

SÉNAT

TROISIÈME SESSION EXTRAORDINAIRE DE 1973-1974

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 28 juillet 1974.
Enregistré à la Présidence du Sénat le 31 août 1974.

PROJET DE LOI

relatif aux opérations des entreprises d'assurances dommages relevant des Etats membres de la Communauté économique européenne et tendant à simplifier la législation des assurances.

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. JACQUES CHIRAC,
Premier Ministre,

PAR M. JEAN-PIERRE FOURCADE,
Ministre de l'Economie et des Finances,

PAR M. JEAN LECANUET,
Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

PAR M. JEAN SAUVAGNARGUES,
Ministre des Affaires étrangères,

PAR M. MARCEL CAVAILLÉ,
Secrétaire d'Etat aux Transports,

ET PAR M. OLIVIER STIRN,
Secrétaire d'Etat aux Départements et Territoires d'outre-mer.

(Renvoyé à la Commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le Conseil des Communautés européennes a arrêté, le 24 juillet 1973, deux directives n^{os} 73-239 et 73-240 portant coordination des dispositions d'accès et visant à supprimer les restrictions à la liberté d'établissement en matière d'assurance directe autre que l'assurance sur la vie. Ces directives tendent à apporter aux textes intéressant l'assurance des modifications importantes, que les Etats membres se sont engagés à réaliser avant le 31 janvier 1975.

La plupart de ces modifications relèvent du domaine réglementaire, mais quelques-unes portent sur des matières de nature législative, et font l'objet du présent projet de loi.

Il est également apparu souhaitable à cette occasion d'apporter des simplifications aux textes concernant l'assurance. Ici encore la plupart des simplifications relèvent du domaine réglementaire ; elles sont actuellement étudiées dans le cadre d'un projet de Code de l'assurance. Néanmoins, certaines d'entre elles, qui appartiennent au domaine législatif, ont été également insérées dans le présent projet de loi.

La rédaction de celui-ci a été guidée par le souci d'éviter la superposition de modifications nouvelles recouvrant des stratifications de modifications anciennes, et propose par conséquent, lorsqu'il y a lieu, une nouvelle rédaction se substituant aux anciennes dispositions.

*
**

L'article 2 modifié de la loi du 15 février 1917 a un double objet : d'une part, il fait aux assureurs étrangers obligation d'obtenir un agrément spécial, préalable à l'agrément technique ordinaire, et les astreint éventuellement, en application du principe de réciprocité, à constituer un cautionnement. Il impose d'autre part aux mêmes assureurs d'inscrire sur un répertoire tout contrat souscrit ou accepté par eux en France.

Or la nécessité de ce répertoire ne se justifie plus dans les conditions actuelles d'exploitation, et il convient donc de ne plus l'exiger.

Par ailleurs, la directive n^o 73-239 prévoit, pour les entreprises étrangères relevant des Etats membres de la Communauté économique européenne, la suppression de l'agrément spécial et, s'il y a lieu, du cautionnement de réciprocité.

Enfin, la même directive tend à établir une coordination des conditions d'agrément et des contrôles exercés sur l'industrie des assurances dans chaque Etat de la Communauté ; une telle coordination doit évidemment être mise en place de manière simultanée par les divers Etats membres.

L'article premier du projet de loi satisfait à cette triple exigence.

D'abord, il remplace l'article 2 de la loi de 1917 dont le nouveau texte ne mentionne pas le répertoire, ce qui aboutit à le supprimer.

En second lieu, les nouvelles dispositions de l'article 2 posent le principe de l'agrément spécial et du cautionnement de réciprocité, puis prévoient la suppression de ces mesures restrictives pour les entreprises d'assurances dommages de la Communauté.

Enfin, la fixation de la date d'entrée en vigueur de la levée des discriminations dans le Marché commun est confiée à un décret ultérieur.

Pour parfaire ces mesures, l'article 42 du décret du 14 juin 1938, redite désormais inutile de l'article 2 de la loi de 1917, est porté dans l'article d'abrogation du projet de loi.

*
**

L'article 2 du projet de loi donne une rédaction nouvelle à trois articles du décret du 14 juin 1938.

Relatif aux formes juridiques des entreprises, l'article 2 de ce décret écarte, pour les opérations d'assurance directe, la société en commandite par actions et le syndicat de garantie, non seulement parce qu'il n'existe plus aucun organisme revêtant l'une de ces deux formes, mais encore parce que celles-ci sont proscrites par la directive n° 73-239.

Actualisé notamment en ce qui concerne les formes juridiques, le nouvel article 3 du décret du 14 juin 1938 donne délégation au pouvoir réglementaire pour intégrer au droit français les nombreuses dispositions techniques de la directive précitée.

Enfin, le Conseil d'Etat a jugé que le décret n° 68-1083 du 27 novembre 1968, pris en application de l'article 37 de la Constitution, et modifiant l'article 7 du décret du 14 juin 1938, a ramené à tort dans le domaine réglementaire l'agrément administratif des entreprises d'assurance et de capitalisation.

C'est pourquoi le projet de loi, remplaçant l'article 7 modifié du décret du 14 juin 1938, lui confère de nouveau valeur législative.

