

15.058

Message

portant approbation de l'Accord entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'assurance des dommages dus à des événements naturels exploitée par des entreprises d'assurance privées

du 2 septembre 2015

Messieurs les Présidents,
Mesdames, Messieurs,

Par le présent message, nous vous soumettons le projet d'arrêté fédéral portant approbation de l'Accord entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'assurance des dommages dus à des événements naturels exploitée par des entreprises d'assurance privées, en vous proposant de l'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames, Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

2 septembre 2015

Au nom du Conseil fédéral suisse:

La présidente de la Confédération, Simonetta Sommaruga
La chancelière de la Confédération, Corina Casanova

Condensé

L'Accord entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein sur l'assurance des dommages dus à des événements naturels exploitée par des entreprises d'assurance privées a été signé le 10 juillet 2015. Il a pour effet d'intégrer le Liechtenstein dans le cercle de solidarité de l'assurance suisse de droit privé des dommages dus à des événements naturels.

Ce nouvel accord du 10 juillet 2015 complète l'Accord du 19 décembre 1996 sur l'assurance directe et l'intermédiation en assurance entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein, qui garantit aux assureurs dont le siège social se trouve sur le territoire de l'un des deux Etats l'accès transfrontalier au marché (soit la liberté d'établissement et la liberté de prestation transfrontalière de services) sur le territoire de l'autre pays.

Le nouvel accord accroîtra la sécurité juridique ainsi que la transparence des opérations d'assurance transfrontalières conclues avec le Liechtenstein, en particulier en ce qui concerne le champ d'application territorial et le cercle de solidarité. L'exécution de l'accord incombe aux autorités de surveillance des marchés financiers, dans le cadre de la coopération transfrontalière mise en place en matière de surveillance.

Message

1 Présentation de l'accord

1.1 Contexte, déroulement et résultat des négociations

L'Accord entre la Suisse et le Liechtenstein sur l'assurance des dommages dus à des événements naturels exploitée par des entreprises d'assurance privées (l'accord) a été signé le 10 juillet 2015. Le Liechtenstein sera ainsi intégré, dans les limites du champ d'application de l'accord, dans le cercle de solidarité de l'assurance suisse des dommages dus à des événements naturels (l'assurance des dommages naturels). En raison de ladite intégration du Liechtenstein, l'accord redéfinit également les bases de calcul applicables à la limitation des prestations.

L'accord complète celui conclu le 19 décembre 1996 avec le Liechtenstein sur l'assurance directe et l'intermédiation en assurance (accord sur l'assurance directe)¹. L'accord sur l'assurance directe garantit aux assureurs dont le siège social se trouve sur le territoire de l'un des deux Etats la liberté d'établissement et la liberté de prestation transfrontalière de services sur le territoire de l'autre pays. Concrètement, l'agrément que l'entreprise d'assurance obtient de l'Etat où elle a son siège pour accéder à l'activité d'assurance vaut dans les deux Etats (selon le principe de la surveillance par le pays du siège). Les marchés des assurances de la Suisse et du Liechtenstein sont de ce fait étroitement liés.

En Suisse, les modalités de l'assurance des dommages naturels exploitée par des entreprises d'assurance privées sont réglementées dans la loi du 17 décembre 2004 sur la surveillance des assurances (LSA)² ainsi que dans l'ordonnance du 9 novembre 2005 sur la surveillance (OS)³. Le principe de solidarité des entreprises d'assurance privées suisses qui exploitent l'assurance des dommages naturels, en vertu duquel l'étendue de la couverture et le tarif des primes sont uniformes et obligatoires pour toutes les entreprises d'assurance, est inscrit dans la LSA (art. 33, al. 2). En outre, l'OS prévoit (art. 176) en cas de sinistre majeur une limitation des prestations d'assurance si les paiements destinés à couvrir les dommages survenus en Suisse devaient dépasser une certaine somme (25 millions de francs par preneur d'assurance ou 1 milliard par événement).

