

76.042

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
concernant une nouvelle loi fédérale
sur la surveillance des institutions d'assurance privées

(Du 5 mai 1976)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de nouvelle loi sur la surveillance des institutions d'assurance privées.

1 Aperçu liminaire

Remontant à 1885, la loi actuelle sur la surveillance des compagnies d'assurance (désignée ci-après par le sigle LSA), qui soumet à la surveillance toutes les entreprises privées en matière d'assurance entendant opérer en Suisse et n'en excepte que les associations dont le champ d'activité est localement restreint, n'est plus adaptée aux exigences de notre temps. Le projet de loi vise en premier lieu à instaurer un régime d'assujettissement à la surveillance, qui soit clair et réponde aux circonstances actuelles. Pour permettre de distinguer nettement entre les institutions d'assurance soumises à la surveillance et celles qui ne le sont pas, le projet de loi établit d'abord le principe que toutes les institutions d'assurance privées sont assujetties à la surveillance, puis il énumère exhaustivement les exceptions, au nombre desquelles figurent par exemple les institutions d'assurance de faible importance économique ou certaines institutions d'assurance en faveur du personnel.

Compte tenu du fait que la pratique suivie jusqu'ici, consistant à assujettir certaines institutions d'assurance privées à la législation sur la surveillance et à en exempter d'autres complètement, ne répond pas non plus aux intérêts actuellement en jeu, le projet innove en instituant une surveillance simplifiée. Celle-ci s'ajoute à la surveillance exercée présentement et tient compte des

particularités que présentent les diverses institutions d'assurance. La surveillance simplifiée doit s'appliquer à certaines institutions suisses d'assurance sur la vie, à celles surtout qui s'occupent de la prévoyance professionnelle.

Sur proposition du Groupe d'étude de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles, des dispositions relatives à cette branche d'assurance ont été prévues, ainsi que nous l'avions annoncé dans notre message concernant l'initiative populaire en vue de l'introduction par la Confédération d'une assurance-responsabilité civile pour les véhicules à moteur et les cycles.

Comme le fait ressortir le message, le projet est adapté à celui qui se rapporte à la loi sur la prévoyance professionnelle.

Le projet contient de si nombreuses modifications quant au fond et à la technique législative qu'il équivaut à une revision totale de la loi en vigueur.

Les chiffres 2 et 3 constituent la partie principale du message. Les questions fondamentales sont traitées au chiffre 2. Le commentaire des dispositions se trouve sous chiffre 3. Au chiffre 4 sont exposées les conséquences d'ordre financier et sur le plan du personnel, qui seront vraisemblablement de peu d'importance. Divers problèmes de droit constitutionnel sont traités sous chiffre 5. Quant au chiffre 6, il a trait aux postulats à classer.

2 Partie générale

21 Historique de la surveillance des assurances

Jusqu'à la revision de la constitution de 1874, toute la législation concernant l'assurance privée ressortissait aux cantons. La plupart d'entre eux avaient déjà des dispositions concernant l'autorisation d'exploitation et le contrôle des entreprises d'assurance. Les cantons n'étaient cependant pas en mesure d'exercer une surveillance efficace, car ils ne disposaient pas d'organes compétents pour se prononcer au sujet des bases techniques de l'assurance.

Depuis 1874, c'est l'article 34, 2^e alinéa, de la constitution (cst.) qui est la base constitutionnelle de la surveillance des entreprises d'assurance privées par la Confédération; sa teneur est la suivante:

Les opérations des entreprises d'assurance non instituées par l'Etat sont soumises à la surveillance et à la législation fédérales.

C'est en vertu de cette disposition que fut adoptée la loi fédérale du 25 juin 1885 concernant la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance (LSA), demeurée inchangée jusqu'ici et qui est le fondement de la surveillance fédérale. A cette loi vinrent s'ajouter par la suite la loi fédérale du 4 février 1919 sur les cautionnements des sociétés d'assurances (LC) et la loi fédérale du 25 juin 1930 sur la garantie des obligations assumées par les sociétés suisses d'assurances sur la vie (LG). De nombreuses prescriptions d'exécution furent édictées en vertu de ces lois.

22 Situation initiale

221 Champ d'application de la surveillance

221.1 Fondement juridique

L'article 1^{er} LSA délimite l'obligation de se soumettre à la surveillance. Cette question est depuis des décennies l'une des plus controversées du domaine de la surveillance des assurances. Aussi constitue-t-elle l'objet principal de la revision.

D'après l'article 1^{er} LSA, qui se fonde sur l'article 34, 2^e alinéa, *ct.*, «toutes les entreprises privées en matière d'assurance qui veulent opérer en Suisse» sont soumises à la surveillance des assurances exercée par la Confédération. Une exception à cette surveillance est prévue à l'article 1^{er}, 2^e alinéa, LSA, mais uniquement pour les «associations dont le champ d'exploitation est localement restreint, telles que les caisses de secours en cas de maladie, de décès, etc.».

221.2 Pratique antérieure

Malgré le caractère restrictif de la disposition de l'article 1^{er}, 2^e alinéa, LSA concernant les exceptions, l'autorité de surveillance n'a pas soumis non plus à la surveillance, dans sa pratique antérieure, des caisses d'associations et institutions de prévoyance en faveur du personnel de plusieurs employeurs. Elle n'a consenti cependant cette exception que sous certaines conditions. Selon cette pratique, les deux expressions figurant dans la LSA, à savoir «opérations» et, en allemand, «Geschäftsbetrieb», doivent être comprises dans le sens d'opérations commerciales, c'est-à-dire d'une activité visant à la réalisation de bénéfices par l'exploitation de l'assurance. Comme cet élément faisait défaut pour les caisses d'assurance en question, elles ne pouvaient être considérées d'une façon générale et sans réserve comme des entreprises privées au sens de la loi sur la surveillance des assurances, que leur champ d'exploitation fût localement restreint ou non. Elles devaient donc échapper à la surveillance (déclaration du Département fédéral de justice et police en 1937; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC], fascicule *II*, n° 135).

221.3 Appréciation par la doctrine

Cette ancienne interprétation de l'article 1^{er} LSA et la pratique qui en a résulté dans la surveillance ont été maintes fois critiquées et tenues pour contraires à la loi, par exemple par le juge fédéral C. Jaeger, par les professeurs M. Bridel et F. Fleiner, par V. Stäheli et H. Hatz. Selon ces critiques, il n'était pas conforme au texte de la LSA de ne pas assujettir des institutions d'assurance n'ayant pas un champ d'exploitation localement restreint.

221.4 Nouvelle pratique

221.41 Consultation de la Division de la justice

Lorsque dans les années 50 des associations se mirent à créer un plus grand nombre de caisses d'assurance, le Département fédéral de justice et police,

compétent en la matière, fut amené en raison des fortes critiques dont sa pratique était l'objet, à faire rédiger un avis de droit par la Division fédérale de la justice concernant la légalité de cette pratique. La Division de la justice remit son avis en 1955. Elle arriva à la conclusion que le fait de ne pas assujettir à la surveillance les institutions d'assurance dont le champ d'exploitation était restreint non pas localement mais matériellement était contraire à la loi. La notion d'«opérations», contenue dans la LSA, et encore plus clairement l'expression «Geschäftsbetrieb», évoque l'idée d'une activité orientée vers un but déterminé (reposant sur un rapport de droit). D'un point de vue juridique, elle englobe toute entrée en relations, effective et systématique, de deux sujets de droit (cf. aussi JAAC 31 [1962/63] n° 108).

221.42 Mandat de reviser la loi

Vu ce nouvel avis sur la question de l'assujettissement à la surveillance, le Département fédéral de justice et police arriva au printemps 1958 à la conclusion que les dispositions régissant le champ d'application de la surveillance devaient être revues. La revision devait permettre aux autorités législatives de se faire une conception meilleure de la délimitation entre les institutions d'assurance tenues de se soumettre à la surveillance et celles qui ne le sont pas, compte tenu de la situation actuelle. Elle devait en outre fournir la possibilité de traiter avec l'attention voulue, du point de vue du droit de la surveillance, les nouvelles formes et les nouveaux types d'institutions d'assurance.

221.43 Changement de pratique

Le Département fédéral de justice et police décida en outre, vu l'avis de droit de la Division de la justice, de modifier sa pratique. Il soumit à la surveillance diverses institutions d'assurance d'associations ou de plusieurs employeurs, notamment le 29 décembre 1962 (JAAC 31 [1962/63] n° 108) et le 18 mars 1964 (Rapport du Bureau fédéral des assurances pour 1963, p. XIII). Cette pratique ne fut cependant pas appliquée conséquemment. C'est ainsi que le 20 juin 1958 nous différâmes la décision relative à l'assujettissement à la surveillance d'une caisse d'assurance d'association jusqu'à l'entrée en vigueur d'une nouvelle loi sur la surveillance des assurances (cf. ATF 91 I 374).

Lorsqu'il s'avéra que les travaux de revision dureraient plus longtemps qu'il n'avait été prévu, nous adoptâmes le 12 septembre 1967 une réglementation transitoire. Le Département fédéral de justice et police, compétent en la matière, fut invité à rendre, jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi révisée sur la surveillance des assurances, des décisions susceptibles de faire l'objet de recours dans les affaires survenues après l'entrée en vigueur de cette réglementation provisoire. En conformité avec cette décision, les autorités de surveillance se prononcèrent dans de tels cas pour l'assujettissement à la surveillance, par exemple dans les décisions du Département fédéral de justice et police des 29 mars 1968 et 15 juin 1970 et dans des déclarations du Bureau fédéral des assurances (cf. JAAC 37/I, n° 31).

222 Interventions parlementaires demandant la modification de la surveillance des assurances

222.1 Motion Dietschi

Dans une motion du 1^{er} octobre 1958, classée depuis lors, le conseiller national Dietschi nous avait invités à faciliter dans la mesure du possible la création par les entreprises et les associations d'institutions de prévoyance pour la vieillesse et les survivants ainsi que le développement des institutions existantes, ce qui devait se faire notamment grâce à des mesures appropriées de l'autorité de surveillance des assurances. Si l'on se réfère à l'exposé des motifs, il ne s'agissait pas de soumettre à la loi, lors d'une révision, les caisses privées d'assurances sociales qui ne l'étaient pas alors, mais au contraire d'introduire un certain assouplissement.

222.2 Motion/Postulat Cadruvi

Le conseiller national Cadruvi, dans sa motion du 17 mars 1965, reproduite ci-après et acceptée le 24 mars 1966 sous forme de postulat, demandait une modification de la surveillance des assurances:

Il y a quelques années, on a entrepris une révision partielle de la loi du 25 juin 1885 concernant la surveillance des entreprises privées en matière d'assurances, sans cependant la mener à bonne fin. Depuis lors, le besoin s'est fait sentir de tracer clairement une limite entre les sociétés d'assurance privées concessionnaires et les caisses de secours des entreprises et associations. L'interprétation et l'application de l'article 1^{er} de ladite loi ont suscité récemment de sérieuses difficultés qu'on devrait pouvoir écarter en revisant la loi.

Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu de procéder à une révision générale de la loi sur la surveillance des entreprises privées en matière d'assurances avec le programme suivant:

1. Les arrêtés particuliers adoptés jusqu'ici seront coordonnés et réunis.
2. Une délimitation nette sera établie entre la surveillance des entreprises d'assurances privées soumises au régime de la concession et les sociétés de réassurances d'une part et la surveillance à exercer sur les caisses de secours des entreprises et associations ainsi que sur leurs réassureurs.
3. Les rapports entre la société et l'assuré, réglés dans la loi sur le contrat d'assurance doivent être soustraits à la législation sur la surveillance et le contrôle préalable des documents d'assurance (conditions d'assurance, tarifs) sera réduit au strict nécessaire.

222.3 Postulat Renschler

Le postulat Renschler du 16 juin 1971, qui est reproduit ci-après et que nous acceptâmes le 6 octobre 1971, proposait la création d'une commission consultative et paritaire chargée de l'examen des tarifs de l'assurance obligatoire de la responsabilité civile pour les véhicules automobiles:

Les propriétaires de véhicules à moteur ont l'obligation de s'assurer. L'assurance-responsabilité civile obligatoire permet, d'une part, au trafic routier de bénéficier d'une protection étendue de la part des assurances; mais d'autre part, le principe de l'assurance obligatoire confère aux assureurs une situation de monopole. Celle-ci est encore renforcée par la collaboration qui s'est instaurée

entre les sociétés d'assurance, collaboration dont le caractère se rapproche de celui d'une organisation cartellaire. Comme les primes d'assurance sont pratiquement identiques et que les prestations des assureurs sont les mêmes, à quelques minimes détails près, les personnes assurées n'ont aucune possibilité d'influer sur l'offre, en choisissant une société d'assurance plutôt qu'une autre, ni, par conséquent, sur le montant des primes.

Certes, les sociétés ont l'obligation de faire approuver leurs tarifs par le Bureau fédéral des assurances, mais ce contrôle ne protège pas suffisamment les intérêts des personnes tenues de s'assurer.

Le Conseil fédéral est donc invité à étudier la possibilité de créer une commission consultative paritaire, chargée d'examiner les tarifs de l'assurance responsabilité civile obligatoire. Pourraient faire partie de cette commission: trois représentants des associations des usagers de la route, trois représentants des sociétés d'assurance, deux représentants du Bureau fédéral des assurances et un président neutre.

223 Genèse du projet

223.1 *Projet 1959*

Au printemps 1958, le Département fédéral de justice et police a confié au Bureau fédéral des assurances le mandat de préparer aussi rapidement que possible la révision de l'article 1^{er} LSA ainsi que de quelques autres dispositions qui avaient aussi besoin d'être réexaminées. Le projet du Département fédéral de justice et police de loi fédérale sur la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance, du 22 décembre 1959, a été élaboré d'après les avant-projets préparés par le Bureau fédéral des assurances et soumis à l'appréciation de la Division fédérale de la justice, du Ministère public de la Confédération et de la Chancellerie fédérale.

223.11 Procédure de consultation 1960

Avec notre accord, ce projet a été soumis pour consultation au Tribunal fédéral, aux cantons et aux autres milieux intéressés (associations). Lors de cette consultation, une série de questions de droit constitutionnel ont été soulevées, nécessitant une étude approfondie. On a notamment affirmé que l'article 34, 2^e alinéa, cst. n'autorisait pas la Confédération à édicter des règles de police du commerce concernant l'ensemble des institutions d'assurance privées, donc également les caisses d'assurance d'associations et d'employeurs. On a en outre objecté que l'interprétation selon laquelle la notion d'«entreprise non instituée par l'Etat» («Privatunternehmung») s'opposait à celle d'institution de droit public était contraire à l'article 34, 2^e alinéa, cst. Aussi le département a-t-il été amené à soumettre ces questions à un expert indépendant (W. Oswald, professeur, Fribourg), dont l'avis de droit a été remis à l'administration fédérale en septembre 1966.

223.2 *Avis de droit Oswald*

Selon l'article 34, 2^e alinéa, cst., les opérations des entreprises d'assurance non instituées par l'Etat sont soumises à la surveillance et à la législation fédérales. Dans son expertise, le professeur Oswald a étudié les notions d'«opéra-

tions» («Geschäftsbetrieb») et d'«entreprise non instituée par l'Etat» («Privatunternehmung») contenues dans cette disposition constitutionnelle; il a démontré que, pour la question de l'assujettissement à la surveillance des assurances, il n'est pas déterminant de savoir s'il s'agit d'une activité à but lucratif et que la notion d'«opérations» n'implique pas nécessairement la recherche d'un profit, mais suppose la conduite des affaires selon un plan et d'après des principes de technique actuarielle, comme doivent également le faire les caisses d'assurance d'associations et celles qui sont créées par plusieurs employeurs. D'après la disposition constitutionnelle fondant la compétence en la matière, il ne s'agit pas non plus de savoir s'il y a conclusion de véritables contrats d'assurance au sens du droit privé ou si la protection conférée par l'assurance dérive de dispositions statutaires et de décisions communautaires. La constitution fédérale veut exempter de la surveillance les assureurs publics en considérant qu'un organisme suisse de droit public répond de leurs engagements, ce qui rend superflue une surveillance étatique particulière. L'entreprise non instituée par l'Etat qui, selon le texte de la constitution, est seule soumise à la surveillance des assurances, s'oppose à l'entreprise publique. L'expert est ainsi arrivé à la conclusion que la Confédération est autorisée, en vertu de l'article 34, 2^e alinéa, *cst.*, à édicter des règles de police du commerce concernant toutes les institutions d'assurance privées; en d'autres termes, l'assujettissement des caisses autonomes d'associations n'est pas contraire à la disposition constitutionnelle et les caisses de pensions d'entreprises pourraient également être soumises à la surveillance sans hésitations d'ordre constitutionnel. Sur la question décisive du champ d'application de la surveillance, l'expert est de l'avis que la pratique issue de la déclaration de 1937 (ch. 221.2) doit être rejetée eu égard aux dispositions constitutionnelles.

223.3 *Commission d'experts pour la revision de la LSA*

En octobre 1966, le Département fédéral de justice et police a désigné une commission d'experts chargée de préparer de nouvelles dispositions légales sur la surveillance des assurances. La commission, présidée par M. R.F. Vaucher, juge fédéral, était composée initialement comme il suit: MM. J.-Fr. Aubert, professeur, conseiller national, Corcelles NE; R. Barde, avocat, Genève; P. Binswanger, directeur général, Winterthour; J.-P. Bonny, avocat, vice-directeur, Bremgarten BE; H. Dickenmann, vice-directeur, Hausen-Brugg; Fr. Häberlin, juge fédéral, Lausanne; A. Heil, conseiller national, Winterthour; H. Herold, professeur, Zurich; W. Jucker, Berne; A. Matti, Zurich; H.F. Moser, Berne; P. Nolfi, professeur, Zurich; W. Oswald, professeur, Fribourg; J. Pinösch, directeur général, Bâle; P. Renold, Baden; W. Senn, directeur général, Berne; K. Sovilla, Zurich; H. Steiner, directeur général, Bâle; E. Thoenen, avocat, Berne. Le Bureau fédéral des assurances était représenté par MM. H. Streit, directeur, et U. Christinger, directeur-suppléant. Des observateurs du Département fédéral de l'intérieur et de l'Office fédéral des assurances sociales ont pris part à la plupart des séances.

Pendant que la commission était en fonction, plusieurs de ses membres ont cessé d'en faire partie pour différents motifs, soit MM. J.-P. Bonny, avocat, vice-directeur, Bremgarten BE; Fr. Häberlin, juge fédéral, Lausanne; A. Heil, conseiller national, Winterthour; H.F. Moser, Berne; P. Nolfi, professeur, Zurich; P. Renold, Baden. Ils furent remplacés par les experts suivants: MM. M. Büsser, avocat, Lucerne; H. Dubs, juge fédéral, professeur, Lausanne; E. Freiburghaus, conseiller national, Rüfenacht-Worb; W. Jann, administrateur, Zurich; M. Kamber, vice-directeur, Bangerten; R. Mugny, conseiller national, Lausanne.

223.4 *Projet 1971*

Dans sa première séance, le 16 février 1967, la commission d'experts avait décidé de se limiter pour l'essentiel à une révision de l'article 1^{er} LSA, c'est-à-dire du champ d'application de la surveillance, ainsi que des quelques autres dispositions dont la modification apparaîtrait nécessaire en raison des changements apportés à l'article 1^{er} LSA. Elle envisageait cependant à ce moment-là déjà qu'elle pourrait être amenée à procéder à une révision complète de la LSA.

Le 19 mai 1969, la commission a fait parvenir au Département fédéral de justice et police un rapport intermédiaire accompagné d'un projet de nouvel article 1^{er} LSA. Ce rapport prévoyait l'introduction d'une surveillance simplifiée pour certaines institutions d'assurance. Il était apparu cependant que la solution élaborée par la commission avait des répercussions sur l'ensemble de la loi, de telle sorte que la révision du seul article 1^{er} LSA n'aurait pas conduit à un résultat satisfaisant. C'est pourquoi la commission d'experts a proposé de reviser totalement la loi sur la surveillance, tout en renonçant à revoir la LC et la LG. Elle estimait en effet qu'une révision complète de l'ensemble de la législation sur la surveillance aurait retardé considérablement la nouvelle réglementation des questions urgentes et fondamentales soulevées par la LSA, en particulier du champ d'application de la surveillance.

S'étant rallié au point de vue exprimé par la commission d'experts, le Département fédéral de justice et police l'a chargée, le 17 juillet 1969, d'élaborer un projet de révision totale de la loi sur la surveillance. Le projet a été remis au département en décembre 1971. Il correspond, sur les points essentiels, au projet qui vous est soumis.

223.41 *Procédure de consultation 1972*

Avec notre accord, en date du 12 juin 1972, le projet de loi de la commission d'experts a été soumis pour consultation aux cantons, aux tribunaux fédéraux, aux partis politiques et aux autres milieux intéressés (associations). Les réponses reçues ont permis avant tout de constater que les avis divergeaient tout particulièrement sur la question de savoir si la révision de la loi sur la surveillance des assurances devait être poursuivie en coordination avec les travaux préparatoires de la législation sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (loi sur la prévoyance professionnelle), ou si elle devait être interrompue jusqu'à ce que cette loi ait été adoptée.

223.5 *Projet 1974*

Le 3 mai 1973, le Département fédéral de justice et police a invité la commission d'experts chargée de la révision de la LSA à se réunir à nouveau et à se prononcer d'abord au sujet de la poursuite immédiate des travaux de révision de la loi sur la surveillance ou de leur suspension jusqu'à l'adoption de la loi sur la prévoyance professionnelle. La commission d'experts fut également priée d'examiner les réponses des autorités et milieux consultés et de donner son avis à leur sujet.

Les partisans d'une suspension des travaux de révision avaient fait principalement valoir dans leurs réponses à la consultation que l'adoption de l'article 34^{quater} cst. créait une situation nouvelle et que tout le secteur de la prévoyance professionnelle devait relever uniquement de la loi concernant ce domaine.

La commission d'experts a cependant estimé que les conclusions contenues dans son rapport final tenaient compte du problème de la prévoyance professionnelle et de la nécessité d'une coordination. C'est pourquoi elle a exprimé l'avis que les travaux de révision de la législation concernant la surveillance des assurances ne devaient pas être interrompus, mais qu'il fallait les poursuivre sur la base de son nouveau projet de loi 1974, tout en coordonnant les travaux législatifs dans les deux secteurs. En outre, si une révision de l'ensemble de la législation sur la surveillance, y compris la LC et la LG, devait être rendue nécessaire par des négociations entre la Suisse et les Communautés européennes, une telle révision devrait se faire ultérieurement. Il serait ainsi possible de réviser sans retard la LSA sans attendre l'issue de négociations avec les Communautés européennes. La commission d'experts a également examiné les autres propositions formulées dans les réponses à la consultation et, dans la mesure où cela lui a paru admissible, en a tenu compte lors de la rédaction du projet de 1974.

