

Message
du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant
la modification de la loi fédérale sur l'assurance
en cas de maladie et d'accidents

(Du 4 février 1970)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre, accompagné du présent message, un projet de loi fédérale modifiant la loi fédérale du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (LAMA).

A l'heure actuelle, une commission fédérale d'experts s'occupe des travaux préparatoires de la revision totale du deuxième titre de la LAMA, travaux qui dureront encore un certain temps. Or, des modifications immédiates s'imposent sur trois points; proposées par le conseil d'administration de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA), elles devraient avoir effet dès le 1^{er} janvier 1971. Il s'agit de:

- donner au Conseil fédéral le pouvoir de régler le concours des cantons et du service médical de l'Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail (OFIAMT) en matière de prévention des accidents et des maladies professionnelles (art. 65 et 65^{bis} LAMA);
- d'augmenter le gain maximum pris en considération dans l'assurance-accidents obligatoire (art. 74, 78 et 112 LAMA);
- de prolonger le délai transitoire durant lequel l'assurance-accidents obligatoire est maintenue pour certaines entreprises naguère assujetties à la loi sur les fabriques (art. 132 LAMA).

I. Concours des cantons et du service médical du travail de l'OFIAMT en matière de prévention des accidents et des maladies professionnelles

1. La LAMA et la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (loi sur le travail), par des dispositions analogues, obligent les employeurs comme les travailleurs à prendre des mesures pour prévenir les accidents et les maladies professionnelles (art. 65 et 65^{ter} LAMA; art. 6 et 7 de la loi sur le travail). Cependant, les dispositions de la loi sur le travail vont plus loin en prévoyant, en sus, des mesures d'hygiène générale

(éclairage, aération, aménagement des places de travail, prévention du surmenage, etc.) et de protection du voisinage. A son article 8, la loi sur le travail traite de la procédure suivie pour l'approbation des plans des entreprises industrielles et pour l'autorisation d'exploiter; on ne trouve pas dans la LAMA de disposition de ce genre. En revanche, il n'y a pas dans la loi sur le travail une disposition relative aux mesures, d'ordre médical en particulier, visant à prévenir les maladies professionnelles, telle que celle qui figure à l'article 65^{bis} LAMA. C'est en vertu de cet article qu'a pu être édictée l'ordonnance du 23 décembre 1960 concernant la prévention des maladies professionnelles.

L'application des dispositions de la LAMA relatives à la prévention des accidents et des maladies professionnelles incombe à la CNA, celle de la loi sur le travail aux cantons et, partiellement, à la Confédération.

L'article 71, lettre *a*, de la loi sur le travail, pour éviter tout conflit entre les diverses législations fédérales sur la protection des travailleurs, contient une réserve en faveur de la législation fédérale sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles, c'est-à-dire en particulier de la LAMA. Notre message du 30 septembre 1960 relatif à la loi sur le travail (FF 1960 II 885) donne au sujet de cette réserve les précisions suivantes: une fois que les entreprises soumises à l'assurance-accidents sont en exploitation, les articles 6 et 7 de la loi sur le travail ne sont plus applicables que dans les limites des articles 65 et 65^{ter} LAMA. L'exécution est soumise aux mêmes règles que les normes de droit matériel applicables; par conséquent, dès la mise en exploitation d'une entreprise, la CNA est seule compétente en matière de prévention des accidents et des maladies professionnelles qui sont à sa charge.

