

Initiative parlementaire Accidents professionnels. Responsabilité de l'employeur

Avis du Conseil fédéral

du 15 mai 1985

Monsieur le Président, Mesdames et Messieurs,

Nous vous faisons part ci-après de notre avis sur le rapport de la commission du Conseil national du 30 janvier 1984 (FF 1984 II 971); cette commission propose de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire du 7 octobre 1983, par laquelle Monsieur Moritz Leuenberger, conseiller national, entend que l'on supprime le 2^e alinéa de l'article 44 de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA; RS 832.20); elle demande en outre que soit approuvé un contre-projet, qui est une solution de compromis entre le régime actuel et l'initiative.

1 Situation initiale

Selon l'article 44, 2^e alinéa, LAA, le travailleur ne peut faire valoir de prétentions civiles – existant en raison d'un accident professionnel – contre l'employeur, les membres de sa famille ou les travailleurs de son entreprise que s'ils ont provoqué l'accident intentionnellement ou par une négligence grave.

Par son initiative, Monsieur Leuenberger entend combiner le système de l'assurance avec celui de la responsabilité civile. Il soutient que la réglementation actuelle (anciennement art. 129 de la loi du 13 juin 1911 sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents, [LAMA; RS 832.10]) entraîne des conséquences peu satisfaisantes, voire absurdes. Il relève notamment que le salarié ayant subi un accident du travail est désavantagé par rapport aux victimes d'accidents non professionnels, que l'exclusion des dispositions spéciales sur la responsabilité (art. 44, 2^e al., 2^e phrase, LAA) se fait aux dépens des travailleurs, que le personnel des grandes entreprises est particulièrement désavantagé et que la limitation de la responsabilité représente une charge pour les assureurs-accidents et les payeurs de primes. L'initiative demande l'indemnisation intégrale du travailleur, c'est-à-dire la suppression du privilège de l'employeur.

La commission du Conseil national chargée d'examiner l'initiative présente un contre-projet qui, tout en maintenant en principe le régime actuel, restreint le champ d'application du privilège. Selon cette proposition, les

dispositions spéciales sur la responsabilité civile contenues dans les lois fédérales et cantonales doivent être réservées.

2 Avis du Conseil fédéral

Après analyse des arguments avancés tant par Monsieur Leuenberger que par la commission, en faveur de leurs propositions respectives, force est de constater que celles-ci auraient des conséquences qui vont bien au-delà de ce que laisse supposer le libellé de ces propositions. Le principe inscrit à l'article 44, 2^e alinéa, LAA est en effet un élément important du système d'assurance-accidents obligatoire, tel que celui-ci résulte d'une longue évolution dont le point de départ se situe à l'époque des premières lois fédérales sur la protection des travailleurs et sur la responsabilité des employeurs. Aussi convient-il de rappeler, préalablement à l'examen de l'initiative et du contre-projet, la «philosophie» qui est à la base de la disposition en cause.

21 Fondements de l'article 44, 2^e alinéa, LAA

Lorsque l'industrialisation prit son essor dans notre pays, les rapports entre employeurs et travailleurs n'étaient régis que par les droits civils cantonaux. A cette époque, il n'existait aucune disposition spéciale sur la responsabilité des chefs d'entreprises en cas d'accidents du travail. Les ouvriers qui étaient victimes d'un tel accident devaient, s'ils voulaient obtenir réparation de leurs dommages, établir en justice la responsabilité de l'employeur. Comme on peut aisément l'imaginer, cette situation comportait, pour eux, de nombreux inconvénients, dont le risque d'être licenciés n'était pas le moindre. Pour y remédier, la Confédération décida de faire usage de la compétence que lui accordait la constitution de 1874 et édicta différentes lois spéciales instituant une responsabilité causale. C'est ainsi qu'après la loi fédérale du 1^{er} juillet 1875 sur la responsabilité des chemins de fer, fut édictée la loi fédérale du 23 mars 1877 concernant le travail dans les fabriques. Par ce texte, la Suisse devenait le premier pays à introduire la responsabilité causale de l'employeur dans les fabriques. Le fardeau de la preuve revenant désormais à l'employeur, celui-ci ne pouvait se libérer de son obligation de verser des dommages-intérêts que s'il parvenait à prouver qu'il avait pris toutes les mesures nécessaires pour éviter que l'événement ne se produise. Du point de vue social, cette réglementation constituait certes un progrès important; cependant, son application exigeait toujours une confrontation entre l'employeur et le salarié, et nombreux étaient encore les travailleurs qui craignaient d'intenter action. D'autre part, elle ne protégeait pas le travailleur en cas d'insolvabilité de l'employeur. Enfin, l'indemnisation était souvent insuffisante, surtout en cas de décès ou d'invalidité.

