

## Message

**concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et accidents, de l'arrêté fédéral instituant l'assurance-chômage obligatoire (régime transitoire) et de la loi fédérale sur l'assurance-chômage**

du 21 avril 1982

---

Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous vous soumettons un message concernant des modifications de la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (RS 832.01), de l'arrêté fédéral instituant l'assurance-chômage obligatoire (régime transitoire, RS 837.100) ainsi qu'une modification de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (RS 837.1) et vous proposons d'adopter ces modifications.

Nous vous prions d'agréer, Madame et Monsieur les Présidents, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

21 avril 1982

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Honegger  
Le chancelier de la Confédération, Buser

---

## Vue d'ensemble

*Le montant maximal du gain assuré est le même dans l'assurance-accidents obligatoire et dans l'assurance-chômage. Modifié pour la dernière fois en 1974, il ne correspond plus au niveau actuel des salaires et des prix. Or, l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'assurance-accidents est prévue pour 1984 et celle du nouveau régime de l'assurance-chômage pour la même année ou pour 1985. Pour des motifs de politique sociale, il n'est pas possible d'attendre ces nouvelles réglementations pour adapter le gain maximal assuré. C'est pourquoi il convient de modifier les dispositions correspondantes contenues dans le droit actuellement en vigueur. Nous proposons de le faire en adoptant déjà le mode de fixation prévu pour les nouvelles législations sur l'assurance-accidents et l'assurance-chômage. Ainsi le passage de l'ancien au nouveau droit pourra s'opérer sans difficulté.*

*Il faudrait profiter de cette occasion pour combler, dans l'assurance-chômage, une grave lacune qui a été provoquée par un récent arrêt du Tribunal fédéral des assurances (TFA). En effet, pendant des années, l'administration a adopté une pratique voulant qu'un assuré puisse percevoir des indemnités journalières lorsque le rapport de travail a été résilié par suite de l'insolvabilité de l'employeur sans que le délai de résiliation ait été observé. Cette pratique, qu'entérine du reste la réglementation prévue expressément dans la nouvelle loi, n'a pas été admise par le TFA, faute de fondement juridique. L'assuré est donc renvoyé à son employeur ou à la masse en faillite pour le salaire durant le délai de congé. Ce changement de pratique survient malheureusement à une période où les difficultés de paiement des entreprises augmentent et où l'évolution de la situation économique est incertaine. Cette lacune devrait donc être comblée le plus vite possible. Pour ce faire, il est nécessaire de modifier la loi fédérale sur l'assurance-chômage du 22 juin 1951.*

## Message

### **1 Nouveau mode de fixation du gain maximal assuré dans l'assurance-accidents et dans l'assurance-chômage**

#### **11 Assurance-accidents**

##### **111 Situation initiale**

Pour l'assurance-accidents obligatoire, le gain maximal assuré est actuellement fixé dans la loi même (art. 74, 2<sup>e</sup> al., art. 78, 5<sup>e</sup> al., et art. 112, 2<sup>e</sup> al., LAMA). Selon l'article 15, 3<sup>e</sup> alinéa, de la nouvelle loi sur l'assurance-accidents (LAA), c'est désormais le Conseil fédéral qui fixera ce plafond, en veillant à ce que la grande majorité des travailleurs soient couverts pour la totalité de leur salaire.

Vous avez adopté la LAA le 20 mars 1981 (FF 1981 I 759). Or, nous prévoyons de la mettre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1984. Il ne s'avère en effet guère possible de le faire plus tôt, car les travaux d'introduction sont complexes (dispositions d'exécution, mesures à prendre par les assureurs, etc.) et la mise en vigueur de la loi sur la prévoyance professionnelle, qui a des rapports avec l'assurance-accidents, est également prévue pour 1984.

Si l'on entend ajuster le montant maximal du gain assuré avant 1984, il faut donc modifier le droit en vigueur.

