

02.032

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

**(Reprise du contenu de la 4^e directive européenne sur l'assurance
automobile [2000/26/CE])**

du 10 avril 2002

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

Nous vous soumettons, en vous proposant de les adopter, le présent message et le projet de modification de la loi fédérale sur la circulation routière et de la loi sur la surveillance des assurances.

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

10 avril 2002

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Kaspar Villiger
La chancelière de la Confédération, Annemarie Huber-Hotz

Condensé

La Communauté européenne a adopté la 4^e directive sur l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles (2000/26/CE) – dite 4^e directive automobile – en mai 2000. Le but principal de cette réglementation consiste à aider la victime d'un accident de la circulation survenu à l'étranger à faire valoir sa demande d'indemnisation à l'encontre de l'assureur en responsabilité civile étranger.

Chaque année, des millions d'automobilistes franchissent les frontières de la Suisse dans les deux sens. En cas d'accident, ils sont tributaires d'un système performant de protection transfrontière des victimes de la circulation. Par les présentes modifications de lois, la Suisse reprend le contenu de la directive européenne. Elle comble ainsi la dernière lacune importante existant en matière de protection des victimes de la circulation.

Les personnes ayant subi un accident à l'étranger ont la possibilité de faire valoir en Suisse leur prétention à l'encontre de l'assureur en responsabilité civile étranger. La reprise en droit suisse du contenu de la directive européenne ne sera cependant pleinement applicable que lorsque les Etats de l'EEE auront accordé la réciprocité à la Suisse.

La reprise du contenu de la directive européenne avec réciprocité de la part des Etats de l'EEE garantit que la Suisse reste intégrée dans le système européen de protection des victimes de la circulation, enrichi de la protection des victimes d'accidents survenus à l'étranger, ce qui est dans l'intérêt bien compris de la Suisse et des Etats de l'EEE.

Message

1 Partie générale

1.1 Situation initiale

Le 16 mai 2000, la Communauté européenne a adopté sa quatrième directive sur l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles¹, dite aussi *4^e directive automobile*. Celle-ci doit combler la dernière lacune importante existant en matière de protection des victimes d'accidents de la circulation, en donnant aux personnes lésées victimes d'accidents à l'étranger la possibilité de faire valoir dans leur propre pays leurs prétentions en réparation à l'encontre de l'assureur de la responsabilité civile étranger.

Depuis le début des discussions sur l'introduction de la directive européenne, le Conseil fédéral² a été de l'avis que la Suisse devait se rallier au système européen de protection des victimes d'accidents survenus à l'étranger³. Par les présentes modifications de loi, la Suisse reprend de façon unilatérale dans son droit interne le contenu de la directive européenne. Cette reprise ne peut toutefois déployer tous ses effets que si les Etats de l'EEE accordent la réciprocité à la Suisse. Chaque année, des millions d'automobilistes franchissent les frontières de la Suisse dans les deux sens. Ils se rendent sur le lieu de leur travail, en vacances ou encore franchissent les Alpes en traversant la Suisse. En cas d'accident, ils sont tous tributaires d'un système bien développé de protection transfrontalière des victimes d'accidents de la circulation. La reprise du contenu de la directive européenne, avec réciprocité de la part des Etats de l'EEE, qui permet à la Suisse de rester intégrée dans le système européen de protection des victimes d'accidents de la circulation complété par la protection des victimes d'accidents survenus à l'étranger est donc dans l'intérêt bien compris de la Suisse comme de la CE.

Il convient en outre de relever que la Principauté de Liechtenstein, en sa qualité d'Etat de l'EEE, est contrainte de reprendre la 4^e directive automobile. Etant donné qu'aussi bien le Bureau national d'assurance que le Fonds national de garantie suisses se sont acquittés jusqu'ici de leurs tâches aussi pour la Principauté, il s'impose de reprendre le contenu de la directive européenne en Suisse en même temps.

La directive européenne ne régit que la liquidation de prétentions en responsabilité civile découlant d'accidents subis à l'étranger. Ces mesures prévues pour la protection des personnes lésées vont cependant bien au-delà des droits actuels d'une personne accidentée en Suisse. Il n'est pas souhaitable que le projet se limite à la seule reprise du contenu de la directive européenne, car cela créerait une situation plus favorable pour les personnes accidentées à l'étranger que pour celles qui sont acci-

¹ JO L 181 du 20.7.2000, p. 65

² Voir ci-après le ch. 4.

³ C'est ainsi qu'en 1996 déjà il a posé un fondement en vue de la transposition de la *Convention dite de Rome*, du 27.5.1994, par le biais de l'art. 57 OAV (dans la teneur selon le ch. I de l'ordonnance du 22.11.1995). La convention, signée par tous les Etats de l'EEE et par la Suisse, prévoit l'introduction de quelques mesures de protection des victimes d'accidents survenus à l'étranger. Elle est devenue toutefois obsolète en raison de l'adoption de la directive de la CE et n'a plus de portée pratique (Fuhrer Stephan: *Besucherschutz*, Bâle 1999, note de bas de page 122).

dentées en Suisse. C'est pourquoi le projet prévoit que le niveau de protection prescrit par la directive européenne doit être généralisé et déployer ainsi ses effets aussi pour les cas purement nationaux.

La protection des victimes d'accidents de la circulation est certes depuis longtemps un objectif reconnu de façon générale de la législation en matière de circulation routière⁴. Cette protection n'a cependant pas été conçue et développée de but en blanc mais elle est le fruit d'une évolution progressive qui s'est échelonnée sur plusieurs décennies. Dans la réglementation actuelle, l'on constate encore nettement des traces de ce processus empirique. C'est pourquoi la reprise du contenu de la directive européenne avec réciprocité de la part des Etats de l'EEE, accompagnée d'une extension des plus importants des droits qu'elle prévoit aux cas purement nationaux, est complétée par quelques autres dispositions relatives à la protection des victimes de la circulation. L'on a toutefois renoncé à des modifications fondamentales du système de couverture des dommages dans l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles pour ne pas mettre en péril la reprise à temps du contenu de la directive européenne.

Le projet poursuit ainsi un *quadruple objectif*: *premièrement*, le contenu de la 4^e directive automobile est repris dans le droit suisse; *deuxièmement*, l'on tend à permettre à la reprise de déployer ses pleins effets, en visant une réciprocité avec les Etats de l'EEE; *troisièmement*, le champ d'application des mesures de protection de la directive européenne est étendu aux cas purement nationaux; *quatrièmement*, les dispositions relatives à la protection des victimes d'accidents de la circulation sont complétées.

1.2 Résultats de la procédure préliminaire

Le présent projet repose sur un avant-projet élaboré par Stephan Fuhrer, privat-docent (Bâle). Ce travail a été accompagné par un groupe de travail comprenant des représentants des Offices fédéraux des routes et des assurances privées, du Bureau de la consommation, du Contrôle fédéral des véhicules, de l'Autorité de surveillance des assurances de la Principauté de Liechtenstein, du Touring club suisse, de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, de l'Association suisse d'assurances, du Bureau national suisse d'assurance et du Fonds national suisse de garantie. Tous les milieux intéressés ont été ainsi associés aux travaux. De cette façon, leurs avis ont pu être pris en considération au cours de l'élaboration du projet.

⁴ Fuhrer Stephan/Büchler Günter: Der Nationale Garantiefonds der Schweiz, dans: Mélanges BNA/FNG, Bâle 2000, p. 87 ss, 88, avec d'autres renvois.

1.3 La 4^e directive automobile et sa transposition en Europe

1.3.1 Aperçu de la 4^e directive automobile

1.3.1.1 Champ d'application

Le but de la directive européenne est d'accorder une protection étendue aux victimes d'accidents de la circulation routière survenus à l'étranger. Dans ce contexte, il faut distinguer trois cas:

1.3.1.1.1 Cas extérieurs (champ d'application général)

Selon son art. 1, al. 2, l'application intégrale de la directive européenne dépend de quatre conditions qui doivent être remplies cumulativement:

- la personne lésée doit être victime d'un accident de la circulation.
- l'accident doit être survenu dans le domaine d'application du régime de la carte verte, mais hors de l'Etat de résidence de la personne lésée.
- le véhicule ayant provoqué l'accident doit avoir son stationnement habituel dans un Etat autre que l'Etat de résidence de la personne lésée, qui soit toutefois un Etat de l'EEE.
- le véhicule ayant causé l'accident doit être assuré auprès d'un établissement d'un assureur de l'EEE situé dans un Etat autre que l'Etat de résidence de la personne lésée.

