07.091

Message

relatif à la modification de l'accord du 19 décembre 1996 sur l'assurance directe entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein

du 21 novembre 2007

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

Par ce message, nous soumettons à votre approbation un projet d'arrêté fédéral sur l'Accord entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein modifiant l'accord du 19 décembre 1996 sur l'assurance directe entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein.

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

21 novembre 2007 Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Micheline Calmy-Rey
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Message

1 Présentation de l'accord

1.1 Contexte

La Principauté de Liechtenstein et la Suisse ont adopté des législations sur la surveillance des intermédiaires d'assurance afin de mieux protéger les preneurs d'assurance. Ces législations ont également comme effet, en soi non désiré, de poser des obstacles à une activité d'intermédiation d'assurance transfrontière entre les deux pays. L'accord proposé, modifiant l'accord du 19 décembre 1996 sur l'assurance directe entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein, vise à lever ces obstacles et à instituer la libre circulation des services ainsi que la liberté d'établissement pour les intermédiaires d'assurance.

Au Liechtenstein, la loi «Gesetz vom 17. Mai 2006 über die Versicherungsvermittlung» (VersVermG), entrée en vigueur le 1.7.2006, transpose la directive 2002/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 9 décembre 2002 sur l'intermédiation en assurance (JO N° L 9, du 15.1.2003, p. 3 ss) et institue la libre prestation de services des intermédiaires d'assurance entre la Principauté de Liechtenstein et les autres Etats de l'EEE aux conditions suivantes: les intermédiaires doivent être enregistrés dans un Etat de l'EEE et remplir l'obligation d'informer et de conseiller ses clients (art. 9, al. 1, VersVermG).

En Suisse, les art. 40 à 45 de la loi du 17 décembre 2004 sur la surveillance des assurances (LSA; RS *961.01*), entrés en vigueur le 1er janvier 2006 prévoient également la tenue d'un registre et le respect d'obligations d'information envers les preneurs d'assurance.

Conformément à ses engagements découlant de l'accord sur l'EEE, le Liechtenstein peut instituer la libre prestation de services avec la Suisse sur la base d'un accord international, pourvu que les intermédiaires suisses ne bénéficient pas de conditions plus favorables (art. 9, al. 2, VersVermG). L'inscription au registre des intermédiaires en Suisse est liée à des exigences personnelles, professionnelles et financières qui sont considérées comme équivalentes à celles du Liechtenstein. L'obligation d'information (art. 45 LSA) est en revanche moins exigeante que celle du Liechtenstein. Afin que les intermédiaires suisses ne bénéficient pas d'un traitement plus favorable au Liechtenstein, ils devront remplir les obligations d'information et de conseil en vigueur au Liechtenstein, pour toute activité dans ce pays.

La définition d'un intermédiaire et l'obligation de s'incrire au registre divergent entre les deux législations. Ces divergences ne sont cependant pas pertinentes, dans la mesure où l'accord proposé requiert dans tous les cas une inscription au registre pour exercer une activité transfrontière.

Selon l'art. 28, al. 1 et 2, VersVermG, les intermédiaires suisses exerçant déjà une activité d'intermédiaire d'assurance au Liechtenstein au moment de l'entrée en vigueur de la VersVermG, bénéficiaient d'un délai jusqu'au 1er juillet 2007 pour se conformer à cette nouvelle réglementation. Après cette date et à défaut de l'accord proposé, les intermédiaires d'assurance suisses auraient ainsi été discriminés par rapport à leurs collègues de l'EEE.

L'accord proposé a été signé à Berne, le 20 juin 2007, sous réserve d'approbation par le Parlement. Il est appliqué à titre provisoire depuis le 1er juillet 2007 (voir ch. 5.4).

1.2 Déroulement et résultat des négociations

Les premières discussions exploratoires ont eu lieu dans le cadre du groupe de travail de la Commission mixte de l'accord du 19 décembre 1996 sur l'assurance directe entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein (ci-après: l'accord de 1996) en automne 2006. Lors de sa séance du 19 décembre 2006, la Commission mixte a reconnu la nécessité d'adapter l'accord de 1996. Elle a formellement chargé son groupe de travail de tout mettre en oeuvre pour négocier l'accord et accomplir les procédures internes de chaque pays, afin que l'adaptation de l'accord soit appliquée (même provisoirement) dès le 1er juillet 2007. Le groupe de travail a rédigé et négocié l'accord proposé lors de deux réunions en février et en mars 2007, et par des échanges de courriels jusqu'à début mai 2007. Le résultat des négociations ressort du contenu de l'accord proposé.