##### **112 Motif de la modification**

Depuis sa dernière augmentation, en 1974, le gain maximal assuré est resté à 46 800 francs par année et 150 francs par jour. Ces montants ne correspondent plus au niveau des prix et des salaires. Ils ne couvrent plus le revenu intégral de la majeure partie des travailleurs soumis à l'assurance-accidents obligatoire. La nécessité d'un réajustement se fait de plus en plus sentir. Une question ordinaire Ziegler-Soleure, du 15 mars 1982, l'a rappelé récemment. Consultés sur la date d'entrée en vigueur de la LAA, les syndicats ont laissé entendre qu'ils pourraient accepter le 1<sup>er</sup> janvier 1984, mais que le gain maximal assuré devait être augmenté le 1<sup>er</sup> janvier 1983. De leur côté, les associations patronales et la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) ne s'opposent pas à ce qu'un réajustement soit opéré à cette date.

Ce réajustement exigerait que les montants figurant dans la LAMA fussent modifiés. Cependant, la nouvelle loi, que vous avez adoptée, dispose que le montant maximal du gain assuré ne sera plus mentionné dans la loi, mais fixé par le Conseil fédéral, et cela de telle sorte que ce maximum couvre la totalité du salaire pour 92 à 96 pour cent des travailleurs (art. 15, 3<sup>e</sup> al., LAA). Dans ces conditions, le nouveau plafond se situera, selon nos calculs, entre 65 000 et 70 000 francs par an et entre 180 et 190 francs par jour (actuellement 46 800 et 150 fr.). Or, il n'y a guère lieu de s'attendre à ce que ce plafond doive être relevé encore une fois le 1<sup>er</sup> janvier 1984, date d'entrée en vigueur de la LAA. Afin que le passage de l'ancien au nouveau droit puisse se faire sans accroc, il est donc préférable d'adopter dès maintenant la procédure qui sera de toute façon utilisée pour les augmentations futures. Il suffit pour cela de remplacer

dans la LAMA les montants fixes par des délégations de compétence au Conseil fédéral.

### **113 Formulation de la modification**

Nous vous proposons de remplacer dans les articles 74, 2<sup>e</sup> alinéa, 78, 5<sup>e</sup> alinéa, et 112, 2<sup>e</sup> alinéa, LAMA, la mention des montants maximaux par une délégation de pouvoir nous permettant de les fixer nous-mêmes dans le sens indiqué ci-dessus.

### **12 Assurance-chômage**

#### **121 Situation initiale**

Selon l'article 34<sup>novies</sup> de la constitution, le montant maximum du revenu soumis à cotisation dans l'assurance-chômage doit être limité par la loi. L'arrêté fédéral du 8 octobre 1976 instituant l'assurance-chômage obligatoire (régime transitoire) fixe cette limite à l'article 2. Déjà lors des délibérations sur l'article constitutionnel, mais aussi lors de l'introduction du régime transitoire, il y avait unanimité sur le fait que cette limite devait être alignée sur la limite maximale déterminante pour l'assurance-accidents obligatoire (autrefois la CNA). Cela facilite le décompte des employeurs en ce qui concerne les cotisations. En outre, du point de vue de la politique sociale, il semblait logique de choisir une limite maximale déjà existante. Cela a été développé dans le message sur l'introduction de l'assurance-chômage (FF 1976 II 1563). C'est ainsi que la limite maximale a été fixée en 1976 à 3900 francs par mois (ou 46 800 fr. par année dans l'ordonnance), ce qui correspondait au plafond de la CNA alors en vigueur.

#### **122 Motif de la modification**

Le régime transitoire devait être prolongé par l'arrêté fédéral du 9 octobre 1981 (RS 837.100; FF 1981 I 753). Entre-temps a été adoptée la nouvelle loi fédérale sur l'assurance-accidents, dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 1984. D'autre part, la nouvelle loi sur l'assurance-chômage n'entrera pas non plus en vigueur avant le début de l'année 1984. Sous le nouveau droit, l'ajustement des deux limites maximales se fera automatiquement puisque le nouveau droit renverra directement à l'assurance-accidents obligatoire au lieu de mentionner expressément un montant. Ce n'est pas le cas sous le régime actuel. Comme indiqué sous chiffre 11, le plafond CNA devrait cependant être relevé le 1<sup>er</sup> janvier 1983. Sans une modification de la loi, les deux limites maximales divergeraient donc temporairement l'une de l'autre. Cela ne serait pas souhaitable et serait contraire à la volonté du législateur. A cela s'ajoute que dans le cadre des modifications structurelles et des restructurations des entreprises, il y a davantage de cadres moyens ou élevés qui sont ou seront licenciés et dont le gain est insuffisamment couvert, vu la limite maximale actuelle prévue dans le cadre de l'assurance-chômage.