2. La réglementation légale que nous venons de décrire n'est pas facile à saisir pour les employeurs et les travailleurs, et même pour les organismes d'exécution; il en résulte des incertitudes et des frictions. Ce qui complique encore les choses, c'est que, souvent, on ne distingue pas de limite claire entre l'hygiène générale et la protection du voisinage, d'une part, et la prévention des accidents et des maladies professionnelles, d'autre part; dès lors, deux organismes d'application différents sont compétents pour le même objet. Remarquons, à ce propos, que les entreprises assujetties à l'assurance-accidents obligatoire qui sont actuellement soumises à la loi sur le travail sont beaucoup plus nombreuses que celles auxquelles s'appliquait autrefois la loi sur les fabriques. Il est dès lors d'autant plus nécessaire de régler clairement la collaboration entre les organismes d'exécution intéressés. A l'heure actuelle, pareille collaboration n'existe qu'entre la CNA et les inspections fédérales du travail, et cela grâce à l'ordonnance du 8 mai 1968 sur la coordination de l'exécution de la LAMA et de la loi sur le travail dans le domaine de la prévention des accidents et des maladies professionnelles, ordonnance édictée en vertu de l'article 65, 3^e alinéa, LAMA. Mais aucune disposition légale ne permet encore de régler la collaboration entre la CNA et les autres organismes d'exécution de la loi sur le travail, soit les autorités cantonales compétentes et les services médicaux du travail, fédéraux et cantonaux.

Si l'on coordonne le travail des divers organismes d'exécution, les directives sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles s'appliqueront aussi aux entreprises qui ne sont assujetties qu'à l'une des deux lois de protection des travailleurs, la LAMA ou la loi sur le travail. Vu l'évolution rapide de la technique, il s'impose de mettre en œuvre toutes les forces capables d'assister les employeurs et les travailleurs dans leurs efforts en faveur de la sécurité du travail et de faire appliquer les dispositions de sécurité existantes. Certes, la CNA a un service de prévention des accidents bien développé. Cependant, l'effectif est insuffisant en regard du nombre des entreprises assujetties, même si l'on tient compte des inspections spécialisées auxquelles il est fait appel; l'expérience prouve aussi qu'il est très difficile de trouver des spécialistes en la matière. D'autre part, depuis l'entrée en vigueur de la loi sur le travail, les cantons ont créé de plus en plus des services d'inspection du travail, ou ont développé ceux qui existaient déjà; quelques cantons ont, en outre, institué des services médicaux du travail.

Vu cette situation, la solution la plus naturelle consiste à faire collaborer à la prévention des accidents et des maladies professionnelles réservée à la LAMA, non seulement les inspections fédérales du travail, mais également les cantons. Cette collaboration s'impose déjà en raison des chevauchements dont il a été question. En même temps et pour les mêmes raisons, il faut prévoir – en le réglant clairement – le concours du service médical du travail de l'OFIAMT.

Pour que tous les organismes appelés à appliquer les dispositions de la LAMA sur la prévention des accidents et des maladies professionnelles puissent collaborer sans heurts, il faudra créer une commission dont les décisions les lieront tous. Nous avons en vue une réglementation analogue à celle qui est prévue dans l'ordonnance du 8 mai 1968 susmentionnée, relative à la coordination entre la CNA et les inspections fédérales du travail.

3. Les avis demandés aux gouvernements cantonaux et aux associations faitières de l'économie, au sujet de la modification prévue des articles 65 et 65^{bis} LAMA, sont en général positifs. Quelques cantons craignent que ceux de leurs organes qui devront collaborer à la prévention des accidents ne voient leurs pouvoirs restreints. Il sera tenu compte de ces craintes lors de l'élaboration de l'ordonnance d'exécution.

4. Nous avons prévu la solution la plus simple possible pour modifier et compléter les articles 65, 3^e alinéa, et 65^{bis}, 3^e alinéa, LAMA puisque la revision totale du deuxième titre de la LAMA, actuellement en cours, entraînera de toute façon un nouveau plan et une nouvelle rédaction de ces dispositions. A l'article 65, 3^e alinéa, seront mentionnées les autorités d'exécution et de surveillance de la loi sur le travail; il s'agit aussi bien des inspections fédérales du travail que des services cantonaux chargés de l'exécution de la loi sur le travail. Une phrase sera ajoutée au 3^e alinéa de l'article 65^{bis} prévoyant que le Conseil fédéral règle le concours des services médicaux du travail, fédéraux et cantonaux en matière de prévention des maladies professionnelles.