La loi fédérale du 25 juin 1881 sur la responsabilité des fabriques n'ayant pas remédié à cette situation, il importait de trouver un système qui permettrait d'allouer des prestations non plus en fonction de la faute du res-

ponsable, mais du dommage uniquement. Ainsi naquit l'idée d'une assurance-accidents obligatoire, qui se concrétisa, après maintes péripéties législatives, dans la LAMA, adoptée en 1911 et entrée en vigueur en 1918. Ce texte substituait le système de l'assurance à celui de la responsabilité de l'employeur. En cas d'accident, le travailleur avait un droit direct contre l'assureur-accidents; on remplaçait ainsi la prétention de droit privé contre l'employeur par une prétention de droit public contre l'assurance. Neutre et financièrement sûre, celle-ci permettait de garantir une certaine paix sociale et résolvait le problème de l'insolvabilité. Ce système s'est appliqué pendant plus de soixante ans aux deux tiers environ des travailleurs. L'expérience ayant, dans l'ensemble, largement montré ses avantages, comparativement aux réglementations de la responsabilité, ce système a été étendu à tous les salariés par la nouvelle législation sur l'assurance-accidents, qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1984.

S'inspirant de la législation allemande, le projet de loi sur la responsabilité des chemins de fer avait prévu d'accorder au transporteur le droit de déduire de l'indemnité due à la victime, la somme payée par l'établissement d'assurance, à condition toutefois que l'entreprise ait participé au paiement de la prime (au minimum le tiers du montant total). A l'époque, cette idée avait été abandonnée pour des raisons diverses. Elle réapparut néanmoins quelques années plus tard, dans la loi de 1881 sur la responsabilité des fabriques. Cette loi fut en effet la première à consacrer le principe selon lequel l'employeur, qui avait contribué au moins pour une bonne part (la moitié) aux cotisations d'assurance, avait droit à une compensation en cas d'accidents subis par ses travailleurs. Le principe de l'imputation fut également inscrit dans la loi fédérale du 23 mars 1905 sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et des postes.

Cette idée fut reprise par le législateur de 1911, qui opta cependant pour le principe de la limitation de la responsabilité (art. 129, 2^e al., LAMA). Ce principe avait été introduit, à la suite d'une intervention des représentants des milieux agricoles, lors des travaux parlementaires portant sur un projet antérieur de loi sur l'assurance-maladie et accidents (finalement rejetée par le peuple), la «Lex Forrer» (BSt. 1899 594 ss). On justifiait la limitation notamment «par le fait que sous le régime de l'assurance, les patrons sont appelés à supporter une partie de la prime d'assurance et qu'ils ne veulent pas *parallèlement* être soumis à toutes les responsabilités de la loi» (BSt. 1899 598).

La partie de la LAMA consacrée à l'assurance-accidents a été remplacée par la nouvelle LAA. En dépit de la disparition – à l'article 44, 2^e alinéa, LAA – de la condition selon laquelle l'employeur, pour bénéficier du privilège, doit avoir payé les primes auxquelles il est astreint, la situation est sensiblement la même. Comme l'article 129, 2^e alinéa, LAMA, en effet, la nouvelle disposition part de l'idée qu'à l'obligation pour l'employeur de financer l'assurance-accidents du travail des membres de son propre personnel, doit correspondre une certaine limitation de sa responsabilité à leur égard. La limitation générale de la responsabilité n'est pas à proprement dit une nouveauté, car elle consacre la jurisprudence (ATF 95 II 625; Maurer,