23 Généralités concernant le nouveau régime de surveillance

231 Champ d'application de la surveillance

231.1 *Notion d'entreprise privée en matière d'assurance*

Comment distinguer entre les institutions d'assurance qui sont soumises à la surveillance et celles qui ne le sont pas? Cette question fondamentale est liée à l'interprétation de l'expression «entreprises d'assurance non instituées par l'Etat» qui figure dans la constitution. Ainsi que l'expert l'a montré (ch. 223.2), la disposition constitutionnelle en cause peut se rapporter à divers états de choses. C'est pourquoi il a estimé qu'il serait judicieux, au lieu d'utiliser l'expression «entreprises d'assurance non instituées par l'Etat» qui figure dans la constitution, d'emprunter au langage courant l'expression plus générale «institutions d'assurance privées» qui est utilisée systématiquement dans le projet. En outre, les deux autres lois d'application de l'article 34, 2^e alinéa, cst. – la LC et la LG – n'utilisent pas non plus l'expression figurant dans la constitu-

tion, mais celle également courante de «société d'assurances». Il ne faut pas entendre par là la société au sens du droit civil (Bull. stén. E 1977, 19), car les «sociétés d'assurances» dont il est question dans les deux lois susmentionnées sont identiques aux «entreprises d'assurance non instituées par l'Etat» de l'article 34, 2^e alinéa, cst. et, par conséquent, aussi aux «institutions d'assurance privées» du projet. La LC et la LG s'appliquent donc, conformément à leur destination et sans qu'il soit nécessaire d'adapter leur terminologie, aux institutions d'assurance privées du projet (cf. art. 52 et 53 du projet).

Les caisses-maladie reconnues par la Confédération, autant qu'elles revêtent la forme juridique privée, sont aussi des entreprises non instituées par l'Etat au sens de l'article 34, 2^e alinéa, cst. et, par conséquent, des institutions d'assurance privées au sens du projet. On a certes exprimé l'avis que les caisses-maladie reconnues ne pourraient être considérées comme des «entreprises d'assurance non instituées par l'Etat» au sens de l'article 34, 2^e alinéa, cst., la base constitutionnelle des caisses-maladie reconnues n'étant pas cette disposition-là, mais exclusivement l'article 34^{bis} cst., de sorte que des normes concernant les caisses-maladie reconnues ne pourraient être édictées que dans le cadre de la loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (LAMA). La compétence spéciale (plus étendue) en matière de surveillance qui figure dans les dispositions constitutionnelles relatives à l'assurance sociale primerait la surveillance générale des assurances. Cependant, nous estimons avec la commission d'experts que l'article 34, 2^e alinéa, cst. confère à la Confédération la compétence générale de légiférer sur l'ensemble des institutions privées en matière d'assurance, donc aussi sur les caisses-maladie organisées selon le droit privé (cf. avis de droit Oswald du 7 septembre 1966, p. 27 s. et 99; FF 1885 I 94/95; FF 1890 I 329; FF 1896 I 244/245; FF 1906 VI 236). L'article 34^{bis} cst., introduit ultérieurement, concerne un domaine étranger à «la surveillance et la législation relatives aux opérations des entreprises d'assurance», car il n'a fait qu'attribuer à la Confédération une nouvelle compétence et une nouvelle charge, à savoir l'institution de l'assurance en cas de maladie et d'accidents (FF 1890 I 329; FF 1896 I 154). La LAMA, adoptée en exécution de l'article 34^{bis} cst., s'est limitée à encourager l'assurance en cas de maladie notamment au moyen de subventions (FF 1906 VI 231 et 234). L'article 34^{bis} cst. n'affecte donc nullement la portée de l'article 34, 2^e alinéa, cst. instaurant la surveillance générale de toutes les institutions d'assurance privées, y compris par conséquent les caisses-maladie. C'est pourquoi nous avons estimé nécessaire de prévoir expressément dans le projet de loi que les caisses-maladie reconnues par la Confédération seraient exceptées de la surveillance des assurances (art. 4, 1^{er} al., let. f).

231.2 Institutions d'assurance soumises à la surveillance

L'article 3 du projet prévoit par une clause générale, les articles 4 et 5 étant réservés, le principe de l'assujettissement de toutes les institutions privées qui exercent en Suisse une activité en matière d'assurance directe ou de réassurance,

qu'elles soient à but lucratif ou qu'elles renoncent à la réalisation d'un gain, qu'elles soient présentes ou non sur le marché des assurances et qu'elles concluent de véritables contrats au sens donné à ce terme par le droit privé ou qu'elles organisent leurs rapports juridiques sur une base statutaire et réglementaire. La dénomination de l'institution d'assurance (caisse d'assurance, caisse de secours, institution de prévoyance, etc.) n'importe pas davantage ici, à condition que tous les éléments constitutifs de l'assurance soient réunis. Les caisses d'assurance d'associations et les institutions d'assurance créées par plusieurs employeurs privés sont en principe aussi soumises à la surveillance.

231.3 Institutions d'assurance non soumises à la surveillance

Il découle déjà de la constitution que les institutions d'assurance publiques sans exception, par exemple les caisses-maladie de droit public et les entreprises d'assurance cantonales dont il est question dans la loi actuelle (art. 1^{er}, 5^e al.), ne sont pas soumises à la surveillance, sans qu'il soit nécessaire de le mentionner expressément dans le projet; en effet, la notion d'«institution d'assurance privée» s'oppose à celle d'institution d'assurance publique. Par conséquent, les établissements d'Etat étrangers qui apparaissent sur le marché suisse des assurances sous la forme d'institutions de droit privé sont aussi soumis à la surveillance. Si une institution d'assurance étrangère revêtue des prérogatives de l'Etat voulait opérer en cette qualité sur le marché suisse, la souveraineté de la Suisse serait mise en cause.

Sont en outre exceptées de la surveillance, sous réserve de l'article 3, 2^e alinéa, les affaires qui ne répondent pas en tous points à la définition de l'assurance. Cette définition n'est cependant pas l'objet d'une loi sur la surveillance; elle y est postulée et doit être précisée par la pratique de la surveillance et la jurisprudence.

232 Système de surveillance

Selon l'article 31, 1^{er} alinéa, cst., la liberté du commerce et de l'industrie n'est garantie que sous réserve des dispositions restrictives de la constitution et de la législation qui en découle. L'article 34, 2^e alinéa, cst., qui soumet à la surveillance et à la législation fédérales les opérations des entreprises d'assurance non instituées par l'Etat, contient de telles restrictions. C'est sur cette disposition constitutionnelle que repose la loi sur la surveillance (ATF 94 I 616 c. 2). Le projet ne tend pas à modifier le système de surveillance établi dans la loi actuelle.

La surveillance en matière d'assurance est exercée selon le système de la surveillance matérielle par l'Etat. D'après ce système, le contrôle n'est pas purement formel; il vise plutôt à soumettre chaque institution d'assurance à un contrôle matériel étendu, dès le début de son activité et pendant toute la durée de celle-ci, ce qui signifie que l'exercice de l'assurance dépend d'un agrément qui n'est accordé que lorsque sont remplies toutes les conditions que l'autorité de surveillance considère comme nécessaires. Au nombre de ces conditions

figurent celles qui ont trait à la constitution du capital ainsi que celles qui se rapportent à l'ensemble des bases techniques, juridiques et commerciales de l'assurance. Par la suite, les institutions d'assurance au bénéfice d'une autorisation d'opérer demeurent soumises en permanence à une surveillance matérielle. Cette surveillance continue implique que toute modification des bases de l'assurance obtienne l'assentiment de l'autorité compétente et qu'on veille – en particulier sur le vu du compte rendu qui doit être présenté chaque année – à ce que les institutions d'assurance soient constamment en mesure de remplir leurs engagements. L'assentiment peut être refusé lorsque les modifications proposées ne sont pas conformes à la loi ou lorsqu'il est porté préjudice d'une autre façon aux intérêts des assurés. Il importe de relever que l'autorité de surveillance peut intervenir en tout temps dans l'exploitation même d'une institution d'assurance lorsqu'il est nécessaire de sauvegarder les intérêts des assurés.

233 Droit comparé

République fédérale d'Allemagne

La codification du droit allemand de la surveillance en matière d'assurance remonte à 1901. Le droit de surveillance a cependant été amplement modifié par la loi du 6 juin 1931.

Toutes les entreprises d'assurance directe sont en principe assujetties à la surveillance. Sont exceptées de la surveillance les entreprises nationales de réassurance constituées en sociétés anonymes et les réassureurs étrangers; toutefois, ceux des réassureurs nationaux qui ne travaillent pas uniquement dans les branches non surveillées sont assujettis à certaines dispositions du droit de surveillance, notamment à celles qui concernent la reddition et le contrôle des comptes. Les caisses de pensions d'entreprises sont par contre soumises à la surveillance. Avec l'entrée en vigueur d'une loi sur l'exécution de la Première directive du Conseil des Communautés européennes de coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant l'accès à l'activité de l'assurance directe, autre que l'assurance sur la vie, et son exercice, les sociétés n'exploitant que l'assurance contre les pertes résultant de fluctuations de cours ou l'assurance contre les risques de transport sont aussi assujetties à la surveillance depuis le 1^{er} février 1976.

La surveillance exercée est une surveillance matérielle. Une autorisation de l'autorité de surveillance est nécessaire à qui veut exploiter l'assurance. Au nombre des conditions d'octroi de l'autorisation d'exploiter figure le respect du principe de la séparation des branches; l'assurance sur la vie, l'assurance maladie, l'assurance de crédit et de cautionnement et l'assurance de la protection juridique ne peuvent être exploitées ensemble ou avec d'autres branches. L'assurance doit être le but unique de l'entreprise, qui n'est donc pas autorisée à exercer des activités étrangères à ce domaine. La participation indirecte à de telles activités est également restreinte.

La surveillance des entreprises d'assurance privées et des entreprises d'assurance de droit public opérant selon le principe de la libre concurrence, dont l'activité dépasse les limites d'un «Bundesland», est en principe exercée par le «Bundesaufsichtsamt für das Versicherungswesen». Son siège est à Berlin.

L'autorité de contrôle surveille l'activité de l'assureur dans sa totalité et en permanence et peut prendre en tout temps les mesures nécessaires pour que l'exploitation soit conforme aux dispositions légales, aussi bien du point de vue du plan d'exploitation que des bonnes mœurs, afin que les intérêts des assurés soient sauvegardés et que la fortune de la société permette de remplir les engagements découlant des contrats d'assurance. C'est dans ce cadre très large que l'autorité procède au contrôle (contrôle sur pièces ou au siège des sociétés) et peut prendre diverses dispositions telles que prescrire des mesures financières, demander la modification du plan d'exploitation, ordonner la convocation du conseil de surveillance, de l'assemblée des membres ou d'organes semblables; l'autorité de contrôle peut même aller jusqu'à interdire la poursuite de l'activité de l'assureur.

Le droit allemand connaît en outre l'institution de l'administrateur fiduciaire des valeurs affectées au fonds de couverture des réserves mathématiques (Deckungsstock-Treuhänder); il est indépendant de l'administration et de l'entreprise et son rôle principal est de veiller à ce que ces valeurs soient placées et conservées convenablement.

France

C'est de 1898 que date l'introduction - limitée à l'assurance contre le risque des accidents du travail, puis étendue par la suite aux autres branches - du contrôle dans le domaine de l'assurance. Un décret-loi du 14 juin 1938 a unifié l'ensemble de la matière; il constitue la base du régime actuel de contrôle.

Toute entreprise pratiquant des opérations d'assurance est en principe soumise au contrôle; font cependant exception les sociétés de secours mutuels et les institutions de prévoyance, au nombre desquelles figurent les caisses de pensions d'entreprises, qui relèvent néanmoins de la tutelle du Ministère du travail. Le contrôle est exercé également sur les entreprises nationalisées. Les entreprises n'exploitant que la réassurance ne sont pas soumises au contrôle, à moins qu'il ne s'agisse de sociétés étrangères, auquel cas un contrôle limité est prévu.

Le contrôle est d'ordre matériel. Son rôle, outre celui de protéger les assurés, est aussi d'organiser le secteur de l'assurance sur le plan national. Le droit français connaît le principe de la séparation des branches pour les sociétés procédant à des opérations qui impliquent la collecte et la gestion d'une épargne à long terme par la mise en œuvre de techniques identiques ou voisines, c'est-à-dire les opérations suivantes: assurance sur la vie, assurance nuptialité-

natalité, capitalisation, acquisition d'immeubles au moyen de la constitution de rentes viagères, épargne. Les sociétés soumises au contrôle ne peuvent exercer une activité commerciale autre que l'assurance.

Le contrôle de l'Etat sur les entreprises d'assurance et de capitalisation, placé sous l'autorité du Ministère des finances, est exercé par la Direction des assurances, elle-même assistée d'un corps de commissaires-contrôleurs, fonctionnaires assermentés qui ont en tout temps la faculté de procéder au siège des sociétés à des enquêtes et contrôles portant sur l'ensemble de l'activité. Les rapports des commissaires-contrôleurs servent de base au Ministère des finances pour prendre les mesures qui s'imposeraient et qui peuvent aller de la demande d'engagement de poursuites pénales jusqu'au retrait de l'agrément entraînant dissolution de la société. Le droit français connaît en outre un contrôle sur pièces à la fois juridique (statuts, conditions générales, p. ex.), financier (constitution des réserves), comptable, technique (tarifs) et économique.

Italie

L'introduction en 1915 d'une surveillance sur les entreprises étrangères d'assurance a constitué la première intervention de l'Etat dans l'activité des entreprises privées. Un décret-loi du 29 avril 1923 introduisit la surveillance de l'Etat sur l'ensemble des sociétés d'assurance sur la vie et contre les dommages. C'est ce texte de base qui régit actuellement la surveillance en Italie et qui, complété et modifié par de nombreuses dispositions ultérieures, a été rassemblé dans un « Testo Unico » approuvé par décret du Président de la République du 13 février 1959.

Toute entreprise nationale ou étrangère exploitant l'industrie de l'assurance sous une forme quelconque, l'industrie de la réassurance ou les opérations de capitalisation est en principe assujettie au contrôle; sont exclues de l'application des règles de contrôle les administrations publiques, les institutions et les caisses de prévoyance sociale obligatoire (catégorie dans laquelle rentrent les caisses de pensions d'entreprises), les mutuelles agraires d'assurance ainsi que les institutions de secours mutuels opérant dans une sphère déterminée.

C'est une surveillance matérielle qui est exercée, laissant dans de nombreux domaines un large pouvoir d'appréciation à l'autorité compétente. Si le droit italien n'exige pas pour l'exploitation de certaines branches la création de personnes juridiques indépendantes, il connaît pour l'assurance sur la vie un contrôle plus sévère sur la base d'un système de gestion séparée régi par de nombreuses prescriptions légales, équivalant quasiment au principe de la séparation des branches que d'autres pays ont retenu. Les entreprises d'assurance doivent limiter leur activité aux opérations d'assurance, ce qui exclut toute autre activité économique ou financière.

La surveillance est exercée par le Ministère de l'industrie et du commerce, par l'intermédiaire de la « Direzione Generale delle Assicurazioni private e di Interesse collettivo ». Une fois obtenu l'agrément nécessaire à l'exercice de son

activité, l'entreprise est soumise à un contrôle permanent, que ce soit dans ses propres bureaux ou par la soumission de documents à l'autorité de surveillance. Celle-ci peut, si la protection des intérêts des assurés le rend nécessaire, décréter une interdiction de conclure de nouvelles affaires ou ordonner la liquidation de l'entreprise. Des sanctions pénales sont prévues qui peuvent être appliquées même pour des infractions qui n'entraînent pas le refus de l'autorisation de conclure de nouvelles affaires ou la liquidation forcée.

Grande-Bretagne

C'est la loi de 1870 sur les compagnies d'assurance sur la vie qui a, pour la première fois, instauré le contrôle des entreprises d'assurance privées; ce contrôle fut étendu aux autres branches au fur et à mesure de leur développement; il est régi actuellement par la loi du 31 juillet 1974 sur les compagnies d'assurance («Insurance Companies Act»).

Toutes les institutions d'assurance, nationales et étrangères, sont en principe assujetties à la surveillance. Les sociétés de réassurance sont traitées comme celles qui pratiquent l'assurance directe.

Jusqu'en 1967, le mode de surveillance a été essentiellement une combinaison des systèmes dits publicitaire et normatif. Le système publicitaire, qu'aucun pays n'applique à l'état pur, consiste dans une intervention de l'Etat limitée à la publication périodique du bilan et du rapport d'activité. Dans le système normatif, contrairement au système publicitaire, mais comme c'est le cas avec le système de la surveillance matérielle, l'Etat exerce un contrôle, mais limité. Il prescrit certaines règles visant à garantir les prétentions des preneurs d'assurance, par exemple en vue de l'octroi de l'agrément et, éventuellement, en ce qui concerne l'exercice de l'activité. L'année 1967 a été caractérisée en Grande-Bretagne par un sensible renforcement des compétences de l'autorité de surveillance: en particulier, une autorisation est nécessaire pour chaque branche exploitée et elle n'est délivrée qu'après un examen approfondi de la situation de l'entreprise; l'autorité de contrôle peut intervenir dans la gestion des sociétés pour les inviter à prendre les mesures que leur situation requiert; elle peut exiger, outre un rapport annuel, des rapports intermédiaires; elle peut édicter des règles concernant l'estimation des actifs et passifs de la société. Le droit anglais ne connaît pas le principe de la séparation des branches; cependant pour l'assurance sur la vie, l'assureur doit constituer un fonds séparé servant uniquement à garantir les créances relatives à cette branche. Les sociétés ont la possibilité, à certaines conditions, de procéder à des opérations étrangères à l'assurance.

C'est la Section des assurances du «Department of Trade» qui est l'organe de contrôle.

Autriche

La loi allemande du 6 juin 1931 sur le contrôle des assurances a été appliquée en Autriche dès 1939 et a été maintenue en vigueur jusqu'à aujourd'hui, sous réserve de quelques modifications.

Toutes les entreprises privées qui procèdent dans le pays à des opérations d'assurance sont en principe assujetties à la surveillance. La principale exception concerne les sociétés étrangères exploitant uniquement la réassurance. Elles sont dispensées de la surveillance, alors que pour les sociétés autrichiennes qui exploitent seulement la réassurance il n'est prévu qu'une obligation de communiquer leurs comptes.

Le législateur autrichien a adopté le système de la surveillance matérielle par l'Etat. L'autorité de contrôle doit examiner dans la procédure d'octroi de l'agrément si celui-ci répond à un besoin, compte tenu de la situation économique tant sur le plan local que général. L'existence de sociétés dites mixtes, c'est-à-dire exploitant à la fois l'assurance sur la vie et celle contre les accidents et les dommages est admise. Il n'existe par conséquent pas de règles relatives à la séparation des branches en ce qui concerne l'étendue de l'autorisation d'exploitation; les sociétés mixtes sont tenues d'établir des bilans séparés et de placer les réserves techniques de façon distincte pour chaque branche exploitée. Par contre, les entreprises d'assurance ne peuvent faire aucune opération étrangère à ce domaine.

Les tâches de l'autorité de surveillance sont exercées par une division du Ministère des finances qui procède au contrôle aussi bien sur le vu des documents que les assureurs sont tenus de lui soumettre que d'après les contrôles opérés au siège des sociétés et dans leurs succursales autrichiennes. Le contrôle porte sur l'ensemble de l'activité. L'autorité de contrôle, notamment lorsque les intérêts des assurés sont mis en péril, peut ordonner la suspension totale ou partielle de l'activité, voire retirer l'agrément.

Suède

La surveillance repose actuellement sur deux lois fondamentales, à savoir la loi du 17 juin 1948 sur les entreprises d'assurance et celle du 9 juin 1950 sur le droit pour une entreprise d'assurance étrangère de faire des opérations d'assurance en Suède.

Le contrôle, qui porte sur toutes les branches d'assurance et de réassurance, s'étend à toutes les sociétés d'assurance nationales privées. Les caisses de pensions d'entreprises sont également assujetties à une surveillance, qui est cependant moins sévère. Quant aux assureurs étrangers, le contrôle est limité aux entreprises d'assurance directe. Les entreprises étrangères qui n'exploitent en Suède que la réassurance n'ont pas besoin d'une autorisation et ne sont pas soumises à la surveillance.

La surveillance qui est exercée est matérielle. Une autorisation d'exploitation est nécessaire (sauf pour les réassureurs étrangers); pour l'obtenir, il faut non seulement satisfaire à des conditions juridiques, mais il est également nécessaire que les opérations envisagées répondent à un besoin de stimuler la concurrence dans le secteur en cause. La Suède a en outre adopté le principe de la séparation des branches; ainsi une société d'assurance sur la vie ne dispo-

sant pas d'une autorisation du gouvernement ou de l'autorité de surveillance – autorisation donnée sous certaines conditions – ne peut pas exploiter d'autres branches, à l'exception des assurances maladie et accidents. Une société d'assurance n'est pas autorisée à étendre directement ou indirectement son champ d'activité à des domaines autres que l'assurance, à moins de bénéficier d'une autorisation dont l'octroi dépend également de conditions spéciales.

Le contrôle est exercé par l'Inspection des assurances, qui est un organisme de l'Etat indépendant. Cependant, c'est le Gouvernement qui a la compétence de se prononcer sur les questions de principe, après avoir pris l'avis de l'Inspection des assurances.

L'Inspection des assurances a pour tâche de vérifier que les entreprises exercent leur activité conformément aux dispositions légales concernant la solvabilité et l'équité. La surveillance, qui porte sur tous les aspects juridiques, financiers, techniques et économiques de l'exploitation, comprend d'une part un examen des pièces qui doivent être soumises à l'Inspection et, d'autre part, des contrôles sur place. En cas de risque d'insolvabilité et si l'entreprise ne donne pas suite aux injonctions de l'autorité de surveillance, l'agrément pourra être retiré par décision du Gouvernement.

234 Surveillance simplifiée des assurances

Selon le droit en vigueur, il n'y aurait, pour certaines caisses d'assurance d'associations et institutions d'assurance en faveur du personnel de groupes d'employeurs, que l'alternative de les assujettir aux règles de surveillance actuellement valables pour les sociétés d'assurance sur la vie ou bien de les exempter de toute surveillance, ce qui n'est pas satisfaisant. S'il est exact que le besoin de protection des assurés commande la surveillance de certaines caisses d'assurance d'associations et de certaines institutions d'assurance en faveur du personnel créées par plusieurs employeurs, il faut cependant constater que ces caisses présentent des particularités méritant d'être prises en considération en ce qui concerne leur surveillance. Tandis que les sociétés d'assurance sur la vie actuellement soumises à la surveillance s'adressent à un large public et s'engagent à des prestations fixées contractuellement, les caisses susmentionnées sont des communautés dont les statuts limitent étroitement le champ d'activité quant au cercle des personnes assurées. Leurs règlements d'assurance contiennent en général une clause d'adaptation qui les autorise, au besoin, à augmenter les cotisations ou à réduire les prestations d'assurance. Nous fondant sur les avis exprimés par le professeur W. Oswald dans son expertise du 7 septembre 1966 (p. 100 à 104) ainsi que par le professeur R. Schmidt, d'Aix-la-Chapelle, selon lesquels des circonstances matérielles différentes non seulement permettent, mais exigent même une surveillance différenciée, nous estimons opportun de prévoir un type particulier de surveillance pour certaines institutions d'assurance d'associations et de plusieurs employeurs. Compte tenu des différences existant dans la situation de fait, nous vous proposons une

solution pratiquement réalisable qui tiendrait mieux compte que l'alternative actuelle des intérêts en présence et de l'exigence de l'égalité devant la loi. Cette solution consiste en une surveillance atténuée ou simplifiée pour certains assureurs. C'est pourquoi le projet distingue deux modes de surveillance, à savoir la surveillance ordinaire et la surveillance simplifiée (art. 2, 1^{er} al.).