1.3.1.1.2 Cas nationaux (champ d'application limité)

Un niveau de protection inférieur est prévu lorsque le véhicule causant un accident est immatriculé dans l'Etat de résidence de la personne lésée et/ou a été assuré auprès d'un assureur établi dans cet Etat. Dans de tels cas, le lésé jouit également d'un *droit d'action directe*⁵ et il peut recourir aux services des *organismes d'information*⁶. Les dispositions relatives aux représentants chargés du règlement des sinistres et aux organismes d'indemnisation ne sont par contre pas applicables⁷.

⁵ Cf. ch. 1.3.1.2.1

⁶ Cf. ch. 1.3.1.2.2

⁷ Du fait que les cas nationaux sont inclus dans le présent projet, la victime d'un accident de la circulation ne peut certes pas recourir aux services d'un représentant chargé du règlement des sinistres (dont l'intervention n'est pas nécessaire puisque cette victime peut se tourner directement vers l'assureur de la responsabilité civile dans son propre pays) mais par contre à ceux de l'organisme d'indemnisation.

1.3.1.1.3 Protection en cas d'absence de responsable

S'il n'est pas possible d'identifier le véhicule ayant causé l'accident ou son assureur, l'organisme d'indemnisation de l'Etat de résidence de la personne lésée⁸ remplit le rôle de fonds de garantie. En vertu de l'art. 1, al. 3, de la directive, cela vaut également si le véhicule causant l'accident provient d'un pays tiers.

1.3.1.2 Mesures de protection des victimes d'accidents de la circulation de la 4^e directive automobile

1.3.1.2.1 Droit d'action directe

Les victimes d'accidents de la circulation survenus à l'étranger se voient octroyer un droit d'action directe à l'encontre de l'entreprise d'assurance couvrant la responsabilité civile pour le véhicule ayant causé le dommage. La Convention de Strasbourg de 1959 obligeait déjà les parties contractantes à prévoir un droit d'action directe dans leur droit national. A l'exception de la Grande-Bretagne et de l'Irlande, tous les Etats de l'EEE, de même que la Suisse⁹ prévoient ce droit. Pour ces pays, l'obligation faite par l'art. 3 de la directive européenne ne constitue donc pas une nouveauté.

1.3.1.2.2 Organisme d'information

Un droit d'action directe n'est toutefois d'aucune utilité pour le lésé si celui-ci ignore auprès de qui le faire valoir. L'identification de l'assureur compétent pour régler le sinistre ainsi que – suivant les circonstances¹⁰ – du détenteur est donc une condition indispensable d'une protection efficace non seulement des victimes d'accidents survenus à l'étranger mais, d'une façon générale, de toutes les victimes d'accidents de la circulation. Ce problème peut être résolu de façon relativement aisée dans les pays où l'assureur est connu sur la base de la plaque d'immatriculation¹¹. L'application est plus difficile dans les pays où l'assureur ne peut être identifié que par le biais d'une vignette apposée sur le pare-brise.

Les Etats membres sont tenus de créer un organisme d'information ou d'en agréer un. La directive européenne permet ainsi expressément que les organismes d'information soient gérés par des organisations privées. L'organisme d'information doit tenir un registre dont le contenu minimum est clairement défini ou coordonner la collecte et la diffusion des données devant figurer dans ce registre.

Le *contenu minimum* du registre que doivent tenir les organismes d'information est décrit dans l'art. 5, al. 1 et 2, de la directive. Selon ces dispositions, l'enregistrement doit (pour l'essentiel) porter sur tous les véhicules ayant leur stationnement habituel dans le pays en question. Le registre doit contenir les données suivantes relatives à ces véhicules:

⁸ Cf. ch. 1.3.1.2.4

⁹ Art. 65 LCR.

¹⁰ P. ex. lorsque la somme d'assurance ne suffit pas pour couvrir le dommage.

¹¹ Comme en Suisse, par exemple.

- le numéro officiel d'immatriculation (plaque d'immatriculation).
- le numéro de la police d'assurance. Lorsque la période de validité de la police a expiré, la date à laquelle la couverture d'assurance prend fin doit également être enregistrée.
- l'identité de l'assureur ainsi que de tous les représentants chargés du règlement des sinistres qu'il a désignés dans les divers pays.

Les organismes d'information sont tenus de conserver les données relatives aux véhicules pendant une période de sept ans après que l'immatriculation du véhicule ou le contrat d'assurance a pris fin.

1.3.1.2.3 Représentant chargé du règlement des sinistres

Tous les assureurs européens doivent désigner un représentant chargé du règlement des sinistres dans tous les Etats autres que celui de leur siège (ou de leur établissement pour les assureurs de pays tiers). Cette exigence doit permettre à la victime d'un accident à l'étranger de pouvoir faire appel à un interlocuteur de son propre pays pour le règlement de ses prétentions à réparation.

La question de savoir si la directive européenne devait régler également la question du droit applicable et celle de la compétence de juridiction a donné lieu à des controverses: c'est traditionnellement le droit du pays où l'accident s'est produit qui s'applique dans le cas d'accidents provoqués par la circulation de véhicules (*lex loci delicti*)¹². Dès lors que l'on prévoyait des représentants chargés du règlement des sinistres, l'on pouvait à juste titre se demander s'ils n'auraient pas dû traiter les cas qui leur étaient confiés selon le droit, plus familier pour eux, de leur propre pays plutôt que selon le droit (étranger) de l'Etat sur le territoire duquel un accident était survenu. La question était donc celle d'un passage du système de la *lex loci delicti* à celui de la *lex damni*. De bons arguments peuvent être invoqués pour l'une et l'autre solution. En fin de compte ce ne sont pas des considérations juridiques mais économiques qui ont été décisives. Etant donné qu'il existe toujours en Europe des différences considérables entre le Nord et le Sud en matière de calcul des prestations en réparation, ce sont les riches pays du Nord qui profiteraient unilatéralement d'un changement de système. Ils pourraient réduire leurs indemnités aux lésés provenant de pays du Sud alors que les assureurs de ces pays (et par conséquent ceux qui leurs versent des primes) auraient à dédommager les lésés provenant de pays nordiques selon les normes plus sévères qui y ont cours. Il y a donc de solides arguments politiques et économiques en faveur du maintien du régime traditionnel de la *lex loci delicti*. Cela est expressément précisé dans le considérant 13 dont il découle également que la directive européenne n'entraîne aucun changement quant aux compétences juridictionnelles¹³. En particulier, la désignation d'un représentant chargé du

¹² Pour la Suisse, cela découle de l'art. 3 de la Convention de La Haye (Convention sur la loi applicable en matière d'accidents de la circulation routière, du 4.5.1971, entrée en vigueur pour la Suisse le 2.1.1987; RS 0.741.31).

¹³ C'est la Convention de Lugano (Convention concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale, du 16 septembre 1998, entrée en vigueur pour la Suisse le 1^{er} janvier 1992; RS 0.275.11) qui est déterminante pour désigner le for.

règlement des sinistres ne devrait pas, en règle générale, constituer l'ouverture d'une succursale¹⁴.