1.3 Aperçu du contenu de l'accord

L'accord proposé vise à compléter celui de 1996, afin que les principes liés à la libre circulation des services et au libre établissement des entreprises d'assurance entre les deux pays s'appliquent également aux intermédiaires d'assurance.

L'accord proposé complète le titre de l'accord de 1996, son préambule et quelques principes généraux afin de les rendre applicables aux intermédiaires d'assurance, en particulier le principe de la surveillance par le pays du siège.

L'annexe à l'accord de 1996, qui concrétise ce principe, comprend un nouveau chapitre V, où sont définies les conditions auxquelles les intermédiaires d'assurance des deux pays pourront exercer leur activité librement dans l'autre pays.

2 Commentaire

Le chap. IV (Blanchiment d'argent) de l'annexe à l'accord de 1996 ne s'applique qu'aux entreprises d'assurance, c'est pourquoi son titre doit être précisé. Les règles de surveillance applicables aux intermédiaires d'assurance en matière de lutte contre le blanchiment d'argent sont fixées dans le droit interne de chaque partie à l'accord, en vertu de l'art. 6 de l'accord de 1996.

Un nouveau chap. V (art. 29 à 35) complète l'annexe à l'accord de 1996.

Art. 29 Définitions

Le pays du siège, pour les intermédiaires d'assurance, est le pays où ceux-ci sont enregistrés, et non pas forcément où ils ont leur siège. Les intermédiaires d'assurance peuvent être enregistrés dans plusieurs pays. L'accord proposé concerne les intermédiaires d'assurance et de réassurance, sans opérer de distinction.

Art. 30 et 31 Inobservation des règles de droit, inspections sur place

Ces dispositions reprennent mutatis mutandis les articles correspondants du chap. I applicables aux entreprises d'assurance (art. 4, 5 et 8).

Art. 32 à 35 Conditions d'activité transfrontière

Les conditions d'activité transfrontière des intermédiaires sont identiques en libre prestation de services et en régime d'établissement: les intermédiaires doivent être enregistrés dans l'un des deux pays et remplir les obligations d'information et de conseil à l'égard de leurs clients, telles qu'elles sont prescrites par le droit du Liechtenstein. Ces deux exigences sont absolument nécessaires, afin que les intermédiaires suisses ne bénéficient pas d'un meilleur traitement que les intermédiaires enregistrés dans un Etat de l'EEE, mais simplement du même traitement.

Les polices d'assurance de responsabilité civile professionnelle utilisées comme sûreté financière doivent couvrir les deux pays. D'autres sûretés financières peuvent être utilisées.

En vertu de l'art. 6 de l'accord de 1996, le droit ou l'obligation de s'inscrire au registre des intermédiaires d'assurance est défini par le droit national de chaque partie. Un intermédiaire d'assurance non inscrit au registre ne peut pas bénéficier des effets de l'accord proposé.

Vu que les registres des intermédiaires des deux pays sont accessibles en ligne, et pour éviter les surcharges administratives, aucune notification ne sera faite à l'autorité de surveillance suisse, ni de la part des intermédiaires d'assurance suisses, ni de la part de l'autorité de surveillance du Liechtenstein. C'est une légère inégalité de traitement par rapport aux intermédiaires enregistrés dans un Etat de l'EEE, mais le Liechtenstein la considère acceptable, au vu des discussions menées actuellement au sein de l'UE et visant justement la simplification des procédures de notification.

3 Conséquences

3.1 Conséquences pour la Confédération, les cantons et les communes

L'accord proposé n'a aucune conséquence en matière financière ou de personnel pour la Confédération, les cantons et les communes.

3.2 Conséquences économiques

Les intermédiaires d'assurance, qui exercent leur profession librement au Liechtenstein depuis longtemps, peuvent, grâce à l'accord proposé, continuer de l'exercer librement.