235 Assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles

La revision 1971 du tarif ayant provoqué de vives réactions dans le public, le Département fédéral de justice et police a nommé un groupe d'étude chargé d'examiner les problèmes à long terme de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles. Le groupe d'étude a remis au début de 1975 son rapport dans lequel il recommande principalement la constitution d'une commission consultative permanente de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles ainsi que la mise en place d'un nouveau régime pour cette branche.

235.1 Commission consultative

Le rôle de la commission prévue à l'article 45, 1^{er} alinéa, est de donner son avis aux autorités fédérales sur la réglementation légale et son exécution, ainsi que sur la mise en pratique de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles, notamment sur les questions relatives à l'aménagement du tarif et au calcul des primes. La commission a uniquement un caractère consultatif. Elle n'est pas compétente pour prendre des décisions, cette compétence appartenant exclusivement aux autorités de l'Etat. La nomination de cette commission doit donner aussi bien aux institutions d'assurance exploitant la branche responsabilité civile pour véhicules automobiles qu'aux organisations d'usagers de la route un droit de discussion et de participation, leur garantissant ainsi une meilleure information. La composition de la commission, qui comprendra des experts neutres en plus des représentants des institutions d'assurance et des organisations d'usagers de la route, doit être garantie d'un niveau élevé de connaissance de la matière. La création de la commission consultative vise également à améliorer l'information du public.

235.2 Nouveau régime de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles

Le groupe d'étude a élaboré un nouveau régime de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles, dont les caractéristiques essentielles sont les suivantes:

- Pour l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles, la structure du tarif doit être uniforme.
- Les institutions d'assurance doivent fournir individuellement les données nécessaires à l'établissement des statistiques (statistique commune, statistique du solde annuel).

- Les institutions d'assurance sont tenues de fournir ensemble des statistiques tenant compte de la totalité du portefeuille. Les statistiques communes doivent être établies par un centre de traitement des données conformément aux instructions du Bureau fédéral des assurances, qui publie les résultats de ces statistiques.
- Les assureurs doivent en outre soumettre des calculs de tarifs communs. Un tarif uniforme obligatoire doit être appliqué conformément aux décisions d'approbation du Bureau fédéral des assurances.
- Chaque année, le résultat de l'ensemble de la branche doit être déterminé pour tous les assureurs par un calcul rétrospectif global.
- En outre, chaque assureur doit déterminer son propre résultat sur la base d'un calcul rétrospectif individuel et faire participer ses assurés à d'éventuels excédents de bénéfice.

Comme le groupe d'étude, nous estimons nécessaire de faire figurer dans la loi les principaux éléments de cette conception. D'une part, la compétence des autorités d'édicter des prescriptions et des instructions concernant le contrôle des statistiques et la publication de leurs résultats est prévue (art. 38). D'autre part, le projet détermine les obligations auxquelles les institutions d'assurance doivent satisfaire lors de l'élaboration du matériel statistique indispensable au Bureau fédéral des assurances (art. 39).

3 Partie spéciale

Les diverses dispositions du projet sont commentées ci-après dans la mesure nécessaire et en tant que cela n'a pas déjà été fait sous chiffre 23.

Chapitre premier: But et modes de la surveillance

Article premier (But)

Les raisons justifiant la surveillance par l'Etat résident surtout dans l'importance économique du secteur de l'assurance privée et l'étendue des intérêts qui s'y rattachent. A cela s'ajoute qu'il est bien difficile, sinon impossible, pour le public de juger en parfaite connaissance de cause de la matière complexe de l'assurance (ATF 76 I 241).

Lors de l'élaboration de la loi sur la surveillance, on s'est demandé si elle devait contenir la mention expresse du but qu'elle vise. Si l'on voulait imposer au législateur le but de la surveillance des assurances, ce but devrait figurer à l'article 34, 2^e alinéa, cst. et non pas seulement dans la loi sur la surveillance des assurances. Dans la constitution, le but de la surveillance par l'Etat n'est pas indiqué, mais postulé. Il en est de même de l'actuelle loi sur la surveillance qui - comme c'est le cas de lois d'autres pays - renonce à définir le but de la surveillance. D'autres raisons rendent également problématique l'insertion dans la loi d'un article relatif à son but. La façon dont celui-ci est défini peut certes rendre

plus apparentes à l'administration les limites de son pouvoir, qui découlent déjà du sens de la disposition constitutionnelle; cependant, après un certain temps, il sera nécessaire d'interpréter à nouveau un article relatif au but de la loi. Il est déjà difficile, étant donné la complexité de la surveillance des assurances et le dynamisme qui lui est inhérent, de dégager un but unique et uniforme, voire de déterminer une pluralité de buts et de les classer par ordre d'importance en les résumant en une brève formule; il est permis de se demander dans ces conditions si la présence d'un article relatif au but serait de nature à renforcer la sécurité juridique (avis de droit complémentaire du professeur H. Huber, Muri, du 26 juillet 1974, p. 3).

Malgré ces réserves importantes, nous vous proposons – répondant ainsi à un vœu exprimé par la commission d'experts – de faire figurer au début de la loi un article relatif au but qui, compte tenu des hésitations dont il est fait mention plus haut, ne peut donner qu'une indication générale.

Au premier plan et comme tâche principale de l'autorité de surveillance figure la sauvegarde des intérêts des assurés, qui peut revêtir les aspects les plus divers: protection des assurés contre des insuffisances techniques et financières et contre l'insolvabilité des institutions d'assurance, protection contre les tromperies résultant d'accords imprécis, d'une publicité mensongère ou d'indications fallacieuses, protection des assurés contre des primes trop élevées, protection des assurés contre des conditions générales d'assurance contraaires aux dispositions impératives de la loi du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance (LCA) et contre une rédaction inadéquate des conditions générales, dont ils ne sont pas en mesure de saisir la portée. Cette seule liste, qui n'est nullement exhaustive, montre déjà que le terme d'assuré doit être compris dans son sens le plus large, de telle sorte que la surveillance doit être exercée en vue de protéger les intérêts des preneurs d'assurance, des assurés dans le sens donné à ce terme par les dispositions relatives au contrat d'assurance, des ayants droit, des lésés (en particulier dans l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles) et même des personnes intéressées par l'assurance.

Dans la loi sur la surveillance, il n'est certes fait mention que de la protection des assurés, car on a considéré qu'il allait de soi que le but de la surveillance englobe la sauvegarde de l'ordre public. Cela résulte de l'utilisation du terme «notamment» qui laisse expressément place à la protection des intérêts publics. Selon les avis de droit des professeurs Oswald, du 7 septembre 1966, et Huber, du 2 mai 1974, cette protection résulte déjà de l'article 34, 2^e alinéa, *ct.*, en tant qu'on ne vise pas des objectifs de limitation de la concurrence, de politique économique ou de politique conjoncturelle. D'ailleurs dans la plupart des cas, mais pas nécessairement dans tous, l'intérêt général coïncide avec celui des assurés. On peut cependant songer à des situations où la sauvegarde de l'ordre public ne se confond pas avec l'idée que l'on se fait de la protection des assurés, situations qui ne sont donc pas prises en considération par la protection accordée aux parties au contrat d'assurance (consultation Oswald, p. 162).

Article 2 (Modes)

On a renoncé à définir la surveillance ordinaire et la surveillance simplifiée. La surveillance simplifiée se distingue de l'ordinaire en ce que les exigences en matière de droit de surveillance qui lui sont attachées sont moins étendues. Les règles de la surveillance ordinaire sont, comme jusqu'ici, exposées sommairement. Celles de la surveillance simplifiée sont décrites avec un peu plus de détails (chapitre sixième du projet). Le caractère de loi-cadre a néanmoins pu être conservé.

Ainsi qu'il ressort du projet, les deux modes de surveillance sont cependant exercés selon le principe de la surveillance matérielle par l'Etat. Cette surveillance n'est pas limitée à l'obligation d'obtenir un agrément; elle consiste en une libre appréciation de la situation des institutions d'assurance dans tous les domaines, compte tenu du but qu'elle vise, et elle porte en particulier sur les garanties que ces institutions offrent aux assurés (avis de droit complémentaire Huber, du 26 juillet 1974, p. 7).

Chapitre 2: Champ d'application

Article 3 (Institutions soumises à la surveillance)

Est soumis à la surveillance l'exercice en Suisse d'une activité en matière d'assurance directe - notion qui s'oppose à celle de réassurance - par des institutions d'assurance privées. L'ordonnance précisera dans quels cas la conclusion de contrats constitue une activité en matière d'assurance en Suisse et dans quels cas il s'agit d'assurance directe. Selon le projet, il n'est pas déterminant que la conclusion du contrat intervienne par correspondance ou à l'étranger. Ce qui est décisif pour l'assujettissement à la surveillance, c'est uniquement le fait qu'un besoin de protection existe et que le contrat exerce ses effets en Suisse, peu importe où et de quelle façon il a été conclu. Etant donné que le besoin de protection est le même, que le contrat soit conclu en Suisse ou à l'étranger ou par correspondance, la Suisse a formulé des réserves à l'endroit du Code de la libération de l'OCDE concernant l'assurance sur la vie et les autres branches d'assurance. Ainsi, seules les institutions bénéficiant d'une autorisation d'opérer en Suisse peuvent conclure des contrats d'assurance en Suisse.

Contrairement à la pratique suivie jusqu'ici, les institutions d'assurance ayant leur siège en Suisse seront dorénavant aussi soumises à la surveillance - conformément à l'expression «ou à partir de la Suisse» - lorsqu'elles pratiquent l'assurance exclusivement à l'étranger. En cas de déconfiture de semblables entreprises, le bon renom de la Suisse risque d'être atteint.

L'article 3, 2^e alinéa, étend la surveillance en matière d'assurance à un autre cas qui n'a pas donné lieu jusqu'ici à assujettissement en l'absence de dispositions expresses de la loi. Diverses institutions d'assurance d'associations ou de plusieurs employeurs se sont mises à promettre à leurs assurés une somme

fixe en cas de décès comme en cas de vie, en faisant couvrir, au moyen d'un contrat collectif conclu auprès d'une société d'assurance soumise à la surveillance, la seule partie risqué et en gérant par contre elles-mêmes, c'est-à-dire de façon autonome, la partie épargne. Grâce à ce procédé, de telles institutions d'assurance peuvent se soustraire à la surveillance, et par là à la loi de garantie, de sorte que la protection recherchée par le législateur pour les capitaux épargnés n'existe plus. Aussi de tels organismes doivent-ils être soumis dorénavant à la surveillance.

Articles 4 et 5 (Exceptions – Caisses-maladie reconnues)

Les exceptions à la surveillance sont énumérées de façon exhaustive.

- A l'article 4, 1^{er} alinéa, lettre *a*, nous vous proposons – conformément à la pratique suivie jusqu'ici – d'excepter de la surveillance les institutions étrangères de réassurance; en effet, cette surveillance serait irréalisable et, d'ailleurs, ne répond pas à une nécessité. Par contre, si une institution étrangère de réassurance pratique également l'assurance directe en Suisse, elle est soumise à la surveillance des assurances, pour la totalité de son activité.
- La LSA, en exceptant de la surveillance à son article 1^{er}, 2^e alinéa, les associations dont le champ d'exploitation est localement restreint, part déjà du principe que la surveillance de l'Etat ne doit pas s'étendre jusqu'aux plus petites institutions d'assurance. Lorsqu'une activité en matière d'assurance reste dans des limites étroites et qu'ainsi le besoin de protection des assurés n'exige pas une surveillance matérielle, il n'y a pas lieu de prévoir un assujettissement à la surveillance. Ces considérations sont également à la base de l'article 4, 1^{er} alinéa, lettre *b*, du projet. Peu importe cependant que l'activité de l'institution d'assurance soit limitée territorialement ou non, surtout si l'on considère l'importance démographique actuelle de nombreuses grandes villes. Seul le fait que l'importance économique de l'institution d'assurance est faible peut entraîner une exception de la surveillance. La portée de l'exception prévue sous lettre *b* découle de la définition légale contenue dans cette disposition. Cette définition permettra de maintenir la surveillance sur l'assurance par abonnement à un périodique, l'assurance des acheteurs et de la clientèle, l'assurance du solde de dette et celle de la protection juridique, qui touchent toutes un cercle étendu d'assurés. Les caisses d'assurance d'associations seront également soumises à la surveillance, à moins que leur importance économique ne soit faible. Le besoin de protection exige que ces caisses soient assujetties à la surveillance matérielle des assurances. Etant donné l'absence de liens entre les membres ou entre les entreprises affiliées à l'assurance d'association, on ne peut pas s'attendre, en règle générale, à ce que les membres, les entreprises affiliées ou l'association veuillent ou puissent prendre en charge les pertes éventuelles subies par la caisse d'assurance.

L'article 4, 1^{er} alinéa, lettre *c*, concerne les institutions d'assurance en faveur du personnel. Si elles n'ont pas le caractère d'institutions d'assurance, elles sont de toute façon exceptées de la surveillance. Comme cela ressort tout

particulièrement des textes français («Institutions d'assurance en faveur du personnel») ou italien («Istituzioni d'assicurazione in favore del personale»), il ne peut s'agir ici que d'institutions dont l'activité est limitée à l'assurance du personnel des employeurs en cause, donc en aucune façon par exemple d'assurance de la responsabilité civile ou d'assurances de choses.

Nous vous proposons donc d'excepter de la surveillance les caisses de pensions d'entreprises. Ces caisses de pensions doivent certes être considérées comme des institutions d'assurance visées par la disposition constitutionnelle, de telle sorte que du point de vue du droit constitutionnel rien ne s'opposerait à ce qu'elles soient également soumises à la surveillance. Le champ d'activité de ces caisses est limité généralement au personnel des entreprises qui leur sont étroitement liées, de sorte que l'employeur, économiquement au moins, se sent engagé avec toute la fortune de son entreprise et qu'il ne pourrait se permettre de laisser la caisse de pensions dans une mauvaise situation financière aussi longtemps que sa capacité économique est suffisante. La question de l'assujettissement à la surveillance ne se pose de toute façon pas pour les caisses de pensions non autonomes étant donné qu'elles concluent des contrats d'assurance de groupes avec des sociétés d'assurance sur la vie soumises à la surveillance. Pour ce qui est des caisses de pensions autonomes, il convient encore de noter que nous avons l'intention de soumettre à une surveillance spécialement conçue pour elles, reposant sur une base légale, les institutions qui participent à la réalisation de la prévoyance professionnelle obligatoire dans le cadre de la loi sur la prévoyance professionnelle. De plus, les risques d'insolvabilité seront couverts par une compensation des charges au niveau de l'ensemble du pays. Les droits des assurés seront ainsi suffisamment garantis, ce qui permet d'excepter les caisses de pensions de la surveillance des assurances.

Les caractéristiques des caisses de pensions d'entreprises se retrouvent dans les institutions d'assurance interentreprises en faveur du personnel de plusieurs employeurs, lorsqu'il existe entre eux des liens étroits de nature économique et financière. Contrairement au droit actuel, le projet excepte donc de la surveillance non seulement les institutions de prévoyance dont le champ d'exploitation est localement restreint mais également, à certaines conditions, les groupements d'institutions de prévoyance en faveur du personnel de plusieurs employeurs privés. Nous ne pourrions cependant pas prendre la responsabilité d'allègements plus importants. S'il s'avérait que, malgré l'absence d'une des conditions nécessaires pour être excepté de la surveillance, celle-ci ne s'impose pas, le Département fédéral de justice et police a la compétence de faire une exception en vertu de l'article 4, 2^e alinéa.

- Ad article 4, 1^{er} alinéa, lettres *d* et *e*: les caisses d'assurance-chômage recon- nues par la Confédération ainsi que les caisses de secours en faveur du person- nel qui sont surveillées en vertu de la loi du 20 décembre 1957 sur les chemins de fer relèvent, en vertu de dispositions de droit public, d'une réglementation particulière et d'une surveillance confiée respectivement à l'Office fédéral de

l'industrie, des arts et métiers et du travail et à l'Office fédéral des transports. Dans la mesure où ces caisses revêtent la forme d'institutions de droit privé, elles sont certes aussi des entreprises d'assurance non instituées par l'Etat au sens de l'article 34, 2^e alinéa, cst. et des institutions d'assurance privées au sens de l'article 3 du projet; vu leur situation, on peut cependant renoncer à les soumettre à la surveillance des assurances.

Nous renonçons à mentionner les caisses d'allocations familiales, car il ne s'agit pas d'institutions d'assurance au sens de l'article 3 du projet.

- Compte tenu de ce qui a été dit sous chiffre 231.1 à propos de la situation en matière de droit constitutionnel, une exemption des caisses-maladie reconnues de la surveillance des assurances exercée par la Confédération doit être réglée dans la loi même. De façon à maintenir le régime existant, nous vous proposons, à l'article 4, 1^{er} alinéa, lettre *f*, du projet, d'exempter en principe, c'est-à-dire sous réserve de l'article 5, les caisses-maladie reconnues de la surveillance des assurances. Etant donné que cette exemption ne concerne que les caisses-maladie reconnues, il en découle «*a contrario*» que les caisses-maladie non reconnues par la Confédération, à moins qu'elles ne soient de faible importance économique (art. 4, 1^{er} al., let. *b*, du projet), sont soumises à la surveillance exercée par la Confédération, au sens des articles 34, 2^e alinéa, cst. et 3 du projet.

Selon l'article 5, les caisses-maladie reconnues peuvent pratiquer, outre l'assurance-maladie, l'assurance en cas de maternité sans être soumises à la surveillance, ainsi que, dans une mesure limitée – comme le prévoit l'article 3, 5^e alinéa, LAMA –, d'autres branches d'assurance. L'article 5, 2^e alinéa, énumère les conditions qui, d'après la pratique suivie jusqu'ici, doivent être remplies cumulativement pour qu'il soit fait exception aux prescriptions sur la surveillance. En outre, nous aurons la compétence d'édicter d'autres prescriptions par voie d'ordonnance, notamment en ce qui concerne le montant maximum des prestations assurées. En prévoyant ces critères de délimitation, on veut empêcher les caisses-maladie reconnues de pratiquer sur une large échelle des branches autres que l'assurance en cas de maladie et de maternité (p. ex. l'assurance en cas de décès ou en cas d'invalidité) sans être soumises à la surveillance des assurances selon la loi.

Par conséquent, une caisse-maladie reconnue pratiquant également d'autres branches sera dispensée pour l'ensemble de son activité du contrôle prévu par la loi sur la surveillance des assurances et restera soumise à la seule surveillance de l'Office fédéral des assurances sociales aussi longtemps qu'elle respectera les limites fixées par l'article 5 du projet et par l'ordonnance y relative. En revanche, si une caisse-maladie reconnue de droit privé franchit ces limites, elle devient une institution d'assurance privée soumise à la loi sur la surveillance des assurances et l'autorité compétente décide de son assujettissement à la surveillance des assurances en vertu des articles 4, 1^{er} alinéa, lettre *f*, et 5 du projet ainsi que de l'ordonnance concernant la pratique d'autres branches d'assurance par les caisses-maladie reconnues. En outre, l'autorité

de surveillance des assurances sociales (Office fédéral des assurances sociales) retire la reconnaissance fédérale selon les articles 3 et 33 LAMA (dans la version prévue par l'art. 55 du projet) et l'ordonnance précitée, ce qui entraîne la perte du droit aux subventions.

- Comme il n'est pas possible de trouver une formule abstraite comprenant toutes les institutions d'assurance pour lesquelles la surveillance n'est pas nécessaire, mais uniquement celles-là, nous proposons dans l'article 4, 2^e alinéa, de donner au Département fédéral de justice et police la compétence de prononcer dans certains cas d'autres exemptions de la surveillance.

Article 6 (Surveillance simplifiée)

Doivent être soumises à la surveillance simplifiée les institutions d'assurance qui remplissent certaines conditions énumérées dans le projet. Si une institution d'assurance satisfait à ces conditions, elle peut prétendre à être soumise à la surveillance simplifiée. Les conditions déterminantes sont indiquées dans cet article, de sorte que nous pouvons y renvoyer pour les détails. Les éléments suivants méritent cependant d'être plus particulièrement relevés:

- La surveillance simplifiée ne s'applique qu'aux institutions suisses d'assurance sur la vie. Dans les branches accidents et dommages, l'assujettissement des institutions d'assurance à la surveillance ordinaire ne présente pas de difficultés, la LG n'étant pas applicable. La surveillance ordinaire peut être aménagée de façon suffisamment souple pour permettre de tenir compte de certaines particularités, par exemple dans l'assurance des animaux. C'est pourquoi il nous paraît justifié de limiter la surveillance simplifiée aux institutions d'assurance sur la vie.
- Pour distinguer les institutions d'assurance soumises à la surveillance ordinaire de celles qui sont assujetties à la surveillance simplifiée, il n'est pas possible de se fonder sur leur forme juridique, car il suffirait alors de choisir une forme juridique appropriée pour échapper facilement à la surveillance ordinaire. C'est pourquoi le projet fait dépendre d'autres éléments la délimitation des régimes de surveillance.
- Ad lettre *a*: comme il ressort du texte des lettres *a* et *b*, l'activité accessoire vise l'activité des institutions fondatrices (associations, sociétés coopératives ou institutions similaires). Sont également soumises à la surveillance simplifiée les institutions interentreprises de prévoyance en faveur du personnel de plusieurs employeurs privés, constituant une activité accessoire d'une association, d'une société coopérative ou d'une institution similaire, s'il n'existe pas de liens économiques et financiers étroits entre ces employeurs (art. 4, 1^{er} al., let *c*). En revanche, les institutions d'assurance dont l'activité en la matière n'est pas seulement une activité accessoire d'une association fondatrice (caisses d'associations ayant l'assurance pour but) sont soumises à la surveillance ordinaire.
- Ad lettre *b*: dans cette disposition on entend également par employeurs les personnes de condition indépendante et leur personnel. Des rentes de veuves

et d'orphelins peuvent aussi être allouées en cas de décès de ces assurés. Nous aurons la compétence de fixer un nombre minimum d'assurés par voie d'ordonnance. Il s'agit ainsi d'éviter que la surveillance simplifiée ne soit appliquée à des institutions d'assurance offrant une compensation insuffisante des risques.

