

**Initiative parlementaire.  
LAA et réductions en cas de négligence grave  
lors d'accidents non professionnels**

**Rapport de la Commission de la sécurité sociale  
et de la santé publique du Conseil national**

du 12 septembre 1996

---

Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'article 21<sup>quater</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur les rapports entre les Conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport et le transmettons parallèlement au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'approuver l'arrêté fédéral ci-joint.

12 septembre 1996

Au nom de la commission:

Le président, Jean-Nicolas Philipona

# Rapport

## 1 Constat

A l'heure actuelle, l'article 37, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur l'assurance-accidents (LAA) régit la réduction, voire dans les cas graves, la suppression des prestations d'assurance allouées lors d'accidents provoqués par négligence grave. Le droit international, plus précisément la Convention 102 de l'Organisation internationale du travail (OIT) et le Code européen de la sécurité sociale prévoient que, lors d'accidents ou de maladies provoqués par négligence grave, les prestations ne doivent pas être réduites. Pendant longtemps, le Tribunal fédéral des assurances n'a pas tenu compte de ces dispositions internationales. Il a fallu attendre 1993 pour que, suite à une modification de sa jurisprudence, le tribunal reconnaisse que ces dispositions étaient immédiatement applicables dans le cadre des conventions précitées (ATF 119 V 171, 120 V 128, 224, 221 V 40) et uniquement en matière d'assurance-accidents (cf. art. 7 LAA). En revanche, en matière d'assurance-accidents non professionnels (cf. art. 8 LAA), les tribunaux sont, comme par le passé, dans l'obligation de réduire les prestations en cas d'accidents provoqués par négligence grave, la prépondérance du droit national primant le droit international. En date du 7 octobre 1994, Monsieur Suter, conseiller national, a déposé une initiative parlementaire, visant à abroger l'article 31, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur l'assurance-accidents (LAA). Cette abrogation devrait rétablir l'égalité de traitement en matière d'accidents professionnels et d'accidents non professionnels.

L'auteur de l'initiative a exposé ses arguments comme suit:

### Développement

Conformément à l'article 32, chiffre 1, lettre e, de la Convention n° 128 de l'OIT concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, entrée en vigueur pour la Suisse, le 13 septembre 1978 (RO 1978 II 1493); conformément à l'article 68, lettre f, du code européen de sécurité sociale (CESS) du 16 avril 1964, entré en vigueur pour la Suisse le 17 septembre 1978 (RO 1978 1518), les assurance sociales des ayants droit peuvent être refusées, réduites ou retirées lorsque le cas d'assurance a été provoqué «par une faute grave et intentionnelle» (selon la convention n° 129 de l'OIT) ou «lorsque l'éventualité a été provoquée par un crime ou un délit commis par l'intéressé» (selon (CESS). En exécution d'une modification de la pratique des tribunaux, le Tribunal fédéral a décidé que ces dispositions de droit international étaient applicables directement («self-executing»); il s'ensuit que les réductions de prestations imposées en cas de négligence grave de l'assuré dans l'assurance-maladie et invalidité seront exclues (ATF 119 V 171 ss, 241 ss et 410 ss ainsi que ATF non publié du 21 février 1994) encore que les normes de droit fédéral (art. 7, 1<sup>er</sup> al., LAI et art. 37, 2<sup>e</sup> al., LAA) autorisent la réduction des prestations en cas de négligence grave. Or, en vertu de l'application directe du droit international, prépondérant par rapport au droit intérieur, il y a lieu d'abroger lesdites dispositions sur la réduction des prestations pour négligence grave.

Dans le domaine de l'assurance-accidents, il est vrai, les dispositions internationales applicables directement ne le sont qu'aux accidents professionnels et

n'ont ainsi aucune validité pour les accidents non professionnels. En sorte que la récente jurisprudence ne constitue nullement un obstacle à l'exécution de réductions de prestations pour négligence grave en cas d'accidents non professionnels (ATF 119 V 171 E. 4d). Mais la nouvelle jurisprudence provoque une inégalité dans le traitement d'accidents provoqués par une faute grave et intentionnelle, selon qu'il s'agisse d'un accident subi pendant l'exercice de l'activité professionnelle ou non. Une différenciation objectivement injustifiée est ainsi opérée entre les accidents professionnels et les accidents non professionnels. De tels effets créent de nouvelles iniquités et contredisent un principe sous-jacent au droit suisse de l'assurance-accidents: celui d'avoir renoncé dès le départ à distinguer entre accidents professionnels et accidents non professionnels. Le fait d'avoir toujours englobé dans la couverture de l'assurance-accidents obligatoire (cf. art. 34<sup>bis</sup> cst., ainsi que LFAMA du 13 juin 1991, FF 1906 VI 196, 1908 III 465, 1909 VI 806), les accidents subis par les assurés en dehors de leurs activités professionnelles constitue plutôt une conquête de notre droit des assurances sociales.

