

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale
concernant l'initiative populaire en vue de l'introduction
par la Confédération d'une assurance responsabilité civile
pour les véhicules à moteur et les cycles

(Du 9 décembre 1974)

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous présenter le message concernant l'initiative populaire en vue de l'introduction par la Confédération d'une assurance responsabilité civile pour les véhicules à moteur et les cycles, ainsi qu'un projet d'arrêté fédéral.

1 Vue d'ensemble

La Fédération suisse du personnel des services publics (VPOD) à Zurich, a déposé le 11 avril 1972 auprès de la Chancellerie fédérale une initiative populaire, munie de 62 537 signatures valables, en vue de l'introduction par la Confédération d'une assurance responsabilité civile pour les véhicules à moteur et les cycles (FF 1972 I 1158). Par décision du 5 mai 1972, il a été constaté que l'initiative avait formellement abouti. Elle revêt la forme d'un projet rédigé de toutes pièces qui a la teneur suivante:

11 Texte de l'initiative

Les citoyennes et citoyens suisses soussignés, aptes à voter, demandent, par la voie d'une initiative populaire rédigée de toutes pièces, que la disposition ci-après soit introduite dans la constitution fédérale:

Art. 37^{bis}, 3^e al.

³ La Confédération instituera, par la voie de la législation, une assurance fédérale pour la couverture de la responsabilité civile des détenteurs de véhicules à moteur et de cycles.

Le texte en langue allemande est déterminant; la traduction en langue française a été contrôlée et déclarée correcte.

L'initiative contient une clause autorisant treize signataires nommément désignés à la retirer.

12 Prolongation du délai

Par notre rapport du 14 novembre 1973 (FF 1973 II 1121) nous avons fait usage de la possibilité, prévue par l'article 29 de la loi du 23 mars 1962 sur les rapports entre les conseils (RS 171.11), de vous demander que le délai de décision concernant l'initiative soit prolongé d'une année. Selon l'article 27, 1^{er} alinéa, de cette loi, la décision doit intervenir en principe dans le délai de trois ans à compter du jour où l'initiative a été déposée. Le délai aurait donc expiré le 10 avril 1975. Comme nous devons présenter notre rapport un an avant la fin du délai de décision, il aurait fallu vous l'adresser au plus tard le 10 avril 1974. Par vos décisions des 19 et 21 mars 1974 vous avez accédé à notre demande, de telle sorte que le délai dans lequel vous devez prendre votre décision et celui qui nous est imparti pour vous présenter notre rapport ont été prolongés d'une année.

Cette demande de prolongation vous a été soumise parce qu'un groupe d'étude de l'assurance de la responsabilité civile pour véhicules automobiles, institué par le Département fédéral de justice et police, a élaboré les principes sur lesquels reposerait une nouvelle conception de cette assurance et un renforcement du contrôle exercé par l'autorité de surveillance. Il a fallu tout d'abord faire examiner par un expert neutre si les propositions du groupe d'étude pouvaient être réalisées sur la base du texte actuel de la constitution ou s'il était nécessaire de créer de nouvelles dispositions constitutionnelles. L'expert a remis son rapport le 2 mai 1974 et il en a été tenu compte lors de l'élaboration du présent message.

13 Contenu du message

L'initiative populaire visant à ce que l'assurance de la responsabilité civile pour les véhicules automobiles (assurance RC auto) et l'assurance de la responsabilité civile pour les cycles (assurance RC pour cycles) ne soient plus réalisées par l'économie privée, a vu le jour à l'occasion des augmentations de tarif pour 1972, qui ont provoqué de vives discussions dans le public. Nous montrerons d'abord que les dispositions légales régissant ces deux sortes d'assurance ont été conçues dès l'origine en vue de leur application par le secteur privé. La surveillance des assureurs privés, que la Confédération exerce pour protéger les assurés, fait l'objet d'un chapitre particulier. Nous exposerons ensuite comment la législation actuelle et la pratique de l'autorité de surveillance tiennent compte du caractère obligatoire de l'assurance et de l'importance économique croissante de ces branches.

Un aperçu de l'évolution des tarifs à partir de 1960 montrera les diverses modifications qu'ils ont subies, leur structure et les détails des principes techniques qui servent de base à leur calcul. Les propositions de milieux étrangers à l'administration au sujet de certains aspects controversés de l'assurance RC auto seront également exposées; il convient de citer en particulier celles qui ont trait à la désignation d'une commission consultative permanente chargée d'examiner à l'intention des autorités les questions relatives à la législation en matière d'assurance RC auto ainsi qu'à sa réalisation et celles qui visent une nouvelle réglementation de la surveillance des tarifs dans cette branche.

Nous traitons ensuite des avantages et des inconvénients que présenterait l'institution d'un organisme fédéral, avec ou sans monopole, en comparaison avec une mise en œuvre de l'assurance par l'économie privée. Les arguments des auteurs de l'initiative populaire seront réfutés. Après avoir fait état des quelques défauts du régime antérieur, qui ont d'ailleurs déjà été supprimés, nous exposerons les nouvelles dispositions légales que nous avons élaborées, en indiquant les améliorations réalisées. Enfin, nous expliquerons pourquoi il est nécessaire de proposer le rejet de l'initiative populaire, sans contre-projet.

2 Situation initiale

21 Introduction de l'assurance de la responsabilité civile pour les véhicules automobiles et les cycles en Suisse

211 Assurance de la responsabilité civile pour les véhicules automobiles

Au début de ce siècle déjà, les cantons admirent la nécessité d'unifier certaines dispositions sur la circulation routière. On aboutit ainsi à un concordat intercantonal réglementant uniformément la circulation des automobiles et des cycles, concordat approuvé par le Conseil fédéral le 13 juin 1904. Ce premier concordat ne contenait aucune prescription en matière d'assurance. Il fut remplacé par celui du 7 avril 1914 qui faisait dépendre l'octroi d'un permis de circulation de l'existence d'une assurance de la responsabilité civile pour les dommages causés par les automobiles. L'introduction d'une telle obligation constituait une innovation. Juridiquement, les cantons étaient en mesure d'imposer une telle solution puisqu'ils étaient compétents pour légiférer dans le domaine de la circulation routière. Par contre, ils ne pouvaient édicter de règles particulières concernant la responsabilité civile en matière de circulation; il s'agissait, en effet, de règles de droit privé qui sont donc du domaine de la Confédération. C'est pourquoi l'on se fondait sur le principe de la responsabilité reposant sur la faute commise, selon l'article 41 du code des obligations. L'assurance n'était obligatoire que pour les dommages corporels; certains cantons -

Argovie, Berne et Zurich notamment – étendirent cependant l'obligation aux dommages matériels. L'obligation portait sur la couverture de prestations minimums. Les contrats d'assurance devaient contenir une clause prévoyant une franchise astreignant l'assuré à supporter lui-même un dixième du dommage, mais au moins 100 francs. A l'exception de ceux des Grisons, d'Unterwald-le-Haut, d'Unterwald-le-Bas, de Genève et de Zoug, tous les cantons adhèrent au concordat. Mais ces cinq cantons et demi-cantons soumièrent également à une obligation de s'assurer les détenteurs de véhicules automobiles établis sur leur territoire.

Le 22 mai 1921, le peuple et les cantons ont accepté l'article 37^{bis} de la constitution qui donne à la Confédération la compétence d'édicter des prescriptions concernant les automobiles et les cycles. Une première loi d'application fit l'objet d'une demande de référendum et fut rejetée par le peuple le 15 mai 1927; ce n'est qu'un deuxième projet qui permit d'aboutir en 1932.

La loi fédérale du 15 mars 1932 sur la circulation des véhicules automobiles et des cycles (LA) astreignait les détenteurs de véhicules automobiles à contracter pour leurs véhicules une assurance RC auto. Contrairement à ce qui était prévu par le concordat de 1914, l'assurance ne devait pas couvrir seulement les dommages corporels mais tous les dommages causés par l'emploi d'un véhicule. Par contre, le législateur avait renoncé à l'obligation d'une franchise à la charge de l'assuré. La position des lésés sur le plan juridique fut améliorée grâce à deux importantes innovations, en relation l'une avec l'autre, à savoir l'action directe du lésé contre l'assureur de la responsabilité civile et l'impossibilité d'opposer au lésé les exceptions découlant de la loi ou du contrat que l'assureur peut faire valoir contre le preneur d'assurance. A l'égard de celui-ci, en revanche, l'on s'est tenu à la réglementation ordinaire. C'est pourquoi la loi a accordé à l'assureur un droit de recours contre le preneur d'assurance dans la mesure où il aurait été autorisé à refuser ou à réduire ses prestations d'après le contrat ou la loi sur le contrat d'assurance. La LA a aussi amélioré de façon sensible la position des lésés en remplaçant la responsabilité dérivant de la faute par une responsabilité causale.

La loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (LCR) n'a pas modifié la situation décrite ci-dessus.

Le principe de l'assurance obligatoire n'a jamais été mis en question. Ce principe allait déjà de soi du temps du concordat de 1914. En outre, l'opinion a toujours prévalu qu'une assurance obligatoire constituait le complément nécessaire de la responsabilité causale du détenteur introduite par la LA. Il serait effectivement peu satisfaisant que l'on ait prévu une responsabilité aggravée (responsabilité causale) du détenteur, mais que le lésé coure tout de même le risque que ses prétentions ne soient pas satisfaites ou ne le soient qu'incomplètement parce que le détenteur serait insolvable. Le but primordial de l'assurance obligatoire réside dans la nécessité de fournir un débiteur solvable au lésé dont les prétentions peuvent être très élevées.

212 Assurance de la responsabilité civile pour les cycles

La LA ne réglait pas elle-même la question de l'assurance RC pour cycles mais laissait expressément les cantons décider s'ils voulaient introduire l'obligation de conclure cette assurance. Ils ont décrété cette obligation et conclu à cet effet des contrats d'assurance collective avec des sociétés privées. Cependant les sommes assurées différaient d'un canton à l'autre, ce qui entraînait des difficultés, surtout en cas de changement de domicile. Les différences de réglementation de l'assurance RC pour cycles mirent en évidence la nécessité d'introduire un système unique, valable pour toute la Suisse. Ce n'est qu'à l'entrée en vigueur de la LCR qu'un tel système fut réalisé.

La LCR prescrit actuellement, pour l'ensemble du pays, la conclusion obligatoire d'une assurance couvrant la responsabilité civile des cyclistes et prévoyant des sommes assurées minimums. Alors que la responsabilité du détenteur de véhicule automobile est causale, celle du cycliste est une responsabilité dérivant de la faute et régie par le code des obligations. Une ordonnance du Conseil fédéral assimile aux cycles, pour ce qui est de la responsabilité civile et de l'assurance, les voitures à bras équipées d'un moteur, certaines machines de travail à un essieu et les cyclomoteurs.

22 Nature juridique de l'assurance obligatoire de la responsabilité civile pour les véhicules automobiles

L'obligation de droit public faite au détenteur d'être assuré ne lui est pas imposée directement, mais seulement indirectement par des dispositions de droit administratif. En effet, le permis de circulation n'est délivré par l'autorité cantonale compétente que si le requérant prouve, par la remise d'une attestation, que l'assurance RC auto a été conclue.

L'assurance repose sur des contrats passés avec des entreprises privées. Ils sont conclus comme les autres contrats d'assurance et les rapports de droit qu'ils établissent relèvent du droit privé. Eu égard à l'objectif visé, les contrats d'assurance sont, il est vrai, soumis à certaines dispositions de droit public. Le législateur a considéré qu'on porterait de trop graves atteintes aux intérêts de tiers ou du public en général si l'on appliquait le principe de la liberté des conventions de façon absolue. Cependant, dans le cas de l'assurance RC auto, l'importance de ces intérêts n'a pas paru au législateur telle qu'elle justifie l'introduction d'une assurance de droit public. La législation se limite à prévoir une obligation indirecte de s'assurer qui constitue la base de droit public d'un rapport contractuel d'assurance de droit privé (cf. Hug, *Privatversicherung und Sozialversicherung*, tiré à part 1963).

