

CH_VB 2008-0565 4877 vom 1. Juli 2008

Bundesverwaltung, 2008-07-01, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_2008-0565_4877_

FR: CH_VB 2008-0565 4877 du 1 juillet 2008

IT: CH_VB 2008-0565 4877 del 1 luglio 2008

Erwägungen

E. 30

RS 831.40

4937 Art. 65 Présentation des comptes Aujourd'hui, la LAA oblige les assureurs à tenir un compte séparé pour chaque branche d'assurance (art. 89, al. 2); la LAA prescrit en outre quelles normes comptables uniformes sont déterminantes pour calculer les réserves techniques (art. 89, al. 1) et quels systèmes de financement il faut choisir (art. 90). Mais elle ne contient aucune disposition sur les principes à observer pour la présentation des comptes. Pour les institutions d'assurance privées ayant pris la forme d'une société anonyme, ce sont les prescriptions de la LSA et du droit des sociétés anonymes qui s'appliquent à cet égard. Pour la CNA, il n'existe pas de règles détaillées sur la présentation des comptes. Elle observe de son propre chef les usages de la branche. Ces dernières années ont vu naître, surtout sous l'influence de l'évolution aux Etats-Unis, diverses normes sur la présentation des comptes des sociétés anonymes qui ont pour objectifs de protéger les actionnaires et les créanciers de la société, de prendre en compte les intérêts des marchés et de promouvoir la transparence des résultats trimestriels ou annuels. La CNA n'ayant pas d'actionnaires et n'intervenant sur les marchés qu'en qualité de créancière, il n'y a aucune raison de l'obliger à présenter ses comptes en fonction des objectifs et des intérêts précités. Il est bien plus important de s'assurer qu'elle constitue les réserves prescrites par la loi, afin de pouvoir remplir ses obligations envers les assurés. Les destinataires des comptes de la CNA ne sont pas les marchés, mais ses assurés et leurs employeurs, ainsi que les autorités de surveillance. Ce fait doit être pris en considération lors de l'aménagement concret de la présentation de ses comptes. La disposition proposée applique à la CNA les principes du droit des sociétés anonymes (voir art. 662 à 670 CO). Les articles pertinents du CO n'y sont toutefois pas expressément cités, afin qu'il soit bien clair que les règles sur la présentation des comptes des sociétés anonymes, notamment celles qui s'appuient sur les normes précitées, ne s'appliquent à la CNA que dans la mesure où la nature particulière de cette institution le permet. Sont en outre réservées les dispositions spéciales concernant la gestion de l'assurance-accidents par la CNA (art. 90 ss.). Art. 65a (nouveau) Actuaire responsable Nommé par le conseil d'administration, l'actuaire responsable occupera la même position et les mêmes fonctions que l'actuaire responsable d'une société d'assurance privée. Art. 65b (nouveau) Personnel Afin d'être complet, le projet rappelle expressément dans la loi les principes essentiels du droit applicable au personnel. Il n'en résulte aucun changement de fond pour le personnel de la CNA. Celui-ci est déjà soumis aux règles du CO en vertu d'un règlement sur les rapports de travail édicté par le conseil d'administration. Par ailleurs, la CNA dispose aujourd'hui déjà de sa propre caisse de pension. Art. 65c (nouveau) Impôts En sa qualité d'établissement de droit public, la CNA est aujourd'hui exonérée des impôts directs. Dès lors qu'elle exerce à titre accessoire certaines activités

commerciales (voir art. 67a), elle doit être assujettie à l'impôt pour ces activités, comme les

