

Vierter Abschnitt. — Quatrième section.

Kantonsverfassungen. — Constitutions cantonales.

Eingriffe in garantirte Rechte.

Atteintes portées à des droits garantis.

19. Arrêt du 9 Janvier 1880, dans la cause des compagnies d'assurances l'Union et consorts.

Le 22 Novembre 1878 fut promulguée une loi, adoptée le 21 dit par le Grand Conseil de Neuchâtel, concernant les compagnies d'assurances sur la vie et contre les accidents arrivant aux personnes.

A son art. 5, cette loi statue que « l'autorisation accordée à une compagnie pourra toujours être révoquée, » et que, « dans ce cas les assurés auront le droit de dénoncer la résiliation du contrat d'assurance. »

Dans la séance du Grand Conseil du dit 21 Novembre, le rapporteur donna à cette disposition l'interprétation ci-après, inscrite au procès-verbal à titre de commentaire :

« La compagnie qui tombera sous l'application de l'art. 5, sera dans la position d'un débiteur qui n'exécute pas son obligation ; l'assuré, créancier de l'obligation, pourra poursuivre la résiliation du contrat en réclamant des dommages-intérêts ; l'indemnité comprendra premièrement et avant tout la restitution des sommes versées par l'assuré à la compagnie et l'intérêt de ces sommes dès la date des versements ; elle pourra s'étendre à tous autres dommages qui seraient prouvés. »

Par circulaire du 18 Décembre 1878, le Département neu-

châtelois des Travaux publics avise les compagnies d'assurances que pour obtenir l'autorisation de contracter dans le canton des assurances sur la vie, elles doivent fournir entre autres une déclaration portant que la requérante entend la portée de l'art. 5 de cette loi en ce sens que dans le cas prévu au dit article, la résiliation du contrat aurait pour conséquence le remboursement réciproque entre la compagnie et l'assuré, en capital et intérêts légitimes, de toutes les sommes payées par l'assuré à la compagnie et reçues par l'assuré de la compagnie à titre de part aux bénéfices ou autrement.

Cette circulaire ayant donné lieu à de vives réclamations de la part de plusieurs compagnies intéressées, le Conseil d'Etat reconnaît, dans son rapport du 7 Février 1879, que l'interprétation donnée à l'art. 5 de la loi, dans la discussion du Grand Conseil, dépasse la mesure de ce qui est nécessaire ; tout en proposant de laisser la loi telle quelle et de demander aux compagnies la promesse de s'y conformer sans autres adjonctions, le Conseil d'Etat ajoute toutefois qu'il résultera de cette situation « qu'en cas de résiliation de contrat, aux termes » de l'art. 5 et pour la cause mentionnée à l'art. 5 de la loi, » les conditions de cette résiliation seront réglées par le Juge » neuchâtelois, si les parties ne peuvent s'entendre à l'amiable. »

Ce rapport fut soumis au Grand Conseil, qui en adopte les conclusions et en donne acte au Conseil d'Etat le 12 Février.

Le Conseil d'Etat porte cette décision à la connaissance des agents des compagnies, par circulaire du 27 Février 1879.

Le 7 Juin suivant, le Conseil d'Etat publie un règlement d'exécution de la loi du 21 Novembre 1878. L'art. 6 de ce règlement dispose que « le Conseil d'Etat ne peut en aucun cas, » même dans celui d'un retrait d'autorisation, connaître des » questions de droit civil à régler entre une compagnie et ses » assurés, les Tribunaux compétents du canton ayant seuls » qualité pour prononcer en ces matières. »

C'est contre l'art. 5 de la loi susvisée que les prédites Compagnies ont recouru d'abord au Conseil fédéral pour violation de l'art. 31 de la Constitution fédérale, puis au Tribunal fé-

déral, à savoir, l'Union le 21 Avril, la Compagnie d'assurances générales, le 3 Mai, et la Nationale, le 10 Mai 1879.