22 Remarques sur l'initiative

On ne saurait contester que le privilège institué à l'article 44, 2^e alinéa, LAA peut, comme le relève Monsieur Leuenberger, engendrer des situations peu satisfaisantes. Mais la suppression pure et simple de cette disposition conduirait, elle aussi, à une réglementation imparfaite et soulèverait, à tout le moins, de sérieux problèmes:

- a. Tout d'abord, la levée du privilège entraînerait des charges supplémentaires pour les employeurs. Certes, de nombreuses entreprises ont conclu une assurance responsabilité civile et une telle assurance est même obligatoire dans certains domaines (circulation routière, navigation aérienne, transport par conduites, nucléaire); cependant, il n'est pas établi que tous les employeurs sont couverts par une assurance-responsabilité civile, et cela pour tous les risques pouvant se présenter dans leur entreprise. Il suffit de songer au grand nombre des petits patrons. Pour de tels employeurs, un seul accident grave du travail pourrait avoir des conséquences allant jusqu'à mettre l'entreprise en péril. Quant à ceux qui ont une assurance responsabilité civile, ils verraient leurs primes augmenter dans des proportions qui, vu les dangers inhérents à certains travaux, pourraient être assez considérables.

Comme les collègues de travail de la victime d'un accident bénéficient également du privilège, la suppression de celui-ci représenterait aussi une charge supplémentaire pour les travailleurs. Or, tous n'ont pas, tant s'en faut, une assurance responsabilité civile couvrant les accidents causés pendant le travail. Ceux qui en ont une verraient, eux aussi, augmenter leurs primes.

La question est donc de savoir si employeurs et travailleurs sont en mesure de faire face aux dépenses supplémentaires (et aux complications administratives) qu'occasionnerait inévitablement le fait qu'ils seraient pratiquement contraints de s'assurer à double. Pour l'heure, il n'est pas possible de répondre à cette question sans déterminer exactement dans quelle mesure employeurs et travailleurs sont couverts par une assurance responsabilité civile et quels risques sont assurés.

- b. Le problème évoqué ci-dessus se pose avec d'autant plus d'acuité que l'initiative ne prévoit aucune disposition selon laquelle les prestations d'assurance-accidents seront imputées sur les dommages-intérêts. Des règles de ce genre existent dans d'autres lois, par exemple l'article 62, 3^e alinéa, de la loi fédérale du 19 décembre 1958 sur la circulation routière (RS 741.01) et l'article 13 de la loi fédérale du 28 mars 1905 sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et des postes (RS 221.112.742). A défaut d'une telle imputation, l'assureur-accidents peut en effet recourir contre le responsable ou son assureur responsabilité civile. Or, si ce droit de re-

cours peut avoir une incidence favorable sur le montant des primes d'assurance-accidents, il entraîne aussi toutes les complications dues au fait que deux assurances différentes doivent régler un même sinistre. Ces complications n'épargnent pas toujours le responsable de l'accident et occasionnent aux assureurs des frais qui, à leur tour, peuvent se répercuter sur les primes.

En outre, le fait que l'assureur-accidents pourrait, lorsqu'il n'y a pas d'assureur responsabilité civile, recourir directement contre l'employeur n'est pas de nature à stimuler l'esprit de collaboration souhaitable entre employeurs et assureurs, notamment dans les domaines de la perception des primes, des déclarations d'accidents et de la prévention de ceux-ci.

- c. Les primes de l'assurance des accidents du travail et des maladies professionnelles sont entièrement à la charge de l'employeur (art. 91, 1^{er} al., LAA). Celui-ci paie donc également des primes pour les accidents du travail qui surviennent sans faute de sa part. Si le privilège de l'article 44, 2^e alinéa, LAA était supprimé, l'obligation faite aux employeurs de financer aussi cette part de la prime serait sans aucun doute remise en question. Etant donné que nombre d'accidents non imputables à l'employeur sont dus à la négligence du travailleur, il faudrait alors se demander si cette part des primes d'assurance contre les accidents professionnels ne devrait pas être mise à la charge des salariés.

Semblable bouleversement dans la répartition des primes ne saurait être envisagé qu'après un sérieux examen de ses implications politiques et techniques.