La désignation de représentants chargés du règlement des sinistres doit être à l'avenir l'une des conditions d'obtention de l'agrément pour l'exercice d'une activité dans le secteur de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles. L'assureur est libre dans le choix de la personne qu'il désigne. Un représentant chargé du règlement des sinistres peut aussi agir pour le compte de plusieurs assureurs étrangers à la fois. La seule condition est qu'il réside ou soit établi dans l'Etat de résidence de la personne lésée et qu'il ait des connaissances linguistiques suffisantes. Bien qu'elle ne prévoit pas formellement d'exigences particulières en matière de qualifications professionnelles, la directive européenne a des exigences élevées pour le représentant chargé du règlement des sinistres. Celui-ci doit en effet être en mesure de régler des sinistres uniquement sur la base du droit étranger, ce qui implique qu'il doive connaître non seulement le droit du pays de l'assureur qu'il représente mais – du moins théoriquement – tous les régimes juridiques européens.

Les tâches et la procuration du représentant chargé du règlement des sinistres laissent dans une très large mesure à l'assureur (étranger) tenu à réparation la maîtrise de la procédure dans les cas particuliers; en contrepartie, des sanctions sont prévues pour les cas dans lesquels l'assureur abuse de la position favorable qui lui est attribuée. Selon l'art. 4, al. 1, la mission du représentant chargé du règlement des sinistres consiste à «traiter et (...) régler les sinistres» résultant d'un accident dans les cas visés par la directive européenne. Dans les rapports internes, il est lié par les instructions qui lui sont données. Dans les rapports externes, il «dispose de pouvoirs suffisants pour représenter l'entreprise d'assurance auprès des personnes lésées (...) et pour satisfaire intégralement leurs demandes d'indemnisation». En d'autres termes: le représentant chargé du règlement des sinistres dispose dans les rapports externes d'un vaste pouvoir pour régler les sinistres que l'assureur peut restreindre à volonté dans les rapports internes.

Les dispositions concernant le règlement des sinistres de la directive européenne sont nouvelles. En vertu de l'art. 4, al. 6, l'assureur ou son représentant chargé du règlement des sinistres sont tenus, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle la personne lésée a présenté sa demande d'indemnisation:

- de présenter une offre d'indemnisation dans les cas clairs (c'est-à-dire dans lesquels la responsabilité n'est pas contestée et où le dommage a été quantifié) et
- de donner une prise de position motivée dans les cas qui ne sont pas clairs (c'est-à-dire dans lesquels la responsabilité est rejetée ou n'a pas été clairement établie ou lorsque le dommage n'a pas été entièrement quantifié).

¹⁴ Par contre – suivant son aménagement – l'organisme d'indemnisation peut fonder un for interne. Ce sera le cas en Suisse. La victime d'un accident de la circulation peut faire valoir ses prétentions à l'encontre de l'organisme d'indemnisation. Les tribunaux suisses devront alors se prononcer sur le cas sur la base du droit étranger applicable. Dans d'autres pays (en Autriche, par exemple), la victime d'un accident de la circulation ne peut actionner l'organisme d'indemnisation que pour le contraindre à agir.

1.3.1.2.4

Organisme d'indemnisation

Du point de vue des victimes d'accidents de la circulation, l'institution du représentant chargé du règlement des sinistres n'est pas une aide en cas de difficulté. Le règlement des sinistres ne se déroule sans accroc qu'aussi longtemps que l'assureur responsable le veut bien. Celui-ci conserve la maîtrise de la procédure. C'est pourquoi l'on ne peut pas s'en tenir à cette seule institution. Le lésé a besoin d'un instrument présentant beaucoup plus de mordant. C'est cet objectif que l'on vise avec avec l'organisme d'indemnisation. Il constitue pour ainsi dire l'épée de Damoclès sur la tête de l'assureur, devant l'inciter à faire preuve d'un comportement correct dans le cadre de la procédure ordinaire de règlement des sinistres. L'image est certes exagérée mais elle illustre bien les objectifs de la directive européenne: la procédure ordinaire de règlement des sinistres doit se dérouler par l'entremise du représentant. Dans cette procédure, l'assureur bénéficie d'une position nettement dominante. S'il en abuse, le lésé a la possibilité de recourir à une procédure extraordinaire sur le cours de laquelle l'assureur ne peut plus exercer d'influence.

L'intervention de l'organisme d'indemnisation constitue une limitation considérable de la position juridique de l'assureur. C'est pourquoi cette intervention est subordonnée à des conditions strictes qui tiennent compte de façon appropriée du caractère extraordinaire de cette procédure. Il convient cependant de souligner que l'organisme d'indemnisation n'est pas une sorte de mur de lamentations. Si le lésé n'est pas d'accord avec le règlement proposé dans le cadre de la procédure ordinaire, cela ne suffit pas à fonder la compétence de l'organisme d'indemnisation. Il doit au contraire avoir recours (à l'étranger) aux tribunaux ordinaires. L'organisme d'indemnisation ne doit pas non plus intervenir d'office. Il est indispensable que le lésé présente une demande d'indemnisation.

Dans le détail, l'organisme d'indemnisation doit pouvoir intervenir dans les cas suivants:

- *absence de représentant chargé du règlement des sinistres*: si l'assureur, contrairement à ses obligations découlant du droit de surveillance, n'a pas désigné de représentant chargé du règlement des sinistres, le lésé peut s'adresser directement soit à l'assureur (étranger), soit à l'organisme (national) d'indemnisation. Dans le premier cas, il perd le droit de s'adresser à l'organisme d'indemnisation en invoquant l'absence de désignation d'un représentant chargé du règlement des sinistres. Ce droit renaît toutefois si l'assureur qui a été interpellé ne règle pas correctement le sinistre.
- *absence de règlement dans la procédure ordinaire*: dans la procédure ordinaire, l'instance interpellée (assureur ou représentant chargé du règlement des sinistres) est tenue de fournir une réponse motivée dans un délai de trois mois. Si elle ne se conforme pas à cette obligation, le lésé peut s'adresser à l'organisme d'indemnisation.
- *cas de suppléance*: (1) l'identification du véhicule ayant causé le dommage n'est pas possible; (2) le véhicule ayant causé le dommage peut être identifié, mais pas l'entreprise d'assurance responsable. La directive européenne exige que l'identification du véhicule ayant causé le dommage ou de son assureur ne soit *pas possible*. L'inaction du lésé ne suffit donc pas à fonder la compétence de l'organisme d'indemnisation.

Si le lésé a engagé une action en justice à l'encontre de l'assureur, l'organisme d'indemnisation ne peut plus entrer en matière sur une demande d'indemnisation. Une telle restriction s'impose si l'on veut éviter d'être confronté à deux décisions judiciaires contradictoires.

Les conditions strictes posées à une intervention de l'organisme d'indemnisation impliquent nécessairement que celui-ci rende toujours une décision d'entrée en matière. S'il n'y a pas de représentant chargé du règlement des sinistres, l'organisme d'indemnisation doit uniquement constater cet état de faits. Ainsi, la décision d'entrée en matière ne porte que sur une question de forme. Il en va autrement dans les cas où la procédure ordinaire ne donne pas lieu à un règlement du sinistre. L'assureur doit alors donner une réponse motivée lorsque le cas n'est pas clair. S'il néglige de le faire, la compétence de l'organisme d'indemnisation est alors fondée. Cela soulève les questions de savoir si des exigences matérielles peuvent ou doivent être posées à la motivation de la prise de position et, si oui, qui décide si ces exigences sont remplies et comment il est garanti que les règles à ce sujet sont uniformes. La réponse à la première question est clairement affirmative. Il serait totalement contraire au but de la directive européenne que l'assureur puisse empêcher l'intervention de l'organisme d'indemnisation en quelques mots insignifiants. Il doit au moins prendre position sur tous les arguments invoqués par le lésé. Mais il n'est pas tenu d'élucider lui-même les faits et de les juger. L'on ne saurait exiger plus de lui que d'un juge civil qui traiterait le cas. La question des modalités d'appréciation de la prise de position de l'assureur est plus délicate. Selon la logique de la directive européenne, l'organisme d'indemnisation devra obligatoirement se prononcer dans sa décision d'entrée en matière sur la question de savoir s'il existe une réponse motivée de l'assureur. L'on peut ainsi aisément concevoir de déléguer à l'organisme d'indemnisation la compétence d'examiner la prise de position de l'assureur selon des critères autres que purement formels. Cela ne signifie toutefois pas que l'organisme d'indemnisation puisse faire prévaloir son opinion sur celle de l'assureur. En d'autres termes, il ne peut pas procéder à un examen juridique de la prise de position de l'assureur, cette tâche incombant aux tribunaux compétents. Il est par contre autorisé à examiner si les exigences légitimes auxquelles une motivation doit satisfaire sont remplies¹⁵. Les doutes que l'on pourrait avoir quant à une telle compétence de l'organisme d'indemnisation peuvent être dissipés par le fait qu'une décision d'entrée en matière ne déclenche tout d'abord qu'une prolongation de délai. L'assureur a dès lors la possibilité de «retoucher» sa prise de position.

