

822 Message concernant l'accord sur l'assurance directe entre la Confédération suisse et la Principauté de Liechtenstein

du 15 janvier 1997

822.1 Partie générale

Depuis son adhésion à l'Accord sur l'Espace économique européen (AEEE), le Liechtenstein doit traiter la Suisse comme un pays tiers. En outre, il a fallu mettre sur pied au Liechtenstein un système de surveillance des assurances conforme aux directives de l'Union européenne.

C'est pourquoi selon la loi du Liechtenstein sur la surveillance des entreprises d'assurance, entrée en vigueur le 1er janvier 1996, les sociétés d'assurance suisses auraient le statut de sociétés d'Etats tiers, ce qui impliquerait une série d'obligations administratives et financières supplémentaires par rapport aux entreprises d'Etats partie à l'AEEE. Grâce à des dispositions transitoires, les effets de cette nouvelle loi sont reportés, pour les sociétés suisses, au 1er janvier 1997.

Toutefois, selon l'article 2, 3e alinéa, de cette même loi, des régimes particuliers peuvent être institués par des accords internationaux. Au vu des relations de bon voisinage entre la Suisse et le Liechtenstein, et à la suite d'une demande explicite de l'Association suisse d'assurances (ASA), les autorités suisses et du Liechtenstein se sont déclarées, le 7 novembre 1995, disposées à entamer des négociations en vue de la conclusion d'un tel accord. Celui-ci a été signé à Berne le 19 décembre de l'année sous revue (voir appendice 2).

Le but de l'accord est de permettre aux sociétés suisses de bénéficier au Liechtenstein du même traitement que les sociétés ayant leur siège dans un Etat de l'EEE (par société suisse, on entend toute entreprise d'assurance avec siège en Suisse, y compris la filiale suisse d'une entreprise étrangère). Les sociétés suisses pourront ainsi conclure des contrats d'assurance au Liechtenstein par l'intermédiaire d'un établissement ou en régime de libre prestation de services sans autorisation supplémentaire, ce qui n'est pas le cas actuellement; les sociétés ayant leur siège au Liechtenstein auront les mêmes droits en Suisse. Cette situation correspond à celle qui a été mise en place au niveau communautaire par les "troisièmes directives assurances". Si plusieurs entreprises d'assurance suisses sont aujourd'hui actives au Liechtenstein, aucune entreprise d'assurance du Liechtenstein ne l'est en Suisse.

822.2 Partie spéciale

822.21 Contenu de l'accord

L'accord fixe le cadre normatif dans lequel la liberté d'établissement et la liberté de prestation de services en matière d'assurance directe sont garanties entre la Suisse et le Liechtenstein. L'accord constate l'équivalence des droits suisse et liechtensteinois en matière de surveillance des assurances directes. A l'instar du système institué dans l'Union européenne par les "troisièmes directives assurances", la surveillance financière des opérations d'assurance effectuées par l'intermédiaire d'un établissement ou en régime de libre prestation de services sera assumée par le pays du siège. Bien que des travaux soient en cours en vue d'adapter la législation suisse en matière de surveillance au droit communautaire, le principe du contrôle par le pays du siège n'existe pas encore dans notre droit. C'est pourquoi l'annexe à cet accord contient suffisamment de détails sur ce principe pour qu'il soit directement applicable ("self-executing").

Le *préambule* consacre la volonté des Parties de consolider et de développer leurs relations économiques dans le domaine de l'assurance directe, compte tenu notamment de l'équivalence des droits de surveillance suisse et liechtensteinois.

La *première section* (dispositions générales) contient un article relatif au but de l'accord (liberté d'établissement et de prestation de services) et fixe son champ d'application. L'accord ne concerne que les sociétés d'assurance ayant leur siège en Suisse ou au Liechtenstein et ne couvre que le territoire des deux pays. Il évite ainsi que des entreprises ayant leur siège dans un autre Etat de TEEE n'utilisent un établissement au Liechtenstein pour conclure des contrats en Suisse sans agrément et, à l'inverse, que des entreprises suisses ne partent d'un établissement au Liechtenstein pour conclure sans agrément des contrats dans un autre Etat de l'EEE.

La *deuxième section* (conditions d'accès et d'exercice) définit le contenu du constat d'équivalence des droits de surveillance des Parties et consacre le principe du contrôle par le pays du siège. Elle contient également une disposition précisant que le droit interne de chaque Partie est applicable aux situations non réglées dans l'accord.

La *troisième section* (mise en oeuvre de l'accord) définit les objectifs et les limites de la collaboration entre les autorités de surveillance. Un article de l'accord est consacré à la Commission mixte et un autre, au règlement des différends.

La *quatrième section* (dispositions finales) concerne l'administration de l'accord et contient notamment des dispositions sur sa révision, sa dénonciation et son entrée en vigueur. Cette section contient également des dispositions concernant l'évolution du droit interne et les relations avec les Etats tiers.