4 Liens avec le programme de la législature

L'accord proposé est conforme à l'esprit de l'objectif 8 (6.2.2 «garder intactes les chances des exportations suisses») du programme de la législature 2004 à 2007 (FF *2004* 1035), qui vise notamment à favoriser l'accès des entreprises suisses aux marchés d'exportation de biens et de services et à renforcer les réglementations bilatérales et multilatérales.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Selon l'art. 166, al. 2, de la Constitution (RS *101*), l'Assemblée fédérale est compétente pour approuver l'accord proposé, car celui-ci ne relève pas de la compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international, selon l'art. 7*a*, al. 1, de la loi du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA; RS *172.010*). Et il ne s'agit pas non plus d'un traité international de portée mineure au sens de l'art 7*a*, al. 2, LOGA, que le Conseil fédéral peut conclure seul. L'accord proposé doit donc être soumis à l'approbation de l'Assemblée fédérale.

5.2 Forme de l'acte à adopter

L'accord proposé est sujet au référendum en vertu de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, de la Constitution, car il contient des dispositions importantes fixant des règles de droit. Sont réputées règles de droit, au sens de l'art. 22, al. 4, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement (RS *171.10*), les dispositions générales et abstraites d'application directe qui créent des obligations ou confèrent des droits. Ces dispositions sont en outre réputées importantes, car elles devraient, si elles étaient édictées en droit interne, figurer dans une loi au sens formel, en vertu de l'art. 164 de la Constitution.

On peut citer, à titre d'exemple, l'art. 5, al. 2, de l'accord de 1996 qui, modifié par l'accord proposé, octroie aux intermédiaires d'assurance le droit à la liberté d'établissement et à la libre prestation de services sur le territoire de l'autre partie contractante, à la condition qu'ils remplissent les obligations prescrites par l'accord proposé, notamment par les art. 29 ss de l'annexe à l'accord de 1996.

5.3 Consultation

L'accord proposé n'implique aucune adaptation du droit national, étant donné qu'il n'est applicable qu'à des situations transfrontières. Au vu de l'art. 2 de la loi du 18 mars 2005 sur la consultation (RS *172.061*), on a renoncé à la procédure de consultation.

5.4 Application provisoire

L'accord proposé est appliqué à titre provisoire depuis le 1er juillet 2007, car l'intérêt essentiel de la Suisse à appliquer l'accord proposé dès la fin du délai transitoire prévu par la législation du Liechtenstein est reconnu, notamment par la motion Baumann 06.3404 déposée le 23 juin 2006, dont voici la teneur:

«Le Conseil fédéral est chargé d'engager des négociations avec la Principauté de Liechtenstein en vue d'étendre jusqu'à la fin du délai transitoire précédant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi liechtensteinoise sur les intermédiaires d'assurance (Versicherungsvermittlungsgesetz) le champ d'application de l'accord du 19 décembre 1996 sur l'assurance directe entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein, dans le but de garantir aux intermédiaires d'assurances suisses indépendants la liberté d'établissement au Liechtenstein et la liberté d'y effectuer des transactions dans le domaine des assurances, par voie de prestation transfrontalière de services, sans avoir à disposer d'un établissement dans la principauté.»

En outre, les autorités de surveillance et les intermédiaires avaient intérêt à ce que la libre circulation des services entre la Suisse et le Liechtenstein s'applique dès l'échéance de la disposition transitoire de la VersVermG, le 1er juillet 2007, afin d'éviter des procédures administratives qui seraient devenues sans objet dès l'approbation de l'accord proposé.

Les commissions compétentes ont été consultées avant la signature de l'accord proposé en vertu de l'art. 152, al. 3bis, de la loi du 13 décembre 2002 sur le Parlement et n'ont pas émis d'avis négatif au sujet de son application provisoire.

Par le présent message, le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale le projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'accord proposé avant l'expiration du délai de six mois à compter du 1er juillet 2007, conformément à l'art. 7*b*, al. 2, LOGA.

6 Compatibilité avec le droit européen

L'accord proposé est conforme au droit européen en matière de surveillance des intermédiaires d'assurance, dans la mesure où il institue la liberté d'établissement et la libre prestation de services fondées sur les mêmes principes: obligation d'enregistrement dans un Etat, enregistrement reconnu comme valable dans l'autre Etat et obligation d'informer et de conseiller les clients, pour les affaires transfrontières, selon les règles applicables au Liechtenstein, elles-mêmes transposées de la directive européenne.