La question ordinaire Oester du 27 janvier 1982 a mis en évidence ce problème. Le Conseil fédéral a été invité à coordonner le montant maximum du gain assuré avec celui de l'assurance-accidents obligatoire. En outre, lors des délibérations au Conseil des Etats sur la nouvelle loi, les trois problèmes traités dans ce message ont été évoqués.

## **123 Formulation de la modification**

Il est nécessaire que les deux nouvelles limites maximales entrent en vigueur à la même date. En ce qui concerne l'assurance-accidents, la limite maximale devrait être élevée avec effet au 1<sup>er</sup> janvier 1983 par le Conseil fédéral (voir ch. 1 ci-dessus). Mais dans l'assurance-chômage, comme dans l'assurance-accidents, l'adaptation de la loi doit être entreprise rapidement (voir ch. 3 ci-après). Pour des raisons de coordination entre les deux assurances, la nouvelle limite maximale ne doit plus être expressément fixée; mais il faut établir le principe selon lequel le plafond de l'assurance-accidents obligatoire s'applique automatiquement pour l'assurance-chômage.

Aussi vous proposons-nous de modifier l'article 2, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral instituant l'assurance-chômage obligatoire (régime transitoire) en reprenant *littéralement la formulation* qui a déjà été acceptée par les deux Chambres dans le cadre de la nouvelle loi (art. 2, 1<sup>er</sup> al., LACI).

## **2 Modification de l'article 28 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage du 22 juin 1951 (RS 837.1)**

### **21 Situation initiale**

Dans le domaine des prestations, l'ancien droit, c'est-à-dire la loi fédérale sur l'assurance-chômage de 1951, demeure applicable dans une large mesure pendant la durée du régime transitoire. Le premier alinéa de l'article 28 de la loi prévoit que la perte de gain n'est pas à prendre en considération (l'assuré ne peut donc pas être indemnisé par l'assurance-chômage) durant les jours de travail pour lesquels l'assuré a des droits envers l'employeur en vertu du contrat de travail. Il s'agit ici avant tout de droits au salaire ou à des dommages et intérêts que le travailleur peut faire valoir auprès de l'employeur qui n'a pas observé le délai de congé. Selon le 2<sup>e</sup> alinéa du même article, les caisses peuvent cependant verser des indemnités de chômage lorsqu'il y a doute sur les droits de l'assuré. Dans ce cas, la caisse est alors subrogée dans les droits éventuels de l'assuré envers l'employeur jusqu'à concurrence du montant de l'indemnité servie, y compris le privilège légal.

Jusqu'en 1980, les caisses faisaient usage de la disposition d'exception prévue au 2<sup>e</sup> alinéa lorsque le doute portait non seulement sur la créance elle-même, mais aussi sur le recouvrement de la créance. Les caisses versaient donc aux assurés, dont le rapport de travail avait été résilié par suite d'insolvabilité de leur employeur sans que le délai de congé ait été observé, des indemnités à partir du moment où ils étaient disponibles au placement.

L'autorité de surveillance de l'assurance-chômage (Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail) avait toléré cette pratique durant toutes ces années passées. Elle considérait que les assurés étaient pleinement disponibles au placement comme les autres chômeurs. En outre, elle était d'avis que le législateur avait pensé non seulement au droit purement formel, mais aussi au droit matériel, c'est-à-dire à la possibilité de réaliser effectivement la créance du travailleur. Le Tribunal fédéral des assurances, qui a examiné pour la première fois cette question dans un arrêt de l'année 1980 (ATF 106 V 117), a cependant estimé que cette pratique était incompatible avec la teneur actuelle de l'article 28, 2<sup>e</sup> alinéa, LAC. Il est d'avis que l'assurance-chômage n'a pas à répondre de l'insolvabilité de l'employeur puisque le droit actuel ne connaît pas encore l'indemnité en cas d'insolvabilité. L'administration et les caisses sont liées par cet arrêt.