- Ad lettre *c*: au sujet de la limitation territoriale, il sera notamment possible d'assurer aussi les personnes occupées à l'étranger par un employeur domicilié en Suisse. Cela permettra de garder dans l'institution d'assurance en Suisse le travailleur qui est envoyé à l'étranger pour une courte période seulement. D'autres cas pouvant se présenter dans l'assurance d'associations pour lesquels la continuation de l'assurance à l'étranger est souhaitable (p. ex. pour des travailleurs indépendants), des exceptions à la limitation territoriale sont réservées dans le projet, si les circonstances le justifient.
- Ad lettre *d*: quant à la limitation du nombre des combinaisons d'assurance, l'ordonnance d'exécution en réglera les détails.
- Lorsqu'il s'agit d'examiner si une institution d'assurance doit être soumise à la surveillance simplifiée ou à la surveillance ordinaire, on peut certes constater qu'elle ne remplit pas formellement toutes les conditions requises pour l'application de la surveillance simplifiée (1^{er} al.), mais qu'il n'y a matériellement pas de besoin d'assujettissement à la surveillance ordinaire. C'est pourquoi nous vous proposons au 2^e alinéa de donner au Département fédéral de justice et police la compétence de soumettre à la surveillance simplifiée des institutions d'assurance sur la vie assujetties à la surveillance, mais qui ne remplissent pas toutes les conditions du 1^{er} alinéa, tout en présentant des aspects similaires.

Les institutions d'assurance soumises à la surveillance simplifiée devraient être, outre des assurances de membres, presque uniquement des institutions réalisant la prévoyance professionnelle. Nous avons proposé dans le projet de loi sur la prévoyance professionnelle que le Conseil fédéral puisse décider dans certains cas que la surveillance en matière de prévoyance professionnelle est exercée par la Confédération et non par les cantons. Entrent dans cette catégorie tout particulièrement les institutions assujetties à la surveillance simplifiée des assurances. Etant donné que dans ces cas la surveillance prévue par le droit des fondations sera également exercée par la Confédération, on disposerait des conditions nécessaires à la coordination des divers types de surveillance. Les autorités fédérales compétentes seront désignées par voie d'ordonnance. Nous envisageons de donner au Bureau fédéral des assurances la compétence pour toutes les questions relatives à la solvabilité. Tous les aspects concernant la prévoyance professionnelle et la surveillance des fondations seront en principe du ressort de l'Office fédéral des assurances sociales (cf. Message du Conseil fédéral du 19 décembre 1975 à l'appui d'un projet de loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité - FF 1976 I 117, ch. 533).

Chapitre 3: Agrément

Article 7 (Obligation)

Il est nécessaire d'avoir un agrément pour traiter des affaires d'assurance soumises à la surveillance. C'est le Département fédéral de justice et police qui décide de l'assujettissement à la surveillance. L'article 7 où est fixée l'obligation d'obtenir l'agrément implique l'interdiction de traiter des affaires d'assurance sans autorisation, telle qu'elle figure actuellement dans la loi sur la surveillance (art. 3, 2^e al., LSA). Il ne s'agit donc pas d'une modification matérielle. Le contenu positif de l'article 7 correspond entièrement à la formulation négative actuelle de l'article 3, 2^e alinéa, LSA. La sanction en cas de violation de l'obligation d'obtenir l'agrément (art. 3 et 7) figure à l'article 50, 1^{er} alinéa.

L'agrément doit être requis pour chaque branche d'assurance. Un agrément général pour l'exploitation de toutes les branches d'assurance n'est pas possible en raison du principe de la séparation des branches (art. 13). Nous envisageons d'énumérer les branches d'assurance entrant en ligne de compte dans l'ordonnance sur la surveillance où devrait être également réglée la délimitation des différentes branches.

Article 8 (Demande d'agrément)

Le 1^{er} alinéa énumère les principaux éléments du plan d'exploitation qui doit être approuvé, c'est-à-dire l'ensemble des renseignements permettant de constater la situation et l'organisation de l'institution d'assurance et de l'activité qu'elle envisage, renseignements sur la base desquels l'agrément est accordé (Koenig, Schweiz. Privatversicherungsrecht, Berne 1967, 3^e éd., p. 54).

L'octroi de l'agrément coïncide avec l'approbation, selon l'article 9, des imprimés, pièces et documents demandés au 1^{er} alinéa, lettre *f*. L'obligation de faire approuver ce matériel par la suite découle de l'article 19. Les imprimés, pièces et documents (1^{er} al., let. *f*) qui doivent être remis en sus des statuts et des tarifs (1^{er} al., let. *d* et *f*) avec la demande d'agrément, seront mentionnés dans l'ordonnance d'exécution.

Article 9 (Conditions de l'agrément)

Si les conditions exigées par le droit de surveillance sont remplies, l'agrément doit être accordé à l'institution d'assurance requérante pour les branches d'assurance mentionnées dans la demande. Il n'y a pas d'examen de la question du besoin car cet examen serait contraire au principe de la liberté du commerce et de l'industrie. La durée de l'agrément n'est pas limitée. En accordant l'agrément, la Confédération n'assume aucune responsabilité.

L'octroi de l'agrément dépend aussi de la possibilité d'approuver le plan d'exploitation dont font également partie, selon l'article 8, 1^{er} alinéa, lettre *f*, les tarifs et les imprimés, pièces et documents relatifs à l'assurance.

Article 10 (Garantie)

Cette disposition doit être mise en rapport avec les articles 9 et 41, de sorte que, si l'organisation ou la conduite des affaires d'une institution d'assurance n'offrent pas ou n'offrent plus la garantie nécessaire aux assurés, l'agrément est également refusé ou retiré.

Article 11 (Forme juridique)

Il se justifie de limiter à la société anonyme et à la société coopérative les formes juridiques admises, car elles garantissent la stabilité et la continuité nécessaires. Une telle garantie n'existerait pas dans une société simple ou en nom collectif ni même pour une personne physique. A titre exceptionnel on pourrait admettre une société à responsabilité limitée. De plus, une exception a été prévue principalement par égard aux assureurs du Lloyd's qui sont autorisés à pratiquer l'assurance en Suisse bien qu'ils n'aient pas la personnalité juridique selon le droit suisse.

Pour les institutions d'assurance soumises à la surveillance simplifiée, la forme juridique de la société coopérative (art. 331, 1^{er} al., CO) pourra entrer en ligne de compte, outre celle de la fondation, tandis que celle de la société anonyme ne se présentera tout au plus que dans des cas exceptionnels.

Article 12 (Activité étrangère à l'assurance)

Le principe selon lequel les institutions autorisées à exploiter l'assurance n'exercent une activité que dans le domaine de l'assurance est admis implicitement par la législation en matière de surveillance, les agréments donnés aux institutions d'assurance surveillées en vue de l'exercice d'une activité en matière d'assurance de même que par les instructions et décisions des autorités de surveillance. En 1962, le Département fédéral de justice et police a été amené à donner au Bureau fédéral des assurances des instructions concernant l'approbation des plans d'exploitation des institutions d'assurance assujetties à la surveillance. Selon ces instructions, les institutions d'assurance ne sont pas autorisées à pratiquer des opérations étrangères à l'assurance, telles que des opérations de banque et d'encaissement. Elles ne sont pas non plus autorisées à constituer une entreprise pratiquant des opérations étrangères à l'assurance ou exploitant un fonds de placement ni à exercer sur une telle entreprise ou un tel fonds une influence prépondérante. Une liaison étroite, dans le domaine des finances, du personnel et de l'organisation, entre une institution d'assurance assujettie à la surveillance et une entreprise non surveillée risque en effet de remettre en question les fondements de la surveillance matérielle exercée par l'Etat. Une surveillance ne peut être efficace que si elle s'étend à l'ensemble de l'activité exercée, ce qui implique que l'institution d'assurance limite son activité à l'assurance et ne soit pas liée à une entreprise pratiquant des opérations étrangères à ce domaine. Ce n'est qu'à cette condition que l'on peut éviter que le développement peu sûr d'une entreprise non surveillée n'ait des répercussions sur l'entreprise d'assurance surveillée et que les assurés, qui par exemple dans

l'assurance sur la vie confient une partie importante de leur épargne aux institutions d'assurance, ne courent un risque supplémentaire en raison d'activités étrangères à l'assurance ou de liens avec une entreprise exerçant de telles activités. Nous estimons opportun de faire figurer dans la loi ce principe important pour la pratique de la surveillance. Selon ce principe, les institutions d'assurance soumises à la surveillance ne sont pas autorisées à pratiquer des opérations étrangères à l'assurance telles que des opérations de banque et d'encaissement. Elles ne doivent pas être autorisées non plus à créer une entreprise pratiquant des opérations étrangères à l'assurance, par exemple un fonds de placement, ou à exercer une influence prépondérante sur une telle entreprise. Cependant le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions si les circonstances le justifient.

Article 13 (Séparation des branches)

Les raisons de la séparation des branches, telle qu'elle est réglée aux alinéas 1 à 3, sont avant tout de nature technique et économique, mais aussi juridique (rapport du Bureau fédéral des assurances pour 1958, p. 13 et 14). La séparation des branches s'impose principalement parce que les deux autres lois d'exécution de l'article 34, 2^e alinéa, cst. (LC et LG) n'ont pas prévu de garantie matérielle pour les branches autres que l'assurance sur la vie où une telle garantie existe et que, surtout dans les assurances contre les dommages et la responsabilité civile, le risque de catastrophe est plus grand. C'est pourquoi, dans l'intérêt des assurés et conformément à la pratique suivie jusqu'ici en matière de surveillance, nous vous proposons le système de la séparation des branches. Cette séparation constitue l'une des conditions d'octroi de l'agrément.

La règle du 1^{er} alinéa vaut également pour les sociétés étrangères d'assurance toutes branches qui pratiquent dans leur pays d'origine l'assurance contre les accidents et les dommages conjointement avec l'assurance sur la vie. Elles ne peuvent pas obtenir en Suisse d'agrément pour pratiquer l'assurance sur la vie, mais seulement pour les autres branches. Par contre, il leur est loisible de pratiquer la branche vie en Suisse en créant une filiale (institution d'assurance sur la vie assujettie à la surveillance).

La disposition du 3^e alinéa est destinée à nous permettre, conformément à la pratique suivie jusqu'ici, d'autoriser les assureurs qui n'exploitent pas la branche vie à compléter les prestations de certaines assurances de type populaire par une petite indemnité au décès par suite de maladie ou d'accident. Cela vaut principalement pour l'assurance par abonnement à un périodique.

Afin d'éviter des conflits d'intérêts, l'autorité de surveillance n'a jusqu'ici autorisé la pratique de l'assurance de la protection juridique active, en matière civile ou pénale, que par des institutions d'assurance ne pratiquant pas d'autres branches. Par contre, il est admis que les institutions assurant les dommages pratiquent l'assurance de la protection juridique passive, en matière civile ou pénale, en liaison avec l'assurance de la responsabilité civile. La norme de compétence du 4^e alinéa permet de poursuivre la pratique actuelle, qui a donné satisfaction.

Article 14 (Conditions complémentaires pour les institutions étrangères)

Le 1^{er} alinéa exige que les institutions d'assurance étrangères, au moment du dépôt de la demande d'agrément, aient exercé une activité en matière d'assurance directe depuis trois ans au moins dans leur pays d'origine; cette disposition a pour but d'empêcher une institution d'assurance étrangère de faire ses premières expériences sur le marché suisse. En outre, l'autorité suisse de surveillance peut ainsi juger la situation et l'évolution de la structure technique et financière de l'institution d'assurance étrangère et se prononcer en connaissance de cause sur la demande d'agrément. D'autres pays connaissent également des exigences analogues: ainsi l'Autriche, le Danemark, la France et l'Italie exigent trois ans d'activité dans le pays d'origine (l'Italie même dix ans pour l'assurance sur la vie), la République fédérale d'Allemagne, la Belgique (pour l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles), l'Espagne et le Luxembourg cinq ans, la Norvège et la Turquie dix ans.

Les conditions prévues au 2^e alinéa permettent de centraliser l'ensemble des affaires suisses de l'institution d'assurance étrangère. Le mandataire général, responsable vis-à-vis de l'autorité de surveillance, est en même temps le chef effectif et qualifié des affaires suisses. Il est prévu que, dans la future ordonnance sur la surveillance, on ne se fondera plus sur le critère de la nationalité lors de la nomination d'un mandataire général pour la Suisse, mais uniquement sur les connaissances en matières d'assurance et sur le domicile en Suisse. La Suisse pourra alors renoncer à la réserve qu'elle avait faite à ce sujet à propos du Code de la libération de l'OCDE et donner suite à une recommandation faite dans ce sens par le Conseil de cette organisation. De plus, l'article 30 institue le siège des affaires suisses comme for ordinaire et for de la poursuite pour l'ensemble de celles-ci; ces deux fors ne dépendent ainsi plus du domicile d'une personne physique, c'est-à-dire de celui du mandataire général (cf. art. 13 LC), mais du siège d'un établissement stable, prescrit par le droit de surveillance. Cette solution permet de renoncer à imposer la création d'une succursale spéciale, inscrite au registre du commerce (art. 642, 3^e al., et 837, 3^e al., CO), comme on l'exige dans les pays voisins.

Article 15 (Couverture pour les institutions d'assurance en faveur du personnel)

De l'avis du Tribunal fédéral (ATF 91 I 374), lorsqu'une institution d'assurance qui n'est pas autorisée à pratiquer la branche vie en Suisse couvre les risques assumés par une institution de prévoyance en faveur du personnel non soumise à la surveillance (caisses de pensions), ces opérations doivent être considérées en principe et en l'absence d'une disposition contraire de la législation sur la surveillance, comme de la réassurance. Ce n'est que si la garantie d'assurance fournie par l'assureur en question s'étendait, en violation de l'obligation d'obtenir l'agrément, à tous ou presque tous les risques assumés par l'institution de prévoyance en faveur du personnel, que ladite garantie constituerait une opération directe d'assurance sur la vie pour laquelle une autorisation de pratiquer cette branche serait nécessaire. La couverture de tels

risques, en particulier de la composante épargne, au titre de réassurance auprès d'un assureur n'exploitant pas la branche vie pourrait cependant avoir de fâcheuses conséquences pour les assurés, dont les prétentions ne seraient pas garanties matériellement. C'est pourquoi nous vous proposons que de telles couvertures ne soient qualifiées de réassurances qu'à des conditions bien déterminées. C'est une ordonnance qui déterminera les conditions et proportions dans lesquelles la couverture donnée par des institutions d'assurance suisses ou étrangères pourra être considérée comme de la réassurance et par conséquent sera permise sans agrément pour l'assurance directe sur la vie. L'ordonnance exigera en particulier que l'institution d'assurance en faveur du personnel supporte elle-même une partie importante de ses engagements d'assurance. Si les conditions fixées par l'ordonnance devaient ne pas être remplies, on serait alors en présence d'assurance directe sur la vie et non pas de réassurance.

Article 16 (Intermédiaires)

L'activité d'intermédiaire en faveur d'une institution d'assurance assujettie à la surveillance ne possédant pas d'agrément est assimilée à une activité non autorisée en matière d'assurance (art. 3 et 7).

Pour l'assurance collective et conformément à la pratique suivie jusqu'ici par l'administration, c'est dorénavant aux termes de la loi elle-même (2^e al.) que le preneur d'assurance sera considéré comme un intermédiaire, à qui, par conséquent, le 1^{er} alinéa sera également applicable. Certes, du point de vue du droit privé, c'est l'entreprise ou l'association ou, à leur place, une fondation qui est preneur d'assurance, mais du point de vue du droit de surveillance la situation est la même que si l'entreprise ou l'association ou la fondation servait d'intermédiaire pour conclure des contrats individuels en faveur des travailleurs ou des membres de l'association auprès d'une institution d'assurance qui n'est pas autorisée à exercer son activité en Suisse. Selon le 2^e alinéa, le Conseil fédéral peut prévoir, par voie d'ordonnance, des exceptions à ce principe dans les cas où il n'y a pas de nécessité impérieuse de traiter le preneur d'une assurance collective comme un intermédiaire.

Chapitre 4: Contenu de la surveillance

Articles 17 et 18 (Pouvoirs en matière de surveillance)

Les pouvoirs des autorités de surveillance et les limites dans lesquelles elles peuvent intervenir sont fondamentalement différents suivant qu'il s'agit d'institutions d'assurance suisses ou étrangères.

En ce qui concerne les institutions suisses d'assurance, l'article 17, 1^{er} alinéa, énonce tout d'abord expressément, à propos de l'étendue territoriale de la surveillance, le principe suivant lequel l'autorité suisse a la compétence de surveillance générale portant sur l'ensemble des affaires suisses et étrangères. Vu le caractère international de l'assurance, la pratique des autorités de contrôle suisses et étrangères, en accord avec la doctrine, est toujours partie du principe

que la surveillance doit s'étendre à l'ensemble des affaires, y compris celles qui sont faites au-delà des frontières nationales. En vertu de cette large compétence, l'autorité de surveillance doit contrôler l'ensemble de l'activité de l'institution d'assurance, notamment l'observation des prescriptions légales et le respect du plan d'exploitation. Relevons à ce sujet que l'activité d'une institution d'assurance suisse dans un pays étranger est soumise à la législation de surveillance de ce pays et que celui-ci revendique à l'égard des succursales de sociétés suisses une compétence semblable à celle qui est attribuée à l'autorité suisse de surveillance. Il faut tenir convenablement compte de cette situation dans l'exercice de la surveillance sur l'ensemble des affaires d'une institution d'assurance suisse. L'article 17, 2^e alinéa, contient des règles supplémentaires de surveillance concernant uniquement l'activité en Suisse.

Pour ce qui est des institutions d'assurance étrangères, l'autorité de surveillance contrôle avant tout, selon l'article 18, leurs affaires suisses. Elle doit veiller, en considération du portefeuille suisse, au maintien de leur solvabilité et au respect du plan d'exploitation approuvé ainsi qu'à l'observation des prescriptions de la législation suisse relatives à la surveillance de l'activité en Suisse.

Article 19 (Modification du plan d'exploitation)

Les modifications du plan d'exploitation doivent à leur tour être approuvées. Entrent dans cette catégorie notamment les imprimés, pièces et documents (tarifs, conditions générales d'assurance, etc.) modifiés ou introduits après l'octroi de l'agrément et soumis au contrôle selon l'article 8, 1^{er} alinéa, lettre *f*, qui devra être précisé par voie d'ordonnance (art. 43, 1^{er} al., let. *b*). Pour que la surveillance des assurances produise son effet préventif, il faut que les modifications du plan d'exploitation ne puissent être appliquées qu'après avoir fait l'objet d'une autorisation de police du commerce (approbation), ce qui est conforme à la pratique en vigueur et à la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 80 I 66).

Article 21 (Examen des tarifs)

Ce projet détermine pour la première fois l'étendue des tâches et de la compétence du Bureau fédéral des assurances en ce qui concerne l'examen des tarifs.

Selon la pratique en vigueur jusqu'ici, lors de l'examen des projets de tarifs et des calculs et statistiques qui doivent les accompagner, l'autorité de surveillance a la double tâche suivante:

- Les tarifs proposés ne doivent pas être trop bas afin que soit garantie la solvabilité de l'assureur et que, par conséquent, l'exécution correcte des contrats soit possible dans l'intérêt des assurés ou des lésés. Il s'agit donc de la limite inférieure des primes. Si les taux minimums indispensables du point de vue de la technique des assurances ne sont pas atteints, l'autorité de surveillance doit intervenir et prendre garde que des primes trop faibles ne soient pas appliquées, par exemple pour des raisons de concurrence.

- Mais l'autorité de surveillance doit aussi veiller à ce que les assurés ne doivent pas payer de primes trop élevées. Celui qui n'est pas un spécialiste n'est en effet généralement pas en mesure de comprendre parfaitement les aspects fort compliqués des questions d'assurance; cela est particulièrement vrai en ce qui concerne le calcul des primes et les bases techniques qui servent à son établissement. Selon la pratique du Bureau fédéral des assurances, il fallait combattre les primes trop élevées en contrôlant la justesse. Le Bureau fédéral des assurances estimait être en accord en cela avec la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle son intervention pour limiter le montant des primes était précisément justifiée par le fait que le non-spécialiste n'est pas à même de juger de la justesse des primes (ATF 76 I 242).

Or le Tribunal fédéral, dans un arrêt du 2 février 1973 (ATF 99 Ib 51, c. 4 et 5) concernant des tarifs approuvés dans la branche responsabilité civile pour véhicules automobiles, a examiné les limites de la compétence du Bureau fédéral des assurances lors de l'approbation de tels tarifs. D'après le Tribunal fédéral, l'obligation faite à l'autorité de surveillance de protéger les assurés contre une lésion de leurs intérêts n'implique pas, selon le droit actuel, la compétence de déterminer les primes «justes» et de les déclarer obligatoires. Entre la prime encore suffisante sur le plan technique et la prime surfaite, il existe une marge à l'intérieur de laquelle l'assureur est libre de fixer la prime. Le Bureau fédéral des assurances et en cas de recours, le Département fédéral de justice et police, devraient lors du contrôle des tarifs déterminer des montants minimums et des maximums afin de délimiter la marge dont jouissent les assureurs pour fixer les primes. Selon cet arrêt du Tribunal fédéral, le Bureau fédéral des assurances ne peut pas examiner les primes quant à leur justesse.

D'après la conception élaborée par le Groupe d'étude de l'assurance de la responsabilité civile pour véhicules automobiles, l'autorité de surveillance doit toutefois disposer d'une compétence plus étendue lors de l'examen des tarifs de cette branche (art. 38 et 39 du projet; ch. 235 du message; rapport du Groupe d'étude de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles au Département fédéral de justice et police du 1^{er} octobre 1974). Les autorités de surveillance devraient être en mesure d'examiner, sur la base des données statistiques, les calculs de tarifs que doivent présenter l'ensemble des assureurs et de déterminer les primes qu'elles estiment justes. La Commission des cartels s'est exprimée de façon analogue. Dans son rapport concernant «L'état de la concurrence dans l'assurance-responsabilité civile pour les véhicules à moteurs en Suisse», cette commission a exprimé le point de vue qu'il y avait lieu de renforcer la surveillance de l'aménagement du tarif et de la fixation des primes et qu'il fallait en particulier veiller à ce que le tarif ne soit pas trop élevé. C'est pourquoi le groupe d'étude a tout d'abord envisagé de proposer une disposition légale de compétence en vertu de laquelle, dans l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles, l'examen des tarifs devait porter sur le point de savoir s'ils sont conformes au risque et aux frais (contrôle

de la justesse). Finalement, il a recommandé au Bureau fédéral des assurances d'examiner si sa compétence lors de l'approbation de tarifs ne devrait pas faire l'objet d'une disposition générale de la future loi sur la surveillance.

Une réglementation expresse du contrôle de la justesse des tarifs de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles pourrait faire croire que la compétence ou la nécessité d'un tel contrôle n'existent pas pour les autres branches d'assurance. Tel ne peut pas être le sens de la conception de la loi sur la surveillance. Le but de protection visé par la surveillance lors de l'examen des tarifs est fondamentalement le même pour toutes les branches d'assurance. C'est pourquoi il s'impose d'établir ce principe sur un plan général, pour toutes les branches d'assurance. Selon sa réponse du 8 mars 1972 à la consultation relative à l'avant-projet de nouvelle loi sur la surveillance des assurances, la Commission des cartels verrait avec satisfaction que cette loi prévoit expressément – sans limitation à une branche d'assurance quelconque – la compétence du Bureau fédéral des assurances d'intervenir contre des primes trop élevées. L'article 21 du projet contient maintenant une telle règle générale qui permet de poursuivre la pratique administrative actuelle du contrôle de la justesse des primes, tout en laissant à l'autorité de surveillance la possibilité de tenir compte des particularités des diverses branches d'assurance lors d'un tel contrôle. C'est ainsi que le Bureau fédéral des assurances s'est montré plus exigeant dans l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles que dans le cas de branches d'assurance non obligatoires. Ce contrôle a lieu dans la procédure d'approbation selon les articles 9 et 19 du projet.