Lors des négociations concernant l'accord, l'Autorité suisse de surveillance des marchés financiers (FINMA) a soumis à son homologue l'Autorité de surveillance des marchés financiers du Liechtenstein diverses demandes visant à prévenir toute disparité entre les deux pays en matière de surveillance. Une position commune a pu être trouvée sur ces questions matériellement liées au présent objet.

¹ Accord du 19 décembre 1996 sur l'assurance directe et l'intermédiation en assurance entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein (RS **0.961.514**).

² RS **961.01**

³ RS **961.011**

1.2

Appréciation

Le champ d'application et les conséquences de l'accord sont très limités. D'une part, cet accord ne concerne que l'assurance des dommages dus à des événements naturels causés à des biens (meubles et immeubles), proposée par les entreprises d'assurance privées. Les établissements cantonaux d'assurance des bâtiments (dans 19 cantons) qui couvrent les dommages dus à des événements naturels n'entrent pas dans le champ d'application de l'accord. D'autre part, l'accord correspond dans une large mesure à la pratique établie, pour le calcul du tarif des primes, des assureurs suisses ainsi que des autorités de surveillance des marchés financiers, et il n'introduit donc ni changement, ni nouveauté de ce point de vue. En ce sens, il accroîtra la sécurité juridique et la transparence des activités d'assurance transfrontalières avec le Liechtenstein, en particulier en ce qui concerne le champ d'application territorial et le cercle de solidarité. Le contexte actuel reste dans une large mesure inchangé pour la Suisse et pour les entreprises suisses qui proposent l'assurance des dommages naturels.

En outre, les activités qui sont déployées au Liechtenstein par les entreprises d'assurance suisses et qui font l'objet de l'accord sont très marginales par rapport au volume total de leurs affaires. En 2013, les primes brutes comptabilisées par l'assurance contre les dommages causés par des incendies ou des événements naturels et les autres dommages aux biens se sont montées à 3902,8 millions de francs en Suisse et 34,7 millions au Liechtenstein. Les activités réalisées dans ces branches au Liechtenstein ne représentaient donc que 0,88 % des primes encaissées. Parmi les 25 sociétés suisses ayant exploité en 2013 les branches incendie, éléments naturels et autres dommages aux biens, seize étaient également actives au Liechtenstein. La part de marché des assureurs de choses suisses au Liechtenstein dépasse 90 % des primes. Dernière précision utile, les risques d'assurance au Liechtenstein ne diffèrent guère de ceux en Suisse.

2

Commentaire des dispositions de l'accord

Art. 1 Objectif de l'Accord

Conçu en complément de l'accord sur l'assurance directe, l'accord a pour objectif de créer les bases d'un cercle de solidarité commun concernant l'assurance privée des dommages naturels sur le territoire suisse et liechtensteinois.

Art. 2 Droit applicable

L'art. 2 renvoie à la réglementation suisse qui sera applicable au Liechtenstein. En particulier, les compétences en matière de contrôle et d'autorisation et les autres compétences attribuées à la FINMA par les art. 33 LSA et 177 à 181 OS sont déterminantes pour le calcul du tarif des primes uniforme en vigueur au Liechtenstein. Afin d'exercer ces diverses compétences, la FINMA fait participer la Finanzmarktaufsicht Liechtenstein (FMA) – l'autorité de surveillance des marchés financiers du Liechtenstein –, par l'intermédiaire d'auditions.

Art. 3 Champ d'application matériel

L'accord s'applique aux entreprises d'assurance directe qui exploitent l'assurance privée des dommages naturels en Suisse ou au Liechtenstein, qui ont leur siège ou un établissement sur le territoire d'une partie contractante et qui sont soumises à la surveillance des entreprises d'assurance privées conformément à la législation nationale.

Art. 4 Champ d'application territorial

L'accord s'applique à l'assurance des dommages dus à des événements naturels causés à des biens (meubles et immeubles) situés sur le territoire d'une partie contractante.