Le détenteur peut choisir librement l'assureur avec lequel il désire conclure un contrat. En vertu du droit actuellement en vigueur, les assureurs ne peuvent être contraints à conclure un contrat, mais ils ont passé entre eux une convention pour éviter qu'un détenteur ne trouve pas d'assureur (cf. ch. 272.34 et 272.37).

23 Surveillance de l'assurance de la responsabilité civile pour les véhicules automobiles et les cycles

231 Introduction

Selon la conception actuelle, l'assurance RC auto obligatoire est réalisée par le secteur privé. Les assurés et les lésés ne sont cependant pas exposés à l'arbitraire des sociétés d'assurance puisque l'exploitation de la branche RC auto, comme celle de toutes les autres branches d'assurance, fait l'objet d'un contrôle étendu exercé par l'autorité de surveillance. La surveillance incombe au Département fédéral de justice et police et au Bureau fédéral des assurances qui lui est subordonné.

232 Bases juridiques

La surveillance en matière d'assurance repose sur l'article 34, 2^e alinéa, de la constitution. Elle a été introduite par la loi fédérale du 25 juin 1885 concernant la surveillance des entreprises privées en matière d'assurance (loi sur la surveillance). Quant à l'assurance RC auto, les dispositions de la loi fédérale du 4 février 1919 sur les cautionnements des sociétés d'assurances (LC) sont également applicables, notamment l'obligation faite aux sociétés étrangères de constituer un cautionnement.

233 Surveillance matérielle par l'Etat

La surveillance en matière d'assurance est exercée par l'Etat selon le principe de la surveillance matérielle. D'après ce système, le contrôle n'est pas purement formel; il vise surtout à soumettre les entreprises à un contrôle matériel étendu, dès le début de leur activité et pendant toute sa durée. En conséquence, l'exploitation d'une entreprise d'assurance dépend d'une autorisation qui n'est accordée que lorsque sont remplies toutes les conditions que l'autorité de surveillance considère comme nécessaires. Au nombre de ces conditions figurent celles qui ont trait à la constitution du capital social ainsi que celles qui se rapportent à l'ensemble des bases techniques, juridiques et commerciales de l'assurance. Par la suite, les entreprises d'assurance au bénéfice d'une autorisation d'exploiter demeurent soumises en permanence à une surveillance matérielle. Cette surveillance continue implique que toute modification des bases de l'assurance soit autorisée par l'autorité compétente et qu'on veille – en particulier sur le vu du compte rendu qui doit être présenté chaque année – à ce que les entreprises soient constamment en mesure de remplir leurs engagements. L'autorisation peut être refusée lorsque les modifications proposées ne sont pas conformes à la loi ou lorsqu'il est à craindre qu'il ne soit porté préjudice d'une autre façon aux intérêts des assurés. Il est très important de relever que l'autorité de surveillance peut intervenir en tout temps dans l'exploitation même d'une entreprise lorsqu'il est nécessaire de sauvegarder les intérêts des assurés.

234 Moyens d'intervention des autorités de surveillance

Pour accomplir leurs tâches, les autorités de surveillance disposent de moyens d'action efficaces. Tout d'abord elles peuvent, en vertu de l'article 9, 1^{er} alinéa, de la loi sur la surveillance, prendre en tout temps les décisions qui leur paraissent nécessaires dans l'intérêt général et dans celui des assurés. En cas de contravention aux ordonnances et décisions adoptées par elle, l'autorité de surveillance peut prononcer des amendes d'ordre. En outre, la législation prévoit de lourdes sanctions pénales pour les organes responsables et les représentants, par exemple lorsqu'ils exposent faussement ou cachent la situation d'affaires de l'entreprise dans les exposés, documents ou informations qu'ils sont tenus de fournir à l'autorité de surveillance.

235 Approbation obligatoire des imprimés

La loi sur la surveillance impose l'obligation de faire approuver les plans d'exploitation et les imprimés (tarifs, conditions générales d'assurance, etc.). Etant donné l'effet de prévention générale que la surveillance doit exercer, les imprimés soumis à l'approbation obligatoire ne peuvent pas être utilisés ni les modifications du plan d'exploitation mises en vigueur avant d'avoir été approuvés.

236 Procédure de recours

Les décisions de l'autorité de surveillance peuvent faire l'objet d'un recours administratif au Département fédéral de justice et police, aussi bien de la part des assureurs que de tiers (art. 44 de la loi sur la procédure administrative). A qualité pour recourir quiconque est touché par la décision et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 48, let. a, de la loi sur la procédure administrative). Lorsque ces conditions sont remplies, tout preneur d'assurance (détenteur) et toute association qui y est habilitée – en particulier les associations d'usagers de la route – peuvent se servir de ce moyen de droit (ATF 99 Ib 51 c. 1b). La décision de première instance du Département fédéral de justice et police et, le cas échéant, la décision sur recours de ce département sont sujettes au recours de droit administratif au Tribunal fédéral (art. 97 s. de la loi d'organisation judiciaire). Il a déjà été fait usage à diverses reprises de ces possibilités de recours.

Ainsi, plusieurs recours ont été déposés contre la décision d'approbation du tarif 1972 de l'assurance RC pour voitures de tourisme; ils ont été rejetés par le Département fédéral de justice et police, puis par le Tribunal fédéral en dernière instance. Les recours formés contre les tarifs 1973 de l'assurance RC pour voitures de tourisme ont été rayés du rôle par le Département fédéral de justice et police, les assureurs ayant renoncé à l'application de ces tarifs. En effet, durant les premiers mois de 1973 le nombre des accidents enregistrés par la police avait fortement diminué. C'est pourquoi le tarif 1972 a pu être également

appliqué en 1973. Le 24 septembre 1973, le Bureau fédéral des assurances a approuvé de nouveaux décomptes du solde annuel pour 1971. Ces décomptes, qui étaient déterminants pour l'établissement du tarif, ont ainsi remplacé ceux qui avaient été approuvés le 18 octobre 1972. Le 24 octobre 1973, le Bureau fédéral des assurances a approuvé les décomptes des soldes annuels pour 1972. Des recours administratifs ont également été adressés au Département fédéral de justice et police contre ces décisions d'approbation.

237 Compétence du Bureau fédéral des assurances en matière d'approbation des tarifs

Pour déterminer l'étendue de la compétence du Bureau fédéral des assurances en matière d'approbation des tarifs, il faut se fonder sur le but de la surveillance. Celle-ci doit avant tout protéger l'assuré de l'inexécution de son contrat par l'assureur. Elle doit prévenir la déconfiture des entreprises d'assurance privées. L'objectif premier de la surveillance que l'Etat exerce est par conséquent de garantir la solvabilité des sociétés d'assurance et la tâche la plus importante qui en découle consiste à vérifier leur solidité afin de garantir l'exécution par l'assureur des prestations auxquelles l'assuré a droit (ATF 76 I 241 s., 99 Ib 51 c. 4). Comme l'approbation des tarifs est un élément important de cette tâche et que l'initiative populaire de la VPOD vise surtout l'approbation des primes, il est nécessaire de traiter plus en détail le problème des tarifs.

Lors de l'examen des tarifs et des données statistiques et techniques qui doivent les accompagner, l'autorité de surveillance se fonde sur les critères suivants:

- Les tarifs proposés ne doivent pas être trop bas, afin que la solvabilité de l'assureur et par conséquent l'exécution correcte des contrats soient garanties dans l'intérêt des assurés ou des lésés. Il s'agit donc de la limite inférieure des primes. L'autorité de surveillance doit intervenir lorsque les taux minimums indispensables du point de vue de la technique des assurances ne sont pas atteints et elle doit veiller à ce qu'on ne fixe pas des primes trop faibles, par exemple pour des raisons de concurrence. Les effondrements de sociétés d'assurance contre les accidents et les dommages qui se sont produits à plusieurs reprises au cours des dernières années à l'étranger sont d'ailleurs dus en grande partie à des politiques tarifaires peu réalistes qui ont eu des suites très fâcheuses pour les assurés et les lésés.
- L'autorité de surveillance doit également prendre garde que les assurés n'aient pas à payer de primes trop élevées. Celui qui n'est pas un spécialiste des questions d'assurance n'est généralement pas en mesure de comprendre les divers aspects de cette matière complexe. Cela est particulièrement vrai en ce qui concerne les bases du calcul actuariel. Pour les raisons qui ont été indiquées, l'assuré est, dans ce secteur, de prime abord dans une position défavorable par rapport à l'assureur. Se fondant sur ces considérations, la Commission des cartels estime également que la protection des assurés exige que l'autorité de surveillance s'oppose aussi à des tarifs trop élevés (consul-

tation de la Commission des cartels du 8 mars 1972 relative au projet d'une nouvelle loi sur la surveillance; enquête de la Commission des cartels du 24 juillet 1972 sur «L'état de la concurrence dans l'assurance – responsabilité civile pour les véhicules à moteurs en Suisse», p. 177). Les considérations qui précèdent amènent aussi à limiter le taux maximum des primes pour éviter que le public ne soit lésé par les assureurs (ATF 76 I 242; 84 I 145).

Dans son jugement du 2 février 1973 (ATF 99 I b 51 c. 4 et 5), le Tribunal fédéral s'est demandé à nouveau dans quelle mesure le Bureau fédéral des assurances est compétent pour approuver les tarifs de l'assurance RC auto; il a déclaré que le devoir qu'a l'autorité de surveillance de protéger les assurés d'une lésion n'impliquait pas le droit de déterminer la prime «juste» et de la déclarer obligatoirement applicable. L'autorité de surveillance ne peut intervenir dans le rapport de droit privé liant l'assureur et l'assuré que dans la mesure nécessaire pour protéger celui-ci d'une lésion. Des interventions plus étendues ne sont pas compatibles avec la liberté du commerce et de l'industrie. Entre une prime tout juste suffisante sur le plan technique et une prime surfaite, il existe une marge à l'intérieur de laquelle, selon le droit actuellement en vigueur, l'assureur est libre de fixer la prime. Le Bureau fédéral des assurances et, en cas de recours, le Département fédéral de justice et police, doivent, lorsqu'ils contrôlent les tarifs de l'assurance RC auto, déterminer les taux de prime minimum et maximum, délimitant ainsi la marge d'appréciation dont peuvent disposer les assureurs. En vertu de l'arrêt précité du Tribunal fédéral, le Bureau fédéral des assurances ne peut donc pas examiner si les primes sont «justes». Cette conception est en contradiction avec la pratique suivie jusqu'ici par le Bureau fédéral des assurances qui a toujours examiné les primes de façon à déterminer une prime «juste», sans que les assureurs se soient opposés à cette façon de procéder. Le Bureau fédéral des assurances estimait en effet se conformer à la jurisprudence du Tribunal fédéral qui justifiait précisément la limitation du taux maximum des primes par le fait que celui qui n'est pas un spécialiste n'est pas en mesure de déterminer si les primes sont adéquates (ATF 76 I 242).

Dans l'assurance RC auto, les conditions générales d'assurance contiennent, outre la description du risque couvert, l'échelle du système bonus/malus et les franchises. C'est pourquoi l'approbation des autres imprimés, plus particulièrement des conditions générales d'assurance, a de l'importance pour l'approbation des tarifs. L'autorité de surveillance doit veiller à ce que des conditions générales d'assurance contraires aux règles de la branche et dont les assurés ne peuvent mesurer la portée ne leur portent pas préjudice (arrêt non publié du Tribunal fédéral du 21 janvier 1955 concernant la clause relative au suicide, cf. *Revue Suisse d'Assurances (RSA)* 23 [1955/56] p. 39). Dans un autre arrêt (ATF 76 I 241), le Tribunal fédéral a relevé que la surveillance a également pour but d'éviter que le public ne soit induit en erreur et trompé dans sa légitime attente par des dispositions obscures, des déclarations inexactes et des indications mensongères. Les assurés doivent être protégés des erreurs que les assureurs mêmes peuvent commettre en raison des difficultés de la technique des

assurances (JAC 31 1962/63, n° 108, ch. 5). L'autorité doit également refuser d'approuver des conditions générales qui seraient en contradiction avec des règles impératives (arrêt non publié du Tribunal fédéral du 17 septembre 1954 concernant les règles relatives aux valeurs de règlement, cf. RSA 22 [1954/55] p. 317).