II. Augmentation du gain maximum pris en considération dans l'assurance-accidents obligatoire

1. Les articles 74, 78 et 112 LAMA disposent que le gain n'est compté que jusqu'à concurrence d'un montant maximum, pour le calcul des indemnités journalières, des rentes et des primes. En 1918, lorsque la CNA commença son travail, ce maximum s'élevait à 14 francs pour le gain journalier et à 4000 francs pour le gain annuel. Afin de les adapter à l'évolution des salaires, on a augmenté six fois les maximums pris en compte, en les portant

en 1921 à 21 et 6 000 francs.
 en 1945 à 26 et 7 800 francs
 en 1953 à 30 et 9 000 francs
 en 1957 à 40 et 12 000 francs
 en 1964 à 50 et 15 000 francs
 en 1967 à 70 et 21 000 francs

Cette limitation du gain pris en compte a toujours été considérée comme adéquate pour garder à l'assurance-accidents obligatoire son caractère d'assurance sociale. Mais on a aussi toujours admis que le pourcentage des assurés dont le salaire n'était pris en compte que partiellement du fait de cette limitation ne devait pas être trop élevé.

Avant que le maximum du gain pris en considération ait été porté à 70 et 21 000 francs, soit avant le 1^{er} janvier 1967, environ 29 pour cent des hommes assurés atteignaient ou dépassaient le maximum alors en vigueur de 50 et de 15 000 francs. La première année après l'augmentation, soit en 1967, la proportion était déjà de 8 pour cent. Depuis lors, les salaires ont augmenté à nouveau de façon importante de sorte que de nombreux assurés gagnent, maintenant déjà, plus que le maximum pris en considération.

Le pourcentage que représentent les hommes assurés ayant atteint ou dépassé le gain maximum pris en considération a évolué de la manière suivante au cours des dernières années:

Salaire journalier Francs	1964 %	1965 %	1966 %	1967 %	1968 %
50 et plus	14,3	20,7	29,1	—	—
60 et plus	6,0	8,4	11,7	16,5	23,0
70 et plus	3,1	4,1	5,4	8,1	11,1
80 et plus	1,7	2,1	2,8	4,4	5,9
90 et plus	0,9	1,1	1,4	2,4	3,3
100 et plus	—	—	0,7	1,3	1,8
110 et plus	—	—	—	—	0,9

Ces chiffres permettent de constater que les pourcentages ont doublé à peu près pour chaque période de deux ans, et cela dans chaque classe de salaire considérée de 50 francs et plus. Les pourcentages des personnes ayant dépassé

le maximum pris en considération ont été déterminés par extrapolation selon une méthode dont les résultats se sont révélés bons au vu de la répartition effective des salaires de 1964 et 1967.

On peut donc admettre que durant les années 1969 et 1970, le pourcentage des assurés dont le gain journalier atteint ou dépasse le maximum actuel de 70 francs évoluera de la manière suivante: 1969, environ 15 pour cent, 1970, environ 20 pour cent. Ces évaluations représentent des minimums. Si l'on parle d'environ 20 pour cent des hommes assurés qui en 1970 atteindront ou dépasseront le maximum actuellement en vigueur, cela équivaut à 250 000 assurés en chiffre rond.

Plus il y a d'assurés qui dépassent le gain maximum pris en considération, plus les entreprises assurées ont un travail administratif compliqué, car, dans tous ces cas, les gains supplémentaires doivent être indiqués à part dans les listes de paie et dans les déclarations de salaire, comme non soumis à cotisations, et ils doivent être déduits du total effectif des salaires. Si l'on augmente le maximum, ces indications seront plus rarement nécessaires, et les entreprises comme la CNA auront moins de travail administratif. Ces derniers temps, comme la CNA l'a indiqué, un nombre toujours plus grand de personnes s'enquière d'une augmentation du maximum du gain pris en considération.