Art. 5 Limitation des prestations

L'art. 5 prévoit que la limitation des prestations d'assurance dues par événement se calculera désormais à l'échelon transfrontalier. Cette limitation correspondra aux dispositions de l'art. 176 OS en vigueur. Les éventuelles modifications de ces dispositions s'appliqueront aussi directement au Liechtenstein. En vertu de l'art. 5, al. 1, en relation avec l'art. 176 OS, les prestations d'assurance destinées à un seul preneur d'assurance seront réduites à 25 millions de francs au cas où les indemnités que toutes les entreprises d'assurance ont à lui verser en raison d'un événement assuré dépasseraient cette somme. Et si les indemnités que toutes les entreprises d'assurance privées ont à verser en raison d'un événement assuré en Suisse et au Liechtenstein dépassent en tout 1 milliard de francs, les indemnités revenant aux divers ayants droit seront réduites de sorte qu'elles ne dépassent pas ensemble ce montant (al. 2). Les dommages subis par des meubles ou des immeubles doivent être considérés séparément, tant pour la limite individuelle fixée à 25 millions de francs que pour la limite collective de 1 milliard de francs.

Art. 6 Collaboration et commission mixte

L'art. 6 consacré à l'exécution renvoie à la collaboration entre les autorités de surveillance des marchés financiers ainsi qu'à la commission mixte prévue par l'accord sur la surveillance directe. Cette réglementation permet de garantir l'exécution et la poursuite de la pratique bien établie des assureurs ainsi que des autorités de surveillance des marchés financiers.

Art. 7 Règlement des différends

L'art. 7 renvoie, pour le règlement des différends, aux procédures prévues dans l'accord sur l'assurance directe.

Art. 8 Relation avec des accords existants

Le nouvel accord ne modifie pas l'accord sur l'assurance directe.

Art. 9 Relations avec les Etats tiers

L'accord ne modifie en rien les relations qu'entretiennent les entreprises d'assurance ayant leur siège sur le territoire d'une partie contractante avec les Etats membres de l'Union européenne et de l'Espace économique européen, ou avec d'autres Etats, et vice-versa.

Art. 10 Développement de l'ordre juridique interne

L'accord impose au Liechtenstein la reprise directe du droit suisse dans le domaine de l'assurance privée des dommages naturels. Conformément à l'art. 10, al. 1, la Suisse informe dès que possible le Liechtenstein, dans le cadre de la commission mixte, des modifications envisagées en la matière. De son côté, le Liechtenstein publie dans le *Landesgesetzblatt liechtensteinois* les dispositions légales suisses applicables. Si des modifications matérielles de la législation suisse sont envisagées concernant l'étendue et le contenu de l'assurance des dommages naturels, le Liechtenstein peut demander d'ouvrir des négociations relatives à la révision de l'accord.

Art. 11 Révision de l'Accord

Si une partie contractante désire réviser le présent accord, elle demande à l'autre partie contractante d'ouvrir des négociations à cet effet. La demande doit être présentée par la voie diplomatique.

Art. 12 Dénonciation

L'accord peut être dénoncé moyennant un préavis de douze mois.

Art. 13 Entrée en vigueur

L'accord entre en vigueur 30 jours après la date à laquelle les parties contractantes se sont mutuellement notifié que les formalités internes ont été accomplies.

3 Conséquences

L'accord n'aura aucune conséquence – ni sur le plan des finances ni sur celui des ressources humaines – pour la Confédération et les cantons, d'autant moins que son champ d'application se limite exclusivement à l'assurance des dommages naturels proposée par les entreprises d'assurance privées. En outre, il reflète une pratique déjà établie parmi les assureurs suisses et les autorités de surveillance des marchés financiers en vue du calcul du tarif des primes, pratique qui se poursuivra conformément au nouvel accord. Les activités d'exécution incombent aux autorités de surveillance des marchés financiers, qui collaborent déjà en vertu de l'accord sur l'assurance directe conclu avec le Liechtenstein.