24 Importance économique de l'assurance de la responsabilité civile pour les véhicules automobiles et les cycles

241 Assurance de la responsabilité civile pour les véhicules automobiles

L'importance économique croissante de l'assurance RC auto ressort du tableau ci-dessous relatif au nombre de véhicules automobiles en circulation et au volume des primes.

Année	Véhicules automobiles en circulation	Primes de l'assurance RC auto en milliers de francs
1933	118 000	24 282
1939	127 000	27 346
1945	46 000	8 485
1950	264 500	68 606
1969	1 562 500	502 387
1970	1 666 000	524 108
1971	1 728 000	624 267
1972	1 833 000	664 162

Comme une obligation uniforme de conclure une assurance RC auto n'existe, en vertu du droit fédéral, que depuis le 1^{er} janvier 1933 (LA), le tableau débute par l'année 1933. L'augmentation constante des primes encaissées depuis la fin de la deuxième guerre mondiale est due en premier lieu à l'augmentation du nombre de véhicules automobiles immatriculés en Suisse, ensuite à des majorations de primes consécutives en partie à des améliorations des prestations offertes. Il ne suffit cependant pas de se baser sur le montant des primes encaissées pour apprécier l'importance économique de l'assurance RC auto. Il faut également prendre en considération que l'assurance est obligatoire, que c'est donc l'assureur qui intervient en lieu et place du détenteur responsable et qu'ainsi le tiers lésé a toujours affaire à un débiteur solvable. Il est évident que la plupart des détenteurs de véhicules automobiles ne seraient pas en mesure – surtout dans les cas de décès et d'invalidité – de réparer les dommages causés qui sont souvent très importants. Mais le créancier peut aussi faire valoir ses prétentions auprès d'un débiteur solvable pour les nombreux sinistres de moindre importance (frais de guérison et dommages matériels). Ainsi apparaît pleinement l'importance économique de l'assurance RC auto.

242 Assurance de la responsabilité civile pour les cycles et les cyclomoteurs

Les considérations qui viennent d'être faites sont également valables dans le cas de l'assurance de la responsabilité civile pour les cycles et les cyclomoteurs. Comparées à l'assurance RC auto, ces deux catégories d'assurance ont cependant une portée économique secondaire. Cela tient notamment au faible volume des primes encaissées; c'est ainsi que pour l'année 1972 ces primes n'ont atteint que dix millions de francs en chiffre rond et qu'il n'est dès lors pas nécessaire de traiter plus longuement de ces catégories d'assurance.

25 Conception et évolution des tarifs de l'assurance de la responsabilité civile pour les véhicules automobiles à partir de 1960

Nous nous attachons surtout ci-après à examiner les tarifs qui ont été élaborés depuis l'entrée en vigueur des dispositions de la LCR relatives à la responsabilité civile et à l'assurance (1^{er} janvier 1960).

L'évolution des tarifs de l'assurance de la responsabilité civile est décrite aux chiffres 251 à 256 d'après les tarifs pour voitures de tourisme.

251 Tarif 1960

Dans ce tarif, les véhicules automobiles étaient groupés par catégories (voitures de tourisme, camions, motocycles, risques spéciaux). Les catégories de véhicules furent subdivisées par genres (p. ex. pour les voitures de tourisme, selon l'utilisation). Pour les véhicules d'un même genre on fit de nouvelles distinctions selon leur puissance ou leur grandeur, pour les voitures de tourisme, selon le nombre de CV-impôt. Cette méthode fut retenue parce qu'elle permettait de distinguer les risques inhérents aux divers véhicules et de fixer ainsi les primes en tenant compte du degré variable de risque. La détermination de la prime d'après le critère objectif du risque à couvrir est un principe fondamental de l'assurance privée qu'on rencontre dans toutes les branches. Cette structure du tarif ne tenait cependant pas compte de tous les éléments objectifs du risque, ni des éléments subjectifs. C'est pourquoi l'on prévoyait une correction ultérieure de la prime pour chaque police dans ce sens que le détenteur n'ayant pas eu de sinistre bénéficiait d'un remboursement ou d'un rabais sur la prime de base du tarif. Cette possibilité de correction connue depuis longtemps fut également utilisée, dans une forme légèrement modifiée, pour le tarif 1960. Le rabais maximum, qui était accordé après six années sans sinistre, s'élevait à 40 pour cent.

L'utilisation de ce tarif entraîna des pertes pour les assureurs durant la période de 1960 à 1963. La charge résultant des sinistres à payer et des rabais

accordés aux détenteurs ne causant pas de sinistres augmenta de façon telle qu'il ne fut plus possible de couvrir l'ensemble des dépenses de la branche RC auto. Une revision du tarif devenait dès lors inévitable.

252 Tarif 1963

Ce tarif entraîna une augmentation moyenne de la prime de base de 23 pour cent environ. La structure du tarif fut en outre modifiée. Au système du bonus en vigueur jusqu'alors succéda un système de degrés de prime (système bonus/malus) avec un bonus pouvant atteindre 40 pour cent et un malus de 180 pour cent de la prime de base, une franchise de 300 francs étant en outre introduite pour les jeunes conducteurs. Les nouvelles primes de base furent calculées comme il suit :

	En %
Prime pure 58 ½ %	} 76½
Charge résultant du système des degrés de prime 18% ..	
Contribution en faveur de la prévention des accidents ..	½
Marge de bénéfice et de sécurité	3
Frais d'administration	20
Prime de base du tarif	100

Les modifications de structure réalisées en 1963 déchargèrent par la suite l'assurance dans une mesure plus grande qu'on ne l'avait prévu. Depuis 1966 jusqu'à 1969 inclusivement, il fut dès lors possible d'accorder, par rapport aux primes du tarif 1963, des rabais dits temporaires, fixés à nouveau chaque année. En 1966, on put même porter le bonus maximum de 40 à 50 pour cent.

253 Tarif 1970

Le système des degrés de prime du tarif 1963 avait dans l'ensemble donné des résultats satisfaisants. Deux modifications apparurent toutefois nécessaires: d'une part, il fallait que le détenteur ne provoquant pas de sinistres bénéficie encore plus rapidement et plus fortement de réductions de primes; d'autre part, on voulait mettre des primes plus élevées à la charge des détenteurs qui sont à l'origine de sinistres. C'est ainsi que les degrés de primes furent aménagés de façon plus favorable pour le preneur d'assurance dans la zone du bonus et, par contre, de façon moins favorable dans la zone du malus. Le bonus maximum demeura cependant fixé à 50 pour cent de la prime de base alors que le taux du malus maximum fut ramené de 180 à 170 pour cent.

Des études statistiques ont permis de constater que les sinistres causés par les conducteurs âgés de moins de 25 ans occasionnent dans l'ensemble une

charge sensiblement plus élevée que les sinistres des autres classes d'âges. En outre, les conducteurs circulant depuis moins de deux ans causent nettement plus de sinistres que ceux qui ont une pratique plus longue de la conduite. Il était donc logique de faire participer dans une plus large mesure ces jeunes conducteurs et ces nouveaux conducteurs à la couverture des sinistres et de décharger ainsi l'ensemble des détenteurs de véhicules automobiles. La franchise obligatoire pour les jeunes conducteurs fut portée de 300 à 600 francs; on introduisit une franchise de 300 francs pour les nouveaux conducteurs. Parallèlement, on incorpora à la prime de base du tarif les rabais spéciaux qui n'étaient jusqu'alors accordés que temporairement. Cela nécessita un nouveau calcul des primes de base qui atteignirent un montant moyen inférieur de 10 pour cent environ à celui des primes de base du tarif 1963 et de 4,5 pour cent environ à celui des taux valables pour 1969.

254 Tarif 1971

En 1970, on enregistra une accélération inattendue de l'inflation. Une forte vague de renchérissement commençant à l'époque même où les assureurs diminuaient les primes, entraîna rapidement une augmentation importante de la dépense moyenne par sinistre. Il ne restait pas d'autre possibilité que de prévoir pour 1971, comme mesure d'urgence, une augmentation des primes de 10 pour cent. Lors de la détermination des primes pour 1971, les principes de tarification utilisés jusqu'alors furent complétés pour la première fois par un calcul «a posteriori» (calcul rétrospectif) en fonction des résultats techniques de la dernière année d'observation (1969).

255 Tarif 1972

Il ne fut pas possible d'éviter de nouvelles augmentations des primes pour 1972. Elles furent en moyenne de 18 pour cent par rapport aux primes de 1971. Deux facteurs furent plus particulièrement à l'origine de ces hausses. Il s'agissait d'une part d'éléments influant directement sur les dépenses pour sinistres, tels que les salaires, les frais de guérison et les frais de réparation qui subirent des augmentations sensiblement plus fortes que l'indice des prix à la consommation; d'autre part, on constata, après coup seulement, que les sommes prévues dans les tarifs 1970 et 1971 pour couvrir les dépenses pour sinistres étaient insuffisantes. Le mode de calcul des primes fut modifié comme il suit dans le tarif pour 1972:

- taux du chargement pour frais et bénéfice appliqué aux primes effectivement encaissées (primes nettes) et non plus aux primes de base du tarif (primes brutes), cela en vue d'une plus grande clarté,
- diminution de la marge pour frais et bénéfice de 31,5 pour cent environ des primes nettes (= 23% des primes brutes) à 26 pour cent des primes nettes;

- prise en considération dans le calcul rétrospectif des intérêts sur les réserves pour sinistres en suspens et sur les primes encaissées.

Le tarif 1972 est entré rétroactivement en vigueur le 1^{er} janvier 1972, après que le Tribunal fédéral eut repoussé en dernière instance les recours interjetés contre lui (ch. 236).

Le même tarif fut appliqué sans modification en 1973 et en 1974.

256 Aperçu de l'évolution des primes pour voitures de tourisme

Le tableau suivant donne une vue d'ensemble de l'évolution des primes pour voitures de tourisme correspondant aux couvertures d'assurance minimums prévues par la LCR et aux franchises usuelles. Les primes indiquées sont les primes de base du tarif (primes brutes). Compte tenu du système bonus/malus, les primes effectivement payées (primes nettes) étaient en moyenne inférieures de 25,1 pour cent à la prime de base du tarif en 1961, alors qu'elles étaient inférieures de 27,4 pour cent en 1973. Au cours de la même période, la fréquence des sinistres diminua de 219 à 114 pour mille, tandis que la dépense moyenne par sinistre augmentait de 1 010 à 2 515 francs.

Primes de base du tarif pour voitures de tourisme

Année du tarif	jusqu'à 2,09 CV	de 2,10 à 4,09 CV	de 4,10 à 7,09 CV	de 7,10 à 15,09 CV	15,10 CV et plus
1960	279	307	343	393	478
1963	275	307	408	491	748
1966	248	292	388	466	673
1967	248	292	388	466	673
1968	234	261	359	476	673
1969	234	261	359	491	711
1970	205	205	322	477	736
1971	226	226	354	525	810
1972	272	272	420	620	928
1973	272	272	420	620	928
1974	272	272	420	620	928

Ce tableau montre qu'en 1974 les primes des deux classes inférieures du tarif étaient moins élevées qu'en 1960. Dans les trois autres classes, elles étaient par contre plus élevées, la plus forte augmentation étant celle de la classe supérieure.

