

5270

## MESSAGE

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'une loi complétant et modifiant celle du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents.

(Du 20 juin 1947.)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, avec ce message, un projet de loi fédérale complétant et modifiant celle du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents.

*REMARQUE PRÉLIMINAIRE*

Il y a plusieurs années déjà que l'on réclame la revision totale du titre deuxième de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, qui concerne l'assurance-accidents. Une telle revision implique toutefois de très vastes travaux qui ne pourront être entrepris avant quelque temps parce que d'autres branches de l'assurance sociale requièrent tous nos soins (mise à exécution de l'assurance-vieillesse et survivants, introduction de l'assurance-maternité, etc.). Cependant, à l'heure présente, les faits soulèvent quelques questions dont le législateur ne peut remettre la solution à l'époque de la revision totale. C'est pourquoi le projet que nous vous présentons doit constituer, sur ces points, une première revision. Il s'agit d'édicter un *texte législatif autorisant des mesures préventives contre les maladies professionnelles et prévoyant leur financement* (en ce qui concerne la silicose, il existe un arrêté pris en vertu des pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral). Pour ce faire, il faut insérer dans la loi un article 65 bis (I). Par la même occasion, on complétera l'article 68 afin de permettre une *délimitation nette des maladies professionnelles pour lesquelles une indemnité est accordée* (II). Il faut également prévoir, dans la loi, la possibilité de *réduire l'indemnité en cas de maladies professionnelles* dans lesquelles le comportement personnel de l'intéressé joue un rôle particulier; d'où l'adjonction d'un article 98 bis (III). Enfin, il faut profiter de l'occasion pour incorporer

à la législation ordinaire l'augmentation des gains pris en considération pour le calcul des prestations d'assurance, déjà prévue dans des dispositions édictées, durant la guerre, en vertu des pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral (IV).

## I. LE NOUVEL ARTICLE 65 bis

1. Dans l'assurance-accidents obligatoire d'Etat, la *prévention des accidents* constitue, de l'avis général et ainsi que le démontre également la législation étrangère, une part importante de la matière que le législateur doit traiter et une des tâches primordiales des institutions publiques d'assurance. La compétence législative de la Confédération en ce domaine découle, de par la nature même de l'objet à régler et bien que cela ne soit pas dit expressément, de l'article 34 bis de la constitution fédérale, qui prévoit la compétence législative de la Confédération en matière d'assurance-accidents. Ce que la loi fixe à ce propos est tout entier contenu dans l'article 65. Cette réglementation est insuffisante, car selon la doctrine dominante, elle ne concerne que les mesures de protection *techniques* pour la prévention des maladies et des accidents auxquelles sont tenus les chefs d'entreprises et que la caisse nationale ordonne. Doivent être prises les mesures dont l'expérience a démontré la nécessité et que les progrès de la science et les circonstances permettent d'appliquer. A ce sujet, rappelons les explications données par le rapporteur du Conseil des États lors des délibérations sur la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents. A propos des charges imposées aux employeurs du fait du coût des mesures de prévention contre les accidents prises conformément à l'article 65, le rapporteur indiquait qu'il est nécessaire au maintien de notre industrie de prendre suffisamment en considération, en ordonnant des mesures préventives contre les accidents, la capacité économique du chef d'entreprise.

Cependant, des mesures de protection *techniques* ne suffisent nullement pour prévenir les accidents et en particulier les maladies professionnelles. En prévoyant de telles mesures, la Confédération n'a pas fait usage de toute sa compétence législative en matière de prévention des accidents et des maladies. Au moment de l'élaboration de la loi, la prévention des *accidents* était sans aucun doute au premier plan des préoccupations, cependant que la lutte contre les maladies professionnelles ne jouait qu'un rôle secondaire.

Les progrès de la science et les expériences faites ont montré depuis longtemps qu'en ce qui concerne la lutte contre les *maladies professionnelles*, les prescriptions sur la prévention des accidents, telles qu'elles existent actuellement, ne sont plus suffisantes. Pour protéger la vie et la santé des ouvriers et des employés, il est indispensable de recourir non seulement à des moyens techniques de protection, conformément à l'article 65, mais à des mesures d'un autre genre, par exemple à des mesures d'ordre médical ou à des mesures de police sanitaire.