4938 autres entreprises. Elle reste cependant exonérée, en vertu de l'art. 80 LPGA, pour tout ce qui a trait à la gestion de l'assurance-accidents. Art. 67a (nouveau) Activités accessoires Al. 1 Let. a: Gestion de cliniques de réadaptation Il est dit expressément que la CNA peut gérer de telles cliniques aux conditions de l'al. 3. Let. b: Traitement de sinistres pour des tiers La CNA a une longue expérience du traitement des sinistres, qu'elle sera autorisée à mettre au service de tiers (voir ch. 3.1.3). Let. c: Développement de produits de sécurité et vente de ces produits Il est juste que la CNA soit autorisée à vendre elle-même les produits de sécurité qu'elle a mis au point et qu'elle puisse financer leur développement de cette manière. Il y a là une incitation à élaborer et à mettre sur le marché de tels produits, qui sont utiles à la prévention des accidents. Pour cela, il faut une base légale expresse. En revanche, la CNA n'a pas le droit de vendre des produits de sécurité élaborés par des tiers, car son statut d'établissement de droit public rendrait une telle activité problématique. Let. d: Conseils et formation en matière de promotion de la santé en entreprises Il n'est pas toujours facile, dans une situation donnée, de distinguer les mesures visant à prévenir les accidents et les maladies professionnels de celles qui concernent la promotion de la santé en entreprise. De très nombreuses entreprises souhaitent donc que les deux aspects soient traités comme un tout. C'est pourquoi le projet autorise explicitement la CNA à offrir contre rémunération des conseils et une formation en matière de promotion de la santé en entreprises. L'al. 2, let. a, demeure réservé. Al. 2 à 4 En matière de prévention des accidents et des maladies professionnels, la CNA remplit des tâches relevant de la puissance publique (art. 85, al. 1). C'est pourquoi le texte proposé exige expressément que les activités accessoires soient compatibles avec les tâches relevant de la puissance publique. Toutes les activités accessoires doivent être autofinancées. Pour les exercer, la CNA doit donc soit gérer elle-même des centres de prestations ayant une comptabilité distincte, soit fonder des sociétés anonymes au sens du CO dont elle possède la majorité des actions et des voix. Les excédents ou les pertes seront portés à l'actif ou au passif d'une réserve séparée de la CNA. Art. 70, al. 3 (nouveau) La CNA sera autorisée à traiter des sinistres pour des tiers (art. 67a, al. 1, let. b). Il s'agit avant tout de cas relevant de la LAA. L'expérience des autorités de surveillance montre que ceux-ci représentent l'essentiel de l'activité des assureurs-LAA. Pour que la CNA puisse accomplir cette tâche, il faut que les autres assureurs-LAA soient habilités à la lui transférer. C'est ce que prévoit la nouvelle disposition. Le

4939 transfert doit faire l'objet d'une autorisation, car les autorités compétentes doivent aussi pouvoir surveiller le traitement des sinistres qu'un assureur a confié à une entité extérieure. Une telle autorisation existe déjà dans l'assurance privée (voir art. 4, al. 2, let. j, LSA). Elle s'impose donc d'autant plus dans cette branche de l'assurance sociale. Le transfert d'une tâche à un autre assureur-LAA soulève des questions de protection des données (par ex. lorsque l'assureur mandaté est amené à connaître les données médicales d'un assuré). Le Conseil fédéral est chargé d'édicter des règles à ce sujet. 4 Conséquences financières 4.1 Pour la Confédération et les cantons L'assurance-accidents est financée par les primes des travailleurs et des employeurs. Les modifications proposées n'ont pas de conséquence directe pour la Confédération, qui n'est concernée que dans sa fonction d'employeur. Compte tenu de la suppression du tarif de primes commun (voir ch. 2.1.3.9) et, partant, de la nécessité de renforcer la surveillance, y compris la possibilité de pro-

noncer des sanctions, l'Office fédéral de la santé publique a besoin de postes de travail supplémentaires. Ce besoin est estimé à six postes à plein temps dès l'entrée en vigueur de la révision (partielle) de la LAA, ce qui générerait des charges financières de l'ordre de un million de francs par année.

4.2 Pour l'assurance-accidents Les modifications suivantes ont des conséquences financières notables pour l'assurance-accidents: – La modification prévue du quantile pour la détermination du gain maximal assuré a pour effet que ce dernier n'aura plus besoin d'être adapté (à la hausse) aussi souvent. De ce fait, les recettes de primes augmenteront aussi moins vite. – La réduction de la rente d'invalidité à l'âge ordinaire de la retraite selon l'AVS en fonction de l'âge au moment de l'accident (réduction linéaire de 50 % lorsque l'accident est survenu entre 25 et 45 ans, art. 20, al. 2ter) aurait, sur la base des chiffres de 2007, réduit les dépenses d'environ 113 millions de francs pour la CNA et de 55 millions de francs pour les assureurs privés. Cela correspond respectivement à 3,5 % et 4 % du volume des primes nettes. – La réduction de la rente d'invalidité à l'âge prévu par l'al. 2 de la disposition transitoire permettrait à la CNA de réduire (réduction unique) sa réserve pour les rentes non encore fixées d'un montant estimé à 500 millions de francs et d'abaisser son capital de couverture d'environ 830 millions de francs. Les assureurs privés estiment ces baisses à respectivement 270 et 230 millions de francs. Les capitaux de couverture ainsi libérés sont réservés au financement de futures allocations de renchérissement ou de nouveaux capitaux de couverture nécessités par des changements des bases de calcul. Comme ces coûts n'auront plus à être financés, les primes augmenteront moins vite que si ces fonds n'avaient pas été libérés.