Certains passages de l'arrêt précité pourraient laisser supposer que le Tribunal fédéral considère comme contraire au principe constitutionnel de la liberté du commerce et de l'industrie la pratique suivie jusqu'ici par l'autorité de surveillance consistant à examiner aussi la justesse des primes. A la demande du Département fédéral de justice et police, la question de droit constitutionnel liée à ce problème a été étudiée, à l'occasion de l'examen des tarifs de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles, par un spécialiste du droit public (avis de droit du professeur H. Huber, du 2 mai 1974; cf. ch. 5). L'expert estime que la conception élaborée par le groupe d'étude concernant un nouveau régime de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles (art. 38 et 39) – qui en outre doit également garantir un contrôle de la justesse des primes de cette branche d'assurance – est en harmonie avec la constitution. La question de la constitutionnalité de la règle générale de l'article 21 du projet n'a cependant pas été examinée dans l'avis de droit susmentionné puisque cet article n'existait pas encore à l'époque et qu'un tel examen serait sorti du cadre du mandat confié à l'expert. A notre avis, la conclusion figurant au chiffre 5, qui affirme la constitutionnalité du contrôle de la justesse des primes dans l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles, est aussi valable par analogie pour la règle fondamentale de l'article 21 où ce contrôle est prévu pour toutes les branches d'assurance.

Article 22 (Bilan)

Le 1^{er} alinéa, 2^e phrase, a été introduit à cause des réassureurs qui exercent leur activité sur un plan international, car il leur serait souvent difficile, voire impossible en raison de la réception tardive des décomptes des assureurs directs (cédants), de présenter dans le délai imparti par le code des obligations un compte annuel satisfaisant aux règles de sincérité du bilan. La norme de compétence du 1^{er} alinéa, 3^e phrase, ne concerne naturellement que les institutions suisses d'assurance puisque les institutions étrangères ne sont pas soumises au code des obligations.

Article 23 (Rapport)

Le délai prescrit par le 1^{er} alinéa vaut également pour les institutions d'assurance étrangères. Celles-ci doivent, en vertu de la disposition figurant au 2^e alinéa, tenir une comptabilité claire et complète de leurs affaires suisses. Le rapport des institutions d'assurance étrangères sur l'ensemble de leur activité doit contenir tous les renseignements nécessaires à l'appréciation de leur solvabilité.

Pour les institutions d'assurance soumises à la surveillance simplifiée, on prévoit un rapport réduit, adapté à leur situation particulière. Un bilan complet et, par conséquent, un rapport détaillé ne pourraient être exigés que les années où, selon l'article 32, les réserves techniques sont calculées exactement. Dans les années intermédiaires, les institutions d'assurance n'auront à fournir que des renseignements succincts pouvant être établis sans difficultés et qui donneront à l'autorité de surveillance un aperçu de leur situation et de leur développement (p. ex. recettes et dépenses, capitaux placés, renseignements statistiques concernant l'effectif).

L'exécution d'une surveillance offrant toutes garanties ainsi que l'obligation faite à l'autorité de surveillance par l'article 26 d'établir et de publier chaque année un rapport sur la situation des institutions d'assurance soumises à la surveillance impliquent que les rapports fournis par ces institutions soient présentés de façon uniforme. Il paraît cependant opportun que les nombreux renseignements à fournir avec le rapport sur les trois domaines de l'assurance – vie, accidents et dommages, réassurance – ne soient plus définis dans la loi comme jusqu'ici (art. 5 à 7 LSA). C'est pourquoi le projet prévoit que les rapports des institutions d'assurance soumises à la surveillance doivent être établis d'après les directives de l'autorité de surveillance. Ces directives s'inspireront de l'actuelle loi sur la surveillance et de la pratique en vigueur.

Article 24 (Obligation de renseigner)

Ces informations, qui doivent être fournies seulement sur demande, s'ajoutent aux renseignements à livrer au cours de la procédure d'agrément (art. 8 s.) et aux renseignements à fournir périodiquement pendant toute la

durée de la surveillance (art. 19 à 24). Cette disposition est d'une grande importance pratique, notamment à l'occasion des inspections auxquelles le Bureau fédéral des assurances procède au siège des institutions d'assurance soumises à la surveillance.

Article 25 (Emolument)

L'émolument est perçu avant tout pour couvrir les frais de l'administration dont font partie non seulement les dépenses devant figurer dans le compte d'Etat à la rubrique «Bureau des assurances», mais également les autres frais occasionnés par la surveillance des assurances, comme ceux de locaux, de nettoyage des bureaux, de chauffage, d'électricité, de téléphone, qui sont mentionnés sous d'autres postes du compte d'Etat. L'émolument sert aussi à couvrir les dépenses liées à la surveillance des assurances qui incombent dans une mesure sans cesse croissante à d'autres services de la Confédération; nous pensons plus particulièrement aux travaux et aux frais toujours plus importants qu'ont à assumer les services suivants: Département fédéral de justice et police, Division de la justice, Division de la police, Ministère public de la Confédération, Service des recours du Département fédéral de justice et police, services du Département politique fédéral et du Département fédéral de l'économie publique en relation avec des questions internationales traitées par exemple à l'OCDE et à la CEE, Administration des finances du Département fédéral des finances et des douanes.

Selon le projet, l'émolument est fixé en principe à un pour mille du montant annuel des primes encaissées en Suisse. Mais un émolument minimum de 500 francs a été prévu, étant donné qu'avec un taux de un pour mille certaines institutions d'assurance auraient à payer des émoluments beaucoup trop faibles eu égard aux dépenses que cause leur surveillance, et compte tenu du fait que ces institutions occasionnent souvent d'importants travaux à l'autorité de surveillance. Afin de pouvoir tenir compte d'éventuels changements de situation, par exemple dans le domaine des frais, le Conseil fédéral a la faculté d'augmenter l'émolument jusqu'à 2 pour mille de même que l'émolument minimum jusqu'à 1000 francs. D'un autre côté, le Conseil fédéral peut dispenser totalement ou partiellement du paiement de l'émolument les institutions d'assurance soumises à la surveillance simplifiée, afin de ne pas rendre encore plus difficile la création de telles institutions.

Article 26 (Rapport de l'autorité de surveillance)

C'est à dessein que cette disposition est rédigée d'une façon générale, laissant ainsi à l'autorité de surveillance une grande liberté dans le choix des renseignements qui doivent être publiés au sujet des institutions d'assurance soumises à la surveillance. Dans ses publications, l'autorité de surveillance tiendra compte dans la mesure du possible des besoins d'information du public. En principe elle continuera à fournir des indications concernant les affaires

suisse de toutes les institutions d'assurance surveillées ainsi que sur l'ensemble des affaires des institutions suisses d'assurance, soit les comptes de profits et pertes et les bilans de même que les résultats par branche et genre d'assurance.

Les problèmes de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles feront également l'objet d'un chapitre spécial. Afin de fournir une information aussi complète que possible, l'autorité de surveillance a déjà étendu peu à peu le cercle des renseignements contenus dans son rapport au sujet de cette branche d'assurance et publié notamment les résultats des statistiques déterminantes. Cette publication sera imposée légalement selon le projet (art. 38, 5^e al.). Mais de toute façon la pratique suivie jusqu'ici doit être maintenue. Conformément aux recommandations du groupe d'étude, l'autorité de surveillance examinera périodiquement s'il est nécessaire et possible d'étendre l'information du public.

Chapitre 5: Lieu d'exécution, for et for de la poursuite

Articles 27 à 31

Les dispositions de ce chapitre astreignent les institutions d'assurance soumises à la surveillance, suisses et étrangères, à prévoir pour les affaires suisses un lieu d'exécution au domicile suisse de l'ayant droit et à reconnaître les fors mentionnés aux articles 29 et 30 qui viennent s'ajouter au for constitutionnel du domicile du débiteur (art. 59 cst.). Les dispositions de ce chapitre concernant le lieu d'exécution, le for et le for de la poursuite constituent un tout et sont impératives. Si l'application de ce chapitre est limitée à l'assurance directe, c'est parce que les partenaires des assureurs directs ne sont en général pas des spécialistes de l'assurance et que, par conséquent, ils sont seuls à avoir besoin d'une telle protection. Les dispositions spéciales de ce chapitre ne sont pas valables pour les institutions d'assurance soumises à la surveillance simplifiée, car, si elles l'étaient, il y aurait des règles différentes selon que l'institution d'assurance est soumise à la surveillance simplifiée ou qu'elle a conclu un contrat d'assurance de groupe avec une institution d'assurance sur la vie soumise à la surveillance.

Chapitre 6: Dispositions particulières à la surveillance simplifiée

La surveillance simplifiée que nous vous proposons dans les articles 32 à 37 diffère de la surveillance ordinaire essentiellement en ce que les exigences relevant du droit de surveillance sont moins sévères pour les institutions d'assurance qui lui sont soumises, tant lors de l'octroi de l'agrément qu'en ce qui concerne la surveillance en cours d'activité. Cependant il y a lieu d'exercer sur ces institutions d'assurance comme sur celles qui sont soumises à la surveillance ordinaire un contrôle matériel, même simplifié. Les dispositions de détail figureront dans l'ordonnance sur la surveillance. La commission d'experts a déjà élaboré les bases d'une telle ordonnance.

Une surveillance simplifiée a été introduite dès le 1^{er} mars 1974 (ordonnance du 17 septembre 1973 concernant une surveillance simplifiée des institutions d'assurance sur la vie, RS 961.051). Cette réglementation devait cependant respecter les principes du droit de surveillance en vigueur. La solution qui vous est maintenant proposée dans le projet de loi va plus loin que l'ordonnance susmentionnée, car des dispositions de la LC, de la LG et de la LCA sont modifiées par cette révision de la loi.

Articles 32 et 33 (Tarif et réserves techniques)

Pour toute institution d'assurance, la méthode de financement et le choix judiciaires des bases techniques ont la plus grande importance. Les principes éprouvés de la technique des assurances ne doivent pas être méconnus non plus par les institutions d'assurance soumises à la surveillance simplifiée. Il ressortira de l'ordonnance, qui réglera plus en détail le problème des marges de sécurité minimales, comment ces marges doivent être calculées selon la nature et l'étendue du risque. Les marges de sécurité minimales prévues pour les bases de calcul des tarifs et des réserves techniques sont plus faibles que celle qui sont exigées dans le cadre de la surveillance ordinaire (art. 32, 2^e al., et 33, 1^{er} al.). Dans l'ordonnance d'exécution il sera précisé qu'en ce qui concerne la mortalité et l'invalidité, les bases techniques doivent être adaptées au cercle des personnes assurées et être accessibles à l'autorité de surveillance. L'ordonnance contiendra également des règles relatives au taux d'intérêt technique admissible.

Article 34 (Réserve)

La réserve à constituer en vertu de cet article en plus des réserves techniques (art. 33, 1^{er} et 2^e al.) est destinée en premier lieu à compenser les fluctuations normales du risque et à faire face à d'éventuelles pertes de capital. Le niveau de la réserve ne peut pas être fixé d'avance dans la loi, car il dépend du genre et de l'importance du risque supporté en compte propre par l'institution d'assurance. Toutefois, vu l'existence de la clause d'adaptation dont il est question à l'article 37, elle pourra être moins élevée que dans le cas des institutions d'assurance soumises à la surveillance ordinaire. Il sera cependant précisé dans l'ordonnance que lorsqu'il s'agit de fixer le montant de cette réserve, on ne peut tenir compte de la clause d'adaptation que dans une mesure limitée.

Article 35 (Bilan)

Il convient de donner à l'autorité de surveillance la compétence d'édicter pour les institutions d'assurances soumises à la surveillance simplifiée des règles d'évaluation aussi simples que possible en dérogation à celles du code des obligations.

Article 36 (Valeurs de règlement)

L'examen de l'équité des valeurs de règlement est limité aux institutions d'assurance d'associations, auprès desquelles une association professionnelle

assure ses membres. L'obligation de procéder à ce contrôle et la compétence de l'autorité de surveillance doivent être réglementées spécialement dans cette loi, car les articles 91 et 92 LCA concernant les valeurs de règlement ne sont pas applicables dans le cas de la surveillance simplifiée, d'après la nouvelle rédaction de l'article 101 LCA (art. 54 du projet). Par contre cet examen auquel procède l'autorité de surveillance n'est pas requis pour les institutions d'assurance d'associations où il existe une relation employeur/travailleur, les articles 331 b et c CO prévoyant ce qui est nécessaire en pareil cas.

Le rachat peut certes être exclu par le règlement. L'ordonnance précisera cependant les conditions du remboursement des cotisations lorsque l'assurance prend fin.

Article 37 (Clause d'adaptation)

On admet pour la surveillance simplifiée une dotation en capital plus faible et l'on impose des bases techniques moins sévères ainsi qu'une garantie moins étendue que pour la surveillance ordinaire. C'est pourquoi une augmentation des contributions ou une réduction des prestations doivent toujours être possibles dans les cas de surveillance simplifiée, afin qu'un éventuel déficit technique puisse être éliminé.

Chapitre 7: Dispositions particulières à l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles

Articles 38 et 39 (cf. ch. 235.2)

Chapitre 8: Fin de l'exploitation

Articles 40 à 42 (Transfert volontaire du portefeuille suisse)

Les dispositions de l'article 40 correspondent en substance à l'article 18 LC. Elles ont été reprises dans la loi sur la surveillance car elles règlent un cas de fin de l'exploitation.

En cas de transfert de portefeuille, les rapports d'assurance afférents audit portefeuille sont cédés dans leur intégralité à la nouvelle institution d'assurance qui succède juridiquement à l'institution cédante. Les rapports d'assurance continuent sans modification et sans interruption avec l'institution cessionnaire. Celle-ci reprend tous les droits et obligations découlant des contrats d'assurance, notamment le droit aux primes et l'obligation de verser une prestation en cas de sinistre ainsi que les droits dévolus à l'institution d'assurance de résilier un contrat ou de s'en départir.

Un accord de transfert de portefeuille fondé sur le droit des obligations est si compliqué, puisqu'il implique une participation des assurés, qu'il n'entre pratiquement pas en considération (art. 175 et 176 CO). L'accord des assurés n'est pas nécessaire dans le cas, prévu par l'article 40 du projet de loi, de transfert fondé sur le droit public du portefeuille d'une institution d'assurance

suisse ou étrangère. L'autorisation donnée par le Département fédéral de justice et police remplace en effet celle des assurés qui sont ainsi liés par le transfert de portefeuille. Il convient cependant, avant le transfert, de donner aux assurés la possibilité de s'y opposer, et de procéder pour cela à une publication (art. 40, 2^e al.). Les oppositions ne peuvent cependant pas empêcher le transfert si le département arrive à la conclusion que les intérêts des assurés sont sauvegardés dans leur ensemble (art. 40, 3^e al.). Il s'agit d'un transfert volontaire de portefeuille (titre de l'article 40) lorsqu'un accord intervient entre les institutions d'assurance en cause, celles-ci étant libres de le conclure ou non. Le transfert volontaire s'oppose au transfert forcé du portefeuille suisse d'une institution d'assurance soumise à la surveillance, auquel procède l'autorité de surveillance à titre de mesure conservatoire ou en cas de faillite de l'institution d'assurance (art. 9 et 16 LC; art. 27 LG).

En vertu de l'article 40, 4^e alinéa, le cautionnement déposé avant le transfert du portefeuille passe en principe à l'institution d'assurance cessionnaire. Le Département fédéral de justice et police peut cependant en décider autrement; ainsi, il n'autorisera pas le transfert du cautionnement aussi longtemps que l'institution d'assurance cédante ne se sera pas acquittée de l'émolument ou n'aura pas satisfait convenablement à son obligation de présenter son rapport ou si elle n'a transféré qu'une partie du portefeuille. La remise du cautionnement ne sera pas admise non plus si l'institution d'assurance a certes transféré la totalité de son portefeuille sans toutefois renoncer déjà à l'agrément, par exemple parce qu'elle ne peut ou ne veut transférer ses portefeuilles étrangers qu'ultérieurement. Dans un cas semblable, elle continuera à être soumise à la surveillance des assurances et le cautionnement déposé servira jusqu'à la libération de la surveillance à garantir d'éventuelles prétentions fondées sur l'article 2 LC.

Comme nous l'avons déjà dit, une publication doit donner aux assurés la possibilité de faire opposition au transfert (art. 40, 2^e al.). Si l'institution d'assurance renonce à l'agrément selon l'article 41, 2^e alinéa, en même temps qu'elle transfère la totalité du portefeuille d'assurance, il est possible de renoncer à une nouvelle publication lors de la libération de la surveillance (art. 42, 3^e al.), puisque les assurés ont déjà eu la possibilité de sauvegarder leurs droits lors de la première publication.

(Retrait de l'agrément; renonciation)

L'article 41 qui traite du retrait de l'agrément et de la renonciation à cet agrément et l'article 42 qui contient les règles concernant la procédure de publication y relative, correspondent en substance aux alinéas 2 et 3 de l'article 9 LSA. Il convient de distinguer les trois cas suivants:

- Retrait de l'agrément décidé si l'institution d'assurance ne satisfait plus aux exigences légales posées à l'octroi de l'agrément (cf. art. 9) et n'a pas donné suite dans le délai fixé à la sommation faite par le Département fédéral de justice et police de revenir à une situation conforme à la loi (art. 41, 1^{er} al.);

- Renonciation à l'agrément, l'institution d'assurance satisfaisant aux exigences légales (art. 41, 2^e al.);
- Renonciation à l'agrément, l'institution d'assurance ne répondant plus aux exigences légales et n'étant pas revenue à la situation conforme à la loi exigée par le Département fédéral de justice et police (art. 41, 3^e al.).

Dans ces trois cas, les assurés ont le droit d'être renseignés sur la nouvelle situation par une publication dans la *Feuille officielle suisse du commerce* (art. 42, 1^{er} al.).

Si une institution d'assurance ne satisfait plus aux exigences légales, ce qui est notamment le cas si elle n'offre plus aux assurés la garantie nécessaire, on ne saurait exiger des assurés qu'ils maintiennent leurs contrats d'assurance. L'information dont il a été question doit dès lors les mettre à même d'exercer les droits que leur confère l'article 36 LCA dans de tels cas. Il s'agit en particulier d'un droit de se départir du contrat avec effet immédiat (cf. art. 54 du projet). A cette occasion, l'assuré peut exiger le remboursement des primes déjà payées pour la période d'assurance restant à courir et, dans l'assurance sur la vie, la totalité de la réserve mathématique; en outre d'éventuelles demandes de dommages-intérêts sont réservées (art. 36, al. 2 à 4, LCA).

Si une institution d'assurance renonce à l'agrément tout en offrant aux assurés les garanties nécessaires, les assurés ne peuvent invoquer l'article 36 LCA. Malgré la renonciation, l'institution reste assujettie à la surveillance des assurances. Avant que la libération de la surveillance soit décidée, il convient de donner aux assurés, par une publication, l'occasion de faire opposition à la restitution du cautionnement. La restitution ne peut avoir lieu avant que les obligations découlant de l'article 2 LC aient été remplies.

Chapitre 9: Autorités d'exécution et juridiction administrative

Articles 43 et 44 (Conseil fédéral – Département de justice et police; Bureau des assurances)

Selon l'opinion actuellement dominante dans la doctrine, la loi devrait en principe définir elle-même, par des formules de délégation détaillées, le contenu, le but et les limites de la compétence d'édicter des ordonnances de substitution. La loi devrait également spécifier la compétence de signifier les diverses décisions particulières comportant des obligations de faire, de laisser faire ou de ne pas faire. Le projet contient de telles dispositions à l'article 43, 1^{er} alinéa, lettre a, qui règle en partie la compétence du Conseil fédéral d'édicter des ordonnances, à l'article 4, 2^e alinéa, à l'article 6, 2^e alinéa, ainsi qu'aux articles 7, 9, 40, 41 et 57, 1^{er} alinéa, pour la compétence directe de surveillance et de décision du Département fédéral de justice et police.

Il est apparu cependant que dans la loi sur la surveillance des assurances la méthode énumérative seule ne pouvait donner durablement satisfaction. Cela tient à l'impossibilité de prévoir les nouveaux problèmes que pose l'évolution constante de l'assurance privée. Le principe de la surveillance matérielle

par l'Etat sur lequel repose la surveillance des assurances et qui peut difficilement être ramené à quelques règles de droit rend également inutiles les formules de délégation détaillées. Dans ces conditions, il a fallu renoncer à énumérer toutes les compétences afférentes à l'adoption d'ordonnances de substitution ou à la prise de décisions particulières, comme il a fallu renoncer à délimiter les secteurs de la surveillance des assurances par rapport à ces compétences. Les ordonnances du Conseil fédéral et les instructions de l'autorité de surveillance compétente doivent cependant demeurer naturellement dans le cadre fixé par l'article relatif au but de la surveillance (art. 1^{er}).

En ce qui concerne la compétence de prendre des décisions particulières autres que celles qui sont mentionnées expressément dans la loi, il faut savoir qu'en matière de surveillance des assurances, il y a lieu constamment de résoudre de nouvelles questions qui ne se posent qu'une fois ou pour une seule institution d'assurance. Il peut aussi arriver qu'une intervention soit très urgente. Dans de tels cas le recours à une ordonnance serait inadéquat. Sans la compétence de prendre des décisions particulières, il ne serait pas possible d'exercer une surveillance matérielle des assurances qui soit efficace. Cette compétence découle du but de la loi sur la surveillance des assurances. On a par conséquent renoncé à faire figurer dans la loi même une disposition spéciale concernant la compétence de prendre des décisions particulières et à énumérer exhaustivement les cas possibles de décisions. Le fondement de la compétence de décision devra être fixé dans une ordonnance en ce qui concerne les décisions particulières que la loi ne prévoit pas.

Par analogie avec l'article 16 LSA, l'article 43, 1^{er} alinéa, lettre *b*, contient une disposition donnant la compétence d'édicter les prescriptions d'exécution nécessaires.

Avant que des prescriptions soient édictées par le Conseil fédéral en vertu de l'article 43, avant que le Département fédéral de justice et police arrête des instructions de portée générale ou avant que le Bureau fédéral des assurances rende des décisions de portée collective (art. 44, 2^e al.), les organisations intéressées ou les milieux directement touchés doivent être consultés. Les instructions de portée générale selon l'article 44 s'adressent aux institutions d'assurance surveillées. Les ordonnances de substitution ainsi que les ordonnances d'exécution selon l'article 43 concernent non seulement les institutions d'assurance soumises à la surveillance mais encore, en partie, les institutions pour lesquelles la question de l'assujettissement à la surveillance pourrait se poser. C'est pourquoi ces intéressés – par exemple pour les questions de l'assujettissement à la surveillance des associations de prévoyance en faveur du personnel – disposent du droit d'être entendus de façon équitable.