26 Situation actuelle en matière de tarifs concernant l'assurance de la responsabilité civile pour les véhicules automobiles

261 Tarif uniforme

Actuellement, vingt-trois sociétés suisses et étrangères exploitent l'assurance RC auto dans notre pays. Parmi elles, vingt sont groupées dans la Conférence des directeurs-accidents (CDA) qui est une association à caractère de cartel. Tous les membres sont tenus d'utiliser le même tarif. Ce dernier est basé sur la statistique commune de treize sociétés affiliées à la CDA et possédant environ 90 pour cent de l'ensemble du portefeuille suisse de cette branche d'assurance. Sans en faire partie, trois sociétés exploitant l'assurance de la responsabilité civile pour les véhicules automobiles ont de tout temps appliqué le tarif de la CDA, qui est ainsi devenu automatiquement le tarif uniforme pour l'assurance RC auto. Des exceptions à ce tarif uniforme auraient été concevables, au moins temporairement; cependant les trois assureurs ne faisant pas partie de la CDA n'ont manifestement pu ou voulu faire aucun usage de cette possibilité. A ce propos, il faut souligner que l'autorité de surveillance exige que tous les tarifs qui lui sont soumis soient motivés et justifiés de façon détaillée.

262 Calcul du tarif

Le tarif uniforme actuel est établi sur la base d'un calcul prospectif (calcul «a priori») puis examiné ultérieurement à l'aide d'un calcul rétrospectif (calcul «a posteriori»).

262.1 Calcul prospectif

Le calcul prospectif sert à déterminer les primes de base du tarif valables pour une période ultérieure d'assurance. Il est tenu compte des caractéristiques objectives des risques à couvrir. Les primes sont donc différentes selon les catégories, la puissance du moteur, le poids ou l'usage qui est fait des véhicules.

Les résultats de la statistique commune servent de base pour le calcul des primes. Il est en outre tenu compte de l'évolution probable de la situation. Il convient à cet égard d'estimer la modification de la prime pure pouvant résulter de changements dans la fréquence et la gravité des sinistres. Jusqu'au tarif 1972 on détermina de cette manière les primes relatives aux couvertures minimums prévues par la loi. Dans le calcul des primes pour les couvertures d'assurance plus élevées (1 million de francs, couverture illimitée), que la plus grande partie des assurés préfèrent, on ajoutait certains suppléments aux primes initiales. Depuis 1973 (soit lors du calcul des primes pour 1974), on détermine en premier lieu les primes concernant la garantie de un million de francs, en fixant des rabais pour les couvertures correspondant aux prestations légales minimums et en prévoyant des majorations pour la couverture illimitée.

Comme c'est le détenteur qui est assuré selon le régime en vigueur, il n'est pas possible lors de la détermination des primes de base du tarif de prendre en considération l'important élément subjectif que représente, dans l'assurance RC auto, le risque causé par la façon dont le conducteur se comporte en circulant. Ce n'est donc qu'après coup qu'il est tenu compte du risque subjectif, d'une part au moyen du système des degrés de prime qui prévoit un bonus maximum de 50 pour cent et un malus pouvant atteindre 170 pour cent des primes de base du tarif pour certaines catégories de véhicules, d'autre part au moyen des franchises (franchises pour jeunes conducteurs et pour nouveaux conducteurs dans le cas des voitures de tourisme et des motocycles, franchise générale pour les autres risques). En tenant compte ainsi de la fréquence des sinistres concernant chaque police d'assurance, il est possible d'arriver à une répartition plus équitable des dépenses entre les bons et les mauvais conducteurs.

262.2 *Calcul rétrospectif*

Il n'est pas possible de prévoir exactement quelle prime sera nécessaire à l'avenir, ni surtout quelle sera l'évolution des réserves pour sinistres à régler qui figurent dans la statistique commune comme dépenses pour sinistres. Les résultats effectifs diffèrent fréquemment des prévisions. Aussi le calcul prospectif est-il complété par un calcul rétrospectif, appelé également décompte du solde annuel. Ce calcul rétrospectif correspond à un compte de profits et pertes relatif à une partie importante du portefeuille suisse de l'assurance de la responsabilité civile pour les véhicules automobiles et il tient compte non seulement des résultats statistiques du dernier exercice comptable, mais aussi des intérêts, des bénéfices ou des pertes de liquidation sur les réserves pour sinistres à régler constituées les années précédentes, ainsi que de la marge des assureurs pour les frais et le bénéfice. Les soldes découlant de ce calcul sont soit reportés à nouveau, soit pris en considération pour le calcul prospectif de la prime de l'exercice suivant. Ce calcul rétrospectif doit permettre de faire bénéficier les preneurs d'assurance d'éventuels bénéfices techniques supérieurs à ceux qui sont retenus dans le schéma de calcul, étant entendu que les pertes éventuelles sont aussi mises d'une manière ou d'une autre à la charge des preneurs.

27 Enquêtes et études relatives à l'assurance de la responsabilité civile pour les véhicules automobiles

271 Enquête de la Commission des cartels

En 1965 déjà, la Commission d'étude des prix qui était alors encore en fonction avait publié un rapport intitulé «Darstellung und Würdigung der Wettbewerbsverhältnisse am schweizerischen Versicherungsmarkt». Ce rapport traitait des conditions de concurrence dans toutes les branches de l'assurance

privée, y compris donc l'assurance RC auto. Le 10 novembre 1971, sur proposition du Département fédéral de justice et police, nous avons ordonné au Département fédéral de l'économie publique de charger la Commission des cartels de procéder à une enquête générale concernant les conditions de concurrence dans l'assurance RC auto. Les résultats des travaux de la Commission des cartels figurent dans le rapport paru en 1972 sur «L'état de la concurrence dans l'assurance – responsabilité civile pour les véhicules à moteur en Suisse». L'opinion exprimée dans ce document au sujet des conséquences qu'aurait du point de vue de la concurrence, l'institution d'une assurance d'Etat dans la branche responsabilité civile pour les véhicules automobiles est examinée au chapitre 5 du présent rapport (ch. 524.1). On relèvera cependant, ici déjà, les conclusions suivantes de la Commission des cartels:

- Les conditions de la concurrence dans l'assurance RC auto sont caractérisées par le fait qu'il n'y a pas de concurrence dans le domaine des primes. Alors même que trois assureurs non affiliés à la CDA exploitent l'assurance RC auto, c'est le tarif de la CDA qui est appliqué sans exception. En raison du rendement de leurs affaires, ces trois assureurs ne sont actuellement pas en mesure d'engager une compétition en matière de primes. On peut voir l'une des raisons de cette absence de concurrence dans le fait que l'autorité de surveillance est toujours intervenue pour maintenir les primes à un niveau peu élevé.
- Seul, un important matériel statistique peut servir de base sérieuse pour déterminer des primes en rapport avec le risque à couvrir. Il en résulte une certaine tendance des assureurs à se concerter, en particulier une nécessité pratique de procéder à l'établissement d'une statistique commune. Ainsi est créée une situation favorable à la mise sur pied d'un tarif uniforme.
- En revanche, il existe une concurrence en matière d'acquisition et de règlement des sinistres.

A la suite de son enquête, la Commission des cartels a formulé notamment les recommandations suivantes:

- Le cercle des compagnies participant à la statistique commune doit être élargi et englober en particulier aussi les sociétés qui ne font pas partie de la CDA. Il conviendrait de leur permettre de collaborer à la mise en valeur de la statistique, c'est-à-dire de prendre part aux négociations sur l'aménagement des tarifs et sur la fixation des primes.
- L'autorité de surveillance doit renforcer son contrôle sur l'aménagement des tarifs et la fixation des primes en veillant en particulier à ne pas approuver de tarif qui soit trop élevé.

Le groupe d'étude dont il est question au chiffre suivant a tenu compte de ces recommandations dans les conclusions qu'il a formulées.

272 Groupe d'étude de l'assurance de la responsabilité civile pour les véhicules automobiles

272.1 *Nomination, composition et organisation*

La révision du tarif en 1971 a entraîné en 1972 de fortes augmentations de primes pour les voitures de tourisme (ch. 255), ce qui a eu pour effet de provoquer de vives réactions dans le public. C'est pourquoi, en prévision de futures modifications tarifaires, le Département fédéral de justice et police a décidé le 12 août 1971, avant que les discussions relatives à la révision du tarif ne soient terminées, de créer un groupe d'étude qui aurait à discuter des nombreux problèmes controversés de l'assurance RC auto. Le groupe d'étude a été formé le 24 septembre 1971; il comprenait principalement des experts neutres et des représentants des assureurs, des associations d'usagers de la route et du Bureau fédéral des assurances. En faisaient partie:

W. Hug, professeur, Zurich (président); P. Aerni, directeur général, Winterthour; M.H. Amsler, professeur, Pully; H.K. Bender, directeur, Zurich; W. Bickel, professeur, Zurich (jusqu'au 10 mai 1973); J. Britschgi, Chênes-Bougeries GE; H.R. Christen, Berne; U. Christinger, directeur-suppléant, Berne; F. Felder, Lugano; R. Garbani, Berne; W. Gassmann, vice-directeur, Zurich; W. Geiger, professeur, Saint-Gall; C. Häberlin, directeur, Berne; F. Huber, Herrliberg; F. Keller, Berne; W. Kiefer, directeur général, Zurich; R. Kuhn, directeur, Zurich (a remplacé E. Baud, directeur, Lausanne, dès le mois de juin 1972); J.P. Marquart, directeur, Genève; R. Piller, directeur, Brugg; R. Scherrer, Versoix; E. Stark, directeur, Winterthour; H. Steiner, directeur général, Bâle; H. Streit, directeur, Berne; R.F. Vaucher, juge fédéral, Lucerne; M. Zumstein, Berne.

Le groupe d'étude a constitué trois sous-commissions traitant, la première de problèmes techniques et statistiques, la deuxième de problèmes économiques et de gestion, la troisième de problèmes juridiques.

272.2 *Tâches du groupe d'étude*

Le groupe d'étude a examiné en premier lieu les questions relatives à l'assurance RC auto qui avaient été soulevées dans le public. Il s'agissait en particulier de questions en rapport avec la statistique commune, l'information, les dépenses pour sinistres et la façon d'influer sur elles, les réserves pour sinistres à régler, les frais d'administration, la marge de bénéfice des assureurs et la contribution en faveur de la prévention des accidents. Les questions relatives à la création éventuelle d'une commission paritaire devaient également être discutées. Un compte rendu de ces travaux a été remis au Département fédéral de justice et police.

Le groupe d'étude a abordé principalement les problèmes suivants:

- création d'une commission consultative pour l'assurance RC auto;
- rapport de la Commission des cartels (en particulier les considérations et propositions concernant les conditions de concurrence et les cas de nécessité);

- information des groupements d'usagers de la route et du public en général en matière d'assurance RC auto;
- structure du tarif de l'assurance RC auto;
- composantes de la prime de l'assurance RC auto, schéma de calcul des primes (notamment du point de vue d'une individualisation des primes d'une société à l'autre) et marge des assureurs pour les frais et le bénéfice;
- statistiques disponibles;
- réserves constituées par les assureurs (réserves dans le bilan pour sinistres à régler, réserves pour fluctuations, de sécurité et de solvabilité);
- possibilités d'exercer une influence sur les dépenses pour sinistres (surveillance et contrôle des dépenses de réparation des véhicules, conditions de réparation selon la marque des véhicules, recours exercés par les assureurs, élimination des risques fortement aggravés, franchises, système bonus/malus);
- compétence du Bureau fédéral des assurances en matière d'approbation des tarifs de l'assurance RC auto;
- prélèvement et utilisation d'une contribution en faveur de la prévention des accidents;
- obligation d'assurer (obligation d'accepter la proposition de conclure un contrat et de le maintenir en vigueur);
- effet suspensif des recours contre les décisions du Bureau fédéral des assurances en matière de tarifs et contre les décisions sur recours du Département fédéral de justice et police.

272.3 *Recommandations du groupe d'étude*

Le groupe d'étude a terminé ses travaux le 1^{er} octobre 1974. Il a remis son rapport final au Département fédéral de justice et police; ce rapport a été rendu public.