4940 – Même avec un délai transitoire de dix ans, la CNA et les caisses-maladie devront supporter une charge non quantifiable si le système de la couverture des besoins est introduit pour financer les prestations de courte durée. L'introduction de ce système n'aura en revanche pas d'incidence pour les assureurs privés, qui aujourd'hui déjà appliquent cette méthode de financement. Pour la CNA, elle implique une reconstitution de son capital de couverture pour environ un milliard de francs. Il n'est pas possible d'en évaluer précisément les incidences pour les caisses-maladie. Les autres modifications soit n'ont aucune conséquence financière pour l'assurance-accidents ni, le cas échéant, pour la prévention des accidents, soit ont des conséquences minimales ou des effets non quantifiables, mais insignifiants, par rapport à l'assurance LAA.

4.3 Pour les autres assurances sociales et pour la prévoyance professionnelle Le projet n'a pas de conséquences pour l'AVS, mais il en a pour l'assurance-chômage: aujourd'hui, le montant maximal du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire vaut également pour le calcul des cotisations et des prestations de l'assurance-chômage (art. 3, al. 2, et art. 23, al. 1, LACI). Comme cette dernière continuera de calculer ses cotisations et ses prestations d'après le montant maximal du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire, la réduction à 90 % à 95 % de la fourchette des travailleurs couverts pour le gain intégral se répercutera forcément sur ses recettes et ses dépenses. Etant donné que les rentes maximales en cas d'accidents seront moins élevées après l'abaissement du quantile déterminant pour fixer le gain maximal assuré (art. 15, al. 3), le 2e pilier devra plus souvent compléter les rentes. Le surcoût qui en résultera n'est pas exactement chiffrable, mais il devrait toutefois rester dans des proportions modestes. La réduction de la rente d'invalidité à l'âge ordinaire de la retraite selon l'AVS en fonction de l'âge de l'assuré au moment de l'accident (réduction linéaire de 50 % lorsque l'accident est survenu entre 25 et 45 ans, art. 20, al. 2ter) ne provoquera pas, en cas d'adaptation correspondante des règles de surindemnisation et de coordination de la prévoyance professionnelle obligatoire (voir ch. 2.1.3.2), de dépenses

supplémentaires dans ce domaine pour les caisses de pension. Dans la prévoyance professionnelle surobligatoire, la modification peut par contre engendrer des coûts supplémentaires car une partie de la réduction actuelle des prestations peut être supprimée. La nouvelle réglementation des lésions corporelles semblables aux conséquences d'un accident (art. 6, al. 2) pourra éventuellement décharger l'assurance-maladie sociale.

4941 5 Conséquences économiques Etant donné que, par suite de la réduction des rentes d'invalidité à l'âge ordinaire de la retraite et de la disposition transitoire qui s'y rapporte, les primes augmenteront moins (voir ch. 4.2), la charge sera moindre pour l'économie.

Activités accessoires de la CNA En ce qui concerne les conséquences économiques des activités accessoires de la CNA, il faut considérer d'abord leurs effets sur la concurrence. Parmi les activités énumérées à l'art. 67a, le développement de produits pour la sécurité et la vente de ces produits, le conseil et la formation dans le domaine de la promotion de la santé en entreprise, de même que la gestion de cliniques de réadaptation, sont pratiquement sans effets sur la concurrence, soit parce que le chiffre d'affaires visé est modeste (quelques centaines de milliers de francs, éventuellement quelques millions de francs), soit, comme dans le cas des cliniques de réadaptation, parce qu'il n'y a pas de véritable situation de concurrence. Le traitement de sinistres pour des tiers tend à augmenter l'efficacité de l'assurance-accidents dans son ensemble. L'offre de la CNA permet en particulier aux petits assureurs de rester concurrentiels malgré la complexité croissante de la gestion des sinistres. Il n'y a pas lieu de craindre une distorsion de la concurrence par la CNA, car il n'y a pas de marché pour le traitement intégral des sinistres pour des tiers.

6 Frein aux dépenses Le présent projet ne contient ni dispositions portant sur des subventions, ni crédits d'engagement, ou plafond de dépenses qui entraînent des dépenses uniques de plus de 20 millions de francs ou de nouvelles dépenses périodiques de plus de deux millions de francs; de ce fait, il n'est pas soumis à la disposition constitutionnelle relative au frein aux dépenses (art. 159, al. 3, let. b, Cst.). N'est cependant pas prise en considération l'éventualité très improbable selon laquelle la Confédération serait tenue d'allouer des prestations d'assurance en cas de grand sinistre (voir art. 77a et 90, al. 5).