Si l'organisme d'indemnisation entre en matière sur un cas, l'assureur bénéficie tout d'abord d'un délai supplémentaire de deux mois. C'est pourquoi, dans un premier temps, l'organisme d'indemnisation doit uniquement indiquer qu'il a reçu une demande d'indemnisation sur laquelle il a l'intention d'entrer en matière matériellement à l'expiration du délai supplémentaire. L'assureur dispose alors de deux mois pour délivrer une réponse motivée à la demande d'indemnisation du lésé. S'il le fait, l'organisme d'indemnisation doit clore le cas. Celui-ci est alors traité dans le cadre de la procédure ordinaire de règlement. Si l'assureur ne fait pas usage du délai supplémentaire, l'organisme d'indemnisation doit continuer la procédure de règlement extraordinaire.

¹⁵ P. ex. si l'assureur a pris position sur tous les arguments invoqués par la victime de l'accident de la circulation.

Dans la mesure où l'organisme d'indemnisation a indemnisé la personne lésée, il bénéficie d'un droit légal de subrogation. Il est subrogé dans les droits de la personne lésée et peut demander le remboursement de ses dépenses à l'organisme d'indemnisation de l'Etat où est situé l'établissement de l'entreprise d'assurance. Ce dernier peut à son tour se retourner contre l'assureur. Ni l'organisme d'indemnisation ayant fait l'objet d'un recours, ni l'assureur ne peuvent opposer d'exception à la liquidation matérielle. Ils doivent accepter le règlement effectué par l'organisme d'indemnisation chargé de ce règlement.

1.3.1.3 **La 4^e directive automobile dans le système de protection des victimes d'accidents de la circulation**

La reprise du contenu de la 4e directive automobile met les interlocuteurs suivants à la disposition d'une personne lésée:

- a. *l'assureur national de la responsabilité civile* (droit d'action directe) lorsque l'accident a été causé dans son Etat de résidence par un véhicule immatriculé dans cet Etat.
- b. le *Bureau national d'assurance* (ou, sur mandat de celui-ci, l'assureur qui conclut des assurances-frontière), lorsqu'un accident survient dans l'Etat de résidence est causé par un véhicule *admis à la circulation dans un pays tiers*. L'on est en présence d'un cas soit d'assurance-frontière, soit de «carte verte».
- c. le *Fonds national de garantie*, lorsque l'accident est causé par un véhicule *inconnu* ou *non assuré*.
- d. le *représentant chargé du règlement des sinistres* de l'assureur étranger lorsque l'accident est causé à l'étranger (Etat «carte verte») par un véhicule immatriculé à l'étranger (EEE)¹⁶.
- e. les services chargés du règlement des sinistres désignés par la *Confédération* et les *cantons* lorsque le dommage a été causé par un véhicule non assuré de la Confédération ou d'un canton.
- f. *l'organisme d'indemnisation* en tant qu'organisme extraordinaire de règlement en cas de refus de l'instance qui est tenue de procéder à un règlement par la voie ordinaire.

1.3.1.4 **Résumé**

Cf. annexe

¹⁶ La victime d'un accident de la circulation est naturellement libre de s'adresser directement à l'assureur étranger plutôt qu'au représentant chargé du règlement des sinistres.

1.3.2 Transposition de la 4^e directive automobile dans les Etats de l'EEE¹⁷

En Grande-Bretagne, en Irlande, aux Pays-Bas et en Islande – comme en Suisse¹⁸ – c'est le Bureau national d'assurance qui assume les tâches de l'*organisme d'information*. En Autriche, en Belgique et en Espagne, c'est le Fonds national de garantie, en Allemagne le «Zentralruf der deutschen Autoversicherer» et en France l'Association pour la gestion des informations sur le risque automobile. Dans la plupart des pays, en Suisse aussi, un développement de l'infrastructure des instances précitées sera nécessaire. L'accès aux données d'assurance auprès de l'organisme d'information pourra s'effectuer par Internet dans la plupart des pays.

Le rôle d'*organisme d'indemnisation* doit être assumé par le Fonds national de garantie en Allemagne, en Autriche, en France, en Belgique, en Irlande et aux Pays-Bas – de même qu'en Suisse¹⁹. En Espagne, en Grande-Bretagne, en Grèce et en Islande, c'est le Bureau national d'assurance qui sera l'organisme d'indemnisation.

La 4^e directive automobile prévoit que des *intérêts moratoires* sont dus au titre de sanction si l'assureur ou le représentant chargé du règlement des sinistres n'agit pas dans les délais prévus. Quelques Etats infligent des sanctions supplémentaires aux retardataires. C'est ainsi qu'en Belgique l'assureur est astreint à une peine pécuniaire (250 € par jour) en faveur du lésé. En Allemagne, l'assureur s'expose à des sanctions administratives en cas d'abus et en France ce sont des intérêts punitifs qui le menacent.

Dans certains pays, en Autriche et en Belgique par exemple, les droits du lésé prévus par la directive européenne sont valables également pour les *accidents purement nationaux*. Les pays concernés entendent ainsi (notamment en vertu de considérations relevant du droit constitutionnel) empêcher une discrimination nationale. La Suisse prévoit aussi une telle extension du champ d'application de la protection de la directive européenne. En Allemagne, les cas purement nationaux doivent en principe être aussi concernés mais, lors d'un accident dans le pays, le lésé devra s'adresser directement à un tribunal sans pouvoir se tourner vers l'organisme d'indemnisation.

1.4 Conception du projet

1.4.1 Réciprocité

Le projet doit permettre à la Suisse de rendre son droit de la protection des victimes d'accidents de la circulation compatible avec le droit européen. Afin que le projet déploie tous les effets de la protection des victimes d'accidents survenus à l'étranger, il faut que les Etats de l'EEE accordent la réciprocité. C'est pourquoi le projet contient une clause à ce sujet (art. 79^e de la loi fédérale du 19 décembre 1958

¹⁷ Cf. l'aperçu chez Metzler Martin: Europa – Übersicht über die Massnahmen zur Umsetzung der Besucherschutz-Richtlinie auf europäischer Ebene, dans: Fuhrer, Besucherschutz, Bâle 2001, 71–130, 110 ss.

¹⁸ Cf. ch. 1.4.3

¹⁹ Cf. ch. 1.4.3

sur la circulation routière [LCR]²⁰). C'est sur cette base qu'à l'issue de la procédure devant le Parlement, la Suisse adressera à tous les Etats membres de l'EEE une déclaration unilatérale faisant savoir que, sous réserve de réciprocité, elle appliquera toutes les règles de la 4^e directive automobile à l'égard de ces Etats. Les destinataires de la déclaration seront invités à remettre de leur côté une déclaration de réciprocité à la Suisse. Les inconvénients qui en découlent (p. ex. possibilité de retrait en tout temps) doivent être acceptés. Si l'on devait englober la 4^e directive automobile dans de nouveaux accords bilatéraux, comme cela est envisagé pour les «bilatérales II», les déclarations réciproques deviendraient sans objet. Par contre, la clause générale de réciprocité de l'art. 79e du projet de modification de la LCR ne perdrait pas toute sa justification car elle pourrait être utilisée ultérieurement pour des déclarations de réciprocité dans les relations avec des pays tiers (Etats hors de l'EEE).