L'abrogation proposée de l'article 37, 2<sup>e</sup> alinéa, LAA, rétablit ce principe égalitaire traditionnel. En d'autres termes, elle aurait pour effet la caducité des possibilités existantes de réduire les prestations en cas d'accident imputable à une négligence grave commise en dehors de l'activité professionnelle. Le principe de la réduction de prestation consécutive à la négligence grave n'a pas uniquement perdu sa justification parce que la réglementation en la matière déroge au droit international prépondérant. Cette réorientation a d'ores et déjà été engagée en droit interne. Le projet de loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), adopté par le Conseil des Etats à la session d'automne 1991, actuellement à l'ordre du jour de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, ne prévoit – dans le sens de la réglementation internationale – de réduction de prestations que «si l'assuré a intentionnellement ou en commettant un crime ou un délit provoqué ou aggravé» le cas d'assurance (art. 27, 1<sup>er</sup> al., LPGA; cf. BO E 1991 p. 775 ss ainsi que BO E 1991 II p. 193). La nouvelle loi du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (FF 1992 III p. 880 ss) contient, pour des motifs analogues, une restriction similaire des possibilités de réduire les prestations en cas d'accidents dus à une négligence grave (art. 65 LA).

Le principe conforme aux statuts du droit international de sécurité sociale, selon lequel les réductions de prestations ne sont admissibles que si l'invalidité est due à la commission d'un crime ou d'un délit, garde toute sa signification. Ainsi une violation grave d'une règle de la circulation au sens de l'article 90, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur la circulation routière (LCR) est-elle considérée comme un délit par le fait que la réduction des prestations en cas d'accident de la route dû à une violation grave d'une règle de la circulation («conduite téméraire») continue d'être applicable en vertu de l'article 37, 3<sup>e</sup> alinéa, LAA (cf. par exemple ATF 119 V 241 ss).

En outre, il est opportun d'entreprendre la modification législative proposée rapidement sans attendre la nécessaire adaptation formelle de l'article 7, 1<sup>er</sup> alinéa, LAI, ni l'adoption par le Parlement de la LPGA. A défaut de quoi, jusque-là, des cas pénibles non souhaitables surviendraient par le fait que les tribunaux

devront continuer d'appliquer l'article 37, 2<sup>e</sup> alinéa, LAA, aux accidents non professionnels. Cette catégorie d'accidents dépasse d'ailleurs quelque peu le nombre des accidents liés aux activités professionnelles (cf. Galliker, Unfallgeschehen und Unfallfolgen, in Schweiz. Arbeitgeber-Zeitung 1994, p. 591 ss). Il s'agit en dernier ressort de traiter de façon égale tous les accidents relevant du droit des assurances sociales et ce faisant de veiller à ce qu'une idée centrale du droit fédéral soit suivie aussi dans le contexte de l'adaptation au droit international de sécurité sociale.

## **2 Examen préliminaire**

Le 6 avril 1995, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS) a entendu l'auteur de l'initiative et a proposé, par 14 voix contre 2 et 2 abstentions, de donner suite à l'initiative. Le 21 décembre 1995, le Conseil national a approuvé à l'unanimité la proposition de la commission.

## **3 Mandat du Conseil national: élaboration d'un projet**

Après que le Conseil national a donné suite à l'initiative de M. Suter, le Bureau du Conseil national a de nouveau attribué, à la session de printemps 1996, cet objet à la CSSS afin qu'elle élabore un projet.

Conformément à l'article 21<sup>quater</sup>, 1<sup>er</sup> alinéa, LREC, la commission pouvait soit élaborer un projet allant dans le sens de l'initiative parlementaire de M. Suter, soit soumettre un contre-projet. Au cours des délibérations, elle s'est décidée pour un contre-projet, auquel l'auteur de l'initiative s'est rallié.