2. Ces expériences ont été faites tout particulièrement dans le domaine de la lutte contre la pneumoconiose provoquée par la poussière de quartz (*silicose*). Il y a pneumoconiose en général lorsqu'il y a transformation du parenchyme pulmonaire causée par une espèce quelconque de poussière respirée en grandes quantités pendant longtemps. Le genre de transformation dépend de la quantité, du degré de finesse de la combinaison chimique et de la solubilité de la poussière respirée, du temps d'exposition à la poussière nocive, de la prédisposition de l'ouvrier ou de l'employé et, le cas échéant, de son état maladif. On connaît aujourd'hui surtout, comme agent de transformations profondes du parenchyme pulmonaire entraînant des maladies, le mélange de poussières qui contient une certaine quantité de silice à l'état libre. La silice à l'état libre est considérée actuellement comme l'agent de la plus grave des pneumoconioses, appelée *silicose* ou pneumoconiose provoquée par la poussière de quartz ou le sable. L'action de la poussière de quartz n'est pas mécanique mais se produit de la façon suivante: Le quartz se dissout et pénètre dans les tissus comme un toxique. Sous l'effet de ce poison, des transformations spécifiques ont lieu, en particulier dans le parenchyme pulmonaire, les vaisseaux lymphatiques sont bouchés; la poussière se dépose et provoque par un effet chimique des nodules dans le tissu conjonctif. En se développant, les différents nodules peuvent se réunir en en gros noyaux. La surface du parenchyme pulmonaire indispensable à la respiration est diminuée et l'inspiration d'oxygène comme l'expiration d'acide carbonique rendues plus difficiles. Cela exige du cœur un plus grand travail et en entraîne finalement l'arrêt. On ne peut poser de règles, applicables dans tous les cas, en ce qui concerne le développement de la silicose. Il est des silicoses qui se développent rapidement et provoquent en peu de temps la mort. Il en est d'autres qui durent des années sans causer de douleurs importantes. Il convient de relever que les transformations du parenchyme pulmonaire provoquées par la silicose peuvent, suivant les circonstances, devenir plus importantes encore même après la cessation du travail durant lequel l'ouvrier était exposé à la poussière de quartz. Actuellement, on ne connaît aucun moyen de traiter la silicose, mais on en recherche un sans trêve. C'est à cette intention qu'a été créée, à la fin de l'année 1945, la « communauté zurichoise pour l'étude et la prévention de la silicose en Suisse »; en sont membres un grand nombre de professeurs connus de l'université de Zurich, de l'école polytechnique fédérale et un représentant de la société suisse des entrepreneurs. On peut s'attendre que les recherches minutieuses faites en collaboration avec la caisse nationale dans les domaines de la minéralogie, de la pathologie, de la radiographie et sur la base d'examen cliniques permettront de trouver de nouvelles méthodes pour lutter efficacement contre la silicose, aussi bien dans le domaine des mesures techniques de prévention que dans celui de la thérapie de cette maladie.

a. La silicose est actuellement en Suisse la plus grave des maladies professionnelles pour lesquelles la caisse nationale verse des prestations. Cela ressort du tableau ci-dessous, où sont classés, d'après les principales professions, les cas de maladie qui se sont déclarés pendant les années 1932 à 1945.

Professions	Années 1932 à 1945							Total des cas
	32/33	34/35	36/37	38/39	40/41	42/43	44/45	
Mineurs et ouvriers d'ardoisières	0	2	23	33	100	115	356	629
Sableurs . . . . .	35	9	15	16	14	20	26	135
Carriers . . . . .	0	3	15	17	11	32	38	116
Tailleurs de pierre . . . . .	6	10	5	21	10	14	13	79
Ebarbeurs de fonte, fondeurs, mouleurs, noyauteurs etc. . . . .	3	5	2	1	5	9	51	76
Céramique. . . . .	1	0	12	10	4	22	24	73
Meuleurs de limes et affûteurs	3	2	8	5	1	1	5	25
Industrie des poudres à nettoyer	5	0	1	1	0	2	2	11
Ouvriers aux fours . . . . .	0	3	2	1	0	1	0	7
Divers . . . . .	0	2	0	6	4	13	5	30
Total des cas	53	36	83	111	149	229	520	1181

Etant donné le grand nombre de ces cas, en particulier de ceux où il y a décès ou invalidité, les charges financières de l'assurance sont extraordinairement lourdes. Les prestations sociales versées pour les cas de silicose durant les années 1930 à 1945 ont été de 12 millions de francs en nombre rond, dont 6,2 millions de francs comme réserves pour les rentes de survivants et 3,8 millions de francs comme réserves pour les rentes d'invalidité. 870 000 francs ont été dépensés pour les frais de traitement et à peu près un million de francs pour les indemnités journalières.

b. L'extraordinaire augmentation, durant la guerre, des cas de silicose, provoquée par celle de la construction de tunnels et de galeries pour les besoins de la défense nationale, a amené le Conseil fédéral à prendre, le 4 décembre 1944, sur la proposition de la caisse nationale, un arrêté instituant la prévention de la silicose dans la construction de tunnels, de galeries et dans les mines. Cet arrêté eut effet dès le 1<sup>er</sup> janvier 1945; il prévoit des mesures prophylactiques pour la prévention de la silicose. Ces mesures sont d'ordre technique, d'ordre médical ou ressortissent à la police sanitaire. Les mesures techniques ont pour but d'empêcher la formation de poussière risquant de provoquer la silicose et de débarrasser l'air, sur le chantier, de cette poussière. Comme mesures médicales en rapport avec des

mesures de police sanitaire, il est prévu des examens d'aptitude et l'exclusion des ouvriers et employés menacés de silicose des travaux qui les mettent en contact avec la poussière de quartz. Ces mesures ont été prises uniquement en faveur des ouvriers travaillant dans les tunnels, les galeries et les mines, avant tout parce que c'était parmi eux qu'il y avait le plus de cas de maladie. Cependant, déjà alors, on affirma que dès le retour à des temps normaux, l'effet de ces mesures serait étendu à *toutes* les professions et à *toutes* les entreprises dans lesquelles les ouvriers et les employés sont exposés à l'action nocive de la poussière de quartz. Il faut entendre par là, avant tout, les carrières, les installations de concassage et l'industrie de la céramique et des produits de nettoyage.