1.4.2 Bureau national d'assurance et Fonds national de garantie

Parallèlement à la déréglementation, en 1995, du secteur de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles, le législateur a instauré le Bureau national d'assurance et le Fonds national de garantie pour tenir compte des besoins de protection des victimes d'accidents de la circulation qui n'étaient pas couverts par les assureurs de la responsabilité civile. Par l'entremise de ces deux institutions, la Suisse est intégrée dans le régime européen d'assurance du trafic transfrontalier et de la protection des victimes de la circulation en raison de délits de fuite ou parce que des véhicules ne sont pas assurés.

Dans la plupart des pays européens, ces institutions sont également chargées de la protection des victimes d'accidents survenus à l'étranger²¹. Cette voie est prévue pour la Suisse également. Le Bureau national d'assurance et le Fonds national de garantie deviennent ainsi des figures centrales de la garantie de la protection des victimes d'accidents de la circulation.

Le projet d'art. 76b LCR contient les dispositions communes relatives à l'activité de ces institutions soumises à une surveillance fédérale. Comme par le passé, les dispositions spécifiques au Bureau national d'assurance et au Fonds national de garantie sont réglées dans les art. 74 et 76.

Ce qui est nouveau, c'est que le Fonds national de garantie prend en charge les prétentions de victimes d'accidents de la circulation à l'encontre d'un assureur national si celui-ci est déclaré en faillite (art. 76, al. 2, let. b, LCR).

1.4.3 Règlement des sinistres

Les nouveaux art. 79a à 79d du projet de modification de la LCR doivent indiquer aux victimes d'accidents de la circulation quels sont leurs droits vis-à-vis des instances chargées du règlement des sinistres.

²⁰ RS 741.01

²¹ Ch. 132.

L'*organisme d'information* géré par le Bureau national d'assurance (art. 79a LCR) a pour but d'aider les victimes d'accidents de la circulation à pouvoir faire valoir leurs prétentions en réparation auprès de l'instance compétente. De par son intégration dans le système européen de protection des victimes d'accidents survenus à l'étranger, cet organisme est à même d'identifier l'assureur tenu à prestation ou son représentant chargé du règlement des sinistres en Suisse (le cas échéant également à l'étranger) pour tous les véhicules admis à la circulation dans l'EEE.

L'activité du *représentant chargé du règlement des sinistres* est réglée dans l'art. 79b LCR. Tous les assureurs européens, y compris les succursales des assureurs de pays tiers, sont tenus de désigner de tels représentants chargés du règlement des sinistres dans tous les Etats de l'EEE. Leur tâche est de régler les prétentions nées de dommages subis à l'étranger par des victimes provenant d'Etats dans lesquels ils ont été désignés. Ainsi, les Suisses subissant un accident à l'étranger peuvent recourir en Suisse aux services du représentant chargé du règlement des sinistres pour l'assureur de la responsabilité civile étranger compétent. A l'inverse, les assureurs suisses doivent désigner dans les Etats de l'EEE des représentants chargés du règlement des sinistres pour régler les prétentions des victimes d'accidents de la circulation qui sont domiciliées dans ces Etats.

L'art. 79c LCR a une importance fondamentale pour le *règlement des sinistres*; il prescrit que toutes les instances chargées du règlement (à savoir les assureurs de la responsabilité civile, les représentants chargés du règlement des sinistres, le Bureau national d'assurance, le Fonds national de garantie, la Confédération ou les cantons) doivent, dans un délai de trois mois, présenter aux victimes d'accidents de la circulation une offre d'indemnisation dans les cas clairs ou donner une réponse motivée aux éléments invoqués dans la demande dans les autres cas. Selon le projet, cette disposition n'est pas valable uniquement pour les cas extérieurs (ce qui se produirait si la loi ne faisait que reprendre le contenu de la directive européenne), mais aussi pour les cas nationaux. Avec une telle disposition, la Commission européenne a voulu mettre fin aux délais d'une longueur inconvenante dans lesquels les assureurs traitent parfois les demandes²².

Si l'instance chargée du règlement ne se tient pas à ces conditions, la victime d'un accident de la circulation peut, en vertu de l'art. 79d LCR, faire valoir ses prétentions en réparation auprès de l'*organisme d'indemnisation* géré par le fonds de garantie. Si l'instance tenue de régler le sinistre ne se conforme pas à ses obligations dans le délai supplémentaire de deux mois qui doit lui être accordé, l'organisme d'indemnisation règle de manière autonome les prétentions de la victime de l'accident de la circulation.

²² La Suisse connaît déjà le délai de trois mois dans les art. 43, al. 3, et 53, al. 4, de l'ordonnance sur l'assurance des véhicules (RS 741.31)

2

Partie spéciale Commentaire des projets de lois

2.1

Commentaire des dispositions de la loi sur la circulation routière

Art. 73 Véhicules automobiles et cycles de la Confédération et des cantons

En vertu de l'art. 73, al. 1 et 2, LCR, la Confédération et les cantons ne sont pas soumis à l'obligation de s'assurer²³. Les étrangers qui subissent un dommage du fait de véhicules non assurés de la Confédération ou des cantons ne peuvent pas s'adresser dans leur pays de résidence à un représentant chargé du règlement des sinistres, puisqu'il ne doit pas obligatoirement y en avoir un. Selon la directive européenne, les organismes d'information doivent faire savoir aux personnes lésées que le véhicule n'est pas assuré et quelle est l'instance du pays d'immatriculation qui traite les demandes d'indemnisation.

L'al. 3 introduit l'obligation de la Confédération et des cantons de régler selon les dispositions applicables à l'assurance-responsabilité civile les sinistres causés par des véhicules placés sous leur responsabilité. Cela signifie que

- la Confédération et les cantons doivent désigner des services en Suisse chargés du règlement des sinistres dont ils communiquent le nom à l'organisme d'information;
- la Confédération et les cantons doivent se conformer aux dispositions de la LCR en matière de règlement des sinistres (art. 79c LCR), en particulier au délai de trois mois;
- lorsque la Confédération ou les cantons ne se conforment pas aux dispositions en matière de règlement des sinistres et que la personne lésée le demande, l'organisme d'indemnisation règle le cas et recourt contre eux.

Art. 74 Bureau national d'assurance

L'art. 74 LCR régit les tâches du Bureau national d'assurance. Ce qui est nouveau, c'est la compétence qu'a le bureau d'exploiter l'organisme d'information, ainsi que la mention expresse de sa compétence pour la conclusion d'assurances-frontière.

L'al. 1 reprend les prescriptions de l'actuel art. 74, al. 1.

L'al. 2, let. a, correspond matériellement au droit en vigueur (art. 74, al. 3, LCR). Les dommages causés par des cyclistes étrangers doivent déjà aujourd'hui être couverts par le Fonds national de garantie (cf. art. 50 de l'ordonnance du 20 novembre 1959 sur l'assurance des véhicules [OAV]²⁴) étant donné que dans la plupart des cas ceux-ci ne sont de toute façon pas assurés. Si le cycliste provoquant le dommage a acquis une vignette pour cycles, le dommage est réglé par la société d'assurance concernée.

²³ Cette exception est en harmonie avec le droit des directives européennes (cf. art. 4, let. a, de la première directive sur l'assurance automobile, 72/166/CEE).

²⁴ RS 741.31

Les prestations du Bureau national d'assurance continuent à être limitées à la protection d'assurance minimum prescrite par la loi suisse. C'est ce qu'exprime l'al. 2, let. a, lorsqu'il est dit que la responsabilité est couverte «*dans la mesure où il existe une obligation d'assurance*». Une obligation d'assurance n'existe par exemple que dans les limites de la somme d'assurance minimum. C'est pourquoi le Bureau national d'assurance n'octroie de prestations pour la partie du dommage dépassant cette somme que si le véhicule ayant causé le dommage provient d'un Etat prévoyant une couverture minimum supérieure ou s'il existe pour le véhicule ayant causé le dommage une couverture supérieure en vertu d'un contrat d'assurance et qu'il existe une promesse de couverture correspondante provenant de l'étranger (cf. art. 40, al. 3, OAV).

