

06.468

Initiative parlementaire
Couverture d'assurance. Lacune en cas de décès du
propriétaire

Rapport de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national

Du 23 juin 2008

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons le projet de modification de la loi fédérale sur le contrat d'assurance que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet de l'acte ci-joint.

23 juin 2008

Pour la commission:

La présidente, Hildegard Fässler

Condensé

Selon la loi sur le contrat d'assurance (LCA), un contrat d'assurance s'éteint en principe lorsque l'objet du contrat change de propriétaire. Cette réglementation pose des problèmes de lacune de couverture d'assurance si le nouveau propriétaire omet de conclure à temps une assurance pour l'objet qu'il a acquis. Dans certains cas, par exemple lorsque les héritiers d'un immeuble omettent de conclure immédiatement suite au décès les assurances non obligatoires nécessaires, l'absence de couverture d'assurance peut avoir des conséquences très graves pour les nouveaux propriétaires.

Pour remédier à cette situation, le conseiller national Hegetschweiler a déposé une initiative parlementaire le 6 octobre 2006. Les deux Commissions de l'économie et des redevances ont donné suite à cette initiative conformément à la procédure parlementaire.

Chargée d'élaborer un projet de loi, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national propose à l'unanimité un projet de loi qui prévoit que le contrat d'assurance passe, en cas de changement de propriétaire, au nouveau propriétaire. Celui-ci aura un délai de 30 jours depuis le transfert de propriété pour résilier le contrat.

Cette nouvelle réglementation équivaut en réalité un retour à la réglementation en vigueur avant la dernière révision de la LCA entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006.

Rapport

1 Genèse du projet

Depuis la dernière révision de loi sur le contrat d'assurance (LCA) entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006, un contrat d'assurance s'éteint en principe¹ lorsque l'objet du contrat change de propriétaire. Cette réglementation pose des problèmes de lacune de couverture d'assurance si le nouveau propriétaire omet de conclure à temps une assurance pour la chose acquise. Ceci est par exemple souvent le cas lors d'un héritage, les héritiers étant évidemment occupés dans les jours suivant le décès à d'autres tâches qu'à celles de vérifier leur couverture d'assurance. Cette absence de couverture d'assurance peut cependant avoir des conséquences très graves pour le propriétaire : il suffit de penser au cas d'un immeuble frappé par un incendie.

Pour remédier à cette situation, le Conseiller national Hegetschweiler a déposé une initiative parlementaire le 6 octobre 2006. Le texte de l'initiative demande, en ce qui concerne les immeubles, que le contrat d'assurance passe en cas de changement de propriétaire à l'acquéreur, à moins que ce dernier ne résilie le contrat dans un délai de 14 jours après le changement de propriétaire.

Lors de sa séance du 29 octobre 2007, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national (CER-N) a examiné l'initiative parlementaire conformément à l'art. 109, al. 2 de la loi fédérale sur le Parlement (LParl). Par 20 voix et une abstention, la commission a décidé de donner suite à l'initiative. Examinant à son tour l'initiative le 15 janvier 2008, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil des Etats (CER-E) a approuvé à l'unanimité la décision de la CER-N de donner suite à l'initiative parlementaire, conformément à l'art 109, al. 3 de la LParl.

Lors des débats au sein des deux commissions, il a été souligné que si l'initiative allait dans le bon sens, toutes les options devaient être laissées ouvertes quant aux modalités précises du projet de loi à élaborer. L'élargissement à d'autres objets que des immeubles ainsi que la prolongation du délai avec lequel le contrat d'assurance transféré peut être résilié devaient notamment être impérativement examinées.

Chargée, conformément à l'art. 111 de la LParl, d'élaborer un projet de loi, la CER-N s'est attelée à cette tâche lors de sa séance du 15 mai 2008. Elle a notamment pris acte que le Département fédéral des finances (DFF) avait débuté les travaux relatifs à la révision totale de la LCA. Estimant que le calendrier de la révision totale de la LCA était trop lointain et que le problème soulevé par l'initiative appelait une solution rapide, la commission n'a pas voulu attendre le projet du DFF. Elle a en revanche pris comme base de travail la disposition concernée élaborée par la commission d'experts².