L'*annexe* contient, réparties dans trois chapitres, les modalités du système de contrôle par le pays du siège. Cette annexe ne contient que les règles venant compléter les règles existantes de droit interne afin que le système puisse fonctionner de manière équivalente dans les deux pays. L'accord suit donc ici de nouvelles voies et se dote de règles directement applicables ("self-executing"). Le premier chapitre énonce des règles applicables à la fois au Liechtenstein et à la Suisse. Le chapitre 2 contient les dispositions applicables aux sociétés d'assurance suisses actives au Liechtenstein et le chapitre 3, les dispositions applicables aux sociétés d'assurance liechtensteinoises actives en Suisse.

822.22 Application provisoire

Afin d'éviter une discrimination des entreprises suisses d'assurance au Liechtenstein par rapport aux entreprises ressortissantes d'Etats de l'EEE (voir ch. 822.1), le Conseil fédéral a décidé d'appliquer provisoirement l'accord dès le 1er janvier 1997. L'application provisoire de l'accord se fonde sur l'article 2 de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur les mesures économiques extérieures (RS 946.201). La fixation de l'application provisoire de l'accord entre la Suisse et le Liechtenstein a fait l'objet d'une déclaration commune signée en même temps que l'accord.

822.3 Conséquences Financières, impact économique de l'accord et conséquences pour notre politique en matière d'assurance directe

Cet accord n'entraîne aucune dépense supplémentaire. A l'heure actuelle, aucune entreprise d'assurance liechtensteinoise n'est active en Suisse. Le total des primes encaissées par les entreprises suisses au Liechtenstein dans le domaine de l'assurance privée a été estimé - selon l'ASA - à 290 millions de francs par année (subdivisé comme suit: 80 mio pour l'assurance non-vie, 190 mio pour l'assurance vie, et 20 mio pour l'assurance accidents obligatoire).

Le contenu de l'accord est *innovateur*. D'abord parce que la Suisse n'a pas encore conclu d'accord bilatéral couvrant l'ensemble de l'assurance directe et dans lequel, de surcroît, la libre prestation de services est prévue; l'accord conclu avec la Communauté européenne ne concerne en effet pas l'assurance vie et ne réglemente que la liberté d'établissement. Ensuite parce que l'accord avec le Liechtenstein introduit dans la pratique et dans l'ordre juridique suisse un principe nouveau en matière de surveillance: le principe du contrôle par le pays du siège (avec licence unique et contrôle sur place).

L'accord avec le Liechtenstein est compatible avec les obligations de la Suisse dans le contexte de l'Accord sur les services (GATS) (RO 7995 2418) de l'OMC. L'article VII du GATS (et le ch. 3 de l'annexe sur les services financiers), prévoit la possibilité de conclure des accords bilatéraux visant à l'harmonisation et à la reconnaissance de prescriptions qualitatives (entre autres en matière d'assurance). Etant donné que la liberté d'établissement et la libre prestation de services de l'accord avec le Liechtenstein se basent sur le principe du contrôle par le pays du siège et que ce principe constitue le véritable cœur de l'accord, celui-ci remplit les conditions de l'article VII du GATS. Toutefois, cette possibilité est liée à l'obligation de négocier un accord semblable avec tout autre membre de l'OMC qui en ferait la demande et qui disposerait de conditions équivalentes à celles du présent accord (notamment concernant le contenu et l'application du droit de surveillance ainsi que la collaboration entre autorités de surveillance). L'ensemble des Etats de l'EEE rempliraient vraisemblablement cette condition. Vu ce qui précède, l'accord avec le Liechtenstein a donc valeur de modèle pour des accords semblables avec d'autres Etats.

822.4 Programme de la législature

L'accord est conforme à l'esprit de l'objectif 19 (consolidation de la présence de la Suisse à l'étranger par l'élargissement et l'approfondissement des relations bilatérales et multilatérales) du Rapport sur le programme de la législature 1995-1999 (FF 7996 II 289).

822.5 Relation avec le droit européen L'accord avec le Liechtenstein est, dans son ensemble, compatible avec le droit européen.

L'accord introduit dans la pratique et la législation suisses un principe nouveau en matière de surveillance: le principe du contrôle par le pays du siège (avec licence unique et contrôles sur place), qui est une clef essentielle du marché intérieur de l'Union européenne. Cet aspect innovateur permet ainsi de faire un nouveau pas en direction de la conformité du droit suisse avec les "troisièmes directives assurances" de l'UE, tout en laissant subsister les monopoles cantonaux en matière d'assurance incendie (monopoles d'ailleurs incompatibles avec l'acquis communautaire).

Comme prévu par l'article 39 de *\'Accord entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne concernant l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie* (RO 7992 1894), la Suisse a informé les services compétents des CE du contenu de l'accord avec le Liechtenstein.

822.6 Constitutionnalité

L'arrêté fédéral se fonde sur l'article 8 de la constitution qui autorise la Confédération à conclure des traités internationaux. La compétence de l'Assemblée fédérale d'approuver ces traités découle de l'article 85, chiffre .5, de la constitution. Le présent accord est dénonçable et n'entraîne aucune unification multilatérale du droit. L'arrêté fédéral n'est donc pas sujet au référendum facultatif en matière de traités internationaux au sens de l'article 89, 3^e alinéa, de la constitution.