## **31 Audition d'un expert et avis de la CNA**

Le 23 mai 1996, la commission a entendu Madame Alexandra Rumo-Jungo, juge suppléant au Tribunal fédéral des assurances. Entre-temps, la CNA avait fait parvenir à la commission son avis, en mars 1996.

Madame *Rumo-Jungo* a émis différentes critiques au sujet du droit en vigueur. En effet, elle regrette que le droit international ne soit applicable que dans un domaine restreint et que cette application ait entraîné les conséquences les plus diverses en matière de réduction de prestations dans le cas de l'assurance-accidents professionnels. Désormais, les accidents professionnels et ceux non professionnels provoqués par une négligence grave font l'objet de traitements différents. Pour les premiers, les prestations en argent sont réduites, pour les seconds, il est interdit de les réduire en vertu de l'application du droit national. Il y aurait bien des raisons pour s'opposer à une telle inégalité de traitement qui engendre par ailleurs de multiples problèmes:

- la légitimité des réductions de prestations en soi est remise en question lorsque son application dépend de critères formels de catégorisation d'un accident, à savoir s'il est d'ordre professionnel ou non professionnel. Par une telle distinction, un comportement qui a entraîné un accident (p. ex. passer au feu rouge, lors d'un déplacement pendant les loisirs) peut aboutir à une réduction

- des prestations et lorsque le même fait se produit pendant les heures de travail, il ne donnera lieu à aucune réduction de prestations;
- en introduisant cette distinction purement formelle, l'effet préventif ou dissuasif visé est également remis en question;
  - le fait de procéder à cette distinction professionnel/non professionnel entraîne une inégalité de traitement entre les assurés pour les accidents professionnels et ceux qui le sont pour des accidents non professionnels, inégalité qui devrait être maintenue pour financer les dépenses engendrées par des accidents dus à une négligence grave;
  - des problèmes apparaissent pour les employés travaillant à mi-temps: en effet, si ceux-ci travaillent moins de 12 heures par semaine auprès d'un employeur, les accidents survenus sur le chemin du travail sont considérés comme des accidents professionnels. Ils ne peuvent donc pas faire l'objet de réduction de prestations. En revanche, les accidents survenus sur le chemin du travail à des employés, travaillant plus de 12 heures par semaine sont considérés comme des accidents non professionnels. Il suffit qu'un employé travaille ne serait-ce qu'une heure de plus pour qu'il entre dans cette catégorie. Cette inégalité n'a ni raison d'être et ni fondement sur le plan juridique;
  - la réduction des prestations en cas de négligence grave comporte par ailleurs diverses lacunes: si une personne est dans l'incapacité de travailler pendant trois ou quatre jours, une réduction de 10 pour cent ne revêt pas de caractère de gravité. Par contre, si une personne fait l'objet d'une réduction de prestations pour une invalidité à vie, cette réduction peut être lourde de conséquences;
  - de plus, la réduction des prestations touche injustement les proches des assurés. Même s'ils n'ont rien à voir avec l'accident, ils doivent en subir les conséquences (rente pour survivants);
  - il est également possible de souscrire une assurance complémentaire privée contre le risque de réduction de prestations. Les personnes économiquement faibles dont la plupart ne sont pas couvertes par ces assurances.

Dans l'hypothèse où l'initiative serait approuvée, la situation serait la suivante: lors d'une négligence grave, il n'y aurait plus de réduction de prestations; lors d'accidents provoqués intentionnellement, l'ancienne réglementation serait en tout cas maintenue, c'est-à-dire qu'aucune prestation ne serait allouée conformément à l'article 37, 1<sup>er</sup> alinéa LAA. Si l'assuré a provoqué l'accident à la suite d'un acte criminel ou d'une infraction (cf. art. 37, 3<sup>e</sup> al., LAA), les prestations peuvent être réduites et, dans des cas particuliers, elles peuvent être supprimées. L'infraction au sens de l'article 90, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur la circulation routière pose quelques difficultés quant à délimitation permettant d'évaluer si un accident est dû à une négligence grave. La jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances entend par négligence grave, la violation des règles du code de la route (cf. art. 90, de la loi sur la circulation routière) en adoptant une «conduite téméraire». En règle générale, il y a négligence grave lorsque les règles élémentaires ou plusieurs règles importantes sont transgressées (ATF 108 V 307, considération 2b). En revanche, aux termes de l'article 37, 3<sup>e</sup> alinéa, LAA, il y a infraction lorsque les conditions énoncées à l'article 90, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur la circulation routière sont remplies.