L'arrêté du Conseil fédéral du 4 décembre 1944 instituant la prévention de la silicose dans la construction de tunnels, de galeries et dans les mines a été pris en vertu des pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral. On procéda ainsi parce qu'il paraissait douteux que l'article 65 de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents permit d'obliger un chef d'entreprise à soumettre, à ses frais, ses ouvriers à des examens médicaux prophylactiques et à exclure les ouvriers menacés de silicose des travaux qui mettent leur santé en danger. Le recours aux pouvoirs extraordinaires paraissait justifié par l'urgence du projet et par la nécessité de faire des expériences avant de prévoir une réglementation par la voie législative ordinaire. La prévention de la silicose n'est, cependant, en aucune façon, une mesure rendue nécessaire par la guerre et qui pourrait être supprimée dès le retour à des temps normaux. Bien au contraire, l'arrêté du Conseil fédéral instituant la prévention de la silicose dans la construction de tunnels, de galeries et dans les mines a permis de combler une lacune de ladite loi; il est vrai que ce furent les travaux de construction de forts et de magasins d'armée et l'exploitation des mines de houille, en relation avec la guerre et entraînant une augmentation alarmante des cas de silicose qui engagèrent le Conseil fédéral à prendre cet arrêté.

c. Quant à l'importance de la silicose à l'avenir, elle ne sera pas moins grande du fait de l'arrêt des constructions de forts. Car on construit maintenant d'autres grands ouvrages, en particulier des usines hydro-électriques (actuellement Wassen-Göschenen, Handeck, travaux importants d'agrandissement du barrage de la Dixence, etc.) qui occupent des centaines et des milliers d'ouvriers et où la silicose est tout aussi aiguë, à cause de la roche à travailler, et constitue un grave danger.

Maintenant que les arrêtés pris en vertu des pouvoirs extraordinaires sont successivement abrogés, il est nécessaire de régler d'une manière nouvelle et d'incorporer à la législation ordinaire les mesures prévues par l'arrêté du Conseil fédéral, en les étendant à toutes les professions et à toutes les entreprises où le danger de silicose existe, à la faveur des expériences faites. Cela nécessitera l'introduction dans la loi d'une nouvelle disposition qui prévienne la possibilité de prendre *d'autres mesures que des*

*mesures d'ordre technique* pour la prévention des maladies professionnelles. Cette disposition sera rédigée en termes assez généraux pour permettre non seulement les mesures spéciales qui se sont révélées indispensables pour la prévention de la silicose — comme par exemple la radioscopie prophylactique et l'examen d'aptitude — mais aussi toute mesure qui apparaîtra utile, dans l'avenir, pour prévenir une maladie professionnelle peut-être encore ignorée de nos jours, mesure qui ne pourrait être prise en exécution de l'article 65.

3. L'article 65 *bis* que nous proposons à l'article premier de notre projet prévoit, d'une manière tout à fait générale, des mesures autres que des mesures techniques, celles-ci, et celles-ci *seulement* d'après la doctrine dominante, pouvant se fonder sur l'article 65. On a choisi de donner à l'article 65 *bis*, et non à l'article 65, la forme de l'article conférant compétence au Conseil fédéral. Cela se justifie parce que les mesures envisagées peuvent entraîner pour les employés et les ouvriers comme pour les employeurs des conséquences de toute importance, comme par exemple l'interdiction de continuer à travailler en étant exposés à la poussière de quartz. En décidant d'introduire un article conférant au Conseil fédéral la compétence en la matière, on ne laisse pas la caisse nationale ordonner, à son gré, à un assuré qui lui paraît menacé d'une maladie professionnelle, de changer de métier. Au contraire, le Conseil fédéral doit toujours autoriser expressément la caisse nationale à prendre semblable mesure; cette autorisation sera donnée par la voie d'une ordonnance qui ne pourra concerner que des maladies tout à fait déterminées. La mesure de police sanitaire que constitue l'*obligation* faite de changer de profession ne sera prévue par le Conseil fédéral que pour les maladies professionnelles (comme par exemple la silicose) dont sont extrêmement menacés certains assurés s'ils continuent à exercer la même profession, ou pour les cas où l'assuré, à cause d'une prédisposition prononcée, retombe toujours malade chaque fois qu'il est en contact avec une substance qui lui est nocive. Pour le moment, le Conseil fédéral n'instituera ces mesures qu'en ce qui concerne la silicose.

