

96.460

**Initiative parlementaire.
Personnes invalides à moins de 10 % (Raggenbass)**

Rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé

du 26 novembre 1999

Madame la Présidente,
Mesdames et Messieurs,

Conformément à l'art. 21^{quater}, al. 3, de la loi sur les rapports entre les conseils (LREC), nous vous soumettons le présent rapport, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission vous propose d'approuver le projet de rapport ci-joint.

26 novembre 1999

Au nom de la commission:

Le président, Paul Rechsteiner

Rapport

1 **Rappel des faits**

1.1 **Dépôt de l'initiative parlementaire**

Par un arrêt en date du 19 août 1996, le Tribunal fédéral des assurances (TFA) a mis fin à sa pratique, constante depuis 1944, de ne consentir aucune rente permanente au titre de l'assurance-accidents obligatoire aux personnes dont le degré d'invalidité est inférieur à 10 %. C'est pour cette raison que le conseiller national Raggenbass a déposé le 11 décembre 1996 une initiative parlementaire dont la teneur est la suivante:

«La première phrase de l'art. 18, al. 2, de la LAA doit être complétée comme suit: Est réputé invalide celui dont la capacité de gain subit vraisemblablement une atteinte permanente ou de longue durée à raison d'au moins 10 %.»

1.2 **Déroulement des travaux parlementaires**

Examinant pour la première fois l'initiative Raggenbass le 30 mai 1997, la Commission de la sécurité sociale et de la santé (CSSS) a entendu à cette occasion le conseiller national Deiss en sa qualité de représentant de l'auteur de l'initiative. La commission a décidé par onze voix contre neuf, et trois abstentions, de proposer au Conseil national de donner suite à l'initiative parlementaire.

Le 30 mars 1998, se ralliant par 100 voix contre 60 à la proposition de sa commission, le Conseil national a chargé la CSSS de préparer une proposition de loi.

La commission a réexaminé l'initiative parlementaire les 9 juillet et 19 novembre 1998. Après avoir consulté la CNA et l'Association suisse d'assurances (ASA), qui ont émis un avis positif, la commission a décidé de la soumettre à d'autres autorités et associations intéressées, dans une version toutefois remaniée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Ayant pris connaissance des résultats de la procédure de consultation le 4 février 1999, la commission a approuvé la proposition de modification de la loi par treize voix contre huit. Une minorité de la commission s'est cependant opposée à une entrée en matière, faisant valoir que l'arrêt du Tribunal fédéral des assurances concernait un cas très particulier et n'impliquait nullement que toutes les personnes affligées d'une invalidité d'un degré inférieur à 10 % se verraient désormais accorder une rente.

2 **Considérations**

2.1 **Développement de l'initiative**

La modification de la pratique introduite par le TFA en raison de son arrêt du 19 août 1996 rend nécessaire une modification de la loi pour éviter des injustices entre les incapacités de travail totales, qui implique une franchise de 20 %, et les incapacités partielles, pour lesquelles il n'est même plus exigé une franchise de 10 %. Il y aurait d'autre part une injustice par rapport aux invalidités pour raison de maladie, qui ne donnent droit à une rente AI qu'à partir d'un taux de 40 %.

S'agissant des rentes de très faible montant, outre l'importance disproportionnée des travaux administratifs qu'elles occasionnent, leur allocation rend inutile les efforts aujourd'hui consentis par les assurés concernés pour tenter de compenser eux-mêmes les pertes de gain légères.

Si l'indemnisation des atteintes à l'intégrité a été inscrite en 1984 dans la loi fédérale sur l'assurance-accidents¹ (LAA), c'est notamment pour éviter de verser des rentes pour les atteintes difficilement mesurables (la détermination du degré d'invalidité est souvent plus estimative que mathématique), et de les indemniser une fois pour toutes.

Enfin, l'arrêt du TFA est malvenu dans une période d'explosion des dépenses de santé. L'intervention déposée ne vise pas à réduire les prestations sociales, mais à lutter contre leur extension inconsidérée.

2.2 Degré d'invalidité et droit aux prestations

La détermination du degré d'invalidité est aujourd'hui régie par plusieurs textes législatifs: ainsi, l'art. 18 de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA)², l'art. 28 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI)³ et l'art. 40 de la loi fédérale sur l'assurance militaire (LAM)⁴ définissent pour l'essentiel le degré d'invalidité comme la différence entre le revenu que l'assuré aurait pu obtenir s'il n'avait pas été victime de la maladie ou de l'accident (revenu personne valide) et le revenu qu'il pourrait obtenir sur un marché du travail équilibré (revenu personne invalide). Pour les personnes exerçant une activité lucrative à temps partiel, le résultat de ce calcul est multiplié par le taux d'activité, puisque seul le revenu effectif est concerné. Les conséquences sont très variées sur le plan des rentes accordées. S'agissant de l'assurance-invalidité, l'échelonnement des rentes est relativement grossier: un degré d'invalidité de 40 % ou plus donne droit à un quart de rente, de 50 % ou plus, à une demi-rente, de 66,66 % ou plus, à une rente entière. En matière d'assurance-accidents et d'assurance militaire, en revanche, le système est plus nuancé, et ne connaît pas de seuils prédéfinis.