2. Le conseil d'administration de la CNA propose de fixer dès le 1^{er} janvier 1971 le maximum du gain pris en considération à 100 francs par jour et 31 200 francs par an. Il estime en effet que le pourcentage des hommes assurés qui en 1970 atteindront ou dépasseront un gain de 70 francs par jour sera le suivant:

Gain journalier Francs	Pourcentage
70	20
80	11
90	6
100	3
110	1

Au début de 1971, les gains de 100 francs par jour et de 31 200 francs par an seraient donc encore atteints ou dépassés par environ 3 pour cent des hommes assurés. Une augmentation moins forte devrait être modifiée peu de temps après son entrée en vigueur.

Depuis 1945, on calculait le gain annuel en multipliant par 300 le gain journalier; désormais le multiplicateur sera 312, chiffre qui correspond au nombre des jours ouvrables d'une année et a été choisi pour tenir compte des besoins pratiques actuels en matière de règlement des cas d'accident et de perception des primes. La nouvelle réglementation facilitera en particulier la déclaration de salaire des employeurs.

3. Les gouvernements cantonaux et les associations faitières de l'économie se sont tous déclarés d'accord que l'on augmente le maximum du gain pris en considération. Le montant proposé a été admis de manière générale; une association d'employeurs propose qu'il soit légèrement inférieur, et une association de salariés, légèrement supérieur.

Comme lors des dernières augmentations du gain maximum, la Conférence des directeurs de compagnies d'assurance-accidents s'est déclarée disposée à supprimer jusqu'à concurrence du nouveau montant maximum les assurances complémentaires existantes, et à adapter d'office les polices à la nouvelle situation.

4. L'équilibre financier des comptes d'exploitation de la CNA ne sera pas mis en péril par l'augmentation prévue du maximum du gain pris en considération. En effet, à l'élévation des prestations correspondra une élévation de la somme perçue à titre de primes. Selon une estimation de la CNA, l'augmentation du montant total des primes pour la première année sera de 2,5 millions de francs pour l'assurance des accidents professionnels et de 5 millions pour l'assurance des accidents non professionnels. La différence importante d'augmentation entre les deux genres d'assurance provient de ce que pour un grand nombre d'assurés pour lesquels l'élévation du maximum du gain pris en considération aura des effets, la prime de l'assurance des accidents non professionnels est plus élevée que celle de l'assurance des accidents professionnels.

La Confédération, en tant qu'employeur, n'aura, du fait de l'augmentation prévue, que de faibles charges supplémentaires. Elle devra verser plus de primes pour ceux de ses salariés qui sont assurés auprès de la CNA, mais des prestations plus importantes seront allouées. Or, celles-ci réduiront les charges de la Confédération puisque les indemnités journalières augmentées seront imputées sur les salaires des fonctionnaires fédéraux et les rentes, dans une large mesure, sur les prestations des caisses de pension.

5. L'article 74, 2^e alinéa, dernière phrase, et l'article 78, 5^e alinéa, LAMA doivent être modifiés simplement de la manière suivante: les montants de septante francs (gains journalier) et de vingt et un mille francs (gain annuel) doivent être remplacés par «cent francs» et «trente et un mille deux cents francs». A l'article 112, 2^e alinéa, deuxième phrase, nous proposons, pour tenir compte des nécessités pratiques de la perception des primes, d'indiquer dorénavant, non seulement le maximum du gain journalier pris en considération, mais aussi celui du gain annuel.