*
**

La directive n° 73-239 pose le principe de la libre disposition des actifs appartenant aux entreprises d'assurance, lorsque leur situation est conforme aux exigences réglementaires.

Il est donc nécessaire de restreindre aux cas où cette situation ne serait plus réglementaire la possibilité, actuellement conférée sans réserve au Ministre de l'Economie et des Finances par les articles 13 et 14 du décret du 14 juin 1938, de requérir l'inscription d'une hypothèque sur les immeubles appartenant à une entreprise d'assurance.

Il est également indispensable de supprimer l'avis conforme du Ministre de l'Economie et des Finances, institué par l'article 48, 2, du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 et actuellement nécessaire pour permettre l'aliénation d'un immeuble appartenant à une entreprise d'assurance.

A ces fins, l'article 7 du projet de loi abroge le dernier alinéa de chacun des deux articles 13 et 14 du décret du 14 juin 1938, ainsi que le 2 de l'article 48 du décret du 4 janvier 1955, cependant que l'article 3 du projet de loi insère dans ledit décret du 14 juin 1938 un article 14 *bis* qui prévoit limitativement les cas où une hypothèque peut ou doit être inscrite.

Il convient toutefois d'observer que ces abrogations et addition de textes n'ont pas seulement pour effet d'harmoniser la législation française avec les directives du 24 juillet 1973, mais étendent en outre aux sociétés d'assurance sur la vie du Marché commun et à toutes les entreprises étrangères des pays tiers le bénéfice de la libre disposition des actifs.

*
**

L'opportunité est saisie de remédier à une inadvertance du législateur. La loi n° 66-882 du 30 novembre 1966 a, par son article 6, modifié l'article 15 de la loi n° 51-1508 du 31 décembre 1951, afin d'étendre aux dommages matériels l'activité du Fonds de garantie automobile, jusque-là limitée aux dommages corporels. La rédaction du premier alinéa de l'article 15 susvisé a été modifiée conformément à cet objectif, mais la suppression du mot « corporel » dans les cinquième, septième et huitième alinéas du même article a été omise.

C'est cette omission qu'entend réparer l'article 4 du projet de loi.

*
**

A l'exclusion des entreprises d'assurance de faible importance, et dont notamment le chiffre d'affaires est inférieur à un million d'unités de compte, la directive n° 73-239 inclut dans son champ d'application toutes les mutuelles d'assurances maritimes.

En conséquence, l'article 5 du projet de loi abroge le troisième alinéa de l'article 4 modifié du décret du 14 juin 1938, instituant un régime particulier pour les mutuelles d'assurances maritimes subventionnées par le Secrétariat d'Etat aux Transports, mais laisse à ces entreprises un délai expirant le 1^{er} janvier 1976 pour se conformer aux dispositions du décret du 14 juin 1938.

PROJET DE LOI

Le Premier Ministre,

Sur le rapport du Garde des Sceaux, Ministre de la Justice, du Ministre des Affaires étrangères, du Ministre de l'Economie et des Finances, du Secrétaire d'Etat aux Transports et du Secrétaire d'Etat aux Départements et Territoires d'outre-mer,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi, délibéré en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté au Sénat par le Ministre de l'Economie et des Finances qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article premier.

L'article 2 modifié de la loi du 15 février 1917 relative à la surveillance des opérations de réassurance souscrites ou exécutées en France est remplacé par les dispositions suivantes :

« Art. 2. — Les entreprises étrangères ne peuvent pratiquer, sur le territoire de la République française, des opérations de réassurance ou des opérations soumises au contrôle de l'Etat en vertu de l'article premier modifié du décret du 14 juin 1938 unifiant le contrôle

de l'Etat sur les entreprises d'assurances de toute nature et de capitalisation qu'après avoir obtenu un agrément administratif spécial portant acceptation d'un mandataire général. Ces entreprises peuvent être en outre astreintes à constituer un cautionnement ou des garanties si leur pays à pris ou prenait des mesures analogues à l'égard d'entreprises françaises.

« Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis du Conseil national des assurances, détermine les modalités d'application de l'alinéa précédent et fixe notamment les conditions que doit remplir le mandataire général.

« A compter d'une date fixée par décret et au plus tard le 31 janvier 1976, les dispositions du présent article ne seront plus applicables aux entreprises qui sont mentionnées au 5° de l'article premier modifié du décret du 14 juin 1938 et dont le siège social est établi sur le territoire d'un Etat membre de la Communauté économique européenne. »

Art. 2.

Les articles 2, 3 modifié et 7 modifié du décret du 14 juin 1938 unifiant le contrôle de l'Etat sur les entreprises d'assurances de toute nature et de capitalisation sont remplacés par les dispositions suivantes :

« Art. 2. — Toute entreprise française soumise au contrôle de l'Etat en vertu de l'article premier modifié ci-dessus doit être constituée sous l'une des formes suivantes : société anonyme, société à forme mutuelle, société mutuelle, union de mutuelles, tontine.

