

VEILLE

**Révision de la loi sur l'assurance-accidents
(LAA) : projet du Conseil fédéral mis en
consultation le 6 juin 2014**

Par Yvan Fauchère, juriste à l'ARTIAS

Juin 2014

1 Genèse du projet en consultation et calendrier

Les travaux de révision de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) sont en cours depuis 2006. Le 30 mai 2008, le Conseil fédéral avait présenté son message relatif à la modification de la LAA¹. Le projet de révision était divisé en deux parties : un Projet 1 « Assurance-accidents et prévention des accidents » et un Projet 2 « Organisation et activités accessoires de la CNA ». En mars 2011, le parlement a renvoyé au Conseil fédéral le Projet 1 en lui demandant de réduire le projet à l'essentiel et a suspendu le traitement du Projet 2².

Fin août 2011, l'Office fédéral de la santé publique (OSFP) a alors demandé aux partenaires sociaux et aux assureurs quels thèmes devaient être selon eux impérativement repris dans le nouveau projet de révision de la LAA et de lui soumettre leurs propositions de formulation. Ceux-ci ont travaillé à un compromis. Les organisations faîtières des partenaires sociaux ont remis fin novembre 2013 à l'OFSP leurs propositions sous la forme d'un compromis, également soutenu par la Suva et par l'Association suisse d'assurances (ASA).

Le 6 juin 2014, le Conseil fédéral a présenté son nouveau projet³ et ouvert formellement la procédure de consultation. La consultation est organisée sous la forme d'une conférence qui aura lieu le 18 juin à Berne. Il est également possible de se déterminer par écrit jusqu'au 2 juillet. Le Conseil fédéral s'en est tenu pour l'essentiel au compromis trouvé entre les partenaires sociaux comme certains de ceux-ci l'ont déjà salué⁴.

Les principales modifications contenues dans ce projet sont présentées ci-dessous.

2 [Projet 1](#) du Conseil fédéral (« assurance-accidents et prévention des accidents »)

2.1 Début et fin du rapport d'assurance

Actuellement, l'assurance produit ses effets à partir du début effectif du travail ou du moment où l'assuré prend le chemin de son travail. Cette règle peut aboutir à des lacunes dans les cas où le rapport de travail commence par des vacances ou par un jour férié. Le projet prévoit que l'assurance commence à produire ses effets déjà le jour où débute le rapport de travail, s'il est antérieur au début effectif du travail.

Pour éviter d'autres lacunes, la période de couverture est portée à 31 jours après la fin du droit au salaire (demi-salaire au moins), au lieu de 30 jours actuellement.

2.2 Lésions corporelles semblables aux conséquences d'un accident

Pour qu'il y ait accident, il faut une atteinte dommageable, soudaine et involontaire, portée au corps humain par une cause extérieure extraordinaire. Actuellement, le Conseil fédéral peut inclure dans l'assurance des lésions corporelles qui sont semblables aux conséquences d'un accident (ex. : déchirures de tendons, lésions de ligaments). L'ordonnance sur l'assurance-accidents en dresse une liste exhaustive⁵. Toutefois, dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral

¹ [Message du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-accidents du 30 mai 2008, 08.047, FF 2008 4877.](#)

² [Loi fédérale sur l'assurance-accident – Modification, 08.047, Curia Vista – Note de synthèse.](#)

³ [Modification de la loi fédérale sur l'assurance-accidents : projet mis en consultation \(Message additionnel\), mai 2014, OFSP.](#)

⁴ Voir [Communiqué de l'Association Suisse d'Assurances, 6 juin 2014, "Loi sur l'assurance-accidents: la révision partielle en bonne voie"](#); [Communiqué de Travail.Suisse, 6 juin 2014, La raison de la révision LAA](#) ; [Communiqué de l'Union Syndicale Suisse, 11 juin 2014, « Une révision désormais consensuelle de la loi sur l'assurance-accidents](#)

⁵ [Art. 9 de l'ordonnance sur l'assurance-accidents \(OLAA\) du 20 décembre 1982](#)

estime que pour que des lésions corporelles puissent être qualifiées de semblables aux conséquences d'un accident, seul le caractère extraordinaire doit faire défaut. L'existence d'une cause extérieure est en revanche indispensable. Cela a été source de difficultés et d'insécurité, puisqu'il s'avère très difficile en pratique d'en apporter la preuve.

Selon le projet, en cas de lésion corporelle figurant dans la liste, il y a présomption que l'on est en présence d'une lésion semblable aux conséquences d'un accident, qui doit être prise en charge par l'assureur-accidents. Celui-ci pourra toutefois se libérer de son obligation s'il apporte la preuve que la lésion est manifestement due à l'usure ou à une maladie.