Article 45 (Commissions consultatives)

Comme pour le nouveau régime de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles (art. 38 et 39), c'est le groupe d'étude de cette branche qui est à l'origine de cette disposition.

Outre l'assurance-responsabilité civile obligatoire pour véhicules automobiles (cf. ch. 235.1), il y a d'autres cas où une assurance est déclarée obligatoire par le droit public. Ce qui est prévu dans cet article pour l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles vaut également, par analogie, pour les autres assurances déclarées obligatoires par le droit fédéral, avec la réserve suivante: alors que pour l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles le Conseil fédéral est tenu par la loi de nommer une commission consultative permanente, pour les autres assurances obligatoires de telles commissions ne sont prévues qu'à titre facultatif.

En vertu de l'article 104 cst., nous pourrions déjà désigner de telles commissions ad hoc, ce que nous avons d'ailleurs fait par notre arrêté du 9 avril 1975 instituant une commission fédérale consultative de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles. Nous vous proposons cependant de créer une base légale pour l'institution de commissions consultatives permanentes, car cela nous paraît opportun. Parallèlement, l'étendue des attributions des commissions peut être définie dans la loi. Elle s'étend aux questions de réglementation légale et d'exécution touchant les branches d'assurance en cause. Alors que, pour les questions concernant la réglementation légale et son exécution, ce sont les rapports entre les autorités et les institutions d'assurance qui sont en cause, les questions relatives à la mise en œuvre des branches d'assurances touchent les relations des institutions d'assurance avec leurs partenaires aux contrats. Au premier plan figurent les problèmes relatifs à l'établissement des tarifs et à la détermination des primes.

Article 46 (Voies de droit)

Toutes les décisions prises en matière de surveillance des assurances peuvent faire l'objet, en dernière instance, d'un recours de droit administratif au Tribunal fédéral en vertu de la disposition générale figurant à l'article 97 de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943 / 20 décembre 1968 (OJ). Les décisions du Bureau fédéral des assurances sont susceptibles d'un recours administratif au Département fédéral de justice et police (art. 44 s. de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative - LPA). La décision sur recours du Département fédéral de justice et police peut être attaquée par la voie du recours de droit administratif. Les décisions du Département fédéral de justice et police peuvent être portées directement devant le Tribunal fédéral (art. 98, let. b, OJ), ce qui exclut le recours administratif, conformément à l'article 46, lettre a, LPA. Nous estimons nécessaire de rappeler dans la loi sur la surveillance la procédure de recours qui n'est pas familière à de nombreuses personnes.

Ont aussi qualité pour déposer un recours administratif, selon l'article 48 LPA, certains tiers intéressés auxquels la décision administrative n'est pas notifiée selon les articles 34 et 35 LPA. La règle que nous vous proposons au 3^e alinéa doit permettre aux assurés ayant qualité pour recourir de savoir qu'une

décision a été prise. En ce qui concerne les décisions produisant des effets uniquement sur des contrats futurs et non pas des contrats en cours, il est permis de considérer qu'il n'existe pas de qualité pour recourir selon l'article 48 LPA. C'est pourquoi la portée de cette disposition est limitée aux décisions concernant des tarifs qui touchent des contrats en cours. De plus, afin de garantir la sécurité du droit, le 3^e alinéa fixe le début du délai, prévu à l'article 50 LPA, pour recourir contre des décisions concernant des tarifs dans les cas précités, et donne aux tiers intéressés ayant qualité pour recourir la possibilité de prendre connaissance de ces décisions au Bureau fédéral des assurances. Cette solution complète, pour les décisions concernant les tarifs, les dispositions susmentionnées de la LPA. Les règles retenues ne sont cependant pas applicables aux institutions d'assurance soumises à la surveillance et à leurs associations. Pour elles, les règles de la LPA continuent à être applicables (art. 34, 35 et 50 LPA).

La suppression de l'effet suspensif des recours contre des décisions concernant des tarifs, prévue au 4^e alinéa, déroge à la règle de l'article 55 LPA selon laquelle, d'une façon générale, les recours ont ou peuvent avoir effet suspensif. Nous vous proposons cette règle exceptionnelle pour les décisions concernant des tarifs, car il s'est avéré que la réglementation légale actuelle, en vertu de laquelle les recours contre ces décisions ont effet suspensif, peut entraîner des difficultés sérieuses. Avant que les primes dont l'encaissement est empêché par l'effet suspensif puissent être perçues, il faut attendre l'issue de la procédure de recours de première et, éventuellement, de deuxième instance. Pendant ce temps, les assureurs sont tenus de faire leurs prestations en dépit de primes peut-être insuffisantes, de telle sorte qu'ils pourraient éventuellement se trouver en face de difficultés financières. Il faut en outre relever que chaque rappel de prime provoque des complications administratives entraînant des frais supplémentaires, indépendamment du fait que l'encaissement n'est plus toujours possible en raison de décès, de départs pour l'étranger ou pour d'autres motifs. Ces frais supplémentaires et ces pertes sont à la charge de la communauté des assurés.

On a repris, aux 3^e et 4^e alinéas, l'expression «décisions concernant des tarifs» qui figure déjà à l'article 99, lettre b, OJ. En font également partie les décisions qui sont rendues en procédure d'approbation des tarifs du droit de surveillance, par exemple dans l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles, celles qui concernent ce que l'on appelle le décompte du solde annuel, une nouvelle réglementation des franchises ou encore une nouvelle échelle bonus/malus.

Chapitre 10: Autres compétences

Article 47 (Tribunaux)

Par «juge» l'on entend non seulement les tribunaux ordinaires, mais aussi les tribunaux arbitraux.

Article 48 (Cantons)

Comme c'était déjà le cas jusqu'ici pour les contributions aux frais des services de sûreté contre l'incendie, les contributions aux frais de la lutte contre le feu doivent être «modérées» («mässig»), disposition qui a pour but d'en limiter nettement le montant. Nous vous proposons de ne pas donner suite à la demande présentée par la plupart des cantons lors de la procédure de consultation et qui tendait à prévoir des contributions «équitables» («angemessen»). La prévention et la lutte contre l'incendie, pour lesquelles les contributions sont perçues, sont en effet des tâches d'ordre public, qui incombent en principe aux collectivités publiques. Si les institutions d'assurance privées sont appelées à participer au financement de ces tâches, cela n'est admissible que si leurs contributions restent «modérées», d'autant plus qu'elles doivent acquitter les impôts ordinaires.

On a renoncé à faire figurer dans le projet une disposition analogue à celle de l'article 1^{er}, 3^e alinéa, LSA, concernant le droit des cantons d'édicter des prescriptions de police en matière d'assurance contre l'incendie. Une telle disposition n'appartient en effet pas au droit de la surveillance des assurances. Son abandon n'a pas pour objectif de modifier la situation juridique existante; cette compétence peut déjà être tirée du droit public cantonal.

Selon l'article 7, 2^e alinéa, LSA, les institutions d'assurance sont tenues d'indiquer dans leur rapport à l'autorité de surveillance les résultats obtenus dans chaque canton en particulier. Cette séparation par canton n'a pas été retenue dans le projet – à l'exception des renseignements concernant les sommes d'assurance contre l'incendie – car elle ne peut pas être justifiée en droit de surveillance des assurances et provoque en outre des frais et des complications inutiles.

Chapitre 11: Dispositions pénales

Articles 49 et 50 (Inobservation de prescriptions d'ordre, délits et contraventions)

Sont applicables, aussi bien dans les cas d'inobservation de prescriptions d'ordre (art. 49) que pour les contraventions et les délits (art. 50), les dispositions de la loi fédérale du 22 mars 1974 sur le droit pénal administratif (DPA) relatives aux personnes visées par les dispositions pénales en cas d'infraction commise dans une entreprise (art. 6 DPA). En ce qui concerne l'inobservation de prescriptions d'ordre, il n'a pas été nécessaire de le préciser, car il s'agit d'infractions dont la poursuite et le jugement sont confiés à une autorité administrative fédérale, de sorte que la DPA est applicable (art. 1^{er} DPA). Comme cette condition n'est pas remplie pour les contraventions et délits mentionnés à l'article 50, mais que, pour ces cas, une réglementation semblable à celle qui s'applique à l'inobservation de prescriptions d'ordre paraît égale-

ment opportune, l'article 50, 6^e alinéa, du projet prévoit expressément l'application par analogie de l'article 6 DPA. La sanction administrative prévue aux articles 21 LC et 35 LG, à savoir le retrait de l'agrément qui vise directement l'institution d'assurance, ne doit pas être confondue avec les sanctions pénales prévues par l'article 50, applicables à des personnes physiques prises individuellement.

La limite supérieure de la peine d'emprisonnement (6 mois) pour les délits mentionnés à l'article 50 a été reprise de la législation actuelle (art. 11, 2^e al., LSA). En ce qui concerne le montant maximum de l'amende prévu par la LSA, le Tribunal fédéral s'est exprimé ainsi dans le rapport du 12 février 1975 sur sa gestion en 1974 (p. 313): «On peut se demander, au regard de l'importance des conséquences financières que peut entraîner une telle infraction, si le montant maximum de 5000 francs prévu pour l'amende dans la loi de 1885 est encore adapté aux conditions actuelles». Tenant compte de cette réflexion du Tribunal fédéral, nous avons porté le montant maximum à 40 000 francs (art. 48 et 333 CP), par analogie avec la loi sur les fonds de placement (art. 49: 50 000 fr.), la loi sur les banques (art. 46: 50 000 fr.) et la DPA (art. 14, 1^{er} al.: 40 000 francs pour l'escroquerie en matière de prestations et de contributions).

L'interdiction d'exercer la profession, prévue à l'article 50, 3^e alinéa, est une sanction répressive. Cette disposition est indépendante de l'article 54 CP, car il n'est pas nécessaire ici qu'il s'agisse d'une profession dont l'exercice est subordonné à une autorisation officielle, contrairement à ce que prévoit l'article 54 CP.

La poursuite des infractions autres que les simples inobservations de prescriptions d'ordre incombe aux cantons, comme c'est le cas en vertu du droit en vigueur. Eu égard à l'unification du droit à laquelle tend la loi sur le droit pénal administratif, nous avons renoncé à une obligation découlant de la jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 45 I 386), c'est-à-dire à la transmission de la plainte au juge par l'autorité administrative en tant que condition de la poursuite pénale. Le dépôt d'une dénonciation directement auprès de l'autorité compétente pour procéder à l'enquête est ainsi possible et suffisant.

Chapitre 12: Dispositions finales

Section 1: Abrogation et modification de lois fédérales

Article 51 (Abrogation du droit fédéral)

L'abrogation de dispositions de la LC est proposée parce que ces matières sont traitées aux articles 14, 25, 30 et 40 du projet.

Articles 52 à 56 (Modifications du droit fédéral)

Il est tenu compte de certaines particularités des institutions d'assurance soumises à la surveillance simplifiée en ce sens que

- la LC ne doit pas leur être applicable; l'article 1^{er}, 3^e alinéa, LC est modifié en conséquence (art. 52);
- certains allègements ont été prévus pour le calcul du débit du fonds de sûreté; les articles 3 et 4 LG sont modifiés (art. 53);
- même lorsqu'elles sont constituées en fondations, les prescriptions prévues dans le droit de la société coopérative (art. 903, al. 2 et 4, CO) et dans la LG leur sont applicables par analogie; l'article 19 LG est modifié (art. 53);
- la LCA est déclarée inapplicable en ce qui les concerne, car les règles du droit des obligations correspondent mieux que les règles spéciales de la LCA aux rapports juridiques établis par ces institutions d'assurance. L'article 101 LCA est modifié (art. 54).

Afin que les dispositions concernant l'inobservation de prescriptions d'ordre soient uniformes dans l'ensemble du droit de surveillance, nous vous proposons d'adopter pour les articles 19 LC et 31 LG la nouvelle solution retenue à l'article 49 du projet (art. 52 et 53) – (cf. aussi DPA, Annexe, ch. 23, RS 313.0).

D'après le projet, le for ordinaire aussi bien que celui de la poursuite sont situés, en vertu de la loi, au siège de l'ensemble des affaires suisses de l'institution étrangère d'assurance (art. 14, 2^e al., et art. 30) et non plus au domicile du mandataire général (art. 13 LC; art. 2, ch. 3, let. b, LSA). L'institution d'assurance étrangère doit être libre de désigner aux preneurs d'assurances d'autres lieux de paiement en Suisse (agences, etc.). La nouvelle rédaction de l'article 22 LCA, telle qu'elle est prévue à l'article 54 du projet, remplace entièrement le texte actuellement en vigueur de cet article.

Les deux alinéas de l'article 22 LCA dans la rédaction de l'article 54 du projet contiennent aussi bien la disposition non impérative du 1^{er} alinéa que celles, impératives, des alinéas 2 à 4 de l'actuel article 22 LCA. L'article 98, 1^{er} alinéa, LCA, qui mentionne les alinéas 2, 3 et 4 de l'article 22 LCA, doit être adapté à cette nouvelle situation (art. 54).

En ce qui concerne la modification de deux articles de la LAMA, nous renvoyons aux remarques faites à propos des articles 4 et 5 de ce projet (art. 55).

Etant donné que selon l'article 46, 4^e alinéa, les recours contre des décisions concernant des tarifs n'ont pas d'effet suspensif, l'article 55 LPA doit être complété par une réserve correspondante (art. 56).

Section 2: Dispositions transitoires et entrée en vigueur

Article 57 (Adaptation des institutions d'assurance jusqu'ici non surveillées)

L'introduction d'une surveillance simplifiée facilite, pour les institutions d'assurance existantes, le choix entre une clause de droits acquis et une simple

règle d'adaptation. Bien que l'expertise Oswald du 7 septembre 1966 considère comme constitutionnelle une clause de droits acquis, nous vous proposons de renoncer à une telle clause qui perpétuerait une inégalité de traitement. Selon le projet, les institutions d'assurance qui relèvent de la surveillance simplifiée au sens de l'article 6 et qui, au moment de l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la surveillance des assurances, ne sont pas au bénéfice de l'agrément du Département fédéral de justice et police, doivent être adaptées aux exigences de la surveillance simplifiée dans les délais prévus à l'article 57, si elles entendent poursuivre leur activité.

Cette règle d'adaptation n'étant pas applicable aux institutions d'assurance soumises à la surveillance ordinaire, celles-ci devront être adaptées à la nouvelle loi et lui être soumises dès son entrée en vigueur.

Article 58 (Maintien du droit fédéral)

La base juridique des six textes légaux mentionnés à l'article 58 disparaîtra avec l'abrogation de l'actuelle loi sur la surveillance par l'article 51 du projet. Afin que ces textes légaux continuent à être appliqués après l'entrée en vigueur du projet jusqu'à ce qu'ils puissent être modifiés ou abrogés, l'article 58 du projet leur donne une nouvelle base juridique.

4 Conséquences

41 Conséquences financières

Selon la LSA en vigueur, les institutions d'assurance surveillées doivent payer une contribution qui, d'après les bases de calcul actuelles, est supérieure au coût effectif de la surveillance. Pour chacune des années 1972 et 1973, l'excédent versé à la caisse de la Confédération s'est élevé jusqu'à trois millions de francs environ (cf. ch. 5).

Le projet (art. 25) – comme la LSA actuellement en vigueur – repose sur le principe selon lequel les frais qui résultent de la surveillance doivent être supportés par les institutions d'assurance surveillées. Matériellement, la nouvelle réglementation correspond pour l'essentiel à l'actuelle de sorte qu'elle n'aura en principe pas de conséquences financières. L'activité des commissions consultatives prévues à l'article 45 entraînera certes des dépenses supplémentaires; il n'est cependant pas nécessaire d'en tenir compte, puisque ces dépenses seront mises à la charge des institutions d'assurance surveillées par le moyen de l'émolument.

Par contre, si nous faisons usage de la compétence que nous donne l'article 25, 2^e alinéa, du projet, les institutions d'assurance soumises à la surveillance simplifiée ne devront s'acquitter que d'un émolument réduit. Mais on peut estimer que les conséquences financières qui en résulteraient seraient minimales.

42 Conséquences concernant le personnel

L'introduction d'une surveillance simplifiée dont il est question au chiffre 41 entraîne l'assujettissement à la surveillance – en partie seulement à l'expiration du délai d'adaptation (art. 57) – de certaines institutions d'assurance sur la vie qui jusqu'ici n'ont pas été surveillées. Il est actuellement impossible de faire des prévisions valables sur le nombre supplémentaire d'institutions d'assurance qu'il faudra surveiller et sur le surcroît de travail qui en résultera. Mais par rapport aux institutions d'assurance qui sont déjà surveillées, ce surcroît de travail ne devrait pas entraîner d'augmentation importante du personnel.

5 Constitutionnalité

Le projet de nouvelle loi sur la surveillance des assurances, de même que la LC et la LG qu'il modifie (art. 52 et 53 du projet), sont des lois d'exécution de l'article 34, 2^e alinéa, de la constitution, cité dans le préambule. Comme le projet contient des dispositions pénales à son article 50, l'article 64^{bis} cst. est aussi mentionné dans le préambule. Les dispositions du projet qui ont trait au CO, à la LCA et à la LAMA (cf. art. 53, 54 et 55) ont pour bases constitutionnelles les articles 64 et 34^{bis} qui sont également cités dans le préambule.

Nous renvoyons aux remarques faites sous chiffres 223.2 et 231.1 pour ce qui est de la question de la constitutionnalité de l'assujettissement à la surveillance des assurances des caisses de pensions d'associations et des institutions de prévoyance interentreprises.

Nous renvoyons aux remarques faites dans la partie spéciale (ch. 3) au sujet de l'article 21 en ce qui a trait à la constitutionnalité de l'examen de la justesse des tarifs.

A l'occasion de l'examen de diverses questions de droit constitutionnel soulevées lors de la consultation de 1960, le professeur Oswald devait également examiner si la contribution ne devenait pas un impôt spécial dépourvu de base dans la constitution, dès lors que son montant dépassait le coût des prestations de l'Etat, et si l'expression utilisée dans le projet de 1959, «à titre d'émolument et de frais d'administration», reprise de l'article 12, 2^e alinéa, LSA, était contraire à la constitution. Dans son avis du 7 septembre 1966, l'expert est arrivé aux conclusions suivantes: La contribution ne perd pas son caractère d'émolument lorsqu'elle est supérieure au coût total de la surveillance des assurances. Selon les principes établis par le Tribunal fédéral, un émolument de contrôle calculé en pour mille des primes encaissées n'est pas illicite, aussi longtemps que le produit total des émoluments reste proportionné au coût global et que, dans un cas déterminé, cet émolument n'est pas fixé arbitrairement par rapport aux capacités de l'assujetti. La contribution devient cependant un impôt lorsque le surplus excède la marge qui paraît admissible et qu'elle n'est plus en relation correcte avec l'activité de l'Etat qui donne lieu à sa perception. L'expression

utilisée jusqu'ici dans la loi, «à titre d'émolument et de frais d'administration», prête à confusion et est inadéquate.

L'article 25 du projet tient compte de ces principes constitutionnels en mettant en évidence le caractère d'émolument de la contribution. Au demeurant, la nouvelle réglementation correspond fondamentalement à celle de l'actuel article 12 LSA.

Les émoluments perçus ces dernières années des institutions d'assurance ont entraîné un excédent des recettes sous la rubrique «Bureau des assurances» du compte d'Etat. Les dépenses d'autres services de la Confédération n'y figurent pas, ainsi que nous l'avons dit sous chiffre 3, à propos de l'article 25. Si l'on admet un taux de 60 pour cent, par exemple, pour ces autres frais d'administration, on obtient pour 1973, à raison de 5 621 535 francs d'émoluments perçus et de 1 532 300 francs pour les dépenses du Bureau fédéral des assurances figurant au compte d'Etat, un excédent de 3 169 855 francs. Si l'on retenait un taux de 100 pour cent, il y aurait encore un excédent de 2 556 935 francs.

Dans notre décision du 3 août 1956 concernant une demande de réduction de l'émolument présentée par l'Association des Compagnies Suisses d'Assurances, nous avons déjà considéré que l'émolument sert en premier lieu à couvrir les frais de l'administration, mais que ce n'est pas là son unique affectation. Par la suite, nous avons déclaré à plusieurs reprises qu'un émolument excédant les frais effectifs d'administration de la surveillance doit également être considéré comme la contrepartie de la surveillance qu'exercent les autorités fédérales, comme la rétribution des avantages que les institutions d'assurance retirent de la surveillance exercée par l'Etat. Au nombre de ces avantages figurent notamment une sécurité plus grande consécutive aux contrôles effectués par l'autorité de surveillance, l'exclusion du marché des assurances des institutions qui ne sont pas sérieuses, la promotion générale de l'idée d'assurance, un crédit accru en Suisse et à l'étranger. Ce point de vue, qui est encore le nôtre, concorde avec la jurisprudence du Tribunal fédéral selon laquelle, lors de la fixation d'un émolument d'après la contrepartie des pouvoirs publics, ce n'est pas toujours le niveau des frais encourus par ceux-ci qui est seul déterminant mais aussi, selon les circonstances, l'avantage que la contrepartie représente pour le bénéficiaire (ATF 52 I 51). Ces principes sont tout particulièrement pertinents dans le cas de la surveillance en matière d'assurance privée, parce que les institutions d'assurance ont un intérêt à la surveillance qu'exerce l'Etat et qu'elles en retirent des avantages importants. Une redevance supérieure au coût de la surveillance qu'exerce l'Etat ne perd ainsi pas nécessairement le caractère d'émolument. Ce n'est qu'au cas où la redevance serait si élevée qu'elle serait manifestement disproportionnée non seulement aux frais, mais encore aux avantages retirés par les assujettis, que l'on pourrait à la rigueur se demander si l'on est en présence d'une imposition spéciale (ATF 52 I 53). Nous estimons que tel n'est pas le cas pour les taux prévus à l'article 25 du projet. Bien que les avantages que les assureurs retirent de la surveillance exercée par l'Etat ne puissent pas être chiffrés, ils sont considérables.

Même si l'on en venait à admettre que les conditions de fait permettant la perception d'un émolument n'existent pas – ce que nous contestons eu égard aux avantages que les institutions d'assurance retirent de la surveillance exercée par l'Etat – on ne serait pas en présence d'un impôt que la constitution fédérale ne prévoit pas, mais d'une redevance mixte (contribution perçue en contrepartie d'un avantage et assortie d'un émolument proprement dit). Or une telle redevance mixte était déjà prévue à l'article 12 LSA, ce qu'exprime le texte même en précisant que la redevance doit être prélevée « à titre d'émolument et de frais d'administration ». On peut considérer comme exclu que l'on ait prévu une redevance mixte dans l'actuelle loi sur la surveillance si l'article 34 de la constitution n'avait vraiment autorisé que la perception d'émoluments au sens étroit du terme. On peut ainsi déduire des travaux préparatoires de l'article 12 LSA que l'article 34 de la constitution a donné à la Confédération le pouvoir de prélever de telles redevances mixtes.

En résumé, nous constatons que du point de vue du droit constitutionnel, la Confédération a la faculté de percevoir l'émolument prévu dans le projet; la constitutionnalité de l'article 25 du projet est démontrée. De plus, étant donné la situation financière actuelle de la Confédération, il n'y a aucune raison de renoncer à une contribution prélevée depuis 90 ans sans être contestée judiciairement.