- d. Il est exact que le privilège de l'article 44, 2^e alinéa, LAA peut avoir pour conséquence que la réparation du dommage soit moins favorable à la victime d'un accident du travail qu'à celle d'un accident survenu pendant les loisirs. Mais ce fait doit être relativisé, car il ne faut pas perdre de vue que les victimes d'accidents non professionnels ne sont mieux indemnisées que si l'accident a été causé par un tiers responsable et si celui-ci est solvable; tel est avant tout le cas lorsqu'une assurance responsabilité civile est obligatoire, par exemple dans le domaine de la circulation routière. Or, nombre d'accidents surviennent sans avoir été provoqués par un tiers (p. ex. les accidents de sport) et, suivant la gravité de l'accident, la solvabilité du tiers non assuré pour la responsabilité civile peut être rapidement épuisée.
- e. En proposant de supprimer le privilège inscrit à l'article 44, 2^e alinéa, LAA, Monsieur Leuenberger entend accessoirement inciter les employeurs à lutter plus activement contre les risques d'accidents professionnels. Or, la nouvelle LAA vient précisément de resserrer les liens entre l'assurance-accidents et la prévention des accidents du travail et des maladies professionnelles (voir art. 81 à 87). Les résultats positifs, obtenus par la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) grâce à cette étroite relation, devraient à l'avenir profiter également aux travailleurs, aux employeurs et aux assureurs des branches

d'activité nouvellement soumises à l'assurance-accidents obligatoire. La réglementation sur la prévention des accidents du travail trouve sa source dans la conception classique de la législation protectrice des travailleurs, et non pas dans la crainte de la responsabilité civile. Renverser la situation ne s'impose donc pas.

L'inobservation des règles sur la prévention des accidents peut entraîner non seulement des mesures de contrainte et des sanctions pénales (art. 86 et 112 LAA), mais aussi des augmentations de primes (art. 92, 3^e al., LAA). D'autre part, les tarifs permettent de classer les entreprises d'une même branche dans des «degrés» différents selon l'état de leur sécurité (art. 92, 2^e et 5^e al., LAA). Les employeurs sont donc suffisamment motivés.

- f. Enfin, il y a lieu de rappeler que la LAA est encore récente, puisqu'elle a été mise en vigueur le 1^{er} janvier 1984. Or, il n'est guère compatible avec le principe de la sécurité du droit de modifier une loi qui est appliquée depuis peu de temps, surtout si le changement est fondamental. En l'occurrence, la modification proposée serait d'autant moins compréhensible que, si l'on excepte quelques critiques exprimées il y a dix ans lors de la procédure de consultation, le principe de l'article 44, 2^e alinéa, LAA n'a pas été remis en cause pendant l'élaboration de la loi, notamment au cours des travaux parlementaires. Une modification de l'article 44 LAA interviendrait donc en un temps inopportun.

D'autre part, ce principe, qui figurait déjà à l'article 129 LAMA, a été appliqué pendant plus de soixante ans, sans qu'il ait donné lieu à des difficultés majeures dans la pratique. La modification proposée ne répond donc pas non plus à une nécessité urgente.

23 Remarques sur le contre-projet

Bien qu'il maintienne le privilège de l'article 44, 2^e alinéa, 1^{re} phrase, LAA, le contre-projet de la commission du Conseil national soulève, dans l'ensemble, les mêmes problèmes que l'initiative dans tous les cas où des «dispositions spéciales sur la responsabilité civile» sont applicables.

Dans ces cas, les employeurs (et, le cas échéant, les travailleurs) auraient, en effet, à supporter des charges supplémentaires et il n'est nullement certain qu'ils soient toujours couverts par une assurance responsabilité civile, pour l'éventualité visée par la disposition spéciale applicable. Là aussi, on doit se demander si les employeurs (et les travailleurs) sont en mesure de faire face à des charges supplémentaires. Dans ce contexte, le fait qu'à l'instar de l'initiative, le contre-projet ne prévoit pas de disposition sur l'imputation des prestations d'assurance, doit également être relevé. Le contre-projet soulève aussi la question d'une nouvelle répartition des primes. Enfin, l'opportunité d'apporter une modification à la loi, peu après son entrée en vigueur, doit également être mise en doute à propos du contre-projet.