## 22 Motif de la modification

L'article 28 du projet de la *nouvelle loi* autorise expressément le versement de l'indemnité de chômage aussi lorsqu'il existe des doutes portant seulement sur la satisfaction des prétentions existantes. Cette disposition n'a fait l'objet d'aucune opposition. A la différence de l'indemnité en cas d'insolvabilité qui doit couvrir le salaire pour les périodes de travail effectuées, il s'agit ici des droits en dommages et intérêts qui subsistent pour le délai de congé durant lequel l'assuré est reconnu pleinement disponible au placement comme tous les autres chômeurs. Cette disposition est d'ailleurs contenue dans le chapitre concernant le chômage total et non dans le chapitre ayant trait à l'indemnité en cas d'insolvabilité. (Cette proposition de modification n'a donc aucun rapport avec l'interpellation Zehnder du 2 mars 1982 qui souhaite que l'indemnité en cas d'insolvabilité entre en vigueur avant la nouvelle loi elle-même.)

De ce qui précède, il ressort que la pratique écartée par le TFA a été, en général, appliquée jusqu'à ce jour et le sera probablement encore à l'avenir. Il est fâcheux que cette pratique soit interrompue passagèrement et cela juste au moment où les fermetures d'entreprises, par suite d'insolvabilité de l'employeur, augmentent et où les perspectives économiques sont pour le moins incertaines. Actuellement les travailleurs touchés, par suite de l'insolvabilité de l'employeur entraînant la fermeture de l'entreprise ou la résiliation du contrat de travail sans respect du délai de congé, n'ont aucun revenu. Ils n'obtiennent aucune indemnité de chômage durant le délai de résiliation, bien qu'ils soient effectivement «sur le pavé» et donc chômeurs. A la place de l'indemnité, ils n'ont en effet qu'une créance en dommages et intérêts contre leur ancien employeur – dans la plupart des cas en faillite – alors qu'ils ignorent si et quand ce droit pourra être satisfait. Cette lacune devrait donc être comblée par une modification de la loi. Il va de soi que les caisses se subrogeront aussi dans de tels cas dans les droits de l'assuré contre leur ancien employeur, y compris le privilège légal et jusqu'à concurrence de l'indemnité de chômage versée par la caisse.

## **23 Formulation de la modification**

L'objectif visé est atteint si l'on ajoute à l'article 28, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale du 22 juin 1951 les mots «*ou sur le recouvrement de sa créance*». Le reste de l'alinéa peut demeurer inchangé. Ainsi, cet alinéa, bien qu'il ne soit pas tout à fait identique à l'article 28, 1<sup>er</sup> alinéa, du projet LACI, correspond au sens de cet article qui a été admis par les deux Conseils.

## **3 Entrée en vigueur**

La nouvelle limite maximale doit devenir applicable à la même date dans l'assurance-chômage et dans l'assurance-accidents, soit le 1<sup>er</sup> janvier 1983. Grâce aux nouvelles formulations proposées, l'alignement se fera automatiquement si les projets ci-joints sont adoptés à temps. Les employeurs, la CNA et les caisses AVS ont toujours attiré l'attention sur le fait qu'il leur faut un certain temps pour effectuer les adaptations nécessaires dans le domaine des cotisations. Dès lors, il faudrait que les projets soient adoptés déjà lors de la session de juin 1982 par les deux Conseils.

## **4 Consultations**

Vu les délais, il n'était pas possible d'organiser une procédure formelle de consultation (voir ch. 3). Toutefois, le nouveau mode de fixation du gain maximal assuré a fait l'objet d'une entrevue avec des représentants des employeurs, des travailleurs et des assureurs. En ce qui concerne la modification de l'article 28 de la loi sur l'assurance-chômage, une procédure de consultation n'était pas nécessaire, puisqu'il s'agit de rétablir une pratique appliquée durant de nombreuses années et prévue à nouveau dans la nouvelle loi.

## **5 Conséquences financières et répercussions sur l'effectif du personnel**

Les modifications proposées de la législation actuelle ont pour la Confédération et les cantons ni répercussions financières, ni incidences sur l'effectif du personnel.