La question de la constitutionnalité des articles 38 et 39 a été examinée à la demande du Département fédéral de justice et police par un expert indépendant (avis de droit du professeur Huber du 2 mai 1974). L'expert est arrivé aux conclusions suivantes: au lieu de la notion surannée de mesures de police consistant en une simple prévention des dangers, telle qu'elle est utilisée dans la jurisprudence citée (ATF 99 Ib 51), c'est aujourd'hui une notion plus évolutive qui doit intervenir pour tenir compte de situations qui se sont modifiées. Des prescriptions de police du commerce et des mesures dans ce sens élargi constituent des tâches spécifiques de l'administration dans divers domaines prévus par la constitution; elles restreignent la liberté du commerce et de l'industrie d'une façon particulière, comme c'est le cas de l'article 34, 2^e alinéa, de la constitution. De plus, l'obligation d'être assuré selon les dispositions sur l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles exige que l'intéressé ait la possibilité de conclure à des conditions avantageuses un contrat dont la prime soit juste, conforme au risque et au coût, et ne soit pas simplement une prime qui ne le lèse pas. Si l'on interprète l'article 34, 2^e alinéa, de façon correcte et conforme à la situation actuelle, la compétence en matière de surveillance n'est pas aussi limitée qu'on l'a admis. Le nouveau régime de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles, tel qu'il est proposé aux articles 38 et 39, est justifié par les faits et tient compte des particularités de cette assurance obligatoire en tant que partie intégrante d'un système de règlement des sinistres provoqués par le trafic des véhicules automobiles; ce régime est acceptable, équilibré et tient raisonnablement compte des intérêts en présence; il respecte également les principes de la nécessité et de la proportion-

nalité, ne dépasse pas les limites des pouvoirs de la Confédération fondés sur l'article 34, 2^e alinéa, de la constitution et ne constitue pas une mesure illicite de politique économique. La création d'un centre de traitement des données selon l'article 39 du projet ne doit pas davantage susciter d'hésitations d'ordre constitutionnel. Ce centre ne rend pas de décisions obligatoires pour les assurés, mais accomplit des tâches à caractère technique, comme l'établissement de statistiques principalement. Le nouveau régime de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles est par conséquent en harmonie avec la constitution. Nous partageons cette opinion de l'expert.

L'article 43, 1^{er} alinéa, lettre a, autorise le Conseil fédéral à édicter des ordonnances de substitution. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, une telle délégation est admissible si elle n'est pas exclue expressément par la constitution. La constitutionnalité de la délégation de la compétence d'édicter des ordonnances de substitution ne vaut pas seulement pour les cantons, mais implicitement aussi pour la Confédération. Il est vrai que le Tribunal fédéral ne peut pas revoir la constitutionnalité des normes légales de délégation, mais uniquement les interpréter de façon conforme à la constitution (ATF 92 I 433; 95 I 332). Selon sa jurisprudence, une délégation législative n'est possible que si elle porte sur une matière déterminée. D'après l'avis du professeur Huber du 2 mai 1974, l'article 38 du projet est détaillé et satisfait à l'exigence de la limitation de la délégation à une seule matière, sa constitutionnalité étant ainsi établie.

Les remarques qui précèdent sont valables par analogie pour les autres normes de délégation mentionnées à l'article 43, 1^{er} alinéa, lettre a.

Les alinéas 3 et 4 de l'article 46 règlent la notification par publication des décisions concernant des tarifs et le début du délai dans lequel un recours administratif doit être déposé. Il est précisé qu'aucun recours contre une telle décision n'a d'effet suspensif. On déroge ainsi à la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative et à celle d'organisation judiciaire du 16 décembre 1943/20 décembre 1968. La base constitutionnelle se trouve aux articles 103, 3^e alinéa, et 114^{bis} cst.; pour ces motifs, nous renvoyons aux messages concernant ces lois (FF 1965 II 1338 et 1394).

Pour la perception par les cantons de contributions des institutions d'assurance à la protection contre l'incendie, selon l'article 48, la base constitutionnelle est l'article 34, 2^e alinéa, de la constitution, qui déclare la Confédération compétente pour légiférer sur les opérations des entreprises d'assurance non instituées par l'Etat. Le législateur peut cependant renoncer à épuiser la compétence que lui confère cette disposition et, de fait, il a renoncé partiellement en faveur des cantons, dans le droit actuel déjà (art. 1^{er}, 3^e al., LSA), à percevoir des contributions aux frais de la protection contre l'incendie. C'est pourquoi nous proposons à l'article 48 une compétence législative en faveur des cantons, comme ce fut le cas jusqu'ici.

6 Postulats à classer

Nous vous proposons de classer les postulats suivants:

- 1966 P 9205 Revision de la loi sur la surveillance des assurances privées (N 24. 3. 66, Cadruvi)
- 1971 P 10964 Tarifs des assureurs de véhicules automobiles. Commission consultative (N 6. 10. 71, Renschler)

La revision de loi qui vous est proposée donne suite au postulat Cadruvi dans la mesure actuellement possible, tout en sauvegardant les intérêts des assurés. Il a fallu renoncer pour l'instant à réunir en une seule loi sur la surveillance, comme on le demandait, les textes légaux en vigueur (cf. ch. 223.4), puisque la revision de la LSA est devenue urgente, surtout en ce qui concerne la délimitation du champ d'application de la surveillance et les dispositions relatives à l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles. Le postulat Renschler sera entièrement réalisé par notre projet, si vous approuvez l'article 45. Les deux postulats sont reproduits sous chiffre 222.

7 Proposition

Nous fondant sur ce qui précède, nous avons l'honneur de vous proposer d'adopter le projet de loi que nous vous soumettons.

Nous vous prions d'agréer, Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 5 mai 1976

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Gnägi

Le chancelier de la Confédération,
Huber

(Projet)

**Loi fédérale
sur la surveillance des institutions
d'assurance privées
(Loi sur la surveillance des assurances – [LSA])**

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu les articles 34, 2^e alinéa, 34^{bis}, 64, 64^{bis}, 103 et 114^{bis} de la constitution;
vu le message du Conseil fédéral du 5 mai 1976¹⁾,

arrête:

Chapitre premier: But et modes de la surveillance

Article premier

But

En vue notamment de protéger les assurés, la Confédération exerce la surveillance des institutions d'assurance privées.

Art. 2

Modes

¹ Il y a deux modes de surveillance: la surveillance ordinaire et la surveillance simplifiée.

² Les dispositions qui ne sont pas expressément déclarées applicables à un seul mode de surveillance, valent pour les deux.

Chapitre 2: Champ d'application

Art. 3

Institutions soumises à la surveillance

¹ Sont soumises à la surveillance les institutions d'assurance privées qui exercent en Suisse, ou à partir de la Suisse, une activité en matière d'assurance directe ou de réassurance. Le Conseil fédéral détermine ce qu'on entend par exercer une activité en Suisse en matière d'assurance directe.

¹⁾ FF 1976 II 851

² Sont aussi soumises à la surveillance les institutions d'assurance qui garantissent une prestation déterminée en cas de décès et de vie et font couvrir la partie risque par un tiers.

Art. 4

Exceptions

¹ Sont exceptées de la surveillance:

- a. Les institutions d'assurance étrangères qui ne pratiquent en Suisse que la réassurance;
- b. Les institutions d'assurance de faible importance économique.
Une institution d'assurance est réputée de faible importance économique lorsqu'elle ne touche pas un cercle étendu d'assurés et que les prestations qu'elle assure ne sont pas considérables;
- c. Les institutions d'assurance en faveur du personnel d'un employeur privé, d'un ou de plusieurs employeurs publics ainsi que de plusieurs employeurs privés entre lesquels il existe des liens étroits de nature économique et financière;
- d. Les caisses d'assurance-chômage reconnues par la Confédération;
- e. Les caisses de secours en faveur du personnel qui sont surveillées en vertu de la loi fédérale du 20 décembre 1957¹⁾ sur les chemins de fer;
- f. Les caisses-maladie reconnues par la Confédération, selon l'article 5 de la présente loi;
- g. Les fédérations de réassurance des caisses-maladie reconnues, lorsqu'elles réassurent exclusivement de telles caisses.

² Le Département fédéral de justice et police peut excepter de la surveillance d'autres institutions d'assurance qui présentent des aspects similaires le justifiant.

Art. 5

Caisses-maladie reconnues

¹ Les caisses-maladie reconnues sont exceptées de la surveillance lorsqu'elles ne pratiquent que l'assurance en cas de maladie et de maternité.

² Lorsqu'elles joignent à celle-ci d'autres branches d'assurance, elles ne sont exceptées de la surveillance que si

- a. L'assurance en cas de maladie représente l'élément principal par rapport aux autres branches d'assurance,
- b. Les autres branches d'assurance prévoient des prestations limitées et sont en relation étroite avec l'assurance en cas de maladie et que
- c. Seules sont assurées dans les autres branches d'assurance les personnes couvertes conjointement en cas de maladie par la même caisse.

¹⁾ RS 742.101

³ Lorsque les circonstances le justifient, le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions aux conditions spécifiées au 2^e alinéa. Il fixe en outre le maximum des prestations d'assurance.

Art. 6

Surveillance simplifiée

¹ Les institutions suisses d'assurance sur la vie sont soumises à la surveillance simplifiée, lorsqu'elles remplissent les conditions suivantes:

- a. Elles doivent être exploitées par des associations, des sociétés coopératives ou des institutions similaires, dont elles constituent une activité accessoire;
- b. Elles ne peuvent assurer que les membres de ces associations, sociétés coopératives ou institutions similaires et les travailleurs et employeurs des entreprises membres de celles-ci ainsi que des entreprises obligées ou autorisées à adhérer à l'institution d'assurance en vertu d'une convention collective de travail. Le Conseil fédéral peut fixer un nombre minimum d'assurés;
- c. Elles ne peuvent assurer que des personnes qui ont leur domicile civil en Suisse ou qui y exercent une activité lucrative ou qui sont occupées à l'étranger par un employeur domicilié en Suisse. Des exceptions peuvent être admises si les circonstances le justifient;
- d. Leur activité doit être limitée à un nombre restreint de combinaisons d'assurance.

² Le Département fédéral de justice et police peut soumettre à la surveillance simplifiée des institutions d'assurance sur la vie soumises à la surveillance qui ne remplissent pas toutes les conditions du 1^{er} alinéa, mais présentent des aspects similaires le justifiant.

Chapitre 3: Agrément

Art. 7

Obligation

Les institutions d'assurance soumises à la surveillance doivent obtenir l'agrément du Département fédéral de justice et police pour chaque branche d'assurance.

Art. 8

Demande d'agrément

¹ Pour obtenir l'agrément, les institutions d'assurance adressent une demande à l'autorité de surveillance, accompagnée du plan d'exploitation. Celui-ci doit contenir en particulier:

- a. Des indications sur leur but et leur organisation;
- b. Des indications sur les limites matérielles et territoriales de l'activité prévue;

- c. Les indications nécessaires pour apprécier leur solvabilité;
- d. Les statuts;
- e. Le bilan et les comptes annuels ou, s'il y a lieu, le bilan d'entrée et le budget;
- f. Les tarifs et les imprimés, pièces et documents relatifs à l'assurance, destinés à être utilisés en Suisse;
- g. Des indications sur les réserves techniques, la réassurance et, s'il y a lieu, sur les valeurs de règlement ainsi que la participation aux bénéfices.

² Les institutions d'assurance suisses doivent en outre joindre à leur demande un extrait du registre du commerce, qui atteste leur inscription sur ce registre.

³ En ce qui concerne l'activité à l'étranger, les éléments du plan d'exploitation mentionnés sous la lettre *g* du 1^{er} alinéa sont limités aux indications qui ont de l'importance pour apprécier la situation des institutions d'assurance opérant sur le plan international, en particulier du point de vue de leur solvabilité.

⁴ La lettre *g* du 1^{er} alinéa n'est applicable aux institutions de réassurance que dans la mesure où les indications ont de l'importance pour apprécier la situation de telles institutions, en particulier du point de vue de leur solvabilité; la lettre *f* ne leur est pas applicable.

Art. 9

Conditions de l'agrément

L'agrément est accordé si l'institution d'assurance répond aux exigences légales, notamment à celles des articles 10 à 14, et si le plan d'exploitation peut être approuvé par l'autorité de surveillance.

Art. 10

Garantie

Les institutions d'assurance doivent offrir la garantie nécessaire aux assurés, en particulier en ce qui concerne leur solvabilité, leur organisation et la conduite de leurs affaires.

Art. 11

Forme juridique

¹ Les institutions d'assurance doivent être constituées en sociétés anonymes ou coopératives. Des exceptions dûment justifiées sont réservées.

² Les institutions d'assurance soumises à la surveillance simplifiée peuvent aussi se constituer en fondations.

Art. 12

Activité étrangère à l'assurance

Les institutions d'assurance ne doivent pas exercer d'activité étrangère à l'assurance ni constituer d'entreprises étrangères à l'assurance ni exercer sur de telles entreprises une influence prépondérante. Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions.

Art. 13

Séparation des branches

¹ Les institutions d'assurance soumises à la surveillance ordinaire, qui pratiquent l'assurance directe sur la vie, ne peuvent pratiquer aucune autre branche, hormis les assurances complémentaires qui se rapportent à l'assurance sur la vie (assurances complémentaires en cas d'invalidité, en cas de décès par accident et en cas de maladie) ainsi que l'assurance en cas de maladie et d'invalidité.

² Les institutions d'assurance soumises à la surveillance simplifiée ne peuvent pratiquer, outre l'assurance sur la vie, que les assurances complémentaires autorisées dans l'exploitation de cette branche.

³ Le Conseil fédéral arrête dans quelle mesure l'assurance d'indemnité au décès peut être exploitée comme complément de l'assurance contre les accidents, en cas de maladie et d'invalidité.

⁴ Le Conseil fédéral arrête dans quelle mesure l'assurance de la protection juridique peut être exploitée conjointement avec l'assurance de la responsabilité civile.

Art. 14

Conditions complémentaires pour les institutions étrangères

¹ Les institutions d'assurance étrangères doivent être autorisées à pratiquer l'assurance dans leur pays d'origine et y exercer une activité en matière d'assurance directe depuis trois ans au moins au moment du dépôt de la demande.

² Elles doivent entretenir un siège en Suisse pour l'ensemble de leurs affaires suisses et désigner un mandataire général pour diriger ce siège ainsi qu'un remplaçant. Le mandat et la procuration de ceux-ci doivent être approuvés par l'autorité de surveillance.

³ Le Conseil fédéral détermine la fonction, les droits et les obligations du mandataire général et de son remplaçant.

Art. 15

Couverture pour les institutions d'assurance en faveur du personnel

Le Conseil fédéral arrête à quelles conditions et dans quelle mesure des institutions d'assurance suisses ou étrangères peuvent couvrir les risques assumés par des institutions d'assurance en faveur du personnel (art. 4, 1^{er} al., let. c) sans être au bénéfice de l'agrément pour pratiquer l'assurance sur la vie.

Art. 16

Intermédiaires

¹ Il est interdit d'agir comme intermédiaire en faveur d'institutions d'assurance soumises à la surveillance, mais qui ne sont pas agréées.

² Dans l'assurance collective le preneur d'assurance est assimilé à un intermédiaire. Le Conseil fédéral peut prévoir des exceptions.

Chapitre 4: Contenu de la surveillance

Art. 17

Institutions d'assurance suisses

¹ L'autorité de surveillance contrôle l'ensemble de l'activité des institutions d'assurance. Elle veille au maintien de la solvabilité, à l'observation du plan d'exploitation approuvé et au respect des prescriptions de la législation suisse sur la surveillance.

² Elle veille en outre, en ce qui concerne les activités exercées en Suisse, au respect des prescriptions suisses en matière d'assurance privée. Elle prend de plus les mesures nécessaires pour prévenir toute situation préjudiciable aux assurés ou y mettre fin.

Art. 18

Institutions d'assurance étrangères

¹ L'autorité de surveillance contrôle l'activité des institutions d'assurance étrangères en Suisse. Elle veille au maintien de la solvabilité en considération du portefeuille suisse, à l'observation du plan d'exploitation approuvé et au respect des prescriptions de la législation suisse sur la surveillance relatives à l'activité en Suisse.

² L'article 17, 2^e alinéa, est applicable par analogie.

Art. 19

Modification du plan d'exploitation

Toute modification des éléments du plan d'exploitation soumis au contrôle en vertu de l'article 8 doit être approuvée par l'autorité de surveillance. Les éléments modifiés du plan d'exploitation ne peuvent être appliqués qu'après avoir été approuvés.

Art. 20

Conditions complémentaires pour les institutions étrangères

¹ Les institutions d'assurance étrangères doivent informer sans délai l'autorité de surveillance dès qu'elles ne sont plus autorisées à pratiquer l'assurance dans leur pays d'origine.

² La nomination d'un nouveau mandataire général ou d'un nouveau remplaçant de celui-ci, de même que leurs procurations doivent être approuvées par l'autorité de surveillance.

Art. 21

Examen des tarifs

Au cours de la procédure d'approbation selon les articles 9 et 19, l'autorité de surveillance examine, d'après les calculs de tarifs que lui présentent les institutions d'assurance, si les primes qui en découlent sont justes du point de vue du risque et des frais. Cet examen tient compte des différences qu'accusent les intérêts des assurés selon les genres d'assurance.

Art. 22

Bilan

¹ Les institutions d'assurance doivent établir leur bilan annuel au 31 décembre. Si les circonstances le justifient, l'autorité de surveillance peut autoriser l'établissement du bilan à une autre date. Elle peut en outre autoriser les institutions d'assurance à réunir leur assemblée générale ordinaire à une date postérieure à celle que prévoit l'article 699 du code des obligations¹⁾.

² L'autorité de surveillance fait publier dans la *Feuille officielle suisse du commerce* le bilan des institutions d'assurance soumises à la surveillance ordinaire.

Art. 23

Rapport

¹ Les institutions d'assurance doivent présenter à l'autorité de surveillance, jusqu'au 30 juin de chaque année, un rapport sur l'exercice écoulé. Ce délai peut être prolongé.

² Les institutions d'assurance étrangères doivent présenter chaque année un rapport sur l'ensemble de leurs affaires, sur l'état de leurs avoirs et de leurs engagements en Suisse ainsi que sur les recettes et dépenses afférentes à leurs affaires suisses.

³ Ces rapports doivent être établis d'après les directives de l'autorité de surveillance.

Art. 24

Obligation de renseigner

Les institutions d'assurance doivent fournir à l'autorité de surveillance les informations nécessaires à l'exercice de la surveillance et lui présenter leurs livres et documents.

¹⁾ RS 220

Art. 25

Emolument

¹ Il est perçu annuellement un émolument des institutions d'assurance soumises à la surveillance; cet émolument est fixé à un pour mille du montant annuel des primes encaissées en Suisse, mais s'élève à 500 francs au moins. Si les circonstances se modifient, le Conseil fédéral peut augmenter l'émolument jusqu'à deux pour mille du montant des primes encaissées en Suisse, de même que l'émolument minimum jusqu'à 1000 francs.

² Le Conseil fédéral peut fixer un émolument réduit pour les institutions d'assurance soumises à la surveillance simplifiée et, pour les institutions de réassurance, un émolument calculé d'après le total des primes encaissées.

Art. 26

Rapport de l'autorité de surveillance

L'autorité de surveillance établit chaque année un rapport sur la situation des institutions d'assurance soumises à la surveillance et le publie après son approbation par le Conseil fédéral.

Chapitre 5: Lieu d'exécution, for et for de la poursuite

Art. 27

Application

Le présent chapitre ne s'applique qu'à l'activité en Suisse des institutions qui pratiquent l'assurance directe et sont soumises à la surveillance ordinaire.

Art. 28

Lieu d'exécution

Les institutions d'assurance doivent s'acquitter au domicile suisse de l'assuré de leurs obligations découlant des contrats d'assurance.

Art. 29

For

¹ Pour les contestations relatives aux contrats d'assurance, l'assuré a le choix entre le for ordinaire et celui de son domicile suisse. Dans l'assurance contre l'incendie, le lieu de situation de la chose en Suisse constitue également un for.

² La 1^{re} phrase de l'alinéa 1^{er} ne s'applique pas lorsque le droit en matière de responsabilité civile prévoit un for spécial.

Art. 30

Conditions complémentaires pour les institutions étrangères

Le for ordinaire et le for de la poursuite des institutions d'assurance étrangères pour leurs obligations découlant des contrats d'assurance sont au siège de l'ensemble de leurs affaires suisses.

Art. 31

Clauses dérogatoires

Les clauses des contrats d'assurance qui dérogent au présent chapitre sont nulles.

Chapitre 6: Dispositions particulières à la surveillance simplifiée

Art. 32

Tarif

¹ Le financement doit être réalisé selon la méthode de la capitalisation.

² Les bases techniques utilisées doivent prévoir une marge de sécurité. Le Conseil fédéral détermine des marges minimales de sécurité, inférieures à celles de la surveillance ordinaire.

Art. 33

Réserves techniques

¹ Les réserves techniques doivent être calculées selon la méthode de la capitalisation pour des caisses fermées. Elles doivent présenter la marge de sécurité déterminée en application de l'article 32, 2^e alinéa, 2^e phrase.

² En outre, un fonds de compensation doit être constitué pour les assurances de risque, dans la mesure où elles ne sont pas réassurées.

³ Tous les cinq ans et avant chaque modification de structure, les institutions d'assurance doivent calculer les réserves techniques et présenter un rapport actuariel à ce sujet à l'autorité de surveillance. Celle-ci peut, pour des raisons particulières, ordonner en tout temps un nouveau calcul des réserves techniques.

Art. 34

Réserve

Les institutions d'assurance doivent disposer d'une réserve calculée selon le genre et l'étendue du risque qu'elles supportent en compte propre. L'autorité de surveillance détermine l'importance de cette réserve.

Art. 35

Bilan

Le Conseil fédéral détermine les règles d'évaluation du bilan, qui peuvent déroger au code des obligations¹⁾.

¹⁾ RS 220

Art. 36

Valeurs de règlement

Les conditions d'assurance et le règlement doivent contenir des dispositions relatives aux valeurs de règlement. L'autorité de surveillance examine si ces valeurs sont équitables dans les assurances d'associations qui ne sont pas fondées sur une relation de travail. Le règlement peut exclure le rachat.

Art. 37

Clause d'adaptation

Les conditions d'assurance et le règlement doivent contenir une clause d'adaptation qui donne à l'institution d'assurance la possibilité d'augmenter les contributions ou de réduire les prestations dans une mesure déterminée par l'autorité de surveillance, si c'est nécessaire pour éliminer un déficit technique.

Chapitre 7: Dispositions particulières à l'assurance- responsabilité civile pour véhicules automobiles

Art. 38

Tarifs

¹ La structure des tarifs, y compris la répartition en classes de risques, le système des degrés de primes et les franchises éventuelles à la charge des assurés, est uniforme pour toutes les institutions d'assurance.

² Les tarifs doivent être calculés et soumis au contrôle par l'ensemble des institutions d'assurance. Les tarifs approuvés sont uniformes et obligatoires pour toutes les institutions d'assurance.