4. *Empêcher un ouvrier ou un employé de continuer à faire le travail qui a toujours été le sien*, c'est non seulement s'intruder dans sa sphère personnelle, mais, en général, provoquer encore une diminution plus ou moins importante de son gain. La question d'une indemnité pour la perte de salaire causée par un changement obligatoire de profession se pose donc. La loi, dans sa forme actuelle, ne contient aucune disposition aux termes de laquelle la caisse nationale serait autorisée à contraindre un assuré à changer de profession. Par conséquent, il n'est pas question non plus, dans cette loi, d'une indemnité pour la perte de gain éventuellement provoquée de ce fait. Toutefois, malgré l'absence d'une disposition législative, le Tribunal fédéral des assurances a admis qu'un changement de profession soit imposé à la suite d'un accident et également à la suite d'une maladie professionnelle.

Pour les cas où le changement de profession est exigé à la suite d'une maladie professionnelle et où il a lieu, le Tribunal fédéral des assurances a déclaré que la diminution de gain en résultant était assimilable à une conséquence d'une incapacité de gagner ou d'une invalidité, et qu'elle donnait droit à une rente, conformément à l'article 77 de la loi.

Pareille indemnité n'entre toutefois pas en ligne de compte lorsque le changement de profession est ordonné pour des raisons prophylactiques. Suivant les dispositions actuelles de la loi, il n'est donc pas possible de dédommager de sa perte de gain résultant d'un changement de profession un ouvrier ou un employé à qui tout travail l'exposant à la poussière de quartz doit être interdit, en raison du fait, par exemple, qu'il respire fortement par la bouche ou parce qu'il est tuberculeux et que, sans être déjà atteint de la silicose, il est, très vraisemblablement, exposé à contracter cette maladie. L'arrêté du Conseil fédéral du 4 décembre 1944 ne parle pas non plus d'une indemnité de ce genre. Cependant, il est presque indispensable qu'une loi destinée à régler la question pendant longtemps prévoie une indemnité dans ce cas. L'article 65 bis, 2<sup>e</sup> alinéa, porte donc que le Conseil fédéral édicte des dispositions relatives au versement de cette indemnité. Il faudra encore étudier le problème de la forme de celle-ci. Les enquêtes faites jusqu'ici ont permis de constater que la forme la meilleure serait celle de l'*indemnité globale*, car il s'agit avant tout de permettre à l'intéressé de faire face à des difficultés passagères d'adaptation. Une rente, d'autre part, serait trop peu élevée puisque l'ouvrier ou l'employé a toute sa capacité de travail. On envisage une indemnité globale égale au maximum à six mois de salaire.

5. Mais il est également indiqué, du point de vue du *paiement des frais* causés par les mesures préventives qui ne sont pas d'ordre technique, de prévoir un article attribuant une compétence au Conseil fédéral. En principe l'employeur, comme il le fait pour ceux des mesures d'ordre technique, devrait payer ces frais. Il s'est révélé toutefois qu'on ne pouvait imposer cette charge à tout chef d'entreprise. La question du paiement des dépenses occasionnées par les examens d'aptitude des ouvriers travaillant dans les tunnels et les galeries a été résolue par la création d'une caisse de compensation grâce à laquelle les frais sont répartis entre tous les chefs d'entreprise. Ce système a eu de bons effets. La caisse était alimentée par les cotisations calculées en pour-mille des salaires; celles-ci, au bout d'une année déjà, ont pu être sensiblement réduites. Aujourd'hui, la question est la suivante: Etant donné que les frais des examens d'aptitude ont pu être fixés d'une manière plus précise et sont beaucoup moins élevés qu'on ne l'avait prévu, la caisse nationale ne pourrait-elle les prendre à sa charge pour une cotisation légèrement plus forte? Cette question sera encore étudiée en collaboration avec la caisse nationale et sera réglée dans l'ordonnance d'exécution de la loi. Il est probable que l'on résoudra de semblable manière

le problème du paiement des frais nécessités par toute autre mesure qui se révélera peut-être indispensable pour prévenir une maladie professionnelle encore ignorée de nos jours. L'article 65 *bis*, tel qu'on prévoit de le rédiger, laisse le Conseil fédéral libre de prendre, pour toute maladie professionnelle, les dispositions nécessaires en ce qui concerne le paiement des frais.

## II. COMPLÈTEMENT DE L'ACTUEL ARTICLE 68

1. L'actuel article 68 de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents a la teneur que voici :

Le Conseil fédéral dresse un état des substances dont la production ou l'emploi engendre certaines maladies graves. Est assimilée à un accident au sens de la présente loi toute maladie exclusivement ou essentiellement due à l'action d'une de ces substances dans une entreprise soumise à l'assurance.

