

**Message
concernant la modification de la loi
sur la circulation routière et de la loi sur
la surveillance des assurances**

du 19 octobre 1994

Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons pour approbation, par le présent message, les projets de modification de la loi sur la circulation routière et de la loi sur la surveillance des assurances.

Nous vous proposons en outre de classer les interventions parlementaires suivantes:

- | | | | |
|------|---|---------|---|
| 1993 | M | 93.3195 | Assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles. Révision du contrôle des tarifs (E 27. 4. 93, Commission de l'économie et des redevances; N 3. 6. 93) |
| 1993 | P | 93.3128 | Loi sur la circulation routière. Révision des dispositions sur la responsabilité civile des détenteurs de véhicules automobiles (E 27. 4. 93, Commission des transports et des télécommunications). |

Nous vous prions d'agréer, Madame la Présidente, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

19 octobre 1994

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le vice-président, Villiger

Le chancelier de la Confédération, Couchepin

Condensé

L'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles compte parmi les branches d'assurance les plus strictement réglementées actuellement. La caractéristique essentielle de cette réglementation, du point de vue de la surveillance des assurances, est l'approbation, par l'Office fédéral des assurances privées (OFAP), d'un tarif uniforme et obligatoire fondé sur des statistiques et des données soumises par l'ensemble des assureurs en responsabilité civile pour véhicules automobiles; il existe en outre une commission consultative qui donne son avis à l'OFAP notamment sur des questions relatives à l'établissement des tarifs et à la détermination des primes.

Deux interventions parlementaires déposées dans le cadre des débats sur les projets Swisslex demandent, d'une part, que l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles soit libéralisée et, d'autre part, que l'étendue de la garantie résultant de cette branche soit adaptée au droit de l'UE. Les modifications de loi proposées satisfont à ces demandes.

Le projet de modification de la loi sur la surveillance des assurances concrétise l'objectif de libéralisation essentiellement en abrogeant les dispositions sur l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles et sur la commission consultative. Parallèlement à la libéralisation des tarifs, il est prévu, par une modification de l'ordonnance sur l'assurance-dommages, d'abolir également le contrôle préalable et systématique des conditions générales d'assurance. Ainsi, l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles sera mise désormais sur le même pied que les autres branches d'assurance déréglementées.

Adapter l'étendue de la garantie au droit de l'UE signifierait par rapport à la situation actuelle, d'une part, que le conducteur – qui n'est pas détenteur du véhicule – serait discriminé et, d'autre part, que le détenteur du véhicule, en qualité de passager, se retrouverait au même niveau pour ses dommages corporels que d'autres personnes transportées dans le même véhicule et serait, par conséquent, avantagé par rapport à la situation actuelle. Le droit de l'UE ne contenant sur ce point qu'une norme minimale, le projet reste «eurocompatible» même si l'on renonce à la discrimination précitée. La modification de la loi sur la circulation routière a été conçue en tenant compte de ce qui précède et ne prévoit que l'amélioration de la situation du détenteur en sa qualité de passager.

Les projets introduisent en outre une obligation légale: tous les assureurs en responsabilité civile pour véhicules automobiles sont tenus d'adhérer à un bureau national d'assurance ainsi qu'à un fonds national de garantie et de les exploiter en commun. Ces institutions ne visent pas seulement à rendre le droit suisse «eurocompatible» mais aussi à garantir le niveau actuel de protection des lésés, même sous la nouvelle réglementation du marché des assurances et malgré la désolidarisation attendue entre les assureurs suite à la suppression du tarif uniforme. Sans ces nouvelles prescriptions, les conditions nécessaires au maintien du système actuel de couverture d'assurance transfrontière («carte verte») ne seraient plus réalisées pour les véhicules automobiles immatriculés en Suisse.

Message

1 Partie générale

11 Le point de la situation

L'arrêté fédéral du 9 octobre 1992 portant modification de la loi sur la surveillance des assurances (LSA; RS 961.01), qui avait été adopté dans le cadre du programme d'adaptation du droit fédéral à l'EEE (Eurolex), prévoyait de libéraliser l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles dans la mesure où il s'agissait de grands risques, c'est-à-dire pour les preneurs d'assurance d'une certaine dimension économique, en conformité avec les directives de l'UE faisant partie de l'acquis communautaire pertinent pour l'EEE. Cela aurait eu pour conséquence que le tarif uniforme prescrit par la loi n'aurait plus été applicable aux grands risques.

Un arrêté fédéral adopté le même jour et portant modification de la loi fédérale sur la circulation routière (LCR; RS 741.01) prescrivait que la couverture de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles devait être étendue aux dommages corporels subis par le détenteur en tant que passager de son propre véhicule.

Après le rejet de l'EEE par le peuple et les cantons le 6 décembre 1992, le Conseil fédéral a décidé de reprendre certains projets du programme Eurolex, parmi lesquels ceux qui ont trait aux assurances et à la circulation routière, dans le cadre d'un programme de revitalisation de l'économie suisse (Swisslex). Les lois concernées ont été adoptées par le Parlement le 18 juin 1993 – à l'exception de l'amélioration de la situation du détenteur, que le Parlement a rejetée (cf. ch. 122) – et sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 1994.

12 Interventions parlementaires

121 Motion

Au cours des débats sur les projets Swisslex, le Parlement a adopté la motion suivante:

Le Conseil fédéral est chargé de présenter une révision aussi rapide que possible du contrôle des tarifs de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles, et cela indépendamment d'une révision plus générale de la loi fédérale sur la surveillance des assurances privées.