Les assurances sociales sont subrogées aux droits des victimes de la circulation dans la mesure où elles les ont indemnisées. Leurs prestations doivent donc être coordonnées avec celles du Bureau national d'assurance. Les al. 3 et 4 correspondent pour le reste aux al. 5 et 6, 2^e phrase, de l'actuel art. 74.

Art. 76 Fonds national de garantie

L'objet de l'art. 76 demeure le même, à savoir les tâches du Fonds national de garantie.

L'al. 1 reprend les prescriptions faisant l'objet de l'actuel art. 76, al. 1. Il est possible de renoncer à la 2^e phrase («Elles [les institutions d'assurance] en supportent proportionnellement les dépenses») et à la let. c de l'art. 76, al. 4, étant donné que la question qui y est traitée fait déjà l'objet de l'art. 76a, al. 1 et 3. Selon ces dernières dispositions, ce sont les détenteurs de véhicules automobiles et non pas les assureurs eux-mêmes qui versent une contribution prélevée par les assureurs en même temps que la prime.

Le projet introduit les nouveautés suivantes:

Le Fonds de garantie assumera la fonction de l'organisme d'indemnisation prévu par la directive européenne (al. 2, let. c).

L'introduction d'une couverture en cas d'insolvabilité constitue une innovation (al. 2, let. b). Le Fonds de garantie doit couvrir la responsabilité pour les dommages causés par des véhicules immatriculés en Suisse lorsque l'assureur tenu à des prestations a été déclaré en faillite. Une telle situation ne s'est certes jamais produite jusqu'ici car la solvabilité des assureurs fait l'objet d'un contrôle permanent étendu de la part de l'Office fédéral des assurances privées. Mais l'on ne saurait exclure qu'un tel cas puisse se présenter. Actuellement, une couverture en cas d'insolvabilité par l'intermédiaire du Bureau national d'assurance n'existe que si la faillite concerne l'assureur d'un véhicule immatriculé à l'étranger provoquant un dommage en Suisse. S'agissant d'un dommage causé par un véhicule étranger, le Bureau national d'assurance est tenu à prestation. A l'inverse, le Bureau national d'assurance devrait également intervenir dans le cas de dommages²⁵ causés à l'étranger par des véhicules assurés auprès d'une entreprise suisse tombée en faillite. Le droit actuel entraîne ainsi une discrimination interne. La nouvelle disposition offre une protection étendue dans tous les cas d'insolvabilité.

²⁵ De façon définitive, c'est-à-dire uniquement avec un droit de recourir contre la masse en faillite.

De plus, cette couverture en cas d'insolvabilité correspond aux régimes existant dans les pays européens.

Les assurances sociales sont subrogées aux droits des victimes de la circulation dans la mesure où elles les ont indemnisées. Leurs prestations doivent donc être coordonnées avec celles du Fonds national de garantie. L'al. 3 correspond pour le reste à l'actuel al. 4, let. a et b.

L'al. 4 reprend sans modification l'actuel al. 6.

L'al. 5, let. a, contient par contre une nouvelle réglementation: le Conseil fédéral peut obliger le Fonds de garantie à verser des prestations anticipées en cas de contestation sur la question de savoir si c'est le Fonds de garantie ou un autre assureur qui est tenu à des prestations. Ainsi, une exigence de la troisième directive européenne sur l'assurance automobile est remplie²⁶.

L'al. 5, let. b, reprend pour l'essentiel le contenu de l'actuel art. 79. Celui-ci donne au Conseil fédéral la compétence de supprimer, à l'égard des lésés de nationalité étrangère qui sont domiciliés à l'étranger, les droits vis-à-vis du Bureau national d'assurance et du Fonds national de garantie lorsque leur pays d'origine ou de domicile traite les lésés suisses moins favorablement que ses propres résidents. Sous cette forme, cette disposition est dépassée: le Conseil fédéral n'a pas fait usage de la possibilité de limiter la compétence du Bureau national d'assurance. Par contre, seules des personnes provenant d'Etats qui octroient les mêmes droits aux victimes suisses peuvent actuellement bénéficier des prestations du Fonds de garantie. Le Fonds de garantie a conclu avec tous les Etats de l'Europe de l'Ouest et de l'Europe centrale ainsi qu'avec quelques Etats de l'Europe de l'Est des accords dans ce domaine sur la base de l'art. 54, al. 2, let. b, de l'OAV. Dans le cadre de la présente révision, rien ne doit être changé à cette façon de procéder qui a fait ses preuves.

Art. 76a Financement

Le financement du Bureau national d'assurance et du Fonds national de garantie est assuré par une contribution perçue auprès des détenteurs de véhicules automobiles par les assureurs en responsabilité-civile automobile en même temps que la prime; ce système, déjà en vigueur, est maintenu.

Nouvelle est la couverture des dépenses de l'organisme d'information (art. 79a LCR) et de l'organisme d'indemnisation (art. 79d LCR) selon le même système.

Art. 76b Dispositions communes

L'art. 76b LCR regroupe diverses dispositions figurant jusqu'ici dans les art. 74 et 76.

La règle en matière de protection des données de l'al. 3 est nouvelle. Quant à son contenu, elle est inspirée des dispositions analogues de l'art. 84 de la loi fédérale du

²⁶ Art. 4 de la directive 90/232/CEE:
En cas de litige entre l'organisme visé à l'art. 1, par. 4, de la directive 84/5/CEE et l'assureur de la responsabilité civile sur le point de savoir qui doit indemniser la victime, les Etats membres prennent les mesures appropriées pour que soit désignée celle de ces parties qui est tenue, dans un premier temps, d'indemniser la victime sans délai.

18 mars 1994²⁷ sur l'assurance-maladie et de l'art. 97a de la loi fédérale du 20 mars 1981²⁸ sur l'assurance-accidents. Dans le même temps, c'est l'art. 5, al. 5, de la directive européenne qui est ainsi repris, ce qui constitue l'une des conditions de l'adhésion de la Suisse aux conventions entre organismes d'information et d'indemnisation.

Contrairement au droit actuel (art. 74, al. 2, et 76, al. 2: désignation impérative par le Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication), l'al. 4, let. a, ne règle plus que la possibilité pour le Fonds national de garantie et le Bureau national d'assurance de désigner un assureur apériteur. Déjà lors de la dernière révision dans le cadre de la libéralisation du marché, il aurait été possible de renoncer à l'assureur apériteur exigé auparavant, étant donné qu'aussi bien le Bureau national d'assurance que le Fonds national de garantie ont la légitimation passive, et non pas l'institution d'assurance qui les représente.

L'al. 4, let. b, reprend dans les grandes lignes l'art. 55, al. 1, de l'OAV. Sur la base de cette réglementation qui a fait ses preuves, le Bureau national d'assurance et le Fonds national de garantie concluent déjà des accords avec leurs homologues étrangers pour faciliter la circulation transfrontière et protéger les victimes de la circulation transfrontière. Cette compétence devrait désormais être étendue aux nouvelles tâches attribuées à ces deux institutions par le reprise du contenu de la directive européenne. Bien qu'il ne soit pas encore possible d'évaluer dans quelle mesure des accords dans ces nouveaux domaines verront le jour, il est nécessaire de créer dès maintenant la base légale nécessaire.

L'al. 5 reprend en substance l'art. 74, al. 6, 1^{re} phrase.

Art. 79 Lésés étrangers domiciliés à l'étranger

Voir les remarques relatives à l'art. 76b LCR.

Art. 79a Organisme d'information

Voir à ce sujet également les remarques dans la partie générale.

L'organisme d'information a l'obligation de fournir aux lésés, d'où qu'ils proviennent, les informations nécessaires pour faire valoir leurs demandes d'indemnités à l'encontre de responsables indigènes.

Les assurances sociales subrogées dans les droits des lésés ont le même droit que ceux-ci à obtenir des informations.

Il ne peut être tenu de fournir des informations relatives à des responsables étrangers que s'il existe des accords à ce sujet avec les organismes d'information étrangers. Ce sera en général le cas pour les Etats étrangers qui accordent une réciprocité intégrale à la Suisse.