Ce texte a autrefois donné lieu à quelques difficultés d'interprétation quand il s'est agi de l'appliquer à des maladies professionnelles dans lesquelles, comme c'est le cas pour la silicose, le moment où la substance nocive agit et celui où la maladie se déclare sont souvent éloignés l'un de l'autre. La caisse nationale, modifiant son ancienne pratique, a admis, depuis le printemps 1943, que le droit aux prestations en vertu d'une telle maladie professionnelle n'existait que si, d'une part, la substance nocive avait agi et, d'autre part, la maladie éclaté après le jour où la substance nocive en question avait été inscrite par le Conseil fédéral sur l'état des substances dont la production ou l'emploi engendre certaines maladies graves.

La caisse nationale fonde ainsi son opinion : une autre interprétation donnerait force rétroactive à l'ordonnance I *sexies* du 14 avril 1938 qui ajoute le quartz à la liste des substances nocives avec effet au 1<sup>er</sup> mai 1938, ce qui constituerait aussi une infraction à l'article 48 de la loi, soit au principe des réserves mathématiques. Conformément à l'article 48 de ladite loi, le montant des prestations assurées comprend la valeur actuelle de toutes les dépenses qui, selon les probabilités, incombent à la caisse nationale du fait des accidents ou des maladies professionnels survenus jusqu'à la fin de l'exercice. Cette importante prescription légale ne pourrait plus être respectée si l'on donnait force rétroactive à des dispositions admettant de nouvelles causes d'indemnisation. En ce qui concerne l'indemnité pour silicose, à propos de laquelle la caisse nationale eut l'occasion d'exprimer son avis, cette institution opina encore que l'action de la poussière de quartz constitue en elle-même cet événement qu'au sens de la loi on doit assimiler à un accident. Mais si cet événement survient au moment où la substance qui le provoque ne figure pas encore sur la liste des substances nocives, on ne peut admettre une obligation pour la caisse nationale de verser une indemnité ; c'est un cas identique à celui où l'on se trouverait si un accident survenait à un moment où la victime n'est pas encore assurée.

2. Par *arrêt du 27 juin 1945*, le Tribunal fédéral des assurances a, dans les causes Pfister et Andenmatten, décidé qu'en cas de maladie professionnelle il était sans intérêt, en ce qui concerne l'obligation de verser une indemnité, de savoir à quel moment la substance nocive avait *agi* (étant entendu que l'action a eu lieu dans une entreprise soumise à l'assurance). Le seul fait déterminant est que la maladie ait *éclaté* après le jour où la substance nocive l'ayant provoquée a été portée sur la liste. Le tribunal relevait que, d'après la loi, pour qu'il y ait, en cas de maladie professionnelle, un état de faits donnant droit aux prestations de l'assurance, il faut que diverses conditions soient simultanément remplies: action d'une substance nocive et maladie provoquant une incapacité de travail ou rendant un traitement nécessaire. Tant qu'une de ces conditions fait défaut, l'état de faits reste incomplet, n'est qu'en devenir et ne donne naissance à aucun rapport de droit. Si les divers éléments constitutifs de cet état de faits, qui souvent, dans le cas des maladies professionnelles, naissent à des moments éloignés l'un de l'autre, viennent à paraître sous l'empire de deux droits différents, il ne convient pas de laisser un seul de ces éléments prévaloir en ce qui concerne les effets juridiques de la maladie. Ces effets, qui ne peuvent se produire qu'au moment où l'état de faits est constant, doivent être déterminés d'après le droit en vigueur à ce moment-là. Or, si la maladie *se déclare* (2<sup>e</sup> élément constitutif de l'état de faits, au point de vue des dates) après le 1<sup>er</sup> mai 1938, l'état de faits doit être apprécié d'après le droit en vigueur à la date de la déclaration de la maladie, c'est-à-dire qu'on doit *admettre* une obligation légale de verser une indemnité, conformément à l'ordonnance *I sexes* du 14 avril 1938 sur l'assurance-accidents.

3. Le 11 juin 1945, M. le conseiller national *Schnyder-Brigue* présentait le postulat suivant:

Le Conseil fédéral est invité à compléter l'ordonnance I du 14 avril 1938 sur l'assurance-accidents qui concerne l'inscription de la silice ou quartz (silicose) sur la liste des substances dont la production ou l'emploi engendre certaines maladies graves (article 68 LAMA) en décrétant que sont aussi couverts par l'assurance les cas de silicose qui ont été provoqués par des travaux dans les entreprises soumises à l'assurance dès le jour où la caisse nationale a commencé à fonctionner.

Le postulat réclamait donc que, en complétant l'ordonnance *I sexes*, on consacrait légalement le principe relatif à l'octroi de l'indemnité pour silicose qu'avait énoncé le Tribunal fédéral des assurances dans les causes Pfister et Andenmatten.