III. Prolongation de la validité de l'article 132 LAMA

1. L'article 65 de la loi sur le travail a modifié l'article 60, 1^{er} alinéa, chiffre 2 LAMA qui, actuellement, déclare soumises à l'assurance-accidents obligatoire, non plus les entreprises assujetties à la loi sur les fabriques, mais bien «les entreprises industrielles selon l'article 5 de la loi du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce». La même disposition de la loi sur le travail ajoute à la LAMA l'article 132 suivant:

«Les employés et ouvriers des entreprises qui jusqu'ici étaient soumises à l'assurance en tant que fabriques mais qui, d'après la nouvelle teneur de l'article 60, 1^{er} alinéa, chiffre 2, ne le seront plus à l'avenir parce que considérées comme entreprises non industrielles, resteront assurés auprès de la Caisse nationale durant cinq ans à dater de l'entrée en vigueur de la loi du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce».

L'adjonction de cette disposition transitoire était nécessaire parce que l'ancienne notion de fabrique ne coïncidait pas absolument avec celle d'entreprise industrielle, et qu'il fallait empêcher que les salariés d'entreprises autrefois considérées comme fabriques mais désormais non réputées entreprises industrielles ne fussent brusquement privés de l'assurance-accidents obligatoire. En fait, le 31 janvier 1966, soit immédiatement avant l'entrée en vigueur de la loi sur le travail, la liste des fabriques contenait encore 14 102 entreprises, alors que, selon les indications de l'OFIAMT il n'y en avait plus que 12 532 le 31 août 1969 dans la liste des entreprises industrielles; on présume d'ailleurs qu'il faudra en biffer encore 500.

La CNA a pu, en vertu d'autres dispositions, en particulier de l'ordonnance I sur l'assurance-accidents, maintenir l'assujettissement de nombreuses entreprises considérées comme fabriques selon le droit ancien mais non comme entreprises industrielles selon le nouveau droit. Pour les autres entreprises autrefois considérées comme fabriques, l'assurance-accidents obligatoire serait supprimée à l'expiration du délai transitoire de cinq ans, soit le 31 janvier 1971.

2. La commission d'experts chargée d'examiner une révision de l'assurance-accidents obligatoire, dont nous avons déjà parlé, s'occupera, non seulement de la structure future de l'assurance-accidents obligatoire appliquée par la CNA, mais aussi de l'institution éventuelle d'une assurance obligatoire pour d'autres salariés non assurés auprès de la CNA. Elle devra donc indiquer en particulier si elle propose que les travailleurs des entreprises qui étaient autrefois considérées comme des fabriques et à l'heure actuelle ne sont pas réputées entreprises industrielles ni ne continuent à être assujetties à l'assurance auprès de la CNA pour une autre raison, doivent rester assurés à la CNA en vertu de nouvelles dispositions de lois ou d'ordonnances, ou être soumis à une nouvelle assurance obligatoire, ou enfin ne plus bénéficier d'une assurance-accidents légale. Comme nous l'avons déjà indiqué, il est certain aujourd'hui que la commission ne sera pas en mesure de terminer ses travaux de façon que les nouvelles dispositions sur l'assurance-accidents puissent entrer en vigueur à la date à laquelle l'article 132 LAMA arrive à échéance.

3. Pour éviter que les salariés des entreprises en question ne soient plus assurés obligatoirement contre les accidents puis, peu de temps après, le soient à nouveau en vertu des dispositions légales révisées, le délai de cinq ans fixé à l'article 132 LAMA doit être prolongé. Il paraît indiqué de prévoir une prolongation de cinq ans. Durant ce laps de temps, les travaux de révision du deuxième titre de la LAMA pourront être menés à chef.

4. Le 26 septembre 1969, le Conseil national a adopté le postulat Müller-Berne du 4 juin 1969. Se référant au fait que la révision totale du deuxième titre de la LAMA, actuellement en préparation, ne serait pas achevée, selon toute probabilité, à la fin de 1971, l'auteur du postulat demandait au Conseil fédéral «de présenter au Parlement un rapport et des propositions tendant à prolonger de cinq ans la période transitoire prévue à l'article 132 LAMA et en tout cas jusqu'au moment où le cercle des entreprises et des assurés soumis à l'avenir à l'assurance-accidents sera clairement déterminé».