Le groupe d'étude recommandait notamment au département d'introduire pour l'assurance RC auto les innovations dont il est question ci-après en formulant, dans la mesure du possible, des propositions quant aux nouvelles bases légales nécessaires pour concrétiser ses recommandations.

272.31 *Commission consultative*

Ainsi que certains milieux l'avaient suggéré, le groupe d'étude propose la création d'une commission consultative permanente en matière d'assurance RC auto. Cette commission, qui devra comprendre des représentants des associations d'usagers de la route et des assureurs en nombre égal, ainsi que des experts indépendants, donnera son avis aux autorités fédérales au sujet de la législation et de la réalisation de l'assurance RC auto; elle devra en particulier aborder les problèmes que posent l'aménagement des tarifs et la fixation des primes. Dans le

cadre de son activité, elle aura ainsi à exercer une tâche qui avait été confiée à des groupes d'experts ad hoc lors des revisions du tarif en 1972, 1973 et 1974 (détermination des primés pour 1973, 1974 et 1975). En créant une commission consultative, on désire accorder à l'avenir, aussi bien aux assureurs ne faisant pas partie de la CDA qu'aux associations d'usagers de la route représentées au sein de la commission, un droit de discuter tous les problèmes liés à l'assurance RC auto.

272.32 Statistique commune

Le groupe d'étude estime que la statistique commune, qui existe déjà, doit être étendue. La participation à l'élaboration de cette statistique doit être rendue obligatoire pour tous les assureurs qui exploitent la branche RC auto. Le groupe est cependant de l'avis que le Bureau fédéral des assurances doit pouvoir autoriser ou ordonner des dérogations au principe de l'obligation surtout lorsqu'il s'agit de petits portefeuilles d'assurance pour lesquels la participation à la statistique commune serait difficile sur le plan technique et administratif ou encore lorsqu'il existe des doutes sérieux quant à la qualité des renseignements livrés. Les frais occasionnés par l'établissement de la statistique doivent être couverts par l'ensemble des assureurs. Selon la conception du groupe d'étude, la statistique doit avoir un caractère officiel et être élaborée sous la surveillance du Bureau fédéral des assurances. Ce dernier donnera, dans ses rapports annuels, des renseignements sur les résultats de la statistique.

La statistique commune étant étendue à l'ensemble des assureurs de la branche responsabilité civile pour véhicules automobiles, il en résulte nécessairement que le tarif de tous les assureurs doit avoir la même structure.

272.33 Calcul du tarif

La conception qui a été jusqu'ici à la base du calcul des primes et qui a été développée au cours des années par les assureurs en collaboration avec le Bureau fédéral des assurances a donné dans l'ensemble des résultats satisfaisants ainsi que l'a relevé le groupe d'étude. Il en est ainsi surtout de la structure du tarif, des éléments constitutifs de la prime ainsi que des calculs prospectif et rétrospectif des primes. Il paraît cependant nécessaire de compléter comme il suit le régime en vigueur:

– Réserves pour fluctuations et de sécurité

Ces réserves servent à compenser les risques pour les sinistres déjà survenus, mais pas encore liquidés, ainsi que pour les sinistres futurs; elles servent également à la couverture des frais résultant de la liquidation des sinistres. La question des réserves pour fluctuations et de sécurité, qui sont contenues dans les réserves pour sinistres à régler figurant au bilan des assureurs, a été à l'origine d'une très vive controverse dans le public. Le groupe d'étude estime qu'il faut prendre en considération dans le calcul des primes une réserve pour fluctuations, pour frais et de sécurité (en abrégé: réserve FFS) qui doit être

introduite dans le calcul rétrospectif. Cette réserve doit porter intérêts et son niveau doit être adapté en permanence à l'ampleur du portefeuille RC auto et à la nature des risques. En introduisant pour la première fois la réserve FFS dans le calcul rétrospectif, il convient de prévoir une dotation initiale. L'augmentation de cette réserve en cas d'accroissement du portefeuille est financée par les intérêts qu'elle produit et, au besoin, par les recettes ordinaires de l'assurance RC auto. Le système de la mise en compte de la réserve FFS pour le calcul des primes a été introduit au début de 1973. D'après les recommandations du groupe d'étude, la dotation initiale s'est élevée à 150 millions de francs et a été prélevée sur les réserves pour fluctuations et de sécurité figurant dans les réserves du bilan pour sinistres à régler. Il a été tenu compte dans le calcul rétrospectif des intérêts sur la dotation initiale qui ont été comptés rétroactivement à partir du 1^{er} janvier 1971.

– Calcul rétrospectif individuel

Ainsi que nous l'avons déjà dit, des calculs rétrospectifs sont exécutés pour l'ensemble des assureurs sous la forme d'un calcul global. Le groupe d'étude estime toutefois opportun de prévoir en outre des calculs rétrospectifs individuels où il sera tenu compte de la situation effective de chaque société, sur la base d'un compte de profits et pertes proprement dit. Alors que les excédents ressortant du calcul rétrospectif global sont utilisés de façon à obtenir une politique suivie et sans à-coups en matière de primes grâce à un compte de compensation des tarifs, les excédents que fait apparaître le calcul rétrospectif individuel devront revenir aux assurés sous forme de prestations comparables à une participation aux bénéfices.

Compte tenu de ce calcul rétrospectif individuel, les assureurs détermineront dorénavant les primes à payer par les assurés selon le système suivant qui comprend trois étapes :

- *calcul de primes prospectives communes fixées de façon uniforme pour tous les assureurs* (tarif uniforme). Une statistique commune est nécessaire pour déterminer si les primes sont justes. L'établissement d'une statistique commune n'est possible que si les tarifs de tous les assureurs ont la même structure. De l'avis du groupe d'étude, la structure uniforme conduit à un tarif uniforme;
- *calcul rétrospectif global*, c'est-à-dire détermination du résultat obtenu par l'ensemble des assureurs sur la base des primes prospectives. Le résultat du calcul rétrospectif global est pris en considération lors des calculs prospectifs ultérieurs;
- *calcul rétrospectif individuel*, c'est-à-dire constatation du résultat réalisé par chacun des assureurs sur la base des primes prospectives et de sa propre situation en ce qui concerne le cours des sinistres et les frais. Ce calcul peut entraîner une participation des assurés aux bénéfices; chaque assureur est libre de renoncer totalement ou partiellement à un bénéfice découlant du portefeuille de l'assurance RC auto.

Ce système a les conséquences suivantes, de l'avis du groupe d'étude :

- le tarif prospectif uniforme exclut des luttes ruineuses entre assureurs dans le domaine des prix; il constitue par conséquent l'un des moyens de garantir la solvabilité des assureurs dans l'intérêt des assurés. Il permet de discuter l'aménagement des tarifs de l'assurance RC auto avec les associations d'usagers de la route dans le cadre d'une commission consultative;
- le tarif uniforme et le calcul rétrospectif global ont pour conséquence le maintien du tarif à un certain niveau pouvant être considéré comme adéquat pour l'ensemble des assureurs;
- le calcul rétrospectif individuel empêche les assureurs enregistrant des résultats meilleurs que la moyenne de réaliser des bénéfices par trop élevés dans l'exploitation de l'assurance RC auto obligatoire. Avec la participation des assurés aux bénéfices qui en découle, il a pour effet de protéger efficacement contre les primes trop élevées;
- grâce à la combinaison du calcul des primes (calcul prospectif du tarif, complété par le calcul rétrospectif global) et du calcul rétrospectif individuel, chaque assuré paie pour sa couverture d'assurance de la responsabilité civile un prix équitable dépendant de la marche des affaires de son assureur. Par le calcul rétrospectif individuel, la conception globale du calcul des primes de l'assurance RC auto doit donc modifier le tarif uniforme.

On peut s'attendre à ce que le nouveau système donne lieu à une certaine individualisation du prix de l'assurance RC auto. Cette individualisation peut, en dépit de l'existence d'un tarif uniforme, entraîner entre les assureurs une concurrence raisonnable en matière de prix grâce à la participation des assurés aux bénéfices. Le fait que cette concurrence repose sur une participation aux bénéfices, c'est-à-dire à l'aide de gains que les assureurs ont effectivement déjà réalisés, exclut une concurrence qui puisse porter atteinte à la solvabilité des assureurs. Ainsi, alors que le tarif uniforme empêche une concurrence effrénée et dangereuse entre les assureurs, la participation aux bénéfices basée sur le calcul rétrospectif individuel, favorise la concurrence que permettent la structure du marché et la situation sur le plan de la technique des assurances.

272.34 Obligation d'assurer et de maintenir les contrats en vigueur

Rappelons que les détenteurs de véhicules ont l'obligation de conclure un contrat d'assurance de la responsabilité civile alors que les assureurs ne sont pas astreints à accepter la conclusion de tels contrats. Cependant les assureurs ont passé entre eux une convention visant à éviter le refus des mauvais risques et par conséquent une sélection des risques. Il fut ainsi possible d'éviter que certains détenteurs de véhicules ne se voient dans l'impossibilité de conclure un contrat et tombent dans ce qu'on appelle un état de nécessité. Selon le groupe d'étude, la convention concernant les cas d'état de nécessité ne peut être qu'un palliatif; c'est pourquoi il souhaite l'introduction d'une obligation légale d'assurer. Cette

obligation revêtirait la forme d'une obligation d'assurer et de maintenir les contrats en vigueur. On prévendrait ainsi, dans le cadre de la loi, les cas d'état de nécessité, sous réserve de quelques exceptions clairement définies.

272.35 Information

Il conviendrait, estime le groupe d'étude, d'étendre l'information des associations d'usagers de la route et du public sur la marche des affaires, l'aménagement des tarifs et le calcul des primes pour l'assurance RC auto.

Pour ce qui est des associations d'usagers de la route, cet objectif peut être atteint grâce à leur représentation au sein de la commission consultative prévue. Il convient de mettre à disposition de ces représentants tous les documents utilisés pour calculer les primes de l'assurance RC auto et servant de base aux décisions des autorités de surveillance.

La commission consultative renseignera le public sur ses travaux par des communiqués de presse. Il paraît nécessaire que les assurés soient également informés dans une large mesure. Il faudrait, par conséquent, que la commission ait le droit, autant que l'intérêt public l'exige, de donner connaissance des éléments qui sont à la base de la formation du tarif et du calcul des primes pour l'information des associations d'usagers de la route et des assurés.

Afin d'améliorer l'information, le Bureau fédéral des assurances a déjà entrepris d'examiner à nouveau la façon dont il rend compte de la marche des affaires dans la branche RC auto. Dans ses rapports sur les entreprises d'assurances privées en Suisse, il publie non seulement les résultats d'exploitation de cette branche, mais, depuis 1970, communique aussi les résultats de la statistique commune et renseigne de façon détaillée sur les revisions de tarifs qui sont survenues.

272.36 Compétence du Bureau fédéral des assurances en matière d'approbation des tarifs concernant l'assurance RC auto

Il conviendrait que le Bureau fédéral des assurances puisse, comme il le fait depuis de nombreuses années, continuer à vérifier si les primes de l'assurance RC auto sont justes. Le groupe d'étude estime que l'autorité de surveillance doit avoir la compétence de refuser d'approuver des primes qui ne seraient pas en rapport avec le risque. La compétence du Bureau fédéral des assurances en matière d'examen des primes de l'assurance RC auto devrait par conséquent être plus étendue que ne l'a admis le Tribunal fédéral dans son arrêt du 2 février 1973 (ATF 99 I b 51).

272.37 Nouvelles bases légales

Le groupe d'étude de l'assurance RC auto s'est efforcé de préparer, dans la mesure du possible, les bases légales nécessaires à la réalisation de ses recommandations.

Il a demandé au Département fédéral de justice et police de nous proposer de nommer d'abord la commission consultative par arrêté fondé sur l'article 104 de la constitution, puis selon une réglementation définitive qui devrait figurer dans la loi de surveillance qu'on revise actuellement.