L'objet de l'article 2 du projet que nous vous présentons est de combler la lacune que laisse subsister l'article 68 de la loi et qui a permis que la caisse nationale et le Tribunal fédéral des assurances aient des opinions divergentes. Pour des motifs de nature sociale et pour des considérations de sécurité juridique, il est nécessaire de fixer clairement depuis quand une maladie professionnelle, dans laquelle le moment où agit la substance

nocive et celui où se déclare la maladie sont différents, donne droit aux prestations légales, et oblige la caisse nationale à verser celles-ci. On peut atteindre ce but en ajoutant à l'actuel article 68 la proposition que voici : « ...et qui s'est déclarée après le jour où cette substance a été inscrite sur ledit état ».

Un second alinéa permet de prévoir une réglementation des cas de maladies professionnelles qui se sont déclarés déjà *avant* le jour de l'inscription de la substance nocive sur la liste, mais qui durent encore au jour de cette inscription.

L'inscription d'une substance sur l'état dressé par le Conseil fédéral signifie que les maladies provoquées par cette substance et qui se sont déclarées après le jour où elle a été inscrite sur l'état donnent droit aux prestations conformément aux dispositions de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents. Si, cependant, une maladie s'est *déclarée avant* le jour de l'inscription mais *dure encore* à cette date, toute indemnité devait être *refusée* d'après la pratique jusqu'ici en vigueur. Celle-ci se justifiait avant tout par des motifs de technique actuarielle parce qu'*avant* l'inscription de la substance, le risque correspondant ne peut être évalué. Le 2<sup>e</sup> alinéa nouveau donne au Conseil fédéral la compétence de tenir compte de ces diverses considérations lors de l'inscription de nouvelles substances, en considérant, sous certaines conditions, comme maladies professionnelles, dès le jour de l'inscription, celles qui, provoquées par ces substances, se sont déclarées avant le jour de l'inscription, mais durent encore ce jour-là.

Cette solution, du moins en ce qui concerne la silicose, réalise dans toute la mesure du possible le postulat *Schnyder-Brigue*. On donne ainsi, tout simplement, un fondement légal à la thèse du Tribunal fédéral des assurances.

### III. LE NOUVEL ARTICLE 98 *bis*

1. Comme nous l'avons rappelé, la loi actuelle régit en premier lieu l'assurance-accidents et la prévention des accidents, tandis qu'à plusieurs égards les maladies professionnelles échappent à son empire. Les dispositions relatives aux accidents ne peuvent pas toujours être appliquées, sans plus, aux maladies professionnelles, et, d'autre part, il y a souvent dans les maladies professionnelles des circonstances qui ne jouent aucun rôle dans les cas d'accidents.

2. Du côté des ouvriers et des employés, on a relevé à diverses reprises qu'il était urgent d'inscrire sur la liste des substances nocives certaines de celles qui provoquent de l'eczéma, tels la chaux et le ciment. Pour le moment, il n'a pas été fait droit à cette requête, car l'action nuisible de ces substances dépend d'une façon particulière du comportement et de la prédisposition aux maladies de ceux qui y sont exposés, de sorte qu'il peut arriver que des prétentions injustifiées soient élevées contre la caisse

nationale en raison de rechutes qui ont été provoquées intentionnellement ou par négligence. Bien que la chaux et le ciment ne soient pas encore inscrits sur la liste des substances nocives, la caisse nationale a couvert les eczémas causés par ces matières en vertu d'une décision de son conseil d'administration du 16 octobre 1918, les prestations étant cependant accordées à *titre volontaire*. Ce système donnait la possibilité à la caisse nationale, lorsqu'elle présumait qu'il y avait rechute provoquée intentionnellement ou par négligence, de diminuer ou de supprimer ses prestations sans devoir s'attendre à perdre sa cause devant le Tribunal fédéral des assurances par manque de preuves concrètes et concluantes — une preuve de ce genre est en pratique impossible à rapporter —.

3. On a demandé que les substances dont la production ou l'emploi provoque l'eczéma soient bientôt inscrites sur la liste des substances nocives. Afin d'encourager, dans leur propre intérêt, les assurés à la prévoyance et de protéger la caisse nationale contre les abus, nous prévoyons, à l'article 3 de notre projet, l'insertion dans la loi d'un nouvel article 98 *bis*. En vertu de cet article, le Conseil fédéral, après avoir entendu les associations intéressées, peut, en inscrivant sur la liste des substances dont l'action nocive dépend en grande partie du comportement et de la prédisposition aux maladies de ceux qui y sont exposés, déclarer qu'après un certain nombre de rechutes les prestations d'assurance pourront être diminuées ou supprimées. Ce système se justifie du fait qu'il s'agit seulement de maladies professionnelles nommément désignées, ainsi l'eczéma, et qui, en règle générale, ne sont pas graves.