Bien que cela ne ressorte pas expressément du libellé de la motion, il faut comprendre, à la lumière des discussions parlementaires qui ont eu lieu, que cette motion réclame la suppression du tarif uniforme fixé dans la LSA, non seulement pour les grands risques, comme cela est prévu dans le cadre de Swisslex, mais pour tous les risques, et la suppression de l'approbation préalable des tarifs et des conditions générales d'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles, afin de faire jouer pleinement la concurrence dans cette branche d'assurance.

C'est également au cours des débats sur les projets Swisslex que le Conseil fédéral a accepté un postulat dont la teneur est la suivante:

Le Conseil fédéral est invité à mettre en œuvre le plus rapidement possible une révision des dispositions de la loi sur la circulation routière concernant l'assurance-responsabilité civile; cette révision doit viser à ce qu'en cas d'accident les passagers lésés d'un véhicule immatriculé en Suisse ne soient pas désavantagés par rapport à ceux d'un véhicule immatriculé dans un pays de l'EEE. Cette révision doit correspondre aux principes d'une révision générale du droit de la responsabilité civile.

Ainsi que l'ont révélé les discussions qui ont précédé la transmission de ce postulat, le Parlement n'a voulu accorder aux lésés les améliorations proposées par le Conseil fédéral dans le cadre de Swisslex que dans la mesure où la LCR serait également adaptée au droit de l'UE dans les cas où le lésé est actuellement avantagé.

13 **Avant-projet du DFJP**

Afin de mettre en œuvre ces deux interventions parlementaires, le Département fédéral de justice et police (DFJP) a élaboré des projets de révision de la LCR et de la LSA.

L'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles a essentiellement pour but de protéger à la fois le lésé, contre les préjudices financiers qui lui sont occasionnés par des véhicules automobiles, et le détenteur, contre les dommages patrimoniaux découlant d'un sinistre. En raison du haut potentiel de risques que représente la circulation automobile, la conclusion d'une assurance-responsabilité civile est obligatoire; de plus, cette branche d'assurance est strictement réglementée. Le but de l'avant-projet consistait donc notamment à supprimer le tarif uniforme actuel au profit de l'instauration de la libre concurrence, suivant en cela les idées se trouvant à l'origine de la motion. Parallèlement à la libéralisation des tarifs, il était prévu, par une modification de l'ordonnance sur l'assurance dommages, de supprimer également le contrôle préalable et systématique des conditions générales d'assurance. L'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles devait ainsi être substantiellement déréglémentée en ce qui concerne l'approbation des produits, comme c'est le cas pour la plupart des branches d'assurance. D'autres modifications visaient à éviter que la protection garantie par l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles ne baisse de niveau et que son bon fonctionnement par-delà les frontières ne soit entravé.

En application du postulat déposé, l'avant-projet prévoyait que les occupants d'un véhicule ne pourraient faire valoir des prétentions à l'égard de l'assurance-responsabilité civile du détenteur que dans le cadre des conditions minimales de l'EU.

Les prescriptions actuelles sur l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles sont contenues dans la LCR et dans la LSA; c'est pourquoi ce sont principalement ces deux lois qui sont touchées par la présente révision. Malgré la

libéralisation envisagée du marché de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles, il n'était à notre avis pas nécessaire de fixer dans la loi une obligation de conclure pour les assureurs: même dans la nouvelle situation, les preneurs devraient pouvoir se procurer une couverture d'assurance dans presque tous les cas, moyennant cependant une prime correspondant au risque. En raison du caractère obligatoire de l'assurance responsabilité-civile pour véhicules automobiles, diverses associations d'usagers de la route avaient toutefois demandé qu'une réglementation de l'obligation de conclure soit soumise pour avis, en tant que variante, aux participants à la consultation. C'est la raison pour laquelle l'avant-projet contenait, sous forme de variante, une modification de la loi sur le contrat d'assurance (LCA; RS 221.229.1).

14 Procédure de consultation

En date du 1^{er} octobre 1993, le DFJP a soumis l'avant-projet pour avis au Tribunal fédéral, au Tribunal fédéral des assurances, aux cantons, aux partis politiques ainsi qu'aux organisations intéressées. La procédure de consultation a duré jusqu'à la fin du mois de novembre 1993. Au total, 64 réponses ont été recueillies (25 cantons, 6 partis politiques, les deux tribunaux fédéraux et 31 organisations intéressées). La majorité a salué expressément la libéralisation projetée ou s'est déclarée d'accord. Douze destinataires de la consultation ont renoncé à se prononcer. Nombre d'entre ceux qui ont accepté le renforcement de la libre concurrence ont salué également l'effet éducatif de la libéralisation du tarif, qui consiste à faire payer aux conducteurs qui causent beaucoup de sinistres des primes plus élevées que maintenant. Un des inconvénients de la libéralisation a cependant aussi été relevé: le danger que le consommateur ne soit plus en mesure d'évaluer les nombreuses offres d'assurance qui sont à prévoir suite à la suppression du tarif unique.

Sur les points principaux de la révision, les participants à la consultation se sont prononcés comme il suit:

- La proposition, faite sur la base du postulat accepté par le Conseil fédéral, d'adapter au droit de l'UE l'étendue de la couverture de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles a été accueillie de manière différenciée lors de la procédure de consultation. L'adaptation à la norme minimale de l'UE aurait signifié par rapport à la situation juridique actuelle, d'une part, que le conducteur – qui n'est pas détenteur du véhicule – aurait été discriminé et, d'autre part, que le détenteur du véhicule, en qualité de passager, se serait retrouvé au même niveau lors de dommages corporels que d'autres personnes transportées dans le même véhicule et aurait été, par conséquent, avantagé par rapport à la situation actuelle. Si les milieux et les personnes consultés ont approuvé cette amélioration, ils n'en ont pas moins refusé la position discriminatoire proposée.
- Les assureurs en responsabilité civile pour véhicules automobiles ont demandé, lors de la procédure de consultation, que le système actuel de la réparation des dommages provoqués par des véhicules étrangers (art. 74 LCR) et des véhicules non assurés ou inconnus (art. 76 LCR) se fonde sur de nouvelles bases. Ce sont

les assureurs qui assument actuellement, en vertu d'une convention conclue avec la Confédération, les tâches se rapportant aux dommages causés par des véhicules étrangers. Ils craignent que la désolidarisation qui se manifesterait entre assureurs, après la suppression de la prime uniforme, n'entraîne des difficultés lorsque des contributions et des créances de recours seront exigées.

- Lors de la procédure de consultation, les assureurs ont relevé que, s'agissant de la réciprocité applicable aux prestations du fonds de garantie dans les pays de l'UE/AELE avec lesquels les assureurs suisses collaborent étroitement sur la base de l'Accord-interbureaux («carte verte») pour la couverture transfrontière, la condition posée par la Suisse en matière «d'équivalence» n'était plus accueillie favorablement. Ils demandent que l'on donne à la réglementation suisse un caractère «eurocompatible».
- Les participants à la consultation ont estimé que la proposition de supprimer uniquement la commission consultative pour l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles n'allait pas assez loin. Comme la déréglementation du marché de l'assurance rend désormais superflue toute commission consultative, ils ont émis l'avis que l'on devait y renoncer également pour d'autres branches d'assurance.
- La majorité des participants à la consultation ont rejeté l'introduction d'une obligation de conclure pour les assureurs, proposée à titre de variante. Ils ont fait valoir qu'une telle prescription violait la liberté de commerce et de l'industrie ainsi que la liberté contractuelle et qu'elle était, de surcroît, en contradiction avec le but visé, à savoir libéraliser et déréglementer. Le résultat de la procédure de consultation a ainsi confirmé les arguments qui ont incité le Conseil fédéral à ne pas introduire cette obligation dans le projet présenté en consultation.

2 Partie spéciale

21 Remarques préliminaires

Vu l'accueil en grande partie favorable que les participants à la consultation ont réservé à l'avant-projet, le Conseil fédéral a chargé le DFJP de préparer, en tenant compte des résultats de la consultation, un message ainsi qu'un projet de loi qui reprenne les points essentiels de l'avant-projet, avec cependant les modifications principales suivantes:

- renonciation à discriminer le conducteur qui n'est pas détenteur du véhicule (art. 59, 3^e al., LCR);
- obligation légale faite aux assureurs en responsabilité civile pour véhicules automobiles autorisés à exercer leur activité en Suisse de constituer un bureau national d'assurance ainsi qu'un fonds national de garantie destinés à réparer les dommages visés aux articles 74 et 76 LCR;
- suppression de la clause d'équivalence comme condition du droit des lésés d'origine étrangère de faire valoir des prétentions à l'égard du fonds de garantie (art. 79 LCR);

- adhésion au bureau national d'assurance et au fonds national de garantie comme condition de l'obtention de l'agrément nécessaire pour exercer son activité dans le secteur de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles (art. 8, al. 2^{bis}, LSA);
- abrogation de la disposition concernant les commissions consultatives (art. 45 LSA).

En outre, nous avons renoncé à vous proposer l'introduction dans la loi sur le contrat d'assurance d'une obligation de conclure, vu la réaction défavorable de la majorité des participants à la consultation.

22 Commentaire des dispositions des deux projets

221 Loi sur la circulation routière

221.1 Champ d'application territorial minimal de la couverture de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles (art. 63, 2^e al.)

Nous vous proposons de fixer le champ d'application territorial minimal de la couverture de l'assurance-responsabilité civile obligatoire pour les Etats dans lesquels la plaque de contrôle suisse est considérée comme une attestation d'assurance.

Pour le véhicule automobile qui en est muni, les plaques de contrôle suisses ont valeur d'attestation d'assurance dans tous les Etats parties à la Convention multilatérale de garantie, du 15 mars 1991. Il s'agit pour l'instant de tous les pays de l'UE et de l'AELE ainsi que de la Hongrie, de la République Tchèque et de la Slovaquie.

Par conséquent, chaque police d'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles doit rester valable au moins sur le territoire de chacune des Parties contractantes. Lorsque l'OFAP n'approuvera plus les conditions d'assurance, seule une adjonction appropriée apportée à la LCR (art. 63, 2^e al.) permettra de garantir le respect de cette exigence.

Pour la Suisse, la Partie contractante est le Syndicat Suisse d'Assurances Automobiles, qui remplit la fonction de bureau national d'assurance. Tous les assureurs en responsabilité civile de Suisse doivent en faire partie (art. 8, al. 2^{bis}, LSA). Sa tâche principale consiste à veiller à ce que les dommages causés en Suisse à des personnes par des véhicules automobiles étrangers soient réparés (art. 74 LCR).

Il va de soi que l'assureur peut également garantir au détenteur d'un véhicule la même protection dans d'autres Etats. A cet effet, il lui remet, à titre d'attestation d'assurance, une carte internationale d'assurance («carte verte»). Celle-ci est actuellement reconnue, en tant qu'attestation d'assurance, non seulement dans les Etats parties à la Convention multilatérale de garantie, mais encore en Albanie, en Bulgarie, en Croatie, en Estonie, en Israël, au Maroc, en Pologne, en Roumanie, en Slovaquie, en Tunisie et en Turquie. Nous renonçons à étendre obligatoirement le champ d'application territorial minimal de l'assurance obligatoire à ces pays, car la majeure partie des détenteurs de véhicules suisses ne devraient guère circuler hors de l'Europe occidentale et centrale.

221.2 Assimilation du détenteur à d'autres passagers du même véhicule en cas de dommages corporels (art. 63, 3^e al., let. a)

Nous vous proposons d'améliorer – en harmonie avec le droit de l'UE – la situation du détenteur d'un véhicule qui circule comme passager. Lorsqu'il est victime d'un dommage corporel, il devrait pouvoir, à l'avenir, faire valoir auprès de son assureur en responsabilité civile les mêmes prétentions que les autres passagers du véhicule.

De nos jours, l'assureur en responsabilité civile a la possibilité d'exclure contractuellement de telles prétentions dans les conditions générales d'assurance.

221.3 Obligation faite à tous les assureurs en responsabilité civile pour véhicules automobiles de constituer en commun un bureau national d'assurance (art. 74)

Nous proposons d'obliger les assureurs autorisés à exercer leur activité en Suisse dans le secteur de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles à constituer un bureau national d'assurance ayant sa propre personnalité juridique. Celui-ci serait chargé de réparer les dommages causés en Suisse par des véhicules automobiles étrangers.

Actuellement, les assureurs assument cette obligation pour les dommages causés par des véhicules étrangers sur la base d'un accord conclu avec la Confédération¹⁾; cependant, ce ne sont pas les assureurs qui doivent dédommager en commun le lésé (légitimation passive), mais l'assureur apériteur désigné par le DFJP.

Lors de la procédure de consultation, l'Association Suisse des Assureurs Responsabilité Civile et Automobiles (ARCA), dont font partie presque toutes les institutions d'assurance de la branche, a demandé que soit établie l'obligation d'instituer une personne morale chargée d'assumer cette tâche. Cela devrait empêcher que certains assureurs ne se déroberent à la prise en charge des obligations d'intérêt public (couverture d'assurance transfrontière), lorsqu'une désolidarisation se manifesterait entre les assureurs, après la suppression de la prime uniforme.

La solution proposée tient compte de ces préoccupations et elle a obtenu l'aval de l'ARCA. Elle permet de maintenir le statu quo sur les points essentiels (institution de droit privé responsable du bureau national d'assurance et du fonds de garantie, action directe du lésé contre un assureur suisse et couverture d'assurance transfrontière des détenteurs suisses de véhicules). Les nouvelles réglementations sont les suivantes:

- La réparation des dommages, selon l'article 74, incombe à une personne morale à laquelle tous les assureurs en responsabilité civile pour véhicules automobiles autorisés à exercer leur activité en Suisse doivent appartenir. L'obligation de constituer et d'exploiter cette institution est fixée dans la loi.

¹⁾ Accord du 15 décembre 1967 entre la Confédération suisse, représentée par le Département fédéral de justice et police, et le Syndicat suisse des assureurs en responsabilité civile.

- Il incombe à la personne morale, et non plus à l'assureur apériteur désigné par le DFJP, de répondre de la réparation du dommage subi par le lésé (légitimation passive).
- Chaque détenteur de véhicule versera à l'avenir, avec la prime d'assurance, une contribution à la couverture des dépenses (art. 76a). Aujourd'hui déjà, une telle contribution est perçue pour le fonds de garantie.

De cette manière, on pourra garantir le niveau actuel de protection du lésé même sous la nouvelle réglementation du marché des assurances et malgré la désolidarisation attendue entre les assureurs, suite à la suppression de la prime uniforme.

Le 5^e alinéa confère au Conseil fédéral la compétence d'exiger la conclusion d'une assurance-frontière pour les véhicules automobiles étrangers, c'est-à-dire pour les véhicules munis de plaques de contrôle étrangères, en vue de garantir que l'obligation d'être assuré soit respectée (art. 63, 1^{er} al.). Cette obligation s'applique aux conducteurs de véhicules automobiles étrangers qui ne sont pas en possession d'une attestation internationale d'assurance valable («carte verte») ou dont les véhicules sont munis de plaques de contrôle qui n'ont pas valeur d'attestation d'assurance selon les accords conclus entre les bureaux nationaux d'assurance.

De plus, le Conseil fédéral est aussi tenu de régler les droits du bureau national d'assurance. Outre la réparation des dommages causés en Suisse par des véhicules étrangers, ses tâches englobent aussi l'indemnisation, par procédure récursoire, du bureau national d'assurance du pays où a eu lieu l'accident, lorsque des véhicules suisses sont impliqués dans des accidents à l'étranger. Ce système fonctionne sur la base de contrats conclus entre les bureaux nationaux d'assurance, contrats qui, au-delà de la réparation des dommages, facilitent la circulation internationale des véhicules automobiles. C'est grâce à ces contrats qui ont été conclus jusqu'à présent par le bureau suisse d'assurance sur la base d'une autorisation concédée en vertu de l'accord signé avec la Confédération que la plaque de contrôle suisse et la carte verte délivrée par un assureur suisse sont actuellement reconnues dans de nombreux pays comme attestation d'assurance. A l'inverse, les conducteurs de véhicules automobiles en provenance de ces pays ne doivent pas conclure d'assurance-frontière pour entrer en Suisse, ce qui permet de décharger notablement les organes douaniers suisses. A l'avenir, on peut aussi envisager que la protection des personnes victimes d'un accident à l'étranger va encore se développer sur la base de contrats conclus entre les bureaux nationaux d'assurance (p. ex. assistance administrative des lésés par le bureau de l'Etat de domicile, en cas d'accident survenu à l'étranger).