La plupart des problèmes qui viennent d'être évoqués seraient encore compliqués par le fait que le contre-projet instaure deux régimes: le maintien du privilège pour les cas relevant du droit commun et sa suppression pour ceux qui sont régis par des dispositions spéciales.

Il convient en outre de signaler que le contre-projet ne précise pas ce qu'il faut entendre par «dispositions spéciales sur la responsabilité civile». Le rapport de la commission du Conseil national vise vraisemblablement toutes les dispositions sur la responsabilité – du code civil, du code des obligations, des lois spéciales ou des lois cantonales – qui ne présupposent pas une faute (FF 1984 II 980).

Selon cette interprétation, le privilège ne vaudrait plus par exemple lorsque la responsabilité causale des collectivités publiques est engagée. Cela n'irait cependant pas sans créer des problèmes particuliers. En effet, de très nombreux cantons prévoient, à l'instar de la Confédération, la responsabilité causale de l'Etat, solution à laquelle nous sommes très favorables. Avec la réserve au sens du contre-projet, le lésé pourrait se prévaloir de toutes ces lois; en cas d'accident professionnel où la responsabilité de l'employeur est engagée en vertu des dispositions sur la responsabilité de l'Etat, chaque fonctionnaire pourrait à son gré demander réparation de son dommage soit à l'assurance-accidents, soit à l'employeur. Cette solution serait cependant totalement contraire à la volonté du législateur, qui voulait introduire l'assurance-accidents dans le secteur public également.

Enfin, le contre-projet aurait dû préciser si la réserve des dispositions spéciales sur la responsabilité civile se rapporte uniquement au 2^e alinéa de l'article 44 LAA ou si elle concerne également le 1^{er} alinéa, qui a trait au privilège des membres de la famille de l'assuré.

24 Conclusion

Le Conseil fédéral a conscience des questions soulevées par l'initiative et le contre-projet. Les solutions proposées ne donnent cependant pas entière satisfaction. L'examen des fondements historiques de l'assurance-accidents obligatoire des travailleurs montre bien que le privilège inscrit à l'article 44, 2^e alinéa, LAA ne peut pas être considéré isolément, mais qu'il doit être envisagé par rapport à l'ensemble de cette assurance. Dans ce contexte, le principe en question apparaît même comme un élément particulièrement important du système, de sorte que sa suppression totale ou partielle, telle qu'elle est proposée respectivement par l'initiative et le contre-projet, entraînerait pour l'assurance-accidents obligatoire (et pour la prévention des accidents) des effets considérables, dont il n'est pas possible d'évaluer la portée à l'heure actuelle. D'un autre côté, une remise en cause du principe de la limitation de la responsabilité n'a pas un caractère d'urgence et il ne serait pas indiqué de modifier la LAA peu de temps après son entrée en vigueur. Dans ces conditions, nous proposons de n'accepter ni l'initiative, ni le contre-projet, et nous renonçons également, pour l'heure, à présenter une contre-proposition.

Cependant, il faut poursuivre l'examen des questions soulevées. Différentes solutions sont envisageables. On peut notamment se demander si le privilège de l'employeur peut être remplacé, sous certaines conditions, par l'imputation pure et simple des prestations de l'assurance-accidents sur les indemnités dues au titre de la responsabilité civile de l'employeur. En outre, il y a lieu d'examiner si le privilège des membres de la famille de l'assuré, prévu à l'article 44, 1^{er} alinéa, LAA, doit également être modifié dans le même sens. Etant donné que ces questions ne touchent pas seulement l'assurance-accidents, mais qu'elles sont aussi étroitement liées au droit de la responsabilité civile, il conviendra de les examiner de plus près dans le cadre des travaux préparatoires en vue de la révision de cette législation.

15 mai 1985

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Furgler

Le chancelier de la Confédération, Buser

29970

Initiative parlementaire Accidents professionnels. Responsabilité de l'employeur Avis du Conseil fédéral du 15 mai 1985

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1985
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.227
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.07.1985
Date	
Data	
Seite	286-293
Page	
Pagina	
Ref. No	10 104 409

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.