Les prestations ne seront pas réduites lors d'une récurrence, mais seulement lorsqu'il y aura eu rechutes réitérées. L'ordonnance complétant la liste des substances nocives réglera cette question plus en détail. Grâce à cette garantie, il sera possible d'admettre plus facilement de nouvelles substances sur la liste, sans pour cela mettre en danger l'équilibre financier de la caisse nationale ou favoriser des abus. L'adjonction que nous proposons ne porte nulle atteinte à la situation actuelle des assurés. Elle n'innove pas non plus puisque, déjà la décision du conseil d'administration de la caisse nationale du 16 octobre 1918 sur « l'assurance contre certaines lésions professionnelles ou dues au travail », citée ci-dessus, dit expressément qu'une indemnité n'est pas versée « lorsqu'il aurait été possible à l'assuré de se prémunir contre l'affection dont il s'agit ».

#### IV. L'AUGMENTATION DES GAINS PRIS EN CONSIDÉRATION

1. Le salaire maximum dont on tient compte pour le calcul de l'indemnité journalière, des rentes et des primes dans le domaine de l'assurance-accidents obligatoire avait été porté, par la loi fédérale du 9 octobre 1926, à 21 francs par jour et 6 000 francs par année; il était auparavant de 14 francs par jour et de 4 000 francs par année. L'augmentation

des prix et des salaires qui s'est produite depuis lors et qui est en particulier imputable à la seconde guerre mondiale a suscité, ces dernières années, à plusieurs reprises, des demandes d'augmentation des montants maximums pris en considération.

2. Le 9 février 1945, le Conseil fédéral prit, en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, un arrêté qui eut effet dès le 1<sup>er</sup> mars 1945 et qui portait à 26 francs par jour et 7 800 francs par an les montants maximums des gains pris en considération pour le calcul des prestations dues en raison d'accidents survenus après le 1<sup>er</sup> mars 1945.

Pour justifier cet arrêté, on fit valoir que, vu l'augmentation des salaires durant les 9 derniers mois de l'année 1944, dans environ 3 000 des 107 183 cas de dommages annoncés (2,8%), les assurés gagnaient plus que les montants maximums fixés par la loi. Ainsi, ces assurés devaient se contenter de prestations qui n'étaient pas calculées en fonction de leur salaire total, ce qui leur était doublement sensible puisque, déjà, de toute façon, les prestations d'assurance ne sont calculées que sur la base de 80 ou de 70 pour cent du salaire pris en considération. En admettant un nombre total d'environ 800 000 assurés, on pouvait dire que pour 32 000 d'entre eux on ne tenait pas compte du salaire total. 9 600 de ces assurés (1,2% du nombre total des assurés) s'étaient depuis longtemps garantis contre ce risque en concluant des assurances supplémentaires; pour ces gens-là, les conditions nées de la guerre ne jouaient, à ce point de vue, aucun rôle. Mais pour les 22 400 autres assurés, la différence entre leur salaire réel et le salaire pris en considération signifiait que l'assurance leur procurait une protection insuffisante. Du point de vue social, on ne pouvait négliger l'intérêt de plus de 20 000 assurés. Comme un relèvement du montant des gains pris en considération entraînerait une augmentation proportionnelle du taux des primes, la mesure n'aurait aucune influence sur la situation financière de la caisse nationale. Les cotisants supporteraient eux-mêmes les conséquences financières de l'augmentation de la protection que leur accorderait l'assurance.

3. En édictant l'arrêté du Conseil fédéral susmentionné, on estima qu'il ne serait pas besoin d'abroger les articles 74, 78 et 112 de la loi en vigueur. On décida que la durée des montants supérieurs serait celle des circonstances économiques qui les avaient motivés et l'on pensait que, lorsque les salaires diminueraient, les taux prévus dans la loi seraient rétablis.

Dans l'entre-temps, la guerre s'est terminée. La période d'après-guerre se présente, du point de vue économique, tout à fait autrement qu'on ne l'avait prévu. On avait pensé que les salaires diminueraient; ils tendent, au contraire, à augmenter encore. Dans ces conditions, on ne peut songer à abroger les dispositions concernant l'augmentation des gains pris en considération contenues dans l'arrêté du Conseil fédéral du 9 février 1945. Toutefois, vu la suppression progressive des arrêtés pris en vertu des pou-

voirs extraordinaires, il paraît indiqué de reviser partiellement la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, en y introduisant l'augmentation des gains pris en considération telle qu'elle était prévue dans l'arrêté du Conseil fédéral précité.

La forme prévue à l'article 4 du projet est celle qui avait été adoptée lors de l'augmentation de 1920.

## V. REMARQUES FINALES ET PROPOSITIONS

Le projet de loi fédérale que nous vous présentons a été discuté au préalable avec les milieux intéressés. Les associations dirigeantes d'employeurs et d'ouvriers et employés, d'une part, et le Tribunal fédéral des assurances, d'autre part, ont donné leur avis par écrit. La caisse nationale a pris une part importante à l'élaboration de ce projet qui est agréé en principe par les associations et institutions susdésignées; il a été tenu compte autant que possible des propositions de celles-ci.