Le projet de loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)⁵, actuellement examiné par les Chambres, vise notamment à harmoniser les modes de détermination du degré d'invalidité pour toutes les branches des assurances sociales (art. 22).

¹ RS 832.20

² RS 832.20

³ RS 831.20

⁴ RS 833.1

⁵ Affaire n° 85.227

2.3

L'arrêt du Tribunal fédéral des assurances du 19 août 1996

Le 19 août 1996, le Tribunal fédéral des assurances (TFA) a rejeté un recours de droit administratif de la CNA contre un arrêt cantonal et décidé que l'existence d'un degré d'invalidité de moins de 10 % n'excluait pas de prime abord l'allocation d'une rente permanente (ATF 122 V 335 ss). Le TFA a ainsi changé la pratique qui était la sienne depuis 1944⁶.

Une femme souffrant de douleurs persistantes dans la région de l'articulation tibio-tarsienne droite qui ne pouvait plus poursuivre son activité à temps partiel de vendeuse de journaux, tout en étant capable en principe d'accomplir un travail en position assise, s'est vue déterminer un degré d'invalidité de 5,82 %. Alors que son revenu de personne valide se montait à 8543 francs, un revenu d'invalidité pour un travail assis de 6055 francs lui a été proposé. En application de la méthode de calcul mixte, la part de revenu concernée a été fixée à 20 %, soit un degré d'invalidité d'à peine 6 %. La CNA avait conclu à une indemnité unique pour atteinte à l'intégrité de 9720 francs. Avec l'arrêt du TFA, il s'y ajoute maintenant une rente de 34 francs par mois (y compris l'indemnité de renchérissement).

Dans son arrêt, le TFA s'en est tenu à une décision qu'il avait prise peu de temps auparavant dans le domaine de l'assurance militaire (ATF 120 V 368), dans laquelle il s'était écarté de sa pratique constante, pourtant maintes fois confirmée précédemment. Il a fait valoir, d'une part, que contrairement à l'art. 28, al. 1, LAI, ni l'art. 18, LAA, ni l'art. 40 LAM ne fixaient de seuils d'invalidité précis pour l'allocation d'une rente, et d'autre part, que la LAA (art. 35, al. 1) aussi bien que la LAM (art. 46, al. 1) prévoient la possibilité du rachat de rentes de faible montant: en conséquence, a-t-il conclu, il ne fait pas de doute que la LAA admet-elle aussi qu'une invalidité de moins de 10 % puisse donner droit à une rente.

Par ailleurs, le TFA a indiqué qu'il existait a priori un droit à bénéficier d'une rente lorsqu'une atteinte à la santé couverte par l'assurance avait des conséquences négatives réelles sur la capacité de gain de l'assuré⁷. Or, même en application de la LAA et de la méthode de détermination du degré d'invalidité qu'elle prévoit, il est impossible d'exclure l'existence de telles conséquences au seul motif que le degré d'invalidité déterminé est inférieur à 10 %.

2.4

Résultats de la procédure de consultation

Par lettre en date du 17 décembre 1998, la commission a consulté les milieux intéressés sur son projet de modification de l'art. 18, al. 1, LAA. Ceux-ci avaient jusqu'au 22 janvier 1999 pour se prononcer⁸. Alors que l'Union patronale suisse et l'Union suisse des arts et métiers ont réservé un accueil favorable au projet, l'Union syndicale suisse, la Confédération des syndicats chrétiens de Suisse, la Fédération des sociétés suisses d'employés et la Fédération suisse pour l'intégration des handicapés ont exprimé des avis oscillant entre le scepticisme et l'hostilité. Le Tribunal

⁶ Cette pratique a été consacrée pour la première fois dans l'ATFA 1944 p. 112 dans un arrêt publié.

⁷ ATFA 1967 p. 203

⁸ Liste des autorités et associations consultées: voir annexe.

fédéral des assurances, l'Organisation suisse des patients et la Conférence nationale suisse des ligues de la santé n'ont pas souhaité prendre position.

2.4.1 Arguments avancés par les partisans du projet

Les partisans de la modification de la loi font valoir que l'objectif visé par l'initiative parlementaire est conforme à une pratique qui est celle du TFA depuis de longues années, et qu'il s'agit, non pas de démanteler les prestations sociales, mais simplement d'éviter qu'elle ne connaissent une extension excessive. Ils font également valoir qu'il n'y a aucune raison de s'écarter d'une réglementation appliquée depuis plus de 50 ans, qu'il faut éviter de décourager l'initiative individuelle, et que le surcroît de travail administratif lié à l'allocation de rentes pