

ad 12.503

**Initiative parlementaire
«Adapter la LSA pour les assurances coopératives»**

**Rapport de la Commission de l'économie et des redevances
du Conseil national du 23 juin 2014**

Avis du Conseil fédéral

du 27 août 2014

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs,

Conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi sur le Parlement, nous nous prononçons comme suit sur le rapport du 23 juin 2014 de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national relatif à l'initiative parlementaire «Adapter la LSA pour les assurances coopératives»¹.

Nous vous proposons simultanément de classer l'intervention parlementaire suivante:

2010 M 09.3965 Loi sur la surveillance des assurances
(CE 9.12.09, Bischofberger; CN 3.6.10)

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames, Messieurs, l'expression de notre haute considération.

27 août 2014

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Didier Burkhalter
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

¹ FF 2014 6041

Avis

1 Contexte

1.1 Genèse du projet

L'initiative parlementaire 12.503 «Adapter la LSA pour les assurances coopératives» a été déposée le 14 décembre 2012 par le conseiller national Vitali. Comme cela figure dans son développement, l'initiative parlementaire précitée s'appuie sur la motion Bischofberger (09.3965), qui vise à exclure du champ de la surveillance de la FINMA les entreprises d'assurance de très petite taille qui sont liées à une association ou à une fédération. La motion aurait dû être mise en œuvre dans le cadre du projet de révision totale de la loi du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance (LCA)². Les Chambres ont toutefois décidé de renvoyer le dossier au Conseil fédéral, sans lui confier le mandat de mettre en œuvre la motion Bischofberger.

Les commissions de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) et du Conseil des Etats (CER-E) ont décidé de donner suite à cette initiative parlementaire. L'administration ainsi que le secrétariat de la CER-N ont été chargés de préparer un projet de loi et un rapport.

Le 23 juin 2014, la CER-N a approuvé le projet de loi et le rapport. Ce projet n'a pas fait l'objet d'une consultation car, du point de vue matériel, il correspond à une modification de la loi du 17 décembre 2004 sur la surveillance des assurances (LSA)³ prévue dans le cadre de la révision totale de cette dernière.

Par lettre du 26 juin 2014, la CER-N a invité le Conseil fédéral à lui soumettre, d'ici au 3 septembre 2014, son avis concernant le projet, conformément à l'art. 112, al. 3, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement⁴.

1.2 Grandes lignes du projet

Les entreprises d'assurance suisses qui exercent une activité en matière d'assurance directe en Suisse sont en principe soumises à la surveillance de la FINMA (art. 2, al. 1, let. a, LSA). L'art. 2, al. 2, LSA prévoit des exceptions et l'al. 3 la possibilité pour l'autorité de libérer de la surveillance une entreprise d'assurance. Lorsque des circonstances particulières le justifient, la FINMA peut donc libérer de la surveillance une entreprise d'assurance pour laquelle l'activité d'assurance est de faible importance économique ou ne touche qu'un cercle restreint d'assurés. Mais la pratique en matière de surveillance ainsi que, semble-t-il, la jurisprudence montrent que cette disposition est appliquée de manière plutôt restrictive.

Aussi l'initiative parlementaire vise-t-elle à faire en sorte que la loi libère de la surveillance certaines assurances coopératives. Pour bénéficier de cette libération, ces assurances doivent être étroitement liées à une association ou à une fédération et avoir un cercle d'assurés restreint. Autrement dit, les assurés doivent être identiques aux membres de la société coopérative d'assurance ayant le droit de vote. En outre,

² RS 221.229.1

³ RS 961.01

⁴ RS 171.10

les membres doivent jouir du droit de décider eux-mêmes du montant des primes et des prestations d'assurance (droit de participation).

2 Avis du Conseil fédéral

2.1 Remarque préliminaire

Le Conseil fédéral a initialement recommandé de rejeter la motion Bischofberger (09.3965) en mettant en avant le besoin de protection des assurés, qui ne dépend en rien ni de la taille ni de la structure de l'entreprise d'assurance. Par ailleurs, l'art. 2, al. 3, LSA prévoit déjà des exceptions. Enfin, la surveillance prend en considération la complexité variable des entreprises d'assurance en tenant compte de l'importance des risques propre à chacune d'elles et en s'attachant à conformer son action au principe de proportionnalité.

Transmise au Conseil fédéral le 3 juin 2010, la motion Bischofberger devait initialement être mise en œuvre dans le cadre de la révision totale de la LCA. Or, le Conseil national et le Conseil des Etats ont décidé tous deux de renvoyer ce dossier au Conseil fédéral, les 13 décembre 2012 et 20 mars 2013 respectivement, en omettant toutefois de charger ce dernier de mettre en œuvre ladite motion Bischofberger.

2.2 Evaluation

Si le Conseil fédéral reste d'avis que le besoin de protection des assurés ne saurait dépendre ni de la taille ni de la structure de l'entreprise d'assurance, deux éléments l'ont amené à revoir sa position s'agissant de l'initiative parlementaire qui fait l'objet du présent rapport.

D'une part, dans les cas concernés par l'exception proposée, les assurés ont une double fonction: non seulement ils sont parties au contrat d'assurance, mais ils exercent également la surveillance sur l'entreprise d'assurance, et peuvent donc décider eux-mêmes du montant des primes et de l'étendue des prestations d'assurance.

D'autre part, le Conseil fédéral reconnaît que le dépôt de la motion et la décision de donner suite à l'initiative parlementaire constituent des signaux politiques. Et comme il a non seulement été chargé par le Parlement de préparer un projet de loi en la matière, mais que l'examen de l'initiative parlementaire se trouve déjà à un stade avancé, il se rallie à la procédure choisie par les CER et au contenu de l'initiative parlementaire.

Le Conseil fédéral tient cependant à rappeler que les contrats des compagnies d'assurance qui seront libérées de la surveillance en vertu de la modification proposée seront soumis non plus à la LCA, mais au code des obligations⁵ (art. 101 LCA), du moins en ce qui concerne les contrats conclus après ladite libération de la surveillance. Ce problème aurait été évité si le projet avait été mis en œuvre dans le cadre de la révision totale de la LCA, car le champ d'application de la LCA aurait alors été modifié afin qu'il continue de couvrir également ces contrats.

3

Proposition du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral vous propose d'adopter la proposition de la commission.