221.4 Obligation faite à tous les assureurs en responsabilité civile pour véhicules automobiles de constituer en commun un fonds national de garantie (art. 76)

L'innovation, en l'espèce, consiste en premier lieu – tout comme pour l'article 74 – dans le fait que les assureurs en responsabilité civile pour véhicules automobiles autorisés à exercer leur activité en Suisse doivent constituer un fonds national de

garantie ayant sa propre personnalité juridique. C'est donc à cette personne morale, et non plus à l'assureur apériteur désigné par le DFJP, qu'incomberait la tâche de satisfaire les prétentions du lésé.

En outre, nous proposons que chaque assureur prenne en charge, proportionnellement, les dépenses du fonds de garantie, en fonction du nombre et du genre des risques (*1^{er} et 4^e al., let. c*). La réglementation détaillée devrait être établie par le Conseil fédéral.

Vu la suppression de la prime uniforme, il paraît plus juste de ne plus calculer la participation financière de chaque assureur, à l'avenir, selon le volume des primes, mais en fonction du nombre des risques. C'est pourquoi nous proposons de prélever un montant fixe par risque assuré; les différences entre chacun des risques seront toutefois prises en considération dans l'ordonnance en répartissant les genres de véhicules en diverses catégories. Ainsi, le montant fixe à fournir par risque serait différent, selon qu'il s'agit par exemple d'un camion ou d'une voiture de tourisme.

221.5 Contribution des détenteurs à la couverture des dépenses du bureau national d'assurance (art. 76a, 1^{er} à 3^e al.)

L'innovation réside principalement dans le fait qu'à l'avenir chaque détenteur d'un véhicule automobile versera, avec la prime d'assurance, une contribution destinée à couvrir les dépenses selon l'article 74. Ces contributions doivent permettre de couvrir uniquement la partie des dépenses globales que l'assurance-frontière (art. 45 de l'ordonnance sur l'assurance des véhicules; RS 741.31) et les assureurs suisses ou étrangers des véhicules ayant causé un dommage ne remboursent pas par procédure récursoire (p. ex. en raison de l'incapacité de paiement de l'assureur ou de l'impossibilité d'effectuer des transactions financières sur le plan international, par suite de guerre ou d'un embargo de l'ONU). La contribution des détenteurs nécessite l'approbation de l'OFAP et elle consiste en un montant, exprimé en francs, qui est le même pour tous les véhicules du même genre (catégorie). Le Conseil fédéral fixera la composition des catégories par voie d'ordonnance.

221.6 Suppression de la clause de réciprocité comme condition du droit des lésés d'origine étrangère ayant leur domicile à l'étranger de faire valoir des prétentions à l'égard du fonds suisse de garantie (art. 79)

Nous vous proposons une nouvelle teneur de l'article 79 qui ne vise plus l'équivalence des prestations en matière d'indemnité, mais uniquement la non-discrimination des lésés suisses dans le pays de provenance du requérant.

Bien que la délégation de compétence au Conseil fédéral soit aujourd'hui déjà une disposition facultative, la suppression de la réserve émise en matière d'équivalence élargira la marge d'appréciation du Conseil fédéral. Dans la réglementation concernant le droit d'un lésé d'origine étrangère ayant son domicile à l'étranger de faire valoir ses prétentions envers le fonds de garantie, le Conseil

fédéral envisage de ne plus se fonder sur la question de savoir si le montant des réparations du dommage alloué aux personnes suisses, lésées à l'étranger, correspond plus ou moins à celui qui est alloué dans notre pays. En effet, il importe surtout de savoir si des Suisses ou des étrangers lésés, domiciliés dans notre pays, sont traités dans l'Etat concerné comme des indigènes. Le droit suisse deviendra ainsi «eurocompatible». C'est d'ailleurs ce qu'ont instamment demandé les assureurs suisses lors de la procédure de consultation, car dans les Etats de l'UE et de l'AELE, avec lesquels les assureurs de notre pays collaborent étroitement en matière de couverture d'assurance transfrontière, sur la base de l'Accord-inter-bureaux («carte verte»), l'on ne comprend plus la condition suisse de «l'équivalence».

Du fait que les Etats de l'UE et de l'AELE tirent davantage profit d'une égalité de situation que la Suisse, la réalisation de cette revendication est présentée comme contrepartie dans les négociations bilatérales avec l'UE en matière de transports. Le Conseil fédéral peut ainsi faire dépendre l'entrée en vigueur de la modification de la loi – et les adaptations dans l'ordonnance sur l'assurance des véhicules – des contreparties qui seront accordées.

221.7 Renonciation à fixer une amende minimale en chiffres en cas de conduite sans couverture d'assurance (art. 96, ch. 2)

Pour conduite sans assurance-responsabilité civile obligatoire, le législateur prescrit aujourd'hui une amende minimale qui est en rapport avec le montant de la prime de base. Après la suppression de la prime de base uniforme, seule une amende minimale en chiffres entrerait en ligne de compte. Cependant, il ne serait guère judicieux d'appliquer un tarif minimal rigide, en raison notamment des importantes différences entre les faits qui peuvent se produire. C'est pourquoi nous proposons d'y renoncer et de laisser au juge le soin d'apprécier le montant de l'amende en fonction des critères de la partie générale du code pénal (CP).

221.8 Disposition transitoire

L'article 63, 3^e alinéa, lettre a, devrait s'appliquer à tous les dommages causés après l'entrée en vigueur de la présente modification de la LCR. Les contrats d'assurance-responsabilité civile existants devront être adaptés à la réglementation.