Dans des écritures identiques, elles concluent à ce qu'il plaise à ce Tribunal prononcer la suppression de la seconde partie de cet article, ainsi conçue :

« Dans ce cas, les assurés auront le droit de dénoncer la » résiliation du contrat d'assurance. »

A l'appui de cette conclusion, les Compagnies recourantes présentent les considérations suivantes :

L'art. 8 de la Constitution neuchâteloise proclame que la propriété est inviolable. A ce grand principe se rattache par voie de conséquence celui du respect des contrats librement consentis. Or, l'Etat qui ne pourrait valablement rompre rétroactivement un acte de vente, un testament, un contrat de mariage, ne peut sans violer ce principe constitutionnel, annuler rétroactivement une police d'assurance. Il n'appartient pas à la loi d'ordonner une telle résiliation rétroactive, de mettre à néant les contrats intervenus et d'empiéter sur le domaine judiciaire en indiquant d'avance au Tribunal en quoi devront consister les dommages-intérêts qui seront dus.

Dans leur réplique, les recourantes ajoutent :

Les atténuations apportées à l'art. 5 par le second commentaire du Grand Conseil et par le règlement d'exécution ne sont pas suffisantes. Lorsqu'il s'agit d'une assurance contre les accidents, où l'assuré est lié pendant un certain nombre d'années, on comprend qu'une résiliation soit nécessaire et que la loi donne à l'assuré le droit de la dénoncer, mais, en matière d'assurances sur la vie, l'assuré n'étant pas lié et pouvant cesser quand bon lui semble de payer ses primes, il n'y a réellement pas matière à résiliation. Des dommages-intérêts peuvent être encourus pour un préjudice causé à l'assuré, mais aucun Tribunal ne pourrait, sans violer tous les principes du droit, prononcer une résiliation rétroactive, ce qui aurait lieu si la restitution des primes était ordonnée par lui.

Donc, pour les contrats d'assurance sur la vie, si c'est pour l'avenir que l'art. 5 entend établir pour l'assuré le droit de dénoncer la résiliation, il est inutile. Si c'est pour le passé, il

contient une annulation rétroactive du contrat au mépris des droits librement constitués et des obligations librement consenties.

Les Compagnies requérantes persistent dans les conclusions de leurs recours devant le Tribunal fédéral, en reconnaissant toutefois que les dits recours recevraient satisfaction suffisante s'il résultait de la décision à intervenir que le Tribunal fédéral, interprétant l'art. 5 de la loi du 21 Novembre 1878, déclare que la disposition portant que les assurés auront le droit de dénoncer la résiliation du contrat d'assurance, s'applique exclusivement aux contrats d'assurance contre les accidents et ne peut s'appliquer aux contrats d'assurance sur la vie, — les assurés de cette catégorie pouvant toujours, à leur gré, faire cesser les effets de leurs contrats, — et que le droit qui leur appartient consiste alors à obtenir l'application, pour le passé, des conditions des dits contrats, et à réclamer en outre des dommages-intérêts, s'ils ont subi, de la part de la Compagnie, un préjudice.

Dans sa réponse et sa duplique, le Conseil d'Etat conclut à ce qu'il plaise au Tribunal fédéral écarter le recours comme périmé; subsidiairement et au fond, déclarer le recours mal fondé.

Le Conseil d'Etat estime en effet :

Les recours de droit public doivent être exercés dans le délai de 60 jours, à dater de l'acte dont est recours : or la loi contre laquelle les Compagnies s'élèvent, est du 21 Novembre 1878; elle a été promulguée le 22 dit. C'est donc avec le 22 Janvier 1879 qu'expirait le délai pour recourir.

Au fond, l'art. 5 incriminé ne prononce l'annulation d'aucun contrat; il se borne simplement à donner, en cas de retrait d'autorisation, le droit aux assurés de résilier leurs contrats, droit dont ils sont libres de faire usage. Il n'y a aucune espèce de rétroactivité imposée, puisque, aux termes des dispositions transitoires, art. 7 de la loi, les Compagnies d'assurances ont le choix entre le maintien de l'état antérieur ou l'acceptation de l'état nouveau. Dans le premier cas, elles auront renoncé à l'autorisation d'opérer dans le canton; dans le

second cas, elles auront à se conformer aux dispositions de cette loi.