Au sujet de l'accès aux données d'assurance par Internet, une solution de compromis est envisagée. Pour éviter des abus²⁹, l'on renonce à ouvrir au public l'accès aux données. Une possibilité d'interrogation par l'intermédiaire d'Internet est tout de

²⁷ RS 832.10

²⁸ RS 832.20

²⁹ Par ex. recours aux données figurant dans le registre à des fins d'acquisition.

même mise sur pied, l'accès devant toutefois être limité à un cercle fermé d'utilisateurs (Bureau national d'assurance, bureaux et organismes d'information étrangers).

Art. 79b Représentants chargés du règlement des sinistres

Voir à ce sujet également les remarques dans la partie générale.

L'al. 1 oblige les institutions d'assurance autorisées à exercer en Suisse une activité dans le secteur de l'assurance-responsabilité civile pour véhicules automobiles – aussi celles dont le siège se trouve hors de l'EEE – à désigner dans les Etats de l'EEE des représentants chargés du règlement des sinistres. Cette obligation ne vaut toutefois qu'à l'égard des Etats accordant la réciprocité.

Les assureurs doivent en outre indiquer à l'organisme d'information les nom et adresse de tous les représentants chargés du règlement des sinistres désignés à l'étranger. Cette obligation d'annonce existe également à l'égard des organismes d'information des Etats de l'EEE; elle pourrait toutefois être remplie dans la pratique par l'intermédiaire de l'organisme suisse d'information.

L'al. 2 tient compte de la limitation à l'EEE de la protection des victimes d'accidents survenus à l'étranger. Si nécessaire, le Conseil fédéral peut cependant l'étendre à d'autres Etats pour autant que ceux-ci accordent la réciprocité à la Suisse.

Les al. 3 et 4 fixent les obligations, les droits et le statut juridique des représentants chargés du règlement des sinistres. Ils reprennent le contenu des règles correspondantes de la directive européenne.

Art. 79c Règlement des sinistres

L'art. 79c LCR contient les normes prévues par la directive européenne au sujet du règlement des sinistres. Nous renvoyons à ce sujet au commentaire figurant dans la partie générale. Ainsi que cela a déjà été exposé, ces dispositions sont valables d'une façon générale, c'est-à-dire également pour les cas nationaux.

Le délai de trois mois ne commence à courir que lorsque la personne lésée s'adresse à l'instance compétente pour régler le sinistre.

Art. 79d Organisme d'indemnisation

L'art. 79d LCR reprend le contenu des dispositions de la directive européenne concernant l'organisme d'indemnisation. A ce sujet également, nous renvoyons au commentaire fait dans la partie générale. Ainsi que cela a déjà été indiqué, il est possible de recourir à l'organisme d'indemnisation également dans les cas nationaux.

Les tâches concrètes de l'organisme d'indemnisation doivent être arrêtées par le Conseil fédéral, en particulier en ce qui a trait à son obligation de renseigner (les assureurs concernés et les organismes d'indemnisation étrangers) sitôt après avoir reçu une demande d'indemnisation. Le devoir d'information doit porter notamment aussi sur l'obligation d'annoncer à l'Office fédéral des assurances privées les cas susceptibles d'entraîner des sanctions.

L'organisme d'indemnisation ne peut dédommager la victime suisse d'un accident survenu à l'étranger que s'il y a la garantie que l'organisme d'indemnisation étranger satisfera au recours de l'organisme suisse d'indemnisation. Cette garantie existera lorsque l'organisme suisse d'indemnisation requiert une promesse de couverture dans le cas d'espèce ou si, ce qui sera le cas en général, il a conclu une convention à ce sujet avec l'organisme d'indemnisation étranger. Les mêmes principes sont valables lorsque l'organisme suisse d'indemnisation fait l'objet de recours de la part d'organismes d'indemnisation étrangers.

Le mieux serait que l'organisme suisse d'indemnisation puisse adhérer à l'accord prévu pour les organismes d'indemnisation de l'EEE par l'art. 6, al. 3, let. a, de la directive européenne. En tout état de cause, l'organisme d'indemnisation devra observer les principes fixés dans cet accord en ce qui concerne le devoir de rembourser un autre organisme d'indemnisation ou de se faire rembourser.

Art. 79e Réciprocité

Voir à ce sujet également les remarques dans la partie générale.

Le contenu de la directive européenne est repris unilatéralement dans le droit suisse. Cela implique que les dispositions des art. 79a à 79d – à quelques exceptions près – ne s'appliquent pas sans autre en Suisse, car elles sont fondées sur un système inter-étatique. L'art. 79e démontre que ces dispositions ne représentent que la partie suisse du système et que la Suisse ne peut pas participer à ce système sans le concours des autres Etats. La réciprocité que la Suisse cherchera à obtenir auprès des autres Etats est censée garantir le concours de ces Etats et, par conséquent, l'application effective des règles de la directive européenne reprises en droit suisse.

Les dispositions dont le champ d'application a été étendu aux cas purement nationaux sont applicables dans ces cas sans égard à la réciprocité. Par exemple, l'obligation pour un assureur en responsabilité civile automobile agréé en Suisse de réagir dans les 3 mois à une demande d'indemnité émanant d'un lésé domicilié en Suisse (art. 79c LCR) s'applique sans réserve, car la réciprocité d'aucun Etat n'est requise.

La réciprocité est indispensable surtout pour deux raisons:

- lorsque l'organisme suisse d'indemnisation dédommage les victimes domiciliées en Suisse d'accidents causés à l'étranger par des personnes domiciliées et assurées à l'étranger, il doit pouvoir recourir contre l'organisme d'indemnisation étranger correspondant. En l'absence de réciprocité, l'organisme d'indemnisation ne sera pas autorisé à verser des prestations, sans quoi c'est la communauté des détenteurs suisses de véhicules qui serait mise à contribution pour de tels dommages (cf. commentaire à l'art. 79d).
- si les assureurs de la responsabilité civile pour véhicules automobiles agréés en Suisse désignent des représentants chargés du règlement des sinistres dans chaque Etat de l'EEE, il y a lieu de garantir, dans l'intérêt des lésés suisses, que les assureurs étrangers désignent aussi de leur côté des représentants en Suisse chargés du règlement des sinistres. Un assureur de la responsabilité civile agréé en Suisse ne sera pas tenu de nommer un représentant chargé du règlement des sinistres dans un Etat de l'EEE qui n'oblige

des sinistres se fait par un acte unique et a déjà été effectuée pour la plupart des cas³².

Il n'y a pas d'autres sources de dépenses supplémentaires. Le raccordement du Bureau national d'assurance au registre des véhicules et des détenteurs de véhicules est déjà prévu dans le droit actuel.

3.1.2 Pour les cantons

Les cantons doivent eux aussi désigner des instances chargées du règlement des sinistres en Suisse. Les remarques faites à propos des conséquences financières pour la Confédération sont donc également valables, mutatis mutandis, en ce qui concerne les cantons.

3.2 Effets sur l'état du personnel

Les innovations n'ont pas d'effets sur l'état du personnel, ni pour la Confédération, ni pour les cantons.

3.3 Conséquences économiques

3.3.1 Pour les sociétés d'assurance

Les assureurs devront mettre sur pied dans tous les Etats européens une infrastructure pour le traitement des sinistres. Il est difficile d'estimer les frais qui en découleront étant donné que les assureurs disposent d'une importante marge de manoeuvre pour leur aménagement. Il convient toutefois de noter que les assureurs suisses établis dans des Etats de l'EEE doivent de toute façon mettre sur pied une telle infrastructure en vertu de la directive européenne, que celle-ci soit reprise ou non en Suisse.

3.3.2 Pour les consommateurs

Le Bureau national d'assurance et le Fonds national de garantie devront développer leur infrastructure pour remplir les fonctions d'organisme d'information et d'organisme d'indemnisation. Cela entraînera des dépenses supplémentaires dans le domaine de l'informatique et nécessitera des ressources supplémentaires en matière de personnel.