222 Loi sur la surveillance des assurances

222.1 Adhésion au bureau national d'assurance et au fonds national de garantie (art. 8, al. 2^{bis})

La modification proposée des articles 74 et 76 LCR introduit, pour les institutions d'assurance autorisées à exercer leur activité en Suisse dans le secteur de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles, une obligation de constituer et d'exploiter en commun un bureau national d'assurance ainsi qu'un fonds national de garantie. Cela n'est possible que si la totalité des institutions

d'assurance en question adhèrent à ces deux institutions. Le moyen le plus simple d'arriver à ce résultat est de faire dépendre l'octroi de l'agrément nécessaire par le DFJP de l'adhésion au bureau national d'assurance ainsi qu'au fonds national de garantie. C'est le but du nouvel alinéa 2^{bis} de l'article 8 de la LSA.

222.2 Adaptation et abrogation de dispositions

(art. 20, dernière phrase, art. 37, 37a, 38 et 42, 1^{er} al., let. a)

Ces dispositions contiennent les règles essentielles sur les tarifs de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles ou y renvoient. Leur abrogation ou leur adaptation est une conséquence nécessaire de la déréglementation.

222.3 Commissions consultatives (art. 45)

La disposition actuelle prévoit expressément l'institution d'une commission consultative pour l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles. Avec la déréglementation prévue, une telle commission n'est plus nécessaire; c'est pourquoi le 1^{er} alinéa de l'article 45 doit disparaître. La disposition résiduelle aurait laissé subsister la possibilité d'instituer des commissions consultatives fédérales pour les branches d'assurance obligatoires. Il faut cependant considérer que le maintien de commissions donnant leur avis aux autorités fédérales sur des questions concernant l'exploitation de ces branches d'assurance, notamment quant à l'élaboration des tarifs et la fixation des primes, serait une erreur politique, vu la tendance à la libéralisation du marché. Une telle activité est en contradiction avec l'idée qui est à la base de la révision, à savoir la déréglementation. En outre, la nécessité d'instituer de telles commissions hors de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles ne s'est jamais fait sentir jusqu'à ce jour, ce qui justifie une renonciation totale à l'article 45 LSA. Nous considérons cependant comme nécessaire de maintenir la commission consultative pour l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles jusqu'à ce que le système actuel du tarif uniforme puisse être démantelé du point de vue technique. Une base légale étant nécessaire, nous avons l'intention de ne mettre en vigueur l'abrogation de l'article 45 qu'une fois que l'activité de la commission consultative pour l'assurance-responsabilité civile sera terminée.

222.4 Dispositions transitoires

222.41 Surveillance simplifiée (art. 53)

Les dispositions transitoires de la LSA sont complétées par un nouvel article (art. 53a). C'est la raison pour laquelle nous vous proposons d'introduire, pour l'article 53 actuel, un nouveau titre médian qui tienne compte de cette nouvelle conception.

222.42 Assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles (art. 53a)

La suppression du système actuel du tarif uniforme implique l'adoption de plusieurs dispositions, en particulier concernant les calculs rétrospectifs global et individuel pour la dernière année, la dissolution des comptes d'égalisation positifs, ainsi que les réserves pour fluctuations, pour frais et de sécurité. En principe, ces travaux pourraient être effectués sur la base de l'ordonnance sur l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles et de l'ordonnance concernant le calcul rétrospectif individuel dans l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles. Mais comme ce projet abroge les dispositions de la LSA qui constituent la base légale de ces ordonnances, celles-ci doivent également être abrogées. C'est la raison pour laquelle une nouvelle disposition transitoire doit être introduite dans la LSA.

En vertu des articles 8 et suivants de l'ordonnance sur l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles (OARV; RS 961.25), les institutions d'assurance établissent chaque année un calcul rétrospectif global donnant le résultat des affaires en assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles, calcul qu'elles soumettent à l'OFAP pour approbation. Le calcul rétrospectif relatif à la dernière année écoulée sous l'empire de l'ancien droit, avec tarif uniforme, est indispensable au démantèlement de l'ancien système. Etant donné qu'il ne pourra être établi qu'après l'entrée en vigueur du nouveau droit, une disposition transitoire est nécessaire. Ceci est également valable pour le calcul rétrospectif individuel.

Le calcul rétrospectif individuel est un compte de profits et pertes établi individuellement par chaque institution d'assurance, donnant le résultat de ses affaires en assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles. Il est réglé dans l'OARV et dans l'ordonnance concernant le calcul rétrospectif individuel dans l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles (OCRI; RS 961.253). Les excédents sont attribués aux preneurs d'assurance comme participation au bénéfice. Lors du dernier calcul rétrospectif individuel, il faudra faire en sorte, d'une part, que les institutions d'assurance ne conservent aucun excédent produit par l'ancien système du droit de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles et, d'autre part, qu'elles disposent de réserves suffisantes. Concrètement, le dernier calcul rétrospectif individuel subira les modifications suivantes: les résultats annuels ne pourront pas être reportés et les comptes d'égalisation des tarifs, résultant du calcul rétrospectif global, devront être dissous par son intermédiaire.

Les réserves pour fluctuations, pour frais et de sécurité permettent aux assureurs de compenser les coûts supplémentaires imprévisibles des sinistres passés et à venir; si un assureur devait cesser son activité, ces réserves serviraient en outre à financer la liquidation des sinistres qui ne seraient pas encore réglés.