L'arrêté du Conseil d'Etat retirant à une Compagnie l'autorisation sera souverain quant au retrait d'autorisation, mais il laissera pleine liberté au Juge d'apprécier la gravité des motifs énoncés dans l'arrêté prononçant ce retrait. L'action des Tribunaux est d'ailleurs réservée, exclusivement à toute autre, pour le règlement des contestations de droit civil qui peuvent surgir entre la Compagnie et ses assurés, en particulier sur la question de savoir si, cas échéant, les dédommagements à allouer aux dits assurés le seront sous la forme de dommages-intérêts, ou sous celle de restitution de primes.

Après les commentaires donnés à la loi par la décision du Grand Conseil du 12 Février 1879, ainsi que par le Règlement du 9 Juin suivant, plusieurs sociétés d'assurances suisses et françaises ont expressément accepté cette loi sans aucune réserve.

La conclusion subsidiaire prise en réplique et enfin inadmissible, puisque le Tribunal fédéral n'a point compétence pour changer le texte de l'art. 5 : en le complétant par voie d'interprétation, cette autorité empiéterait sur le pouvoir législatif réservé au Grand Conseil.

*Statuant sur ces faits et considérant en droit :*

1° En ce qui touche l'exception de péremption, il s'est écoulé plus de soixante jours entre la promulgation de la loi et le dépôt des mémoires au Greffe fédéral. Les recours contre la loi comme telle seraient ainsi tardifs, mais une décision administrative ou judiciaire prise en application de la loi incriminée pourrait, en revanche, dans l'avenir et en conformité de la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, être contestée dans le même délai, fixé par l'art. 59 de la loi fédérale d'organisation judiciaire. Il se justifie donc, dans l'intérêt des parties aussi bien que dans celui de la sûreté du droit, de ne point user de rigueur en matière d'exception de tardivité opposée à des recours dirigés contre des lois. Il y a d'autant plus lieu d'écarter cette exception dans l'espèce, que, d'une part l'interprétation définitive de la disposition

légale attaquée n'est intervenue que le 12 Février 1879, et que, d'autre part, c'est seulement par circulaire du 27 dit que les représentants des Compagnies ont été mis en demeure de déclarer s'ils voulaient se soumettre à la loi.

2° Au fond, les recours se basent uniquement sur le motif que l'art. 5 de la loi du 21 Novembre 1878 viole les droits acquis des Compagnies recourantes.

Il est évident qu'il ne saurait être question, à cet égard, que des contrats consentis avant la mise en vigueur de cette loi, et des droits acquis par les dites recourantes, ensuite de ces contrats. Or la loi se borne à statuer qu'en cas de révocation de l'autorisation accordée à une Compagnie les assurés auront le droit de dénoncer la résiliation du contrat d'assurance, mais elle ne détermine nulle part quelles seront les conséquences d'une telle résiliation au point de vue des stipulations des contrats, des primes payées, etc. Au contraire, et à teneur de la déclaration du Conseil d'Etat, la décision des Tribunaux compétents du Canton est expressément et absolument réservée.

Il ne saurait dès lors être question d'une violation de droits de propriété par une loi qui réserve à l'appréciation du juge tout ce qui a trait au règlement des réclamations civiles que son application pourrait faire surgir. Les recours sont, en outre, dépourvus de fondement par le motif qu'aux termes de la même déclaration du Conseil d'Etat, laquelle concorde avec les articles 5 et 7 précités, la loi ne pourra être appliquée aux contrats conclus avant sa mise en vigueur que pour autant que les Compagnies recourantes, pour pouvoir continuer à stipuler des assurances dans le Canton de Neuchâtel, se soumettraient dans ce but volontairement à ses dispositions.

L'application de la loi à ces contrats antérieurs est ainsi entièrement subordonnée à leur libre décision.

Par ces motifs,

Le Tribunal fédéral  
prononce :

Les recours sont rejetés.