Lors de sa séance du 23 juin 2008, la commission a approuvé à l'unanimité le présent projet de loi. Estimant que la mesure n'était pas contestée, elle a renoncé à mener une procédure de consultation et a décidé de soumettre son projet directement au Conseil national.

¹ Le droit en vigueur prévoit en effet deux exceptions à la règle générale. Pour le détail, voir le chapitre 2.1.

² Sur les travaux de la commission d'experts, voir le chapitre 2.3.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Droit en vigueur

La disposition légale de l'art. 54 de la loi fédérale du 2 avril 1908 sur le contrat d'assurance (loi sur le contrat d'assurance, LCA; RS 221.229.1) règle les conséquences du changement de propriétaire. Dans le texte de loi, il s'agit du changement de propriétaire de l'objet du contrat d'assurance.

Les droits et les devoirs inhérents au contrat d'assurance passaient en principe au nouveau propriétaire dans l'ancienne réglementation. Avec la révision partielle de la LCA, les conséquences juridiques du changement de propriétaire ont été modifiées. Le contrat d'assurance prend fin à la date de mutation, hormis quelques exceptions particulières. Cette modification émanait d'une recommandation de la Commission des cartels [aujourd'hui la Commission de la concurrence] et d'une motion du conseiller national Vollmer du 6 mars 1996 (96.3043 Loi fédérale sur le contrat d'assurance. Modification dans l'intérêt du consommateur). L'objectif était d'abolir les entraves à l'accès au marché pour de nouveaux assureurs. La définition légale du terme de « changement de propriétaire » n'a par contre subi aucun changement. Tant l'ancien art. 54 LCA que l'art.54 LCA en vigueur font référence au changement de propriétaire d'un objet.

2.2 Nécessité de légiférer

Si la nouvelle réglementation en vigueur depuis le 1er janvier permet de favoriser la concurrence entre les assureurs, elle peut poser dans certains cas des problèmes évidents de couverture d'assurance si le nouveau propriétaire omet de conclure un contrat d'assurance pour la chose acquise. De telles lacunes de couverture surviennent par exemple très fréquemment dans le cas d'un héritage si les héritiers ne concluent pas immédiatement suite au décès les assurances non obligatoires nécessaires. Or, si un dommage advient, les conséquences pour les héritiers peuvent être très graves d'un point de vue financier.

Si le cas d'un héritage fait apparaître de manière la plus convaincante la nécessité de changer la législation en la matière, la réglementation actuelle pose problème dans le cas plus général de changement de propriétaire. Le risque d'omettre - ne serait-ce que temporairement - de conclure des nouveaux contrats existe en effet à tout changement de propriétaire. Certes, lorsqu'un changement de propriété doit se faire devant notaire, ce risque est atténué puisque l'homme de loi peut attirer l'attention du nouveau propriétaire sur la nécessité de conclure une nouvelle assurance. Toutefois ceci n'est pas possible pour de nombreux changements de propriété qui ne se font pas par acte notarial.

Enfin, ces problèmes de lacunes de couverture potentielles ne concernent pas seulement, comme le laisse entendre le texte de l'initiative, les immeubles, mais également les meubles. Si, par exemple, le nouveau propriétaire hérite d'une

collection d'art, les conséquences d'une lacune de couverture peuvent être tout aussi douloureuses que lorsqu'il s'agit d'un immeuble.

2.3 Proposition de la commission d'experts

Sous la conduite du Prof. Anton K. Schnyder, la commission d'experts chargée de la révision totale de la loi sur contrat d'assurance a reconnu le problème de lacune de couverture d'assurance et proposé une solution dans son projet de révision remis début août 2006 au Département fédéral des finances. Dans sa proposition, les contrats d'assurance passent au nouveau propriétaire dans les cas de succession universelle. La succession universelle englobe en premier lieu les cas d'héritage, de fusion ou de communauté de biens.

2.4 Projet de la CER-N

La Commission de l'économie et des redevances s'est prononcée en faveur d'une réglementation qui fait passer de manière générale à l'acquéreur les droits et les devoirs découlant du contrat d'assurance en cas de changement de propriétaire. Pour les raisons mentionnées au chapitre 2.2, cette réglementation doit valoir lors de tout changement de propriétaire et concerner tant les immeubles que les meubles.