7 Lien avec le programme de la législature Le projet est annoncé dans le message sur le programme de la législature 2007 à 2011/31.

E. 31

FF 2008 723

4942 8 Rapports avec le droit international 8.1 Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels Adopté par l'ONU en 1966, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (Pacte I) est entré en vigueur pour la Suisse le 18 septembre 1992. Son art. 9 reconnaît le droit de toute personne à la sécurité sociale, qui comprend les assurances sociales. De plus, chaque Etat contractant doit garantir que les droits énoncés dans le Pacte seront exercés sans discrimination aucune, notamment sans discriminations fondées sur la nationalité (art. 2, al. 2). Le projet est compatible avec cet instrument international.

8.2 Instruments adoptés par l'Organisation internationale du Travail (OIT) La Suisse a ratifié, le 16 novembre 1927, la Convention (no 18) sur les maladies professionnelles, 1925. Il y est déclaré que les victimes de maladies professionnelles ont droit à une réparation fondée sur les principes généraux relatifs à la réparation des accidents du travail qui ressortent de la législation de l'Etat ayant ratifié la Convention. En outre, les maladies et les intoxications produites par les substances inscrites dans la Convention sont considérées comme des maladies professionnelles dès lors qu'elles

atteignent des travailleurs appartenant aux industries ou professions également désignées par cet instrument. La Convention (no 19) sur l'égalité de traitement (accidents du travail), de 1925, a été ratifiée par la Suisse le 1er février 1929. Elle oblige tout membre de l'OIT qui l'a ratifiée à accorder aux ressortissants d'un autre Etat membre l'ayant ratifiée qui sont victimes d'un accident du travail sur son territoire le même traitement en matière de réparation qu'à ses propres ressortissants. Le projet est compatible avec les Conventions nos 18 et 19. La Suisse a ratifié, le 18 octobre 1977, la Convention (no 102) concernant la sécurité sociale (norme minimum), de 1952. La partie VI de cet instrument traite des prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Ces prestations doivent notamment compenser l'incapacité de travail, la perte totale ou partielle de la capacité de gain et la perte de moyens d'existence subie par la veuve de la victime. Dans le projet, diverses dispositions ont été adaptées en vue de rendre la LAA compatible avec la Convention no 102 (voir art. 10 et 29 LAA et ch. 2.3.1 ci-dessus).

8.3 Normes de l'Union européenne

L'art. 39 du Traité instituant la Communauté européenne pose le principe fondamental de la libre circulation des travailleurs. La mise en œuvre de ce principe appelle une coordination des régimes nationaux de sécurité sociale (art. 42 dudit Traité). Celle-ci fait l'objet du Règlement no 1408/71 du Conseil relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, texte

4943 qui est complété par le Règlement no 574/72 du Conseil contenant les dispositions d'application. Ces deux instruments ont pour seul objectif d'assurer la coordination des systèmes de sécurité sociale des Etats membres à partir des principes de coordination internationale suivants: égalité de traitement entre les ressortissants d'un Etat membre et ses propres ressortissants, maintien des droits acquis dans les différents Etats membres et versement des prestations dans tout l'espace européen. Par ailleurs, l'art. 137 du Traité instituant la Communauté européenne enjoint à chaque Etat membre de promouvoir et d'améliorer la sécurité et la santé des travailleurs sur leur lieu de travail. Cette disposition a été mise en œuvre au moyen de diverses directives et recommandations. Le droit communautaire ne prévoit aucune harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale. Les Etats membres peuvent déterminer librement, dans le respect des principes de coordination établis par la Communauté européenne, la conception, le champ d'application personnel, les modalités de financement et l'organisation de leur régime de sécurité sociale. Depuis l'entrée en vigueur de l'accord sur la libre circulation des personnes conclu avec la Communauté européenne et ses Etats membres (1er janvier 2002), la Suisse participe au système de coordination européen. Le projet est compatible avec ce système (voir art. 115a LAA).

8.4 Instruments du Conseil de l'Europe

S'agissant des droits économiques et sociaux, la Charte sociale européenne, du 18 octobre 1961, constitue le pendant de la Convention européenne des Droits de l'Homme. Son art. 12 proclame le droit à la sécurité sociale. Il y est dit que les Parties contractantes s'engagent à établir ou à maintenir un régime de sécurité sociale, à faire en sorte qu'il demeure à un niveau satisfaisant, à s'efforcer de le porter progressivement à un niveau plus haut et à prendre les mesures permettant d'assurer l'égalité de traitement entre leurs propres ressortissants et ceux des autres parties contractantes. La Suisse a signé la Charte le 6 mai 1976, mais le Parlement a refusé de la ratifier en 1987, de sorte qu'elle n'est pas impérative pour notre pays. Le contenu matériel de la Charte de 1961 a été actualisé et adapté dans la Charte sociale européenne (révisée) du 3 mai 1996, qui constitue un instrument distinct n'abrogeant pas le précédent. La Charte révisée traite également du droit à la sécurité sociale à son art. 12.