2.3 Surindemnisation à l'âge de la retraite

Actuellement, en cas de concours de droits avec une rente de l'AI ou de l'AVS, la rente de l'assurance-accidents est réduite si, additionnées, les deux rentes sont supérieures à 90 % du gain assuré (la rente d'invalidité de la prévoyance professionnelle n'est alors pas prise en compte dans ce calcul).

D'autre part, la législation sur la prévoyance professionnelle autorise l'institution de prévoyance à réduire la rente d'invalidité si, additionnées, les rentes de la LAA, de l'AI ou de l'AVS et celles de la prévoyance professionnelle sont supérieures à 90 % du gain que la personne assurée aurait pu réaliser, selon toute présomption, sans l'accident.

En dépit de cette possibilité de réduction, à l'âge de la retraite, certains bénéficiaires de rentes LAA pourraient être avantagés. L'octroi d'une rente complémentaire à concurrence de 90 % du gain assuré peut en effet aboutir à ce que les prestations de rente aillent au-delà de l'objectif visé par les prestations de la prévoyance professionnelle obligatoire (prestations prévues par la LAVS et la LPP, soit environ 60 % du dernier salaire).

Selon le projet, les rentes d'invalidité de la LAA obligatoire continuent d'être versées jusqu'au décès de la personne assurée. Le versement à vie de la rente LAA est motivé par l'indemnisation du dommage de rente dû à l'accident.

En effet, un accident qui aboutit à une incapacité de gain permanente retarde régulièrement l'assuré dans l'évolution de son salaire et de sa carrière. Comme son handicap a pour effet qu'il ne peut plus réaliser qu'un salaire inférieur, les cotisations versées à l'AVS, à la prévoyance professionnelle et, le cas échéant, à la prévoyance privée jusqu'à l'âge de la retraite sont moindres elles aussi. Cela aboutit à une diminution des prestations de vieillesse de l'AVS et de la prévoyance professionnelle par rapport à ce qu'elles auraient été sans l'accident (dommage de rente).

Le Conseil fédéral s'est référé à une « *carrière professionnelle moyenne typique* » avec un salaire initial relativement bas qui augmenterait au fur et à mesure que le salarié acquiert expérience professionnelle et qualification, puis vers l'âge de 50 ans environ serait encore adapté au renchérissement et à l'augmentation du salaire dans la branche. Une invalidité due à un accident apparaît ainsi d'autant plus défavorable à la constitution de la prévoyance professionnelle qu'elle survient tôt; un accident survenant peu avant l'arrivée de l'âge de la retraite ne produisant pratiquement aucun dommage de rente.

Si le Conseil fédéral a considéré le cas d'une carrière professionnelle typique, il a ajouté qu'« *en raison de ces interactions, qui sont dans chaque cas très complexes, et par souci d'équité également envers les personnes ayant une carrière atypique (entrée tardive dans la vie professionnelle, interruption pour l'éducation des enfants), il est proposé de ne réduire la rente que pour les accidents survenus après l'âge de 45 ans.* »

Ainsi, il est prévu les réductions suivantes :

- pour chaque année comprise entre le 45^{ème} anniversaire de l'assuré et le jour de l'accident⁶, la rente LAA serait réduite de 2% à l'âge de la retraite (réduction d'au maximum 40%).
- pour les rentes LAA qui compensent une invalidité de moins de 40%, le taux de réduction est de 1% par année.
- le droit à une rente d'invalidité pour les accidents qui surviennent après l'arrivée à l'âge ordinaire de la retraite est supprimé.

Les réductions de rente dans la LAA n'ont pas pour effet une adaptation des prestations de rentes dans la prévoyance professionnelle obligatoire (adoption de règles de coordination de la prévoyance obligatoire). Des coûts supplémentaires peuvent être engendrés dans la prévoyance professionnelle surobligatoire, du fait qu'une partie de la réduction actuelle des prestations peut être supprimée.

Cette réduction de la rente invalidité est estimée à une réduction des dépenses d'environ 10 millions de francs pour la Suva et 5 millions pour les assureurs privés (entre 0.25 et 0.5% du volume des primes nettes).

2.4 Chômeurs

Depuis 1996, la loi sur l'assurance chômage prévoit que les personnes au chômage doivent payer des primes pour l'assurance-accidents non professionnels qui sont versées à la Suva, auprès de laquelle les chômeurs sont dès lors exclusivement assurés. Le taux de prime est identique pour toutes les personnes au chômage selon l'ordonnance sur l'assurance-accidents. Les personnes au chômage constituent indépendamment de leur activité précédente un groupe de risque particulier, générant des coûts plus élevés que les personnes exerçant une activité lucrative assurées dans l'assurance des accidents non professionnels. Ainsi, la Suva gère l'assurance-accidents des personnes au chômage comme une branche d'assurance indépendante, autofinancée.