Le groupe d'étude est également arrivé à la conclusion qu'il était nécessaire de faire figurer dans la loi toutes les règles importantes concernant l'aménagement des tarifs, la statistique commune et la compétence du Bureau fédéral des assurances en matière de contrôle.

C'est pourquoi il a proposé de compléter la loi de surveillance par de nouvelles dispositions ayant trait aux tarifs, aux statistiques ainsi qu'aux obligations des assureurs et de la centrale chargée de l'établissement des statistiques. En outre, la loi sur la surveillance révisée devra contenir, selon le groupe d'étude, une disposition selon laquelle, lors de l'examen des tarifs, le Bureau fédéral des assurances veille à ce que les primes soient «justes», c'est-à-dire tenant compte du risque et des frais.

Le groupe d'étude estime en outre que l'obligation d'assurer et de maintenir les contrats en vigueur doit faire l'objet d'une nouvelle disposition de la LCR. Ce problème est encore à l'étude. Nous vous soumettrons le cas échéant un projet de loi à ce sujet.

A la demande du Département fédéral de justice et police, un professeur de droit public (M. Hans Huber) a examiné la question de la constitutionnalité de nouvelles dispositions légales concernant l'aménagement des tarifs et la statistique commune dans le sens des recommandations que nous avons déjà mentionnées et présentées par le groupe d'étude de l'assurance RC auto. L'expert est arrivé aux conclusions suivantes: les bases proposées pour une nouvelle réglementation de l'assurance RC auto sont adéquates et tiennent compte des particularités de l'assurance obligatoire de la responsabilité civile en tant que partie intégrante d'un système, supportable, équilibré et tenant judicieusement compte des intérêts en présence, de règlement des dommages provoqués par la circulation routière; ces bases ne sont en outre pas en contradiction avec les principes de la nécessité et de la proportionnalité; elles n'outrepassent pas les compétences de la Confédération fondées sur l'article 34, alinéa 2, de la constitution fédérale et n'ont pas le caractère de mesures illicites de politique économique. Elles sont en harmonie avec la constitution fédérale.

Le Conseil fédéral vous soumettra prochainement les projets de lois nécessaires.

3 Contenu de l'initiative populaire de la VPOD

L'article 37^{bis}, 1^{er} alinéa, de la constitution fédérale donne à la Confédération la compétence d'édicter des prescriptions concernant les automobiles et les cycles. L'initiative propose qu'une nouvelle disposition, l'article 37^{bis},

3^e alinéa, soit introduite, chargeant la Confédération d'instituer, par la voie de la législation, une assurance fédérale pour la couverture de la responsabilité civile des détenteurs de véhicules à moteur et de cycles.

Le texte de l'initiative ne dit pas si la Confédération doit créer, pour l'assurance RC auto et pour cycles, un organisme disposant d'un monopole ou un organisme sans monopole entrant en concurrence avec les institutions d'assurance privées; il laisse le champ libre aux deux possibilités. L'examen des motifs à l'appui de l'initiative fait plutôt pencher en faveur du monopole. Bien que l'initiative ne soit pas très précise sur ce point, les termes «instituera ... une assurance fédérale» doivent être compris en premier lieu comme marquant la volonté d'obtenir une étatisation complète de l'assurance RC auto et pour cycles. Selon cette conception, on créera un organisme disposant d'un monopole d'Etat, à l'instar de la Caisse nationale d'assurance contre les accidents. Cependant, le texte de l'initiative permet aussi d'envisager une solution dans laquelle un organisme d'assurance créé par la Confédération serait mis en concurrence avec les assureurs privés; cet organisme pourrait revêtir la forme d'une personne morale de droit public ou même de droit privé.

4 Avis du Conseil fédéral

41 Généralités

Comme nous l'avons dit sous chiffre 31, il existe deux façons d'atteindre les objectifs visés par l'initiative:

- création d'un organisme de la Confédération disposant d'un monopole, sous forme de personne morale de droit public (organisme à monopole);
- création d'un organisme de la Confédération sous forme de personne morale de droit public ou éventuellement de droit privé, entrant en concurrence avec l'assurance privée (organisme sans monopole).

Nous examinerons ci-après les avantages et les inconvénients de ces deux solutions du point de vue de la technique des assurances et de l'économie, sur le plan général et dans le cas de l'assurance en particulier.

42 Avantages et inconvénients en matière de technique des assurances

421 Remarques concernant les organismes à monopole ou sans monopole

Du point de vue de la technique des assurances, il faut savoir que la prime de risque sera la même, qu'un organisme de la Confédération entreprenne d'exploiter l'assurance ou que ce soit une entreprise privée. Par prime de risque, on entend le montant à la charge des preneurs d'assurance et destiné à couvrir les dépenses pour sinistres. Cette prime dépend de l'évolution des risques faisant partie du portefeuille d'assurance.

Une diminution des frais et, par conséquent, des primes du tarif, serait rendue possible si l'on créait un organisme fédéral exonéré des impôts.

Il faut également liquider des sinistres provoqués à l'étranger par des véhicules automobiles et des cycles immatriculés en Suisse. Pour le règlement des sinistres survenus à l'étranger, il y aurait lieu de créer une organisation appropriée ou de confier cette tâche à des entreprises d'assurance du pays en question ou à des bureaux privés. De tels mandats ne sont certainement pas de nature à réduire les frais.

Un organisme de la Confédération devrait dans tous les cas être financièrement autonome. Par conséquent, il ne pourrait pas renoncer à réaliser des excédents destinés à constituer les réserves qui sont indispensables pour faire face aux fluctuations. Un organisme de l'Etat n'a toutefois pas besoin de réaliser un bénéfice plus élevé, à moins que la Confédération ne veuille créer une nouvelle source de recettes, par exemple à des fins fiscales ou pour financer la prévention des accidents ou la protection de l'environnement.

422 Organisme à monopole

En concentrant la totalité de l'assurance RC auto dans un organisme qui dispose d'un monopole, on constitue un portefeuille offrant une compensation optimale des risques. Si les réserves pour fluctuations sont suffisamment importantes, il peut alors arriver que le besoin de réassurance se fasse moins sentir que dans le cas de portefeuilles plus petits. Un organisme en mains de la Confédération devrait être mieux à même d'exercer une influence de telle manière que le coût des médicaments et les honoraires des médecins diminuent ou que les frais de réparation soient moins élevés, par exemple en créant ses propres ateliers de réparation.

Comme pour les autres assureurs, les frais d'administration d'un organisme à monopole comprennent les frais des services internes (administration centrale) et ceux des services externes. Quant à ceux-ci, un organisme avec monopole supporte surtout des frais pour le service des sinistres puisque l'acquisition n'est plus nécessaire. Mais s'il existe un monopole, les annonces faites à l'assurance, leur examen et leur enregistrement ainsi que l'encaissement des primes contiennent aussi à occasionner des frais.

En supposant même qu'on leur confie les tâches attachées à la conclusion des contrats et à l'encaissement des primes, les offices cantonaux de la circulation routière auraient à affronter de sérieuses difficultés. Ils devraient en tout cas augmenter l'effectif de leur personnel, et exiger pour ces travaux supplémentaires sortant du cadre de leur activité traditionnelle, non seulement une rétribution modérée, mais une couverture totale des frais. La possibilité de prendre en charge une telle activité doit donc être mise en doute.

Le problème du personnel prend une importance toute particulière pour un organisme à monopole puisqu'il s'agit de gérer le portefeuille suisse dans sa

totalité. Il serait certes possible de faire appel au personnel primitivement affecté à cette branche des sociétés d'assurance privées; cela ne pourrait toutefois se faire que selon le barème de rémunération de la Confédération.

423 Organisme sans monopole

Un organisme de la Confédération qui ne jouirait pas d'un monopole se trouverait exposé, au moment de sa création, aux mêmes difficultés qu'une société d'assurance privée au moment de sa constitution, de sorte qu'il ne faudrait pas s'attendre à une diminution des primes de risque. Les difficultés initiales ne devraient pas être sous-estimées, au moins aussi longtemps qu'un portefeuille suffisant n'aurait pas été constitué. Pour obtenir des résultats équilibrés, une réassurance appropriée serait nécessaire.

Les frais d'administration d'un organisme sans monopole comprennent les frais résultant des services internes (administration centrale) ainsi que ceux qui proviennent des services externes (acquisition et service des sinistres). Contrairement à ce qui se passerait s'il y avait un monopole de la Confédération, l'organisme ne disposant pas d'un tel monopole ne pourrait renoncer à avoir une activité dans le domaine de l'acquisition, de telle sorte qu'il ne faudrait pas s'attendre à une diminution sensible des frais. En outre, les remarques faites dans les deux derniers alinéas du chiffre 422, au sujet de la collaboration des offices cantonaux de la circulation routière dans le domaine de l'acquisition et du problème du personnel, sont également valables ici.

43 Avantages et inconvénients de nature économique, sur le plan général et dans le cas de l'assurance

431 Remarques concernant les organismes à monopole ou sans monopole

Pour créer et développer un organisme d'Etat, il faut disposer de bâtiments et locaux appropriés et se procurer notamment tout le matériel d'assurance, les machines et le mobilier nécessaires pour la gestion rationnelle d'une entreprise. La même remarque est valable pour les services des sinistres à installer dans l'ensemble du pays. Ces frais très considérables de constitution, de mise en place et de développement ainsi que d'éventuels versements supplémentaires de la Confédération et les pertes résultant de l'exonération de l'impôt représentent une charge pour la Confédération qui entraîne une charge équivalente du contribuable.

La situation financière de la Confédération est actuellement mauvaise. Les efforts entrepris en vue de lui procurer des recettes supplémentaires ou les diminutions très importantes des dépenses qui sont envisagées peuvent certes permettre d'atténuer l'augmentation des déficits à laquelle on doit s'attendre dans un proche avenir. Mais de nouvelles dépenses viendraient contrecarrer

l'assainissement des finances de la Confédération et de graves problèmes de financement se poseraient. Cela étant, la Confédération ne serait pas en mesure actuellement de créer un organisme à monopole ou sans monopole.

432 Organisme à monopole

Soulignons d'abord les difficultés sur le plan de l'organisation. Au début de l'activité, quelle que soit la solution transitoire retenue, il faut gérer tout de suite un portefeuille considérable; il est donc nécessaire de disposer immédiatement de locaux (administration centrale et services externes pour le règlement des sinistres), d'un parc de machines (ordinateur) et du personnel qualifié indispensable.

Puisqu'un organisme à monopole n'est en butte à aucune concurrence, il n'est pas tenu d'offrir toujours des prestations meilleures, mieux adaptées et plus avantageuses, ni de rechercher constamment les méthodes de gestion les plus rationnelles. Pour le règlement des sinistres, il est soumis à des règles beaucoup plus strictes que l'assurance privée. Un tel organisme ne dispose pas dans ce domaine d'une marge d'appréciation aussi grande. Ce sont autant d'inconvénients par rapport à l'assurance privée, inconvénients qui prennent d'autant plus d'importance que les détenteurs de véhicules automobiles, ainsi que les propriétaires de cycles et des véhicules qui leur sont assimilés, ne peuvent conclure l'assurance obligatoire qu'auprès de l'organisme qui dispose du monopole. Par conséquent, les preneurs d'assurance ne peuvent pas non plus changer d'assureur.

En cas de création d'un organisme à monopole, l'assurance privée doit abandonner la totalité du portefeuille suisse de l'assurance obligatoire de la RC auto et pour cycles. Elle pourrait donc être tentée en pareil cas d'obtenir des dédommagements.

Les portefeuilles de certaines entreprises d'assurance comprennent jusqu'à 60 pour cent ou plus d'assurances de la responsabilité civile pour les véhicules automobiles. La perte de cette branche n'entraîne pas de diminution proportionnelle des frais. Il en résulterait donc des suites fâcheuses pour les autres branches exploitées jusqu'ici, pour les preneurs d'assurance et, par suite, pour l'ensemble de l'économie suisse. Les entreprises de constitution récente pourraient se trouver dans une situation critique.