³ Les résultats obtenus sur la base des tarifs approuvés doivent être établis chaque année pour l'ensemble des institutions d'assurance et pour chacune d'elles sous la forme d'un calcul rétrospectif.

⁴ Le Conseil fédéral fixe le détail des prescriptions concernant:

- a. La structure des tarifs;
- b. Le calcul et l'application des tarifs;
- c. Le calcul rétrospectif annuel et la prise en considération de ses résultats;
- d. Les statistiques nécessaires au calcul des tarifs et au calcul rétrospectif;
- e. Les réserves techniques nécessaires.

⁵ L'autorité de surveillance examine les statistiques et en publie les résultats.

Art. 39

Obligations des institutions d'assurance et du centre de traitement des données

¹ Un centre de traitement des données, désigné par l'autorité de surveillance, établit les statistiques et les livre dans les délais fixés par celle-ci; le centre se conforme aux instructions de l'autorité de surveillance, envers laquelle il est responsable de sa gestion.

² Chaque institution d'assurance rassemble les données numériques nécessaires à l'établissement des statistiques et les remet au centre.

³ L'autorité de surveillance peut, sur demande dûment motivée, dispenser une institution d'assurance de l'obligation de remettre ces données. Sur proposition dûment motivée du centre, elle peut exclure des statistiques les données d'une institution d'assurance.

⁴ L'autorité de surveillance décide de la répartition entre les institutions d'assurance des frais occasionnés par l'élaboration du tarif et des statistiques.

Chapitre 8: Fin de l'exploitation

Art. 40

Transfert volontaire du portefeuille suisse

¹ Une institution d'assurance peut, avec l'autorisation du Département fédéral de justice et police, transférer son portefeuille suisse, en tout ou en partie, avec ses droits et obligations, à une autre institution d'assurance soumise à la surveillance.

² Le transfert doit être publié trois fois aux frais de l'institution d'assurance dans la *Feuille officielle suisse du commerce*. Les assurés peuvent faire opposition au transfert pendant un délai de trois mois au moins à dater de la première publication.

³ Le Département fédéral de justice et police n'autorise le transfert que s'il juge que les intérêts des assurés sont sauvegardés dans leur ensemble.

⁴ Sauf disposition contraire du Département fédéral de justice et police, le cautionnement déposé par l'institution cédante en vertu de la loi fédérale du 4 février 1919¹⁾ sur les cautionnements des sociétés d'assurances passe à l'institution d'assurance cessionnaire.

Art. 41

Retrait de l'agrément; renonciation

¹ Lorsqu'une institution d'assurance ne répond plus aux exigences légales, le Département fédéral de justice et police la somme de revenir à une situation conforme à la loi dans un délai déterminé. Si elle n'obtempère pas à cette sommation, le Département fédéral de justice et police lui retire l'agrément.

¹⁾ RS 961.02

² Lorsqu'une institution d'assurance renonce à l'agrément, le Département fédéral de justice et police la libère de la surveillance et lui restitue le cautionnement, dès qu'elle a rempli toutes les obligations qui lui incombent en vertu du droit de surveillance.

³ Lorsqu'une institution d'assurance renonce à l'agrément et ne satisfait plus aux exigences légales, le Département fédéral de justice et police peut exiger que, malgré sa renonciation, elle rétablisse la situation légale.

⁴ Le cautionnement ne doit être restitué que lorsque l'institution d'assurance a rempli toutes les obligations mentionnées à l'article 2 de la loi fédérale du 4 février 1919¹⁾ sur les cautionnements des sociétés d'assurances.

Art. 42

Publication

¹ Lorsque l'agrément est retiré à une institution d'assurance, lorsqu'elle y renonce ou lorsqu'en cas de renonciation à l'agrément elle ne rétablit pas la situation légale (art. 41, al. 1 à 3), il doit en être donné connaissance aux assurés par une publication.

² Une publication a également lieu avant qu'une institution d'assurance soit libérée de la surveillance selon l'article 41, 2^e alinéa, de manière à donner aux assurés l'occasion, pendant un délai de trois mois au moins à dater de la première publication, de faire opposition à la restitution du cautionnement.

³ Lorsqu'une institution d'assurance transfère selon l'article 40, 1^{er} alinéa, la totalité de son portefeuille suisse, avec ses droits et obligations, à une autre institution d'assurance soumise à la surveillance et renonce en même temps à l'agrément selon l'article 41, 2^e alinéa, on peut renoncer à la publication selon le 2^e alinéa du présent article.

⁴ Les publications sont faites trois fois dans la *Feuille officielle suisse du commerce*, aux frais de l'institution d'assurance.

Chapitre 9: Autorité d'exécution et juridiction administrative

Art. 43

Conseil fédéral

¹ Le Conseil fédéral édicte:

- a. Des prescriptions complétant les article 3, 1^{er} alinéa, 5, 3^e alinéa, 6, 1^{er} alinéa, lettre *b*, dernière phrase, 12, 13, 3^e et 4 alinéas, 14, 3^e alinéa, 15, 16, 2^e alinéa, 25, 32, 2^e alinéa, 35 et 38, 4^e alinéa de la présente loi, ainsi que des prescriptions destinées à prévenir toute situation préjudiciable aux assurés ou à y mettre fin;
- b. Les prescriptions d'exécution.

¹⁾ RS 961.02

² Le Conseil fédéral consulte les organisations intéressées avant d'édicter de telles prescriptions.

Art. 44

Département de justice et police; Bureau des assurances

¹ La surveillance et le pouvoir de décision appartiennent au Bureau fédéral des assurances dans tous les cas où la loi ne les attribue pas expressément au Département fédéral de justice et police.

² Avant d'arrêter des instructions de portée générale, le Département fédéral de justice et police consulte ceux qui y sont directement intéressés. Cette disposition s'applique par analogie aux décisions de portée collective du Bureau fédéral des assurances.

Art. 45

Commissions consultatives

¹ Le Conseil fédéral institue, pour l'assurance-responsabilité civile obligatoire pour véhicules automobiles, une commission fédérale consultative de onze à quinze membres, composée en nombre égal de représentants des institutions d'assurance et des associations d'usagers de la route, ainsi que d'experts indépendants.

² Lorsqu'une disposition de droit fédéral prévoit, pour d'autres branches d'assurance, que des cercles de personnes déterminés ont l'obligation de conclure un contrat d'assurance, le Conseil fédéral peut instituer des commissions fédérales consultatives composées en nombre égal de représentants des institutions d'assurance et des assurés, ainsi que d'experts indépendants.

³ Les commissions consultatives donnent leur avis aux autorités fédérales sur des questions concernant la réglementation légale et son exécution ainsi que la mise en œuvre des branches d'assurance en cause, notamment sur les questions relatives à l'établissement des tarifs et la détermination des primes; elles peuvent faire des suggestions et des recommandations de leur propre initiative.

Art. 46

Voies de droit

¹ Les décisions du Bureau fédéral des assurances sont sujettes au recours administratif au Département fédéral de justice et police selon la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾.

² Les décisions de première instance du Département fédéral de justice et police ainsi que ses décisions sur recours sont sujettes au recours de droit administratif au Tribunal fédéral, selon la loi fédérale d'organisation judiciaire²⁾.

¹⁾ RS 172.021

²⁾ RS 173.110

³ L'annonce dans la *Feuille fédérale* des décisions concernant des tarifs qui touchent des contrats d'assurance en cours tient lieu pour les assurés de notification de la décision selon l'article 36 de la loi fédérale sur la procédure administrative¹⁾. Les recours contre de telles décisions doivent être déposés dans les trente jours dès la publication dans la *Feuille fédérale*. Durant le délai de recours, les décisions peuvent être consultées au Bureau fédéral des assurances.

⁴ Les recours contre les décisions concernant des tarifs n'ont pas d'effet suspensif.

Chapitre 10: Autres compétences

Art. 47

Tribunaux

Le juge prononce sur les contestations de droit privé qui s'élèvent entre les institutions d'assurance ou entre celles-ci et les assurés.

Art. 48

Cantons

Les cantons peuvent faire contribuer de manière modérée les institutions d'assurance contre l'incendie aux frais de la protection contre le feu et requérir d'elles des indications sur les sommes d'assurance contre l'incendie se rapportant à leur territoire.

Chapitre 11: Dispositions pénales

Art. 49

Inobservation de prescriptions d'ordre

¹ Les institutions d'assurance ou leurs organes, représentants et auxiliaires qui contreviennent à une prescription de la présente loi ou d'une ordonnance, à des instructions de portée générale arrêtées en vertu de telles prescriptions ou encore à une décision qui leur a été signifiée sous la menace de la peine prévue au présent article seront punis d'une amende d'ordre de 5000 francs au plus. Les contraventions sans gravité pourront être frappées d'une réprimande.

² Les dispositions générales de la loi fédérale sur le droit pénal administratif²⁾ (art. 2 à 13) sont applicables.

³ Le Bureau fédéral des assurances est l'autorité administrative compétente pour poursuivre et juger, selon la procédure prévue par la loi fédérale sur le droit pénal administratif²⁾, les contraventions visées au 1^{er} alinéa.

¹⁾ RS 172.021

²⁾ RS 313.0

Art. 50

Délits et contraventions

¹ Celui qui aura

- a. Pratiqué l'assurance sans l'agrément prescrit,
- b. Négocié des assurances directes pour une institution d'assurance non autorisée à opérer en Suisse,
- c. Exposé faussement ou dissimulé la situation d'affaires de l'institution d'assurance dans les communications, documents ou informations qu'il a fournis à l'autorité de surveillance,

sera puni de l'emprisonnement pour six mois au plus ou de l'amende.

² Si l'auteur a agi par négligence, la peine sera l'amende.

³ Le juge pourra prononcer, pour cinq ans au plus, l'interdiction d'exercer toute activité dirigeante dans une institution d'assurance soumise à la présente loi contre celui qui aura été condamné à une peine d'emprisonnement.

⁴ L'instruction et le jugement des infractions énumérées dans le présent article incombent aux cantons. Le Bureau fédéral des assurances peut requérir la poursuite des infractions selon l'article 258 de la loi fédérale sur la procédure pénale¹⁾.

⁵ En matière de contravention, l'action pénale se prescrit par deux ans, la peine par cinq ans.

⁶ Si, dans une institution, les infractions sont commises par un mandataire ou un représentant, l'article 6 de la loi fédérale sur le droit pénal administratif²⁾ est applicable.

Chapitre 12: Dispositions finales

Section 1: Abrogation et modification de lois fédérales

Art. 51

Abrogation du droit fédéral

La loi fédérale du 25 juin 1885³⁾ concernant la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance ainsi que les articles 12, 13, 18 et 25, 2^e alinéa, de la loi fédérale du 4 février 1919⁴⁾ sur les cautionnements des sociétés d'assurances sont abrogés.

¹⁾ RS 312.0

²⁾ RS 313.0

³⁾ RS 961.01

⁴⁾ RS 961.02

Art. 52

Modification de la loi sur les cautionnements

La loi fédérale du 4 février 1919¹⁾ sur les cautionnements des sociétés d'assurances est modifiée comme il suit:

Art. 1^{er}, 1^{er} et 3^e al.

¹ Toute société d'assurances, ayant reçu l'autorisation d'exercer son industrie en Suisse conformément à la loi fédérale du 1976²⁾ sur la surveillance des institutions d'assurance privées (dénommée ci-après «loi de surveillance»), est tenue de constituer un cautionnement auprès du Conseil fédéral.

³ La présente loi n'est pas applicable aux sociétés de réassurances ni aux institutions d'assurance soumises à la surveillance simplifiée (art. 6 de la loi fédérale du 1976²⁾ sur la surveillance des institutions d'assurance privées).

Art. 10, 1^{er} al.

¹ Si le cautionnement de la société n'est pas suffisant pour assurer l'exécution des mesures prévues à l'article 9, 1^{er} alinéa, le Conseil fédéral charge l'office des faillites du siège de l'ensemble des affaires suisses de réaliser les valeurs déposées en se conformant aux dispositions du titre septième de la loi fédérale du 11 avril 1889³⁾ sur la poursuite pour dettes et la faillite. L'appel aux créanciers entraîne les conséquences spécifiées à l'article 37 de la loi fédérale du 2 avril 1908⁴⁾ sur le contrat d'assurance.

Art. 19

¹ Les sociétés ou leurs organes, représentants et auxiliaires qui contreviennent à une prescription de la présente loi ou d'une ordonnance, à des instructions de portée générale arrêtées en vertu de telles prescriptions ou encore à une décision qui leur a été signifiée sous la menace de la peine prévue au présent article seront punis d'une amende d'ordre de 5000 francs au plus. Les contraventions sans gravité pourront être frappées d'une réprimande.

Inobserva-
tion de
prescriptions
d'ordre

² Les dispositions générales de la loi fédérale sur le droit pénal administratif⁵⁾ (art. 2 à 13) sont applicables.

¹⁾ RS 961.02

²⁾ RO

³⁾ RS 281.1

⁴⁾ RS 221.229.1

⁵⁾ RS 313.0

³ Le Bureau fédéral des assurances est l'autorité administrative compétente pour poursuivre et juger, selon la procédure prévue par la loi fédérale sur le droit pénal administratif¹⁾, les contraventions visées au 1^{er} alinéa.

Art. 53

Modification de la loi de garantie

La loi fédérale du 25 juin 1930²⁾ sur la garantie des obligations assumées par les sociétés suisses d'assurances sur la vie est modifiée comme il suit:

Art. 1^{er}, 1^{er} al.

¹ Toute société suisse d'assurances sur la vie soumise à la surveillance de la Confédération par la loi fédérale du 1976³⁾ sur la surveillance des institutions d'assurance privées doit constituer un fonds de sûreté, destiné à garantir les obligations de la société envers les personnes assurées sur la vie. Le fonds de l'assureur doit aussi garantir la part des réassureurs.

Art. 3

¹ Le fonds de sûreté est égal à la somme

1. Des réserves mathématiques des contrats en cours, calculées sur les bases fixées dans le plan d'exploitation de la société, déduction faite des prêts et avances sur polices ainsi que des primes échues mais non recouvrées et des primes sursises;
2. Des provisions pour prestations d'assurance en suspens;
3. Des parts de bénéfices individualisées et créditées aux preneurs d'assurances;
4. D'un montant constituant une garantie supplémentaire.

² Le 1^{er} alinéa, chiffre 4, ne s'applique pas aux institutions d'assurance soumises à la surveillance simplifiée (art. 6 de la loi fédérale du 1976³⁾ sur la surveillance des institutions d'assurance privées).

Art. 4, 1^{er} al.

¹ Le débit du fonds de sûreté est calculé par la société dans les quatre premiers mois de chaque exercice. Il est égal aux obligations en cours à la clôture des comptes. Pour les institutions

II. Débit
du fonds
1. Montant

¹⁾ RS 313.0

²⁾ RS 961.03

³⁾ RO

d'assurance soumises à la surveillance simplifiée (art. 6 de la loi fédérale du 1976¹⁾ sur la surveillance des institutions d'assurance privées), le mode de calcul et le délai seront déterminés par voie d'ordonnance.

Art. 19

¹ Si l'administration d'une société avise le juge de son insolvabilité, conformément à l'article 725, 3^e alinéa, ou à l'article 903, 2^e alinéa, du code des obligations²⁾, ou si un créancier requiert la faillite, le juge en informe immédiatement le Conseil fédéral. Dans ce cas, la compétence conférée au juge par l'article 170 de la loi du 11 avril 1889³⁾ sur la poursuite pour dettes et la faillite est exercée par le Conseil fédéral.

2. Avis
au Conseil
fédéral

² Jusqu'à nouvel ordre, le juge ajourne sa décision sur l'ouverture de la faillite.

³ Les dispositions de l'article 903, 2^e et 4^e alinéas, du code des obligations²⁾, ainsi que la procédure prévue aux 1^{er} et 2^e alinéas du présent article s'appliquent par analogie aux institutions d'assurance soumises à la surveillance simplifiée (art. 6 de la loi fédérale du 1976¹⁾ sur la surveillance des institutions d'assurance privées) et constituées en fondations.

Art. 31

¹ Les sociétés ou leurs organes, représentants et auxiliaires qui auront contrevenu à une prescription de la présente loi ou d'une ordonnance, à des instructions de portée générale arrêtées en vertu de telles prescriptions ou encore à une décision qui leur a été signifiée sous la menace de la peine prévue au présent article seront punis d'une amende d'ordre de 5000 francs au plus. Les contraventions sans gravité pourront être frappées d'une réprimande.

I. Inobserva-
tion de
prescrip-
tions
d'ordre

² Les dispositions générales de la loi fédérale sur le droit pénal administratif⁴⁾ (art. 2 à 13) sont applicables.

³ Le Bureau fédéral des assurances est l'autorité administrative compétente pour poursuivre et juger, selon la procédure prévue par la loi fédérale sur le droit pénal administratif⁴⁾, les contraventions visées au 1^{er} alinéa.

¹⁾ RO

²⁾ RS 220

³⁾ RS 281.1

⁴⁾ RS 313.0

Art. 54

Modification de la loi sur le contrat d'assurance

La loi fédérale du 2 avril 1908¹⁾ sur le contrat d'assurance est modifiée comme il suit:

Art. 22

e. Lieu de
paiement;
prime
portable;
prime
quéritable

¹ La prime est payable, pour l'assureur suisse, à son siège, pour l'assureur étranger, au siège de l'ensemble de ses affaires suisses, lorsque l'assureur n'a pas désigné au preneur d'assurance un autre lieu de paiement en Suisse.

² Si l'assureur, sans y être obligé, a fait régulièrement encaisser la prime chez le débiteur, il doit s'en tenir à cette pratique tant qu'il ne l'a pas expressément révoquée.

Art. 36, 1^{er} al.

¹ Le preneur d'assurance est en droit de se départir du contrat:

1. Si l'agrément est retiré à l'assureur par application de l'article 41, 1^{er} alinéa, de la loi fédérale du 1976²⁾ sur la surveillance des institutions d'assurance privées;
2. Si l'assureur, après avoir renoncé à l'agrément, n'obtempère pas à l'injonction du Conseil fédéral, selon l'article 41, 3^e alinéa de la loi précitée, de rétablir la situation légale.

Art. 98, 1^{er} al.

¹ Ne peuvent pas être modifiées par convention au détriment du preneur d'assurance ou de l'ayant droit, les prescriptions des articles 1^{er}, 2, 6, 11, 12, 14, 4^e alinéa, 15, 19, 2^e alinéa, 20, 21, 22, 25, 26, 2^e phrase, 28, 29, 2^e alinéa, 30, 32, 34, 39, 2^e alinéa, chiffre 2, 2^e phrase, 42, 1^{er}, 2^e et 3^e alinéas, 44, 45, 46, 54, 55, 56, 57, 59, 60, 72, 3^e alinéa, 76, 1^{er} alinéa, 77, 1^{er} alinéa, 87, 88, 1^{er} alinéa, 90, 91, 92, 93, 94, 95 et 96 de la présente loi.

Art. 101

¹ La présente loi n'est pas applicable:

1. Aux contrats de réassurance;
2. Aux rapports de droit privé entre les institutions d'assurance qui ne sont pas soumises à la surveillance (art. 4 de la loi fédérale du 1976²⁾ sur la surveillance des institutions d'assurance privées) ou les institutions d'as-

Rapports
de droit
échappant
à la loi

¹⁾ RS 221.229.1

²⁾ RO

surance soumises à la surveillance simplifiée (art. 6 de la loi fédérale du 1976¹⁾ sur la surveillance des institutions d'assurance privées) et leurs assurés.

² Ces rapports de droit sont régis par le droit des obligations²⁾.

Art. 55

Modification de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents

La loi fédérale du 13 juin 1911³⁾ sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents est modifiée comme il suit:

Art. 3, 5^e al.

⁵ Elles ont le droit de joindre à l'assurance en cas de maladie et de maternité d'autres branches d'assurance aux conditions et dans les limites fixées par le Conseil fédéral.

Art. 33, 4^e al., let. c (nouvelle)

c. Qui ne se conforme pas à l'article 3, 5^e alinéa, ou aux dispositions d'exécution édictées en vertu de celui-ci.

Art. 56

Modification de la loi sur la procédure administrative

La loi fédérale du 20 décembre 1968⁴⁾ sur la procédure administrative est modifiée comme il suit:

Art. 55, 5^e al. (nouveau)

⁵ Sont réservées les dispositions d'autres lois fédérales prévoyant qu'un recours n'a pas d'effet suspensif.

Section 2: Dispositions transitoires et entrée en vigueur

Art. 57

Adaptation des institutions d'assurance jusqu'ici non surveillées

¹ Les institutions d'assurance qui relèvent de la surveillance simplifiée au sens de l'article 6 et qui, lors de l'entrée en vigueur de la présente loi, exercent

¹⁾ RO

²⁾ RS 220

³⁾ RS 832.01

⁴⁾ RS 172.021

leur activité en Suisse sans l'agrément du Département fédéral de justice et police, doivent requérir l'agrément prévu à l'article 7 dans le délai d'une année et s'adapter à la loi dans les dix ans.

² Les institutions d'assurance qui n'ont pas obtenu l'agrément à l'échéance du délai d'adaptation ne doivent plus conclure de nouvelles assurances. La présente loi ne s'applique pas à la liquidation des assurances en cours.

Art. 58

Maintien du droit fédéral

Les textes légaux suivants valent comme prescriptions complémentaires au sens de l'article 43, 1^{er} alinéa, de la présente loi et restent en vigueur jusqu'à nouvel ordre:

- a. Ordonnance du 11 septembre 1931¹⁾ sur la surveillance des entreprises d'assurances privées;
- b. Ordonnance du 10 décembre 1973²⁾ sur les opérations d'acquisition en Suisse des sociétés d'assurances sur la vie;
- c. Arrêté du Conseil fédéral du 22 novembre 1955³⁾ sur l'assurance par abonnement à un périodique et l'assurance des acheteurs et de la clientèle;
- d. Arrêté du Conseil fédéral du 1^{er} juin 1945⁴⁾ sur l'assurance de la protection juridique;
- e. Ordonnance du 17 décembre 1973⁵⁾ concernant une surveillance simplifiée des institutions d'assurance sur la vie;
- f. Ordonnance du 11 février 1976⁶⁾ délimitant le champ d'application des dispositions sur la surveillance des assurances.

Art. 59

Entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

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

28332

¹⁾ RS 961.05

²⁾ RS 961.51

³⁾ RS 961.21

⁴⁾ RS 961.22

⁵⁾ RS 961.051

⁶⁾ RO 1976 239

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant une nouvelle loi fédérale sur la surveillance des institutions d'assurance privées (Du 5 mai 1976)

| | |
|---------------------|------------------|
| In | Bundesblatt |
| Dans | Feuille fédérale |
| In | Foglio federale |
| Jahr | 1976 |
| Année | |
| Anno | |
| Band | 2 |
| Volume | |
| Volume | |
| Heft | 24 |
| Cahier | |
| Numero | |
| Geschäftsnummer | 76.042 |
| Numéro d'affaire | |
| Numero dell'oggetto | |
| Datum | 21.06.1976 |
| Date | |
| Data | |
| Seite | 851-924 |
| Page | |
| Pagina | |
| Ref. No | 10 101 528 |

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.