Des réserves de sécurité semblables sont nécessaires dans toutes les branches d'assurance; si elles ont une importance particulière dans l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles, c'est parce que la liquidation des sinistres dans cette branche prend considérablement plus de temps que dans d'autres. Pour des raisons de transparence, ces réserves, pour l'assurance-responsabilité civile

pour véhicules automobiles, sont présentées séparément de celles des autres branches. Leur montant est fixé dans le cadre du calcul rétrospectif global et en fonction du résultat annuel. Dans le contexte du tarif uniforme, adaptable annuellement et obligatoire pour toutes les sociétés, les valeurs indicatives ont été de 20 pour cent des recettes techniques (primes plus prélèvement sur le compte d'égalisation des tarifs) pour les voitures de tourisme et les véhicules utilitaires et de 25 pour cent pour les motocycles.

Après la suppression du tarif uniforme, les réserves pour fluctuations, pour frais et de sécurité ne seront plus présentées séparément. Elles passeront dans les réserves techniques des assureurs, où elles rempliront les mêmes fonctions.

Les comptes d'égalisation des tarifs constituent des fonds étrangers. Ils comprennent les intérêts produits par les primes et par les réserves pour sinistres à régler, ainsi que les éventuels bénéfices résultant de la liquidation des sinistres ou provenant des excédents techniques. Jusqu'à présent, ils ont contribué à financer les primes dans une proportion déterminée annuellement et approuvée par l'OFAP, en même temps que les primes. Pour garantir aux preneurs d'assurance que ces comptes leur reviendront au moment de la dissolution de l'ancien système, ces comptes doivent être intégralement distribués par l'intermédiaire du dernier calcul rétrospectif individuel – c'est-à-dire sans compensation avec d'éventuels soldes négatifs et sans droit pour l'assureur de conserver une partie du bénéfice – en même temps que les soldes positifs individuels.

3 Conséquences

31 Conséquences financières et effets sur l'effectif du personnel

Le projet n'entraîne pas de conséquences financières. Il est donc sans influence sur le budget de la Confédération.

En ce qui concerne les effets sur l'effectif du personnel, une légère diminution de la charge de travail de l'OFAP est à prévoir, mais elle sera au moins compensée par le renforcement du contrôle de la solvabilité des institutions d'assurance qu'entraînera l'harmonisation avec le droit de l'UE.

32 Autres conséquences

La libéralisation prévue rend possible la libre concurrence dans le domaine de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles. Il faudra s'attendre à une plus grande diversité de produits. L'abandon du tarif uniforme aura pour effet que les primes, désormais, dépendront plus étroitement du risque. Il en résulte que les conducteurs qui causeront de nombreux sinistres devront payer des primes plus élevées. Le projet incite donc les conducteurs à éviter les accidents et déploie ainsi un effet éducatif.

4 Programme de la législature

Le projet n'est pas annoncé dans le programme de la législature 1991–1995. C'est le mandat confié par la motion adressée au Conseil fédéral, à savoir libéraliser le plus rapidement possible l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles, qui a rendu nécessaire la soumission du projet.

5 Relation avec le droit européen

Tout en concrétisant les interventions parlementaires sur lesquelles il se fonde, le projet vise en premier lieu à adapter le droit suisse à celui de l'UE. D'une part, la protection accrue accordée au détenteur d'un véhicule en tant que passager s'accompagne d'une adaptation au droit existant dans l'UE; d'autre part, l'abandon du tarif uniforme et la suppression envisagée de l'approbation des conditions générales permettent d'atteindre une libéralisation qui est réalisée dans l'UE depuis le 1^{er} juillet 1994 avec l'entrée en vigueur des directives de la troisième génération.

6 Constitutionnalité

La LSA se fonde notamment sur les articles 34, 2^e alinéa, et 37^{bis} de la constitution (cst.), tandis que la LCR se fonde notamment sur les articles 37^{bis}, 64 et 64^{bis} cst. Les projets de modification de ces deux lois reposent sur les mêmes bases constitutionnelles.

N37194

Loi sur la circulation routière (LCR)

Projet

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 19 octobre 1994¹⁾,
arrête:

I

La loi sur la circulation routière est modifiée comme suit:

Art. 63, 2^e et 3^e al., let. a

² L'assurance couvrira la responsabilité civile du détenteur et celle des personnes dont il est responsable au sens de la présente loi, au moins dans tous les Etats dans lesquels la plaque de contrôle suisse est considérée comme une attestation d'assurance.

³ Peuvent être exclues de l'assurance:

- a. Les prétentions du détenteur à l'égard des personnes dont il est responsable au sens de la présente loi, pour des dommages matériels qu'il a subis;

Art. 74 Véhicules étrangers; bureau national d'assurance

¹ Les institutions d'assurance autorisées à exercer leur activité en Suisse dans le secteur de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles constituent et exploitent en commun un bureau national d'assurance ayant sa propre personnalité juridique.

² Le Département fédéral de justice et police désigne l'assureur apériteur.

³ Le bureau national d'assurance répare les dommages causés en Suisse par des véhicules automobiles, des remorques ou des cycles étrangers, dans la même mesure que si l'accident avait été causé par un véhicule suisse.

⁴ Le lésé peut intenter une action directement contre le bureau national d'assurance.

⁵ Le Conseil fédéral régleme l'obligation de conclure une assurance-frontière pour les véhicules étrangers et les compétences du bureau national d'assurance pour la réparation des dommages en Suisse et à l'étranger ainsi que pour la promotion et le développement de la couverture d'assurance et de la protection

¹⁾ FF 1995 I 49

²⁾ RS 741.01

des victimes d'accident dans le trafic transfrontière. Il peut exclure ou restreindre le séquestre destiné à garantir la réparation des dommages causés par des véhicules automobiles ou des cycles étrangers.