Le projet vise à ancrer dans la LAA explicitement que les personnes au chômage sont elles aussi assujetties à titre obligatoire à l'assurance contre les accidents et à maintenir cette séparation, que la Suva a pratiquée jusqu'ici, entre l'assurance accidents des personnes au chômage et l'assurance-accidents non professionnels de la Suva.

Selon le projet, l'indemnité journalière octroyée aux personnes au chômage correspond, comme aujourd'hui, au montant net de l'indemnité de chômage et non pas aux 80 % du gain assuré.

2.5 Grands sinistres

La LAA prévoit actuellement qu'en cas de guerre ou de catastrophes, les prestations sont allouées dans leur intégralité. Le projet proposé reprend le souhait des sociétés d'assurance privées d'introduire une limite pour les grands sinistres.

Les assurés ne subiraient pas de réduction des prestations. Toutefois, à partir d'une certaine limite (sinistre correspondant au volume des primes nettes de l'année précédente pour l'assurance obligatoire, soit pour 2012, 1,5 milliard de francs), la responsabilité serait assumée par un fonds de compensation à constituer à cette fin. Le fonds de compensation serait alimenté dès l'année qui suit le grand sinistre par des suppléments de prime.

⁶ Il sera possible de ne pas se fonder dans tous les cas sur l'âge de l'assuré au moment de la survenance de l'accident ; ex : accident avant l'âge de 45 ans sans incidence pendant longtemps sur la carrière professionnelle, mais qui aboutissent peu avant l'âge de la retraite à l'octroi d'une rente en raison de séquelles tardives ou rechutes.

2.6 Financement

Le système financier est maintenu dans son principe. L'assurance-accidents obligatoire continue d'être financée par des primes conformes au risque sans subventions des pouvoirs publics. Cependant, le projet prévoit quelques modifications du système financier du fait notamment que l'hypothèse d'un effectif d'assurés sûr et constant n'est plus garantie :

- pour les prestations d'assurance de courte durée (frais de soin, indemnités journalières) : système de couverture des besoins ;
- pour les rentes d'invalidité et de survivants : système de la capitalisation.
- financement des allocations de renchérissement : création par les assureurs d'une association, avec affiliation obligatoire, obligeant les membres à constituer des provisions distinctes.

2.7 Droit de résiliation

Le projet prévoit la possibilité de résilier le contrat en cas de hausse des primes nettes ou du pourcentage destiné aux frais administratifs (en pratique, une garantie de prime de plusieurs années est souvent souhaitée, mais un tel accord contractuel serait illicite selon le Conseil fédéral, car il ne serait pas compatible avec l'exigence de primes correspondant au risque).

3 [Projet 2](#) du Conseil fédéral (« *Organisation et activités accessoires de la CNA* »)

La Suva est un établissement autonome de droit public de la Confédération, qui a été institué pour mettre en oeuvre l'assurance-accidents obligatoire et veiller au respect des prescriptions concernant la sécurité au travail. Entreprise financièrement indépendante, à but non lucratif, elle ne reçoit pas de subventions publiques.

Dans le cadre de la consultation préalable au message de 2008, deux variantes concernant l'organisation de la Suva, de conception très différente, avaient été mises en discussion:

- la variante «*Haute surveillance de la Confédération*», reprenant le concept d'organisation en vigueur, celui de la gestion autonome de la CNA par les travailleurs assurés auprès d'elle et par leurs employeurs;
- la variante «*Surveillance directe de la Confédération*», considérant la CNA comme une entreprise qui appartient à la Confédération (les principes décrits dans le rapport du Conseil fédéral de 2006 sur le gouvernement d'entreprise⁷ seraient alors intégralement applicables).

Le Conseil fédéral relève que la grande majorité des participants à la consultation de 2007 s'étaient alors prononcés en faveur de la variante «*Haute surveillance de la Confédération*». La fortune de la Suva ne fait pas partie de celle de la Confédération. Ses excédents d'exploitation n'alimentent pas la caisse fédérale, mais leur affectation reste liée. En ce sens, elle est différente des entreprises proches de la Confédération ou des entreprises de l'administration fédérale décentralisée décrites dans le rapport sur le gouvernement d'entreprise, dont les principes élaborés ne peuvent être appliqués à la Suva que sous une forme adaptée et différenciée. Ainsi, le Conseil fédéral reprend pour l'essentiel le texte du projet 2 présenté dans le message du 30 mai 2008 et propose des modifications ponctuelles touchant l'organisation de la Suva ainsi que des éléments de gouvernement d'entreprise (en particulier un « *conseil de la Suva* » de 40 membres ; l'élection de la « *commission du conseil de la Suva* » reste de la compétence du conseil de la Suva et n'est pas transférée au Conseil fédéral).

⁷ [Rapport du Conseil fédéral sur l'externalisation et la gestion des tâches de la Confédération \(Rapport sur le gouvernement d'entreprise\) 06.072 du 13 septembre 2006.](#)