Dans sa petite question du 11 juin 1968, M. Vogt, député au Conseil des Etats, demandait aussi comment on pouvait maintenir l'assurance-accidents obligatoire pour les assurés tombant sous le coup de l'article 132 LAMA.

Enfin, la CNA a reçu diverses lettres émanant des milieux d'employeurs et de travailleurs dont on peut déduire le désir de maintenir l'assurance actuelle.

5. Les gouvernements cantonaux et les associations faitières de l'économie n'ont fait valoir aucune objection contre une prolongation de cinq ans de la durée de validité de l'article 132 LAMA.

IV. Remarques finales et proposition

Comme la LAMA, le projet de révision est fondé sur l'article 34^{bis} de la constitution.

Puisque, selon la loi, la CNA applique le système de la capitalisation, il convient de prévoir, comme lors des autres révisions ayant augmenté le gain pris en considération, que la loi sera applicable seulement aux dommages se produisant après son entrée en vigueur.

Le projet de loi que nous vous soumettons tient compte des postulats Vincent (n° 8888) et Berger-Neuchâtel (n° 8889) qui, tous deux demandaient une coordination entre les organismes fédéraux et cantonaux compétents en matière de prévention des accidents et des maladies professionnelles; il en est de même du postulat Müller-Berne (n° 238/10 299), dont il est question sous III 4; nous vous proposons donc de classer ces trois postulats.

Nous avons l'honneur, après avoir entendu la CNA, de vous proposer d'approuver le projet de loi ci-joint.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 4 février 1970

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,

Tschudi

Le chancelier de la Confédération,

Huber

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

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu le message du Conseil fédéral du 4 février 1970,

arrête :

La loi fédérale du 13 juin 1911 ¹⁾ sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents est modifiée comme il suit:

I

Art. 65, 3^e al.

³ Le Conseil fédéral règle le concours des autorités d'exécution et de surveillance de la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce ²⁾ en matière de prévention des accidents et des maladies professionnelles, ainsi que l'application du présent article aux entreprises soumises à des dispositions spéciales du droit fédéral sur la prévention des accidents.

Art. 65^{bis}, 3^e al.

³ Le Conseil fédéral édicte les ordonnances d'exécution fondées sur les premier et deuxième alinéas, après avoir entendu les associations patronales et ouvrières particulièrement intéressées. Il règle le concours des services médicaux du travail, fédéraux et cantonaux, en matière de prévention des maladies professionnelles.

¹⁾ RS 8 283

²⁾ RO 1966 57

Art. 74, 2^e al.

² Cette indemnité comporte quatre-vingts pour cent du salaire dont l'assuré se trouve privé par suite de la maladie, y compris les allocations supplémentaires régulières. Le gain n'est compté que jusqu'à concurrence de cent francs par jour.

Art. 78, 5^e al.

⁵ Le gain annuel n'est compté que jusqu'à concurrence de trente et un mille deux cents francs.

Art. 112, 2^e al.

² Les allocations supplémentaires régulières sont comprises dans les calculs. Le gain n'est compté que jusqu'à concurrence de cent francs par jour, et de trente et un mille deux cents francs par an.

Art. 132

Les employés et ouvriers des entreprises qui jusqu'ici étaient soumises à l'assurance en tant que fabriques mais qui, d'après la nouvelle teneur de l'article 60, 1^{er} alinéa, chiffre 2, ne le seront plus à l'avenir parce que considérées comme entreprises non industrielles, resteront assurés auprès de la caisse nationale durant dix ans à dater de l'entrée en vigueur de la loi du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce.

II

La présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1971. Les dispositions relatives à l'augmentation des gains maximums pris en considération ne sont applicables qu'aux dommages survenant après cette date.

Message du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (Du 4 février 1970)

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1970
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	07
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	10486
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.02.1970
Date	
Data	
Seite	178-187
Page	
Pagina	
Ref. No	10 099 400

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.