Etant donné que le Fonds de garantie devra supporter la charge nouvelle d'une garantie en cas d'insolvabilité (art. 76, al. 2, let. b, LCR), il devra à cet effet augmenter ses provisions.

³² Cf. art. 26 de l'ordonnance du 31 mars 1971 concernant les véhicules automobiles de la Confédération et leurs conducteurs (RS 741.541).

Les deux associations couvrent leurs frais par le biais d'une contribution à affectation particulière prélevée auprès des détenteurs de véhicules automobiles³³. L'on peut prévoir que les nouvelles tâches du Bureau national d'assurance et du Fonds national de garantie entraîneront une augmentation de la contribution annuelle des détenteurs de véhicules automobiles. Cette contribution s'élève actuellement à 4.20 francs par véhicule et par année³⁴. L'augmentation à laquelle l'on peut s'attendre sera selon toute vraisemblance de très peu supérieure à un franc par véhicule et par année. Ainsi, la contribution se situera aux alentours de son niveau de la fin des années nonante, lorsque les deux associations furent créées. Il sied de relever également à ce sujet que le calcul des contributions doit être approuvé par l'Office fédéral des assurances privées, de sorte que des augmentations arbitraires de ces contributions peuvent être exclues.

4 Programme de la législation

Cet objet ne figure pas dans le programme de la législation 1999-2003 (FF 2000 2168); il a cependant été annoncé par la décision du Conseil fédéral du 14 novembre 2001 sur les objectifs du Conseil fédéral pour l'année 2002³⁵, parmi les objets parlementaires les plus importants pour le premier semestre 2002. Cet objet est prioritaire, car les règles de la directive européenne entreront en vigueur dans les Etats membres le 20 janvier 2003. Ces règles élargissent le «système carte verte» de l'assurance responsabilité civile des véhicules automobiles, auquel participe déjà la Suisse par son Bureau national d'assurance et son Fonds national de garantie. Afin de garantir un fonctionnement sans faille du système, les modifications de lois suisses doivent entrer en vigueur en même temps que les dispositions de la directive européenne. Les dispositions concernant la protection des victimes d'accidents causés à l'étranger par des véhicules immatriculés à l'étranger nécessitent l'octroi de la réciprocité de la part des Etats de l'EEE, ce que l'on cherchera à obtenir par la voie diplomatique avant leur entrée en vigueur. Tous ces éléments requièrent un traitement prioritaire de ce projet et l'adoption des modifications de lois par les deux Chambres à la session d'octobre 2002 au plus tard.

5 Rapport avec le droit européen

Le projet reprend le contenu d'une directive de la Communauté européenne. Il s'agit d'une adaptation autonome par la Suisse, dont l'efficacité doit être assurée par une clause de réciprocité (voir à ce sujet les explications figurant dans la partie générale ainsi que les commentaires concernant l'art. 79e LCR).

33 Concernant la qualification de la contribution cf. Fuhrer/Büchler, loc. cit. (note 4), p. 96 ss.

34 8 fr.40 pour les poids lourds et 2 fr.10 pour les motocycles.

35 Peut être consultée sous: <http://www.admin.ch/ch/f/bk/zieleF02.pdf> (Etat 1.3.2002).

6 Bases légales

6.1 Constitutionnalité

Les dispositions du projet sont fondées sur les art. 82, al. 1, et 98, al. 3, de la Constitution³⁶.

6.2 Délégations du droit de légiférer

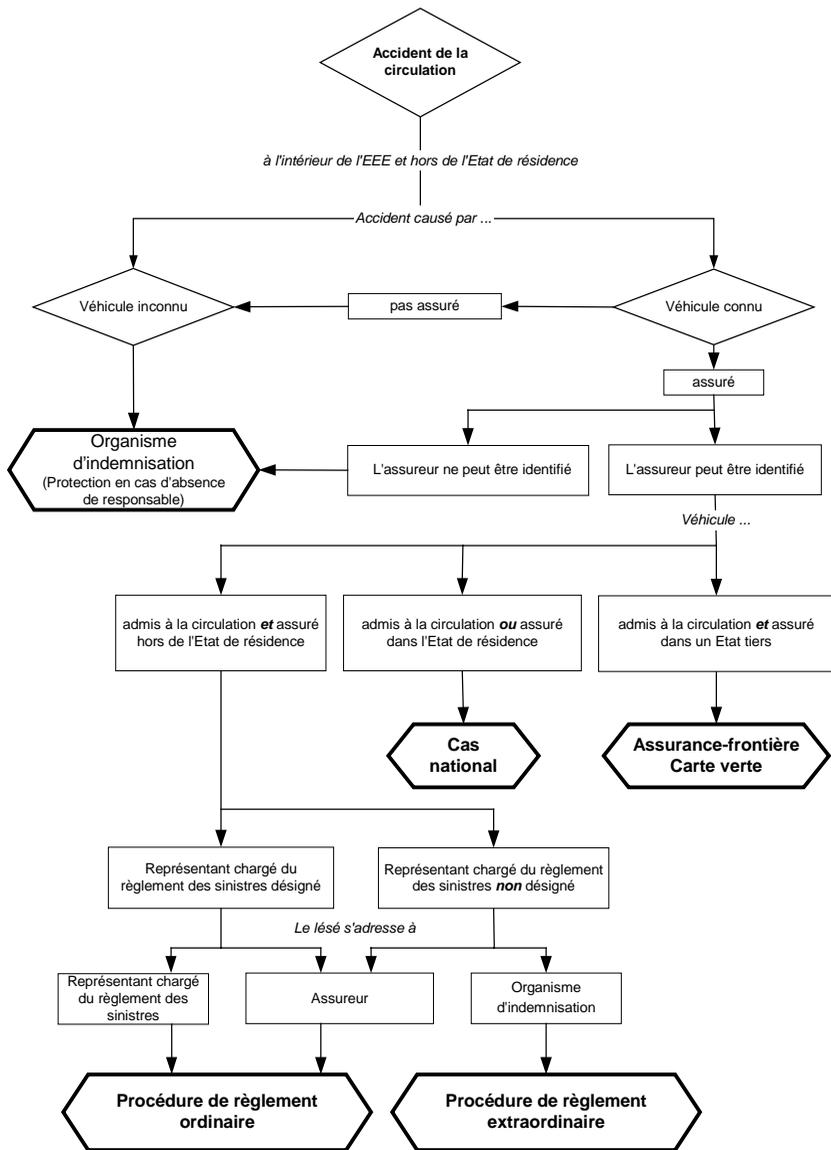
Divers articles du projet délèguent des compétences législatives au Conseil fédéral. Ils sont énumérés ci-après, uniquement s'il s'agit matériellement de nouvelles normes de délégation:

- art. 74, al. 3, let. b, et art. 76, al. 3, let. c, LCR: compétence du Conseil fédéral de coordonner les prestations des assurances sociales avec celles du Bureau national d'assurance et du Fonds national de garantie.
- art. 76b, al. 5, let. a, LCR: compétence du Conseil fédéral de confier au Bureau national d'assurance et au Fonds national de garantie des tâches supplémentaires dans le domaine de la protection des victimes de la circulation. Une telle norme de délégation (limitée au Bureau national d'assurance) figure déjà dans l'art. 74, al. 6.
- art. 76, al. 5, let. a, LCR: possibilité nouvelle pour le Conseil fédéral d'obliger le Fonds national de garantie à verser des prestations anticipées lorsque l'absence d'assureur tenu à des prestations est contestée (voir à ce sujet ci-dessus le commentaire de l'art. 76 LCR).
- art. 79a, al. 2 et 3 LCR: réglementation par le Conseil fédéral du contenu des informations qui doivent être fournies par l'organisme d'information et possibilité d'obliger des tiers à fournir des données à l'organisme d'information.

6.3 Entrée en vigueur

Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur. Il s'en tiendra pour cela au calendrier de transposition de la directive européenne (art. 10, al. 1). La date d'entrée en vigueur des modifications de lois est prévue pour le 20 janvier 2003.

³⁶ RS 101



Graphique 2