Elle est entrée en vigueur le 1er juillet 1999. La Suisse ne l'a pas ratifiée. Notre pays a ratifié, le 16 septembre 1977, le Code européen de sécurité sociale, adopté le 16 avril 1964. Elle n'a toutefois pas accepté la partie II du Code, consacrée aux soins médicaux. Par contre, elle n'a pas exclu la partie VI relative aux prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles. Le Code est complété par un Protocole, qui établit des normes plus élevées et que la Suisse n'a pas ratifié. Adopté le 6 novembre 1990, le Code européen de sécurité sociale (révisé) est un instrument distinct du Code de 1964, qu'il ne remplace pas. Il contient des normes qui vont plus loin que le Code précédent, notamment un champ d'application personnel plus étendu, de nouvelles prestations et un montant plus élevé pour les prestations en nature. Dans le même temps, le nouveau texte est beaucoup plus souple, en ce sens que les conditions de ratification ont été allégées et

4944 que les normes sont formulées de manière à tenir compte le plus possible des législations nationales. Aucun Etat membre ne l'ayant ratifié à ce jour, le Code révisé n'est pas encore en vigueur.

9 Aspects juridiques

9.1 Constitutionnalité Les modifications apportées par le projet se recouvrent avec les art. 110, al. 1, let. a, et 117 de la Constitution (Cst.). Le projet de révision est donc conforme à la Constitution.

9.2 Forme des actes législatifs Selon l'art. 164, al. 1, Cst., toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit doivent être édictées sous la forme d'une loi fédérale. C'est pourquoi le présent projet de révision de la LAA est soumis à la procédure législative ordinaire.

9.3 Délégation de compétences législatives La compétence d'édicter les règles complémentaires nécessaires à la gestion de l'assurance-accidents obligatoire est déléguée, comme d'ordinaire, au Conseil fédéral. Outre celles qu'il possède déjà, il se voit attribuer de nouvelles compétences dans les domaines suivants: – la fixation du début de l'assurance dans des cas spéciaux (art. 3, al. 1); – les rémunérations et les prestations de remplacement qui doivent être considérées comme salaire ainsi que les conventions sur la prolongation de l'assurance (art. 3, al. 5); – les cas dans lesquels le droit à l'indemnité journalière naît en l'absence de perte de gain (art. 16, al. 1bis); – l'assurance-accidents des personnes au chômage (art. 66, al. 3bis, et art. 92, al. 10); – la détermination du moment à partir duquel l'assuré a droit à l'indemnité pour atteinte à l'intégrité dans des cas spéciaux (art. 24, al. 2, 2e phrase); – la protection des données et la procédure d'autorisation en cas de traitement de sinistres pour un tiers (art. 70, al. 3); – les rechutes et les séquelles tardives ainsi que l'avance des prestations (art. 77, al. 3); – l'attestation de formation pour l'exécution de travaux présentant des dangers particuliers, la réglementation de la formation et la reconnaissance des cours (art. 82a); – les mesures de sécurité propres aux chantiers (art. 83, al. 3);

4945 – les contributions des entreprises étrangères à la prévention des accidents (art. 87a); – la prise en compte du risque effectif dans le calcul de la prime (art. 92, al. 9). Aucune nouvelle compétence législative n'est déléguée au DFI.

4946

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdrukschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (Assurance-accidents et prévention des accidents; organisation et activités accessoires de la CNA) In Bundesblatt Dans Feuille fédérale In Foglio federale Jahr 2008 Année Anno Band 1 Volume Volume Heft 26 Cahier Numero Geschäftsnummer 08.047 Numéro d'affaire Numero dell'oggetto Datum 01.07.2008 Date Data Seite 4877-4946 Page Pagina Ref. No 10 141 908 Die elektronischen Daten der Schweizerischen Bundeskanzlei wurden durch das

Schweizerische Bundesarchiv übernommen. Les données électroniques de la Chancellerie fédérale suisse ont été reprises par les Archives fédérales suisses. I dati elettronici della Cancelleria federale svizzera sono stati ripresi dall'Archivio federale svizzero.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.