Lorsque la nouvelle loi fédérale aura été édictée, il est prévu, comme nous l'avons dit, d'abroger les arrêtés du Conseil fédéral du 4 décembre 1944 instituant la prévention de la silicose dans la construction de tunnels, de galeries et dans les mines et du 9 février 1945 sur l'assurance-accidents (augmentation des gains pris en considération), arrêtés pris, tous deux, en vertu des pouvoirs extraordinaires.

En vous priant de bien vouloir adopter le projet de loi ci-dessous, nous saisissons l'occasion de vous renouveler, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 20 juin 1947.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

ETTER.

*Le chancelier de la Confédération,*

LEIMGRUBER.

(Projet.)

**LOI FÉDÉRALE**

complétant et modifiant

**la loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas  
de maladie et d'accidents.**

(Maladies professionnelles; gains pris en considération.)

**L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE  
DE LA  
CONFÉDÉRATION SUISSE,**vu les articles 34*bis* et 69 de la constitution;

vu le message du Conseil fédéral du 20 juin 1947,

*arrête:*

## Article premier.

Un article 65*bis*, ainsi rédigé, est ajouté à la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents.5a. Préven-  
tion des  
maladies  
profession-  
nelles.

*Art. 65bis.* Le Conseil fédéral peut prescrire aux chefs des entreprises mentionnées aux articles 60 et suivants, dans lesquelles les assurés sont exposés à des maladies professionnelles au sens de l'article 68, de prendre les mesures préventives d'ordre médical ou autres dont l'expérience a montré la nécessité et que les progrès de la science et les circonstances permettent d'appliquer. Il édictera en même temps les prescriptions relatives à la répartition des frais que ces mesures occasionnent aux chefs d'entreprises.

Le Conseil fédéral peut autoriser la caisse nationale à exclure de certains travaux les assurés qui, par suite de leur état de santé, sont particulièrement menacés par ces travaux. Il édictera à cette occasion des dispositions concernant le paiement d'une indemnité aux assurés dont les possibilités de gain sont fortement réduites parce qu'ils ne peuvent continuer à exercer la même activité;

cette indemnité ne sera toutefois pas accordée à ceux qui ont droit à d'autres prestations au sens de la présente loi.

Le Conseil fédéral édicte les ordonnances d'exécution fondées sur les premier et deuxième alinéas, après avoir entendu les organisations patronales et ouvrières particulièrement intéressées.

La caisse nationale pourvoit à l'exécution des ordonnances édictées sur la base des alinéas 1 à 3. Elle arrête ses instructions après avoir entendu les intéressés; les chefs d'entreprises et les assurés que ces instructions concernent peuvent recourir contre celles-ci, dans les 20 jours, auprès du Conseil fédéral.

Toute contravention aux ordonnances édictées en vertu des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas, ou aux instructions reçues, entraîne l'application, par analogie, des articles 66 et 103.

#### Art. 2.

L'article 68 de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents est abrogé et remplacé par la disposition suivante:

2. Maladies  
professionnelles.

*Art. 68.* Le Conseil fédéral dresse un état des substances dont la production ou l'emploi engendre certaines maladies graves. Est assimilée à un accident au sens de la présente loi toute maladie exclusivement ou essentiellement due à l'action d'une de ces substances dans une entreprise soumise à l'assurance et qui s'est déclarée après le jour où cette substance a été inscrite sur ledit état.

Lors de l'inscription d'une substance sur l'état mentionné au 1<sup>er</sup> alinéa, le Conseil fédéral peut indiquer si et à quelles conditions les maladies engendrées par cette substance avant le jour de l'inscription et qui durent encore ce jour-là seront réputées maladies professionnelles dès le jour de l'inscription.

#### Art. 3.

Un article 98*bis*, ainsi rédigé, est ajouté à la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents.

4i. Rechutes.

*Art. 98bis.* Lorsque, conformément à l'article 68, le Conseil fédéral admet, sur la liste, de nouvelles substances dont l'action nocive dépend en grande partie du comportement et de la prédisposition aux maladies de ceux qui y sont exposés, il peut, après avoir entendu les associations ouvrières et patronales intéressées, prévoir dans des dispositions spéciales la réduction ou la suppression des prestations d'assurance, en cas de rechutes réitérées.

## Art. 4.

Les articles 74, 78 et 112 de la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, teneur du 9 octobre 1920, sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes :

*Art. 74, 2<sup>e</sup> al.*, phrase finale. Le gain n'est compté que jusqu'à concurrence de 26 francs par jour.

*Art. 78, 5<sup>e</sup> al.* Le gain annuel n'est compté que jusqu'à concurrence de 7800 francs.

*Art. 112, 2<sup>e</sup> al.*, phrase finale. Le gain journalier n'est compté que jusqu'à concurrence de 26 francs.

## Art. 5.

Le Conseil fédéral est chargé de fixer la date de l'entrée en vigueur de la présente loi.



**MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale à l'appui d'une loi complétant et modifiant celle du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents. (Du 20 juin 1947.)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1947
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5270
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.06.1947
Date	
Data	
Seite	388-403
Page	
Pagina	
Ref. No	10 090 810

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.