Dans le cas de dangers inhabituels et lors de risques en matière d'assurance-accidents non professionnels, les prestations seraient réduites, voire même

supprimées. Le service chargé d'établir des statistiques en matière d'assurance-accidents a estimé que dans l'hypothèse où l'initiative serait adoptée, environ 11 millions de francs devraient être versés chaque année, soit 0,6 pour cent du volume total des prestations. Ce chiffre est certes relativement peu élevé, mais non négligeable. En matière d'assurance-accidents professionnels, secteur dans lequel les réductions de prestations ne sont pas autorisées, la nouvelle jurisprudence n'a exercé que très peu d'influence, puisque de telles réductions n'ont été effectuées que très rarement.

Dans son avis écrit, la CNA a également relevé que l'article 37, 2<sup>e</sup> alinéa, LAA pouvait conduire à des résultats peu satisfaisants et entraîne des décisions trop sévères, notamment dans le cas de survivants ou de proches d'une famille qui ne sont concernés par l'accident. Ce sont avant tous les plus faibles économiquement qui subissent les charges alors que l'étendue financière de la réduction dépend de celle du dommage causé. Les assureurs-accidents ont essayé de parer à ces inconvénients en n'appliquant que très rarement les dispositions de la LAA. En 1991, pour la première fois, le nombre des accidents pendant les loisirs a augmenté. Le comportement adopté par les assurés pendant les loisirs est modifié par le fait qu'ils recherchent et prennent aussi plus de risques. Les efforts de prévention ont donc été renforcés. La CNA voit dans l'abrogation de l'article 37, 2<sup>e</sup> alinéa, LAA, une contradiction par rapport à ces efforts préventifs ou dissuasifs visant à engager la responsabilité et la coresponsabilité des assurés. Un dédommagement effectué sans distinction, à la suite d'un accident, indépendamment du fait que la victime soit coupable ou non, reviendrait à affaiblir la responsabilité individuelle. La question de la valeur statistique des économies réalisées ne doit pas revêtir une signification importante. Il serait plus judicieux de prendre en compte les effets visés, liés à l'application d'une disposition de réduction des prestations. L'hypothèse consistant à introduire qu'un comportement fautif constitue davantage un risque de façon à compenser la suppression de cette disposition, n'irait pas dans le sens de l'amélioration prévue pour les assurés, mais plutôt d'une dégradation. La CNA estime donc qu'une abrogation de la disposition ne serait pas judicieuse.

## **32 Délibérations de la sous-commission et de la commission**

A sa séance des 23 et 24 mai 1996, la CSSS a chargé sa sous-commission «Partie générale du droit des assurances sociales» de procéder à l'examen approfondi des objectifs visés par l'initiative, d'élucider différentes questions et de soumettre un éventuel contre-projet.

Le 16 août 1996, la sous-commission a entendu M. Willi Morger, directeur, représentant de la CNA. Confirmant l'avis écrit de la CNA, il s'est prononcé contre une suppression de la possibilité de réduire les prestations en cas d'accidents provoqués par une négligence grave en matière d'assurance-accidents non professionnels. Outre les raisons évoquées dans l'avis de la CNA, M. Moser a également relevé les points suivants:

- à une époque où il n'est pas question de procéder à une extension du système des assurances sociales, il serait en conséquence préjudiciable d'étendre des prestations d'assurance sociale à des personnes adoptant des comportements

fautifs. Par ailleurs, il existe des moyens en matière de prévention d'accidents (ceinture de sécurité pour les automobilistes, port du casque pour les cyclistes et les motocyclistes). Si les réductions de prestations étaient supprimées, les assureurs ne disposeraient plus de moyens de sanction et l'effectif préventif serait nul et non avenue. De plus, en matière d'accidents non professionnels, il conviendrait d'introduire des exigences plus sévères. Si un assuré est quotidiennement en déplacement dans l'exercice de sa profession, il agit en fonction des directives de son employeur et, il est possible qu'il soit soumis à un certain stress. En revanche, lorsqu'une personne se déplace dans le cadre de ses loisirs, les circonstances sont différentes. M. Morger reconnaît toutefois que pour les personnes exerçant une activité professionnelle à temps partiel, il existe une inégalité de traitement injustifiée. De plus, l'estimation des cas-limites en matière de risques est encore difficile du fait qu'il existe encore une grande marge d'appréciation. Dans l'hypothèse où on ne supprimerait de la loi que la notion de *négligence grave*, la solution consistant à parler de risque revêtirait une place toujours plus accrue. S'agissant des conséquences financières, la CNA estime qu'elle devra verser, pour ses seuls cas, plus de 7 millions de francs par an en prestations d'assurance. La sous-commission a tenu compte des objections émises pour les assureurs et a donc élaboré une solution de compromis à laquelle l'auteur de l'initiative a pu se rallier.