L'accord affectera les preneurs d'assurance en Suisse, dans la mesure où l'intégration des preneurs d'assurance liechtensteinois dans le cercle de solidarité de l'assurance suisse des dommages naturels sera désormais juridiquement reconnue. Mais comme, selon la pratique en vigueur, les risques situés au Liechtenstein entrent déjà dans le calcul du tarif, uniforme au niveau suisse, de cette assurance, l'entrée en vigueur de l'accord n'entraînera aucune modification tarifaire. L'accord n'aura donc

aucune incidence sur le montant des primes à charge des preneurs d'assurance en Suisse. En outre, les risques au Liechtenstein ne diffèrent guère de ceux en Suisse: ils ne sont importants ni par rapport au volume total des affaires des assureurs suisses, ni pour le calcul des tarifs.

Autre conséquence de l'accord, les dommages survenus au Liechtenstein entreront dans le calcul servant à déterminer si, lors d'un sinistre, les plafonds de couverture sont atteints. La limitation des prestations d'assurance prévue dans l'accord a toutefois été fixée à un niveau élevé et ne s'appliquerait que dans les cas très rares de sinistres majeurs. Il ne faut donc pas non plus s'attendre à ce que l'accord ait des conséquences immédiates pour l'ensemble des preneurs d'assurance, du fait de la nouvelle disposition concernant la limitation des prestations d'assurance.

4 Renonciation à une procédure de consultation

Comme nous l'avons indiqué plus haut, le champ d'application de l'accord est très restreint et ses conséquences sont marginales. En outre, l'accord reflète dans une large mesure la pratique déjà établie parmi les assureurs suisses et les autorités de surveillance des marchés financiers pour le calcul du tarif des primes et ne débouchera donc sur aucun changement ou nouveauté. En particulier, les risques situés au Liechtenstein entraînent déjà dans le calcul du tarif uniforme de l'assurance suisse des dommages naturels. De même, la nouvelle limitation des prestations d'assurance applicable au niveau transfrontalier en vertu de l'accord n'aura pas de répercussions immédiates pour l'ensemble des preneurs d'assurance. Une procédure de consultation n'aurait très vraisemblablement apporté aucun élément nouveau, sachant que le contexte est déjà connu et qu'il reste plus ou moins identique pour la Suisse et les entreprises d'assurance suisses. Il y a donc été renoncé. Les milieux concernés ont toutefois été consultés de bonne heure au sujet des négociations, puis de nouveau informés et associés après la signature de l'accord (notamment l'Association suisse d'assurances, l'Association suisse des propriétaires fonciers et l'Association suisse des locataires).

5 Constitutionnalité/compétence de signer des traités

Le projet se fonde sur l'art. 54, al. 1, de la Constitution (Cst.)⁴, qui dispose que les affaires étrangères relèvent de la compétence de la Confédération. D'autre part, l'art. 184, al. 2, Cst. confère au Conseil fédéral la compétence de signer des traités internationaux et de les ratifier. Enfin, l'art. 166, al. 2, Cst. confère à l'Assemblée fédérale la compétence de les approuver, sauf si leur conclusion relève de la seule compétence du Conseil fédéral en vertu d'une loi ou d'un traité international (art. 7a, al. 1, de la loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration⁵), ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Conformément au droit suisse, l'élargissement au Liechtenstein du cercle commun de solidarité de l'assurance et la limitation des prestations d'assurance ont un caractère normatif. Il s'agit donc de dispositions importantes fixant des règles de droit au

⁴ RS 101

⁵ RS 172.010

sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst. L'arrêté fédéral portant approbation de l'accord est donc sujet au référendum au sens de l'art. 141, al. 1, let. d, ch. 3, Cst.

6 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'a été annoncé ni dans le message du 25 janvier 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁶ ni dans l'arrêté fédéral du 15 juin 2012 sur le programme de la législature 2011 à 2015⁷. Cependant, l'accord ne manquera pas d'accroître la sécurité juridique et la transparence des activités d'assurance transfrontalières avec le Liechtenstein.

⁶ FF 2012 349
⁷ FF 2012 6667