« Une entreprise française ne peut pratiquer la réassurance que si elle est constituée sous l'une des formes suivantes : société anonyme, société en commandite par actions, société à forme mutuelle. Les sociétés mutuelles et leurs unions ne peuvent accepter de risques en réassurance que dans les conditions fixées par le décret prévu à l'article 3 modifié ci-dessous.

« Une entreprise étrangère ne peut pratiquer sur le territoire de la République française l'une des opérations visées à l'article premier modifié ci-dessus ou des opérations de réassurance que si elle satisfait aux dispositions de sa législation nationale. »

« Art. 3. — Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions de constitution des entreprises soumises au contrôle de l'Etat en vertu de l'article premier modifié ci-dessus. Il précise les conditions dans lesquelles sont applicables auxdites entreprises les dispositions de la loi n° 66-537 du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales et des

autres lois régissant les sociétés anonymes. Des dispositions particulières tiendront compte du caractère non commercial des sociétés d'assurances à forme mutuelle et des sociétés mutuelles d'assurances.

« Le même décret fixe les obligations auxquelles les entreprises françaises et étrangères sont astreintes, les garanties qu'elles doivent présenter, les réserves et provisions techniques qu'elles doivent constituer, les règles générales de leur fonctionnement et de l'exercice du contrôle de l'Etat.

« Des décrets peuvent fixer, après avis du Conseil national des assurances, les tarifs minimaux et maximaux des opérations visées à l'article premier modifié ci-dessus. »

« Art. 7. — Les entreprises soumises au contrôle de l'Etat par l'article premier du présent décret ne peuvent commencer leurs opérations qu'après avoir obtenu un agrément administratif. Toutefois, en ce qui concerne les opérations d'acceptation en réassurance, cet agrément n'est pas exigé des entreprises françaises ni des entreprises étrangères ressortissantes des Etats membres de la Communauté économique européenne.

« L'agrément est accordé sur demande de l'entreprise, pour les opérations d'une ou plusieurs branches d'assurance. L'entreprise ne peut pratiquer que les opérations pour lesquelles elle est agréée.

« Sont nuls les contrats souscrits en infraction au présent article. Toutefois, cette nullité n'est pas opposable aux assurés, souscripteurs et bénéficiaires de bonne foi. »

Art. 3.

Il est inséré dans le titre II du décret du 14 juin 1938 unifiant le contrôle de l'Etat sur les entreprises d'assurances de toute nature et de capitalisation un article 14 bis ainsi rédigé :

« Art. 14 bis. — Lorsque les actifs affectés par une entreprise à la représentation des réserves ou provisions qu'elle est tenue de constituer sont insuffisants ou lorsque la situation financière de cette entreprise est telle que les intérêts des assurés et bénéficiaires de contrats sont compromis, les immeubles faisant partie du patrimoine de ladite entreprise peuvent, dans les conditions fixées par décret en Conseil d'Etat, être grevés d'une hypothèque inscrite à la requête de l'Etat. Cette hypothèque est obligatoirement prise dans les conditions fixées par le même décret lorsque l'entreprise fait l'objet d'un retrait d'agrément par l'autorité de contrôle française ou par l'autorité de contrôle du lieu de son siège social. »

Art. 4.

Dans les cinquième, septième et huitième alinéas de l'article 15 modifié de la loi n° 51-1508 du 31 décembre 1951 relative aux comptes spéciaux du Trésor pour l'année 1952, les mots « corporels » et « corporel » sont supprimés.

Art. 5.

Le dernier alinéa de l'article 4 modifié du décret du 14 juin 1938 unifiant le contrôle de l'Etat sur les entreprises d'assurances de toute nature et de capitalisation et tendant à l'organisation de l'industrie des assurances est abrogé.

Les mutuelles d'assurances maritimes constituées, avant la promulgation de la présente loi, en application de la disposition abrogée par l'alinéa précédent devront, avant le 1^{er} janvier 1976, se conformer aux dispositions du décret du 14 juin 1938 modifié par la présente loi.

Art. 6.

La présente loi est applicable aux Territoires d'outre-mer à l'exception des Comores et du Territoire français des Afars et des Issas.

Art. 7.

Sont abrogés :

- le dernier alinéa de l'article 13 modifié, le dernier alinéa de l'article 14 modifié et l'article 42 du décret du 14 juin 1938 unifiant le contrôle de l'Etat sur les entreprises d'assurances de toute nature et de capitalisation ;
- le 2 de l'article 48 du décret n° 55-22 du 4 janvier 1955 portant réforme de la publicité foncière.

Fait à Paris, le 30 août 1974.

Signé : JACQUES CHIRAC.

Par le Premier Ministre :

Le Garde des Sceaux, Ministre de la Justice,

Signé : JEAN LECANUET

Le Ministre des Affaires étrangères,

Signé : JEAN SAUVAGNARGUES.

Le Ministre de l'Economie et des Finances,

Signé : JEAN-PIERRE FOURCADE.

Le Secrétaire d'Etat aux Transports,

Signé : MARCEL CAVAILLÉ.

Le Secrétaire d'Etat aux Départements
et Territoires d'outre-mer,

Signé : OLIVIER STIRN.