A sa séance du 12 septembre 1996, la CSSS a approuvé à l'unanimité, avec 4 abstentions, le nouvel article de la LAA, proposé par la sous-commission. Rappelant qu'elle a pris en compte les inquiétudes exprimées au sein de la commission et de la sous-commission, elle a donc limité la réduction des prestations dans le cas d'un accident non professionnel provoqué par une *négligence grave* à des *indemnités journalières*. Cette solution permet d'exclure du système des réductions de prestations les rentes pour survivants et les rentes pour invalides. De plus, la réduction des indemnités ne doit pas excéder deux ans. Cette mesure signifie certes une limitation des objectifs visés par l'initiative, mais elle constitue un progrès par rapport à la situation actuelle. Le caractère préventif, préoccupation majeure des assureurs, est donc conservé. L'article concerne les accidents de la circulation, notamment les questions du port de la ceinture et du casque. Par cette réglementation, on évite ainsi que dans de tels cas, la réduction à vie des rentes qui en fin de compte ne concernent que les personnes elles-mêmes et non leurs proches. Il ne s'agit pas non plus d'une réduction symbolique. Les indemnités journalières peuvent être réduites de moitié sur une période de deux ans, ce qui constitue une sanction encore assez sévère, puisque la plupart des assurés en sont dépendants. L'effet préventif est donc maintenu. Par ailleurs, il convient de noter que pour tous les accidents provoqués par *négligence grave*, suite à un crime ou un délit, des poursuites pénales sont généralement engagées. Les comportements abusifs en matière de circulation aboutiront, même si l'article 37, 2<sup>e</sup> alinéa, LAA, est abrogé, à des réductions de prestations.

#### **4 Conséquences financières et conséquences sur l'effectif du personnel**

Après avoir procédé à un estimation grossière, plus de 11 millions de francs par an devront être versés en prestations d'assurance. Il n'y aura aucune conséquence sur l'effectif du personnel.

#### **5 Constitutionnalité**

Le projet s'appuie sur l'article 34<sup>bis</sup> de la constitution.

N39200

# Loi fédérale sur l'assurance-accidents

Projet

## Modification du

---

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu le rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, du 12 septembre 1996<sup>1)</sup>;

vu l'avis du Conseil fédéral du 7 mai 1997<sup>2)</sup>,

*arrête:*

### I

La loi fédérale sur l'assurance-accidents<sup>3)</sup> est modifiée comme suit:

*Art. 37, 2<sup>e</sup> al.*

<sup>2</sup> Si l'assuré a provoqué l'accident par une négligence grave, les indemnités journalières allouées dans le cadre de l'assurance-accidents non professionnels, pendant les deux premières années après l'accident, seront réduites. La réduction ne peut toutefois pas excéder la moitié du montant des prestations lorsque l'assuré doit, au moment de l'accident, pourvoir à l'entretien de proches auxquels son décès ouvrirait le droit à des rentes de survivants ou lorsqu'il décède des suites de l'accident.

### II

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

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

N39200

<sup>1)</sup> FF 1997 III 572

<sup>2)</sup> FF 1997 III 581

<sup>3)</sup> RS 832.20

**Initiative parlementaire. LAA et réductions en cas de négligence grave lors d'accidents non professionnels Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 12 septembre 1996**

|                     |                  |
|---------------------|------------------|
| In                  | Bundesblatt      |
| Dans                | Feuille fédérale |
| In                  | Foglio federale  |
| Jahr                | 1997             |
| Année               |                  |
| Anno                |                  |
| Band                | 3                |
| Volume              |                  |
| Volume              |                  |
| Heft                | 22               |
| Cahier              |                  |
| Numero              |                  |
| Geschäftsnummer     | 94.427           |
| Numéro d'affaire    |                  |
| Numero dell'oggetto |                  |
| Datum               | 10.06.1997       |
| Date                |                  |
| Data                |                  |
| Seite               | 572-580          |
| Page                |                  |
| Pagina              |                  |
| Ref. No             | 10 109 059       |

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.