De même, ces modifications ne devraient pas entraîner un surcroît de dépenses pour la CNA et le fonds de compensation de l'assurance-chômage, tous deux exclusivement financés par les cotisations des travailleurs et des employeurs. Pour le fonds de compensation de l'assurance-chômage, l'augmentation de la limite maximale du gain assuré se traduira, au contraire, par un accroissement des recettes produites par les cotisations, accroissement qui devrait être supérieur au surcroît de dépenses résultant du versement d'indemnités versées aux assurés ayant un salaire relativement élevé.

Le rétablissement de l'ancienne pratique (couverture du salaire durant le délai de congé) dans l'assurance-chômage ne devrait entraîner qu'une charge supplémentaire minime.

## **6           Grandes lignes de la politique gouvernementale**

Le projet n'est pas contenu dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983. Il est cependant nécessaire, pour des raisons de politique sociale, d'élever le montant maximal du gain assuré dans le cadre de l'assurance-accidents et de l'assurance-chômage, vu que la nouvelle législation dans les deux domaines n'entrera en vigueur qu'au début de 1984. Quant à la modification de l'article 28 de la loi fédérale sur l'assurance-chômage, elle est rendue nécessaire par un arrêt récent du TFA et par la situation économique actuelle.

## **7           Constitutionnalité**

Les modifications proposées reposent, pour l'assurance-accidents, sur l'article 34<sup>bis</sup> et, pour l'assurance-chômage sur l'article 34<sup>novies</sup> de la constitution.

27412

# Loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents

Projet

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 21 avril 1982<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

### I

La loi fédérale du 13 juin 1911<sup>2)</sup> sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents est modifiée comme il suit:

*Art. 74, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> 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 Conseil fédéral fixe le montant maximum du gain journalier assuré.

*Art. 78, 5<sup>e</sup> al.*

<sup>5</sup> Le Conseil fédéral fixe le montant maximum du gain annuel assuré.

*Art. 112, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> Les allocations supplémentaires régulières sont comprises dans les calculs, à l'exception des allocations familiales qui sont versées en tant qu'allocations pour enfants, allocations de formation ou allocations de ménage selon l'usage propre à la branche. Le Conseil fédéral fixe le montant maximum du gain assuré.

### II

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

<sup>1)</sup> FF 1982 I 1391

<sup>2)</sup> RS 832.01

**Arrêté fédéral  
instituant l'assurance-chômage obligatoire  
(Régime transitoire)**

**Modification du**

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 21 avril 1982<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

**I**

L'arrêté fédéral du 8 octobre 1976<sup>2)</sup> instituant l'assurance-chômage obligatoire (régime transitoire) est modifié comme il suit:

*Art. 2, 1<sup>er</sup> al.*

<sup>1</sup> Les cotisations d'assurance-chômage se paient d'après le salaire déterminant au sens de la législation sur l'AVS, mais au plus, par rapport de travail, sur le montant maximum du gain calculé par mois et soumis à cotisation pour l'assurance-accidents obligatoire.

**II**

<sup>1</sup> Le présent arrêté, qui est de portée générale, est soumis au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

27412

<sup>1)</sup> FF 1982 I 1391

<sup>2)</sup> RS 837.100

# Loi fédérale sur l'assurance-chômage (LAC)

Projet

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*  
vu le message du Conseil fédéral du 21 avril 1982<sup>1)</sup>,  
*arrête:*

### I

La loi fédérale sur l'assurance-chômage (LAC) du 22 juin 1951<sup>2)</sup> est modifiée  
comme il suit:

*Art. 28, 2<sup>e</sup> al., première phrase*

<sup>2</sup> Lorsqu'il y a des doutes quant aux droits que l'assuré peut faire valoir à l'égard de son employeur ou quant au recouvrement de sa créance, la caisse peut lui servir l'indemnité de chômage. . . .

### II

<sup>1</sup> La présente loi est soumise au référendum facultatif.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

27412

<sup>1)</sup> FF 1982 I 1391

<sup>2)</sup> RS 837.1

**Message concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et accidents, de l'arrêté fédéral instituant l'assurance-chômage obligatoire (régime transitoire) et de la loi fédérale sur l'assurance-chômage du 21 avril 1982**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1982
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	18
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	82.031
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	11.05.1982
Date	
Data	
Seite	1391-1401
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 374

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.