En principe, un assureur n'est autorisé à exploiter à l'étranger que les branches pour lesquelles il est au bénéfice d'une autorisation d'exploitation dans le pays d'origine. Or une enquête a démontré qu'une étatisation de l'assurance RC auto dans notre pays mettrait les entreprises suisses d'assurance travaillant actuellement dans les principaux pays européens dans l'impossibilité de continuer à y exploiter cette branche. De plus, il se pourrait que des mesures de rétorsion soient prises à l'encontre d'entreprises suisses d'assurance dans d'autres branches. Des États étrangers pourraient aussi être tentés de demander des indemnités à la Confédération pour leurs assureurs autorisés à exploiter en

Suisse l'assurance de la responsabilité civile pour les véhicules automobiles, qui devraient abandonner ce marché. La perte du portefeuille étranger de l'assurance RC auto diminuerait le solde de la balance des revenus pour le secteur de l'assurance privée, qui est actuellement de 340 millions de francs, ce qui aurait des effets négatifs sur l'équilibre de la balance suisse des paiements.

Notre assurance privée jouit d'une grande confiance à l'étranger. Il n'est pas impossible qu'une étatisation de l'assurance RC auto vienne à ébranler cette confiance.

433 Organisme sans monopole

Contrairement à ce qui se produit en cas de monopole, les détenteurs de véhicules automobiles et les propriétaires de cycles peuvent, s'il n'y en a pas, conclure l'assurance obligatoire de la responsabilité civile avec l'organisme sans monopole de la Confédération ou avec une entreprise d'assurance privée.

L'apparition d'un organisme fédéral sans monopole est de nature à renforcer la concurrence. Il se peut, par exemple, que certains assureurs soient ainsi encouragés à prévoir des conditions d'assurance plus favorables ou à établir des tarifs selon de nouveaux critères objectifs de risques ou encore à se montrer plus souples lors du règlement des sinistres. Mais il ne faut pas perdre de vue que cette souplesse a aussi des limites qui sont atteintes lorsqu'elle a des effets sensibles sur le niveau des dépenses pour sinistres et, partant, sur celui de la prime de risque, entraînant de la sorte un accroissement des charges même pour les détenteurs qui ne provoquent pas de sinistres.

5 Conclusions

51 Motifs à l'appui de l'initiative populaire

Les auteurs de l'initiative énoncent ces motifs dans les termes suivants:

«Chaque détenteur d'un véhicule à moteur ou propriétaire d'un cycle est obligé de par la loi de contracter une assurance responsabilité civile. C'est par l'entremise de sociétés privées que sont conclues ces assurances obligatoires. Au moyen de cette législation, une affaire colossale, qui est financée dans une très large mesure par les salariés motorisés, est confiée par la Confédération aux sociétés d'assurance privées.

En l'espace d'une année, les compagnies d'assurance, qui en majeure partie sont groupées au sein d'un cartel dénommé Conférence des directeurs-accidents (CDA), ont majoré les primes de l'assurance responsabilité civile de 28 pour cent (10 % à partir du 1^{er} janvier 1971 et 18 % dès le 1^{er} janvier 1972).

On ignore la façon dont ces pourcentages sont calculés. L'opinion publique n'a aucun droit de regard en ce qui concerne les chiffres avancés par les assureurs. En tant qu'organe de contrôle, le Bureau fédéral des assurances (BFA) devrait protéger simultanément les compagnies d'assurance et les consommateurs. Cet office a toutefois accepté la plus grande partie des revendications des compagnies d'assurance.

C'est pourquoi nous sommes d'avis qu'une assurance obligatoire doit ressortir avant tout aux compétences de la Confédération qui représente l'ensemble des citoyens. Par analogie à la CNA, que plus personne ne pourrait concevoir comme institution privée, la Confédération doit créer une assurance couvrant la responsabilité civile des détenteurs de véhicules à moteur et de cycles.

Cette formule permettra de mettre un terme à la guerre des primes et le citoyen aura un droit de regard sur les chiffres. Tel est le but que poursuit au moyen de cette initiative la Fédération suisse du personnel des services publics (VPOD).»

En substance, les auteurs de l'initiative critiquent les points suivants :

- la Confédération confie une affaire colossale aux sociétés d'assurance privées par le biais de la réglementation actuelle sur l'assurance obligatoire RC auto et pour cycles;
- le Bureau fédéral des assurances, en sa qualité d'autorité de surveillance, accepte la plus grande partie des revendications des compagnies d'assurance;
- l'opinion publique n'a aucun droit de regard sur les données déterminant le calcul des primes;
- les auteurs de l'initiative suggèrent que l'assurance obligatoire soit avant tout de la compétence de la Confédération.

52 Réfutation des arguments des auteurs de l'initiative

521 L'«affaire colossale» des sociétés d'assurance privées

Les primes encaissées en 1972 dans l'assurance RC auto se sont élevées à 664 millions de francs environ pour l'ensemble des catégories de véhicules. Le schéma actuellement utilisé pour le calcul des primes de l'assurance RC auto prévoit pour les assureurs dans leur ensemble un bénéfice de trois pour cent des primes encaissées. Ce taux de bénéfice, que le groupe d'étude de l'assurance RC auto considère également comme adéquat dans les circonstances actuelles, doit pouvoir être réalisé à moyen et à long terme par les assureurs. Il tient compte des particularités de l'assurance RC auto (obligation d'être assuré, grand nombre de contrats) et se situe certainement au-dessous des taux usuels dans les secteurs des biens de première nécessité et des services. On ne saurait donc prétendre que l'assurance privée tire un profit exagéré de l'exploitation de l'assurance RC auto.

Avec le système actuel du calcul rétrospectif (ch. 262.2) il est impossible que les assureurs réalisent un bénéfice plus élevé, car ce système garantit que d'éventuels bénéfices supplémentaires reviendront aux assurés.

522 Surveillance exercée par le Bureau fédéral des assurances

En examinant les tarifs, l'autorité de surveillance veille à ce que la solvabilité des assureurs ne soit pas mise en péril par des primes insuffisantes et à ce que l'assuré ne soit pas lésé par des primes exagérées (ch. 237).

Que l'autorité de surveillance n'ait pas accepté les propositions initiales des assureurs qui prévoyaient des augmentations allant jusqu'à 38,5 pour cent pour les primes de 1972 concernant les voitures de tourisme, ce fait montre justement que, dans l'assurance RC auto, elle intervient avec énergie pour maintenir les primes à un niveau peu élevé. Elle a obtenu, après discussion, que les propositions définitives des assureurs portent sur des majorations de primes d'environ 18 pour cent seulement. Ces augmentations ont pu être acceptées. Il n'est donc pas exact d'affirmer, comme le font précisément les auteurs de l'initiative à propos des tarifs 1972 de l'assurance RC auto, que le Bureau fédéral des assurances a accepté la plus grande partie des revendications des compagnies d'assurance.

Les décisions approuvant l'augmentation en 1972 des tarifs pour voitures de tourisme ont au demeurant fait l'objet d'un recours administratif puis d'un recours de droit administratif. Tant le Département fédéral de justice et police que le Tribunal fédéral ont rejeté ces recours en considérant que le tarif attaqué ne lésait pas les assurés et que le Bureau fédéral des assurances n'avait commis ni abus, ni excès de son pouvoir d'appréciation.

Un groupe ad hoc d'experts, comprenant également des représentants des associations d'usagers de la route, a donné son avis sur les tarifs 1973, 1974 et 1975. La commission consultative, qui donnera au Bureau fédéral des assurances son préavis concernant les tarifs futurs, exercera la même fonction que le groupe ad hoc d'experts et ainsi garantira aussi que les tarifs ne soient pas trop élevés.

523 Données statistiques et informations

523.1 Statistique commune

La statistique commune qui existe depuis de nombreuses années fournit, – c'est également l'avis du groupe d'étude de l'assurance de la responsabilité civile pour les véhicules automobiles – des données auxquelles on peut se fier pour calculer les primes de l'assurance RC auto. Selon la conception du groupe d'étude, cette statistique doit dorénavant avoir un caractère officiel et il convient de continuer à la développer, de l'étendre en principe à tous les assureurs et d'en confirmer l'existence dans la législation sur la surveillance.

523.2 Commission consultative

En proposant de créer une commission consultative permanente pour l'assurance RC auto, nous désirons mettre sur pied une organisation qui conseille les autorités sur l'ensemble des problèmes concernant cette branche, donnant en particulier son avis au Bureau fédéral des assurances sur l'aménagement des tarifs et le calcul des primes. La création de la commission consultative donnera le droit de discuter et de participer à l'élaboration des décisions aussi bien aux assureurs ne faisant pas partie du cartel de la CDA qu'aux associations d'usagers de la route représentées dans la commission. Il en

résultera une collaboration fructueuse pour l'évolution de l'assurance RC auto, qui apportera aussi de la clarté et créera une interdépendance de nature à satisfaire tous les intérêts légitimes. On peut ainsi considérer comme réalisée la demande formulée dans le postulat Renschler du 16 juin 1971 d'étudier la possibilité de créer une commission consultative paritaire chargée d'examiner les tarifs de l'assurance responsabilité civile obligatoire, postulat que nous avons accepté le 6 octobre 1971.

523.3 *Information*

Depuis 1970, le Bureau fédéral des assurances explique en détail dans ses rapports annuels le calcul des nouveaux tarifs de l'assurance RC auto d'après l'exemple des voitures de tourisme et il publie en même temps les résultats les plus importants de la statistique commune. Les groupes ad hoc d'experts pour les révisions des tarifs en 1972, 1973 et 1974 (calcul des primes pour 1973, 1974 et 1975) ont renseigné le public sur leurs travaux par les rapports circonstanciés qu'ils ont établis ou par des communiqués de presse. De son côté, le Bureau fédéral des assurances a également publié des communiqués concernant la question des tarifs de l'assurance RC auto.

La commission consultative renseignera convenablement le public sur ses travaux et recommandations. Elle doit, dans la mesure où l'intérêt général l'exige, porter à la connaissance des associations d'usagers de la route et des assurés les données utiles pour le calcul du tarif. Le Bureau fédéral des assurances a déjà élargi l'information qu'il donne sur l'assurance RC auto.

On devrait ainsi avoir la garantie que les assurés seront tenus au courant des affaires concernant l'assurance RC auto d'une manière qui corresponde à l'importance de cette branche.

524 **Assureurs dans les cas d'une assurance obligatoire**

524.1 *Assurance obligatoire couverte par l'assurance privée*

Les auteurs de l'initiative estiment qu'une assurance obligatoire doit être avant tout du ressort de la Confédération qui représente l'ensemble des citoyens.

En Suisse, il y a quatre secteurs de l'assurance qui sont étatisés:

- l'assurance contre l'incendie exploitée par des établissements cantonaux d'assurance contre l'incendie;
- l'assurance contre les accidents avec la CNA;
- l'assurance-vieillesse et survivants obligatoire (AVS);
- l'assurance-invalidité obligatoire (AI).

A côté de ces cas d'étatisation, il existe en Suisse, outre l'assurance RC auto et pour cycles, toute une série d'autres assurances obligatoires, dont certaines ont même le caractère d'assurances sociales, mais qui sont exploitées par l'assurance privée:

- assurance contre l'incendie des bâtiments et du mobilier dans certains cantons;
- assurance contre les accidents des travailleurs n'appartenant pas à la famille de l'exploitant, dans l'agriculture;
- assurance contre les accidents des travailleurs qui ne sont pas assurés par la CNA, dans les cantons de Genève et du Tessin;
- assurance contre les accidents des motocyclistes;
- assurance en cas d'accidents et de maladie des équipages des navires suisses;
- assurance de la responsabilité civile pour les installations atomiques;
- assurance de la responsabilité civile pour les installations de transport par conduites de combustibles ou carburants liquides ou gazeux;
- assurance de la responsabilité civile du détenteur d'aéronef;
- assurance de la responsabilité civile du propriétaire d'un yacht suisse.