3 Commentaire de l'article

Art. 54

A la place de l'art. 54 LCA actuellement en vigueur, le projet de la commission prévoit de réintroduire la réglementation selon laquelle le contrat d'assurance passe à l'acquéreur en cas de changement de propriétaire. Conformément à l'art. 98 LCA, ce principe ne peut pas être modifié par convention au détriment du preneur d'assurance ou de l'ayant droit. La solution doit aussi être applicable sans exception. Elle permet de renoncer aux renvois particuliers en vigueur à la législation sur la circulation routière ainsi qu'à la disposition de l'art. 54, al. 2, LCA, en matière d'assurance contre les incendies.

La conséquence juridique du transfert du contrat d'assurance ne pose aucun problème, puisque l'acquéreur peut refuser par écrit le transfert du contrat au sens de l'art. 54, al. 2 du projet de la commission, dans un délai de 30 jours après le changement de propriétaire. La compagnie d'assurance n'est pour sa part pas obligée de prolonger le contrat avec l'acquéreur. Elle peut le résilier dans un délai de 14 jours après avoir pris connaissance du nouveau propriétaire, conformément à l'art. 54, al. 3 du projet de la commission. En pareil cas, le contrat prend fin au plus tôt 30 jours après la résiliation. A l'instar de ce que prévoyait déjà l'ancien droit et ainsi que proposé par la commission d'experts, l'art. 54, al. 4 mentionne les cas dans lesquels le changement de propriétaire entraîne un risque plus élevé. Conformément à la technique législative moderne, tous les délais sont désormais indiqués en jours (à la place de semaines).

La disposition de l'art. 54 LCA règle le sort du contrat d'assurance quand un objet assuré change de propriétaire pendant la durée du contrat d'assurance. Comme seules des choses « changent de main », il ne peut être question que de changement de propriétaire d'une chose. Ces choses peuvent être mobilières ou immobilières. En cas de doute, il faut se fonder sur la notion de chose du droit commun. Peuvent donc être objets de l'assurance aussi bien les immeubles, qui englobent les bâtiments selon l'art. 655 du Code civil suisse (CC ; RS 210), que le mobilier.

Les assurances liées à un objet sont concernées par la réglementation sur le changement de propriétaire. Il s'agit d'assurances de choses. Les assurances de personnes et les assurances du patrimoine ne sont en principe pas soumises au champ d'application de l'art. 54 LCA. Les assurances de responsabilité civile ne sont pas non plus concernées par cette réglementation. L'assurance de responsabilité civile liée à la propriété ou l'usage d'une chose et que le preneur d'assurance ne souhaite pas conserver en cas de changement de propriétaire passe à l'acquéreur avec l'objet.

Entrée en vigueur

En ce qui concerne l'entrée en vigueur du projet déléguée par le projet au Conseil fédéral, la commission invite expressément ce dernier à mettre en vigueur, le cas échéant, le plus vite possible la nouvelle réglementation, ce au vu de sa relative urgence.

4 Conséquences

4.1 Conséquences financières et effet sur l'état du personnel

La révision législative n'aura aucune conséquence financière pour les collectivités publiques. Elle n'aura pas non plus d'effet sur l'état du personnel de l'Administration fédérale.

4.2 Mise en œuvre

Comme exposé au chapitre 1, ce projet réintroduit une réglementation qui existait déjà avant le 1er janvier 2006. Ce retour à une ancienne pratique est garant d'une mise en œuvre sans problème.

4.3 Autres conséquences

Aucune autre conséquence n'est attendue.

5 Relation avec le droit européen

L'acquis communautaire européen n'englobe aucune codification fermée de la législation en matière de contrat d'assurance. Le projet d'une directive

d'harmonisation, élaboré en 1979, ne s'était pas imposé et avait été retiré par la Commission européenne.

Le droit européen (droit de la Communauté européenne et droit du Conseil de l'Europe) ne prévoit aucune norme pour le domaine concerné par le présent projet de révision. Les Etats sont libres de légiférer comme bon leur semble dans ce domaine.

6 Constitutionnalité

Art. 122, al. 1, Cst.

La loi concernée par le changement s'appuie sur l'art. 122, al. 1, de la Constitution fédérale, qui stipule que la législation en matière de droit civil relève de la compétence de la Confédération.