Art. 76 Auteurs inconnus ou non assurés; fonds national de garantie

¹ Les institutions d'assurance autorisées à exercer leur activité en Suisse dans le secteur de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles constituent et exploitent en commun un fonds national de garantie ayant sa propre personnalité juridique. Elles en supportent proportionnellement les dépenses.

² Le Département fédéral de justice et police désigne l'assureur apériteur.

³ Le fonds national de garantie répare, selon les principes régissant l'assurance du détenteur, les dommages corporels et matériels causés par des véhicules automobiles, des remorques ou des cycles inconnus ou non assurés.

⁴ Le Conseil fédéral régleme:

- a. Les tâches énoncées au 3^e alinéa;
- b. La franchise imposée au lésé pour les dommages matériels;
- c. Les parts versées par les institutions d'assurance pour la couverture des dépenses, en fonction du nombre et du genre des risques assurés.

⁵ Le fonds national de garantie peut exercer une action récursoire contre:

- a. Les responsables identifiés ultérieurement ou leurs assureurs;
- b. Les personnes qui ont causé le dommage par leur faute ou qui étaient responsables de l'utilisation du véhicule.

⁶ Seul est réparé le dommage pour lequel le lésé ne peut pas faire valoir ses prétentions d'une autre manière. Ne sauraient toutefois être imputables les prestations découlant d'un contrat d'assurance-vie conclu à titre privé, pas plus que les dédommagements versés sous la forme d'un capital ou d'indemnités journalières et découlant d'un contrat d'assurance-accidents conclu à titre privé.

⁷ Le lésé peut intenter une action directement contre le fonds national de garantie.

Art. 76a, 1^{er} à 3^e al.

¹ Le détenteur d'un véhicule automobile verse chaque année une contribution selon le genre de risque assuré à la couverture des dépenses visées aux articles 74 et 76.

² Le bureau national d'assurance et le fonds national de garantie déterminent ces contributions; elles doivent être approuvées par l'Office fédéral des assurances privées.

³ Les assureurs en responsabilité civile pour véhicules automobiles perçoivent ces contributions en même temps que la prime.

Art. 79 Lésés d'origine étrangère domiciliés à l'étranger

Le Conseil fédéral peut supprimer, à l'égard des lésés d'origine étrangère qui ont leur domicile à l'étranger, le droit à la réparation prévu aux articles 74 et 76 lorsque leur pays d'origine ou de domicile traite les lésés suisses plus mal que ses propres habitants.

Art. 96, ch. 2

2. Celui qui aura conduit un véhicule automobile en sachant qu'il n'était pas couvert par l'assurance-responsabilité civile prescrite ou qui aurait dû le savoir s'il avait prêté toute l'attention commandée par les circonstances, sera puni de l'emprisonnement et de l'amende.

Dans les cas de peu de gravité, le coupable sera puni de l'amende.

II

Disposition transitoire

¹ Le nouvel article 63, 3^e alinéa, lettre a, s'applique à tous les dommages qui se produiront après l'entrée en vigueur de la présente modification. Toute disposition contraire du contrat d'assurance sera de nul effet.

² Les contrats d'assurance devront être adaptés au nouvel article 63, 3^e alinéa, lettre a, avant la fin de l'année d'assurance.

III

Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Loi sur la surveillance des assurances (LSA)

Modification du

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 19 octobre 1994¹⁾,
arrête:

I

La loi fédérale du 23 juin 1978²⁾ sur la surveillance des assurances est modifiée comme suit:

Art. 8, al. 2^{bis}

^{2bis} Les institutions d'assurance qui veulent exercer leur activité dans le secteur de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles doivent également prouver qu'elles ont adhéré au bureau national d'assurance et au fonds national de garantie.

Art. 20, dernière phrase

... L'article 38a, 3^e alinéa, est réservé.

Section 1:

Assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles (art. 37, 37a et 38)

Abrogée

Art. 42, 1^{er} al., let. a

¹ Le Conseil fédéral édicte:

- a. Des prescriptions complétant les articles 3, 1^{er} alinéa, 5, 3^e alinéa, 12, 13, 3^e alinéa, 14, 3^e alinéa, 15, 21, 3^e alinéa, 24, 38a, 4^e et 5^e alinéas, 39, 5^e alinéa, et 44 de la présente loi, ainsi que des prescriptions prévoyant une intervention quand une situation préjudiciable aux assurés se produit;

Art. 45

Abrogé

¹⁾ FF 1995 I 49

²⁾ RS 961.01

Art. 53, titre médian

Surveillance simplifiée

Art. 53a Assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles

¹ Pour mettre fin au système des tarifs uniformes dans l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles, le Conseil fédéral détermine le contenu des derniers calculs rétrospectifs global et individuel ainsi que la date à laquelle ils doivent être effectués.

² Dans le cadre du dernier calcul rétrospectif global, le Conseil fédéral détermine le montant des réserves pour fluctuations, pour frais et de sécurité qui revient aux institutions d'assurance en tant que fonds propres.

³ Si, après le calcul rétrospectif global de l'année précédente, les comptes d'égalisation des tarifs présentent un solde positif, celui-ci est intégralement remboursé aux preneurs d'assurance par l'intermédiaire du calcul rétrospectif individuel.

II

¹ La présente loi est sujette au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

N37194

Message concernant la modification de la loi sur la circulation routière et de la loi sur la surveillance des assurances du 19 octobre 1994

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	02
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	94.088
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.01.1995
Date	
Data	
Seite	49-68
Page	
Pagina	
Ref. No	10 108 076

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.