On a renoncé à une étatisation pour l'exploitation de diverses assurances sociales récentes. C'est ainsi qu'une disposition constitutionnelle, acceptée le 3 décembre 1972, permet de réaliser, essentiellement par les soins de l'économie privée, une prévoyance professionnelle (2^e pilier) obligatoire (art. 34^{quater} cst.). En outre, des travaux sont actuellement en cours, sur le plan fédéral, en vue de l'introduction d'une assurance obligatoire contre les accidents et d'une assurance en cas de maladie au moins partiellement obligatoire. Il n'est pas prévu non plus d'organismes d'Etat à cet effet; l'exploitation de ces assurances doit être confiée dans la plus large mesure aux institutions d'assurance privées existantes et aux caisses-maladies reconnues. De plus, le 3 décembre 1972, le peuple suisse et les cantons ont rejeté à de fortes majorités une initiative du Parti du travail concernant l'introduction d'une retraite populaire qui aurait dû être réalisée par l'Etat.

Contrairement à ce que les auteurs de l'initiative admettent, il n'existe pas en Suisse de règle stricte selon laquelle une assurance obligatoire serait avant tout du ressort de la Confédération (de l'Etat). Des considérations qui précèdent on peut au contraire déduire que présentement une forte majorité du peuple suisse ne souhaite aucune modification dans la répartition des tâches entre l'assurance de droit public (en particulier AVS, AI, CNA) et celle de droit privé. L'étatisation de l'assurance RC auto et pour cycles qui est demandée dans l'initiative porterait de profondes atteintes à l'assurance privée. Il est remarquable qu'aucun pays de l'Europe de l'Ouest n'ait chargé un organisme d'Etat disposant d'un monopole d'exploiter l'assurance RC auto, quand bien même cette question a été discutée dans quelques pays; dans deux d'entre eux seulement (l'Allemagne et la France), il existe des institutions de droit public en concurrence avec des entreprises d'assurance privées. De plus, la Commission des cartels, dans son rapport sur «L'état de la concurrence dans l'assurance-responsabilité civile pour les véhicules à moteur en Suisse» (fascicule 2, 1972) s'oppose, du point de vue de la concurrence, à la création d'un établissement officiel à caractère de monopole.

524.2 *Situation actuelle et situation future de l'assurance de la responsabilité civile pour les véhicules automobiles*

Dans l'exploitation de l'assurance RC auto et pour cycles, les assureurs privés se sont montrés à la hauteur de leur tâche. Grâce à leur prévoyance et grâce à la surveillance mise sur pied par la Confédération, aucun des assureurs exploitant en Suisse l'assurance RC auto ou l'assurance RC pour les cycles n'a connu de difficultés de paiement ou n'est tombé en faillite comme ce fut le cas à plusieurs reprises à l'étranger au cours des dernières années. Nous avons déjà montré sous chiffre 522 que, grâce à la surveillance que l'Etat exerce, les assurés n'ont pas été non plus lésés par des primes exagérées.

Il faut cependant admettre que l'organisation de l'assurance RC auto était tout à fait susceptible d'être améliorée. La plupart de ses défauts ont déjà été supprimés comme ce fut le cas pour le manque de clarté et les lacunes dans l'information (cf. ch. 523). Le groupe d'étude a également présenté des propositions d'amélioration; une suite a déjà été donnée à certaines d'entre elles, les autres devant être réalisées prochainement, après l'entrée en vigueur des nouvelles bases légales qui ont été prévues.

Lorsque le jugement du Tribunal fédéral du 2 février 1973 fut connu, la presse a relevé à plusieurs reprises que, selon ce jugement, le Bureau fédéral des assurances disposait d'un pouvoir d'examen beaucoup moins étendu que ne le supposait jusqu'alors l'opinion publique. Il se pourrait que certains estiment que, ses pouvoirs étant limités dans l'examen des primes, l'autorité de surveillance n'est pas en mesure de sauvegarder les intérêts des nombreux assurés autant qu'il le faudrait de nos jours, ce qui plaiderait pour l'étatisation. Le fait que les tarifs des assureurs privés sont soumis à un contrôle officiel sévère constitue cependant un facteur important en faveur d'une solution privée. Il n'est donc pas étonnant qu'on ait relevé dans la presse des appels à un renforcement du contrôle des primes. La Commission des cartels s'est exprimée dans le même sens. Dans son rapport sur «L'Etat de la concurrence dans l'assurance-responsabilité civile pour les véhicules à moteur en Suisse», elle s'est prononcée en faveur d'un renforcement de la surveillance sur l'aménagement du tarif et le calcul des primes et a déclaré qu'il convenait de veiller en particulier à ce que le tarif ne soit pas exagérément élevé. Dans son avis du 8 mars 1972 au sujet du projet de nouvelle loi sur la surveillance des assurances, elle a en outre déclaré qu'on devait se demander dans quelle mesure l'autorité de surveillance pouvait veiller à ce que les primes soient adéquates et qu'elle souhaitait que l'on précise encore dans la nouvelle loi que le Bureau fédéral des assurances est en droit d'intervenir également lorsque des primes sont trop élevées.

Compte tenu de l'argumentation du Tribunal fédéral (cf. ch. 237), on s'est demandé dans le groupe d'étude de l'assurance RC auto si, pour permettre à l'autorité de contrôle d'étendre sa compétence à l'examen de l'équité des primes, une extension préalable de la base constitutionnelle (art. 34, 2^e al., est.) était

nécessaire. L'expert déjà cité, le professeur Hans Huber, est arrivé sur ce point aux conclusions suivantes: en lieu et place de la notion de mesure de police utilisée dans la jurisprudence précitée et fondée de façon surannée sur la protection contre un danger, il faut recourir de nos jours, compte tenu des changements qui se sont produits, à une notion de la mesure de police qui permette de mieux résoudre les problèmes nouveaux. Dans certains domaines, il apparaît qu'une des tâches spécifiques de l'administration consiste à établir des prescriptions de police du commerce et à prendre des mesures selon cette conception élargie; ces prescriptions restreignent la liberté du commerce et de l'industrie d'une manière particulière, comme c'est précisément le cas pour l'article 34, 2^e alinéa, de la constitution. En outre, l'obligation d'être assuré en matière de RC auto a pour conséquence que les intéressés doivent pouvoir conclure un contrat comportant des primes équitables, en rapport avec le risque et les frais et à des conditions avantageuses, c'est-à-dire des primes qui ne soient pas limitées uniquement par l'exclusion du risque de lésion. Un tarif est équitable principalement si sa conception et sa structure, pour chacun de leurs éléments et sur le plan général, sont judicieuses et adéquates tout en offrant un équilibre durable et raisonnable basé sur la prise en considération scrupuleuse des intérêts en présence. En outre, les principes constitutionnels de la nécessité et de la proportionnalité doivent être respectés et la solution retenue ne doit pas tendre vers une mesure de politique économique visant à corriger l'ordre économique ou à modifier la structure économique du pays. Si l'on interprète de façon correcte et conforme aux exigences actuelles l'article 34, 2^e alinéa, de la constitution, on constate que la compétence en matière de surveillance n'est pas aussi limitée qu'on l'a pensé. Les pouvoirs élargis qu'on désire introduire peuvent donc déjà être considérés comme constitutionnels selon le droit actuel. Nous approuvons ces conclusions.

525 Principe de la subsidiarité

Notre ordre économique repose sur la liberté du commerce et de l'industrie. Le principe de la subsidiarité est la résultante de ce droit constitutionnel et du régime de marché libre qui en découle. En vertu de ce principe, l'Etat ne peut prendre en charge une activité assumée par l'économie privée que s'il peut établir qu'il est mieux à même de l'exercer. Le transfert d'une tâche à l'Etat doit être rejeté si l'économie privée l'accomplit de façon satisfaisante pour le bien public. Nous sommes de l'avis que cette condition est remplie pour l'exploitation de l'assurance RC auto et pour cycles. Comme il n'existe pas de raisons décisives de s'écarter de ce principe de la subsidiarité, il en résulte inévitablement que ce sont les assureurs privés qui doivent conclure ces assurances. C'est pourquoi l'assurance privée doit pouvoir continuer à exercer l'activité qu'elle a eue jusqu'à maintenant. Dans le domaine de l'assurance, l'application du principe de la subsidiarité a pour conséquence que l'activité de la Confédération se limite à surveiller l'exploitation de l'assurance RC auto et pour cycles par les assureurs privés.

53 Résumé

La création d'un organisme de la Confédération disposant d'un monopole sur l'exploitation de l'assurance RC auto et pour cycles doit être rejetée, principalement pour des raisons de politique économique (principe de la subsidiarité). Compte tenu de tous les avantages et inconvénients de cette solution, on ne pourrait en attendre une amélioration de la situation des assurés et des lésés.

Pour des raisons relevant de la technique de l'assurance et pour des raisons économiques, il faut également s'opposer à la création d'un organisme de la Confédération qui ne disposerait pas d'un monopole. D'ailleurs, la viabilité d'un tel organisme serait – en tout cas si l'on n'introduisait pas une obligation générale d'assurer et de maintenir les contrats en vigueur – sujette à caution dès sa création. Un organisme ne jouissant pas d'un monopole n'améliorerait pas la situation des assurés et des lésés.

Nous estimons préférable que l'assurance privée continue à être seule à exploiter l'assurance RC auto et pour cycles. Sous la surveillance de la Confédération, le secteur privé gère ces assurances obligatoires à la satisfaction des assurés et des lésés. La législation remédiera à certaines lacunes, pour lesquelles le groupe d'étude de l'assurance RC auto a suggéré des améliorations, pourvu que vous adoptiez les innovations proposées. Il n'existe par conséquent pas de raison, selon nous, de procéder à une étatisation.

6 Proposition

Vu ce qui précède, nous vous proposons de soumettre l'initiative populaire en vue de l'introduction par la Confédération d'une assurance responsabilité civile pour les véhicules à moteur et les cycles au peuple et aux cantons, en leur recommandant de la rejeter et sans contre-projet. Un projet d'arrêté fédéral est joint au présent message.

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

Berne, le 9 décembre 1974

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Brugger

Le chancelier de la Confédération,

Huber

(Projet)

Arrêté fédéral
sur l'initiative populaire en vue de l'introduction par la
Confédération d'une assurance responsabilité civile
pour les véhicules à moteur et les cycles

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

après examen de l'initiative populaire en vue de l'introduction par la Confédération d'une assurance responsabilité civile pour les véhicules à moteur et les cycles, déposée le 11 avril 1972¹⁾;

vu le message du Conseil fédéral du 9 décembre 1974²⁾,

arrête:

Article premier

¹ L'initiative populaire du 11 avril 1972 en vue de l'introduction par la Confédération d'une assurance responsabilité civile pour les véhicules à moteur et les cycles est soumise au vote du peuple et des cantons.

² Cette initiative a la teneur suivante:

Les citoyennes et citoyens suisses soussignés, aptes à voter, demandent, par la voie d'une initiative populaire rédigée de toutes pièces, que la disposition ci-après soit introduite dans la constitution fédérale:

Art. 37^{bis}, 3^e al.

³ La Confédération instituera, par la voie de la législation, une assurance fédérale pour la couverture de la responsabilité civile des détenteurs de véhicules à moteur et de cycles.

Art. 2

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter l'initiative.

¹⁾ FF 1972 I 1158

²⁾ FF 1975 I 708

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant l'initiative populaire en vue de l'introduction par la Confédération d'une assurance responsabilité civile pour les véhicules à moteur et les cycles (Du 9 décembre 1974)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1975
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	08
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	12239
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.03.1975
Date	
Data	
Seite	708-744
Page	
Pagina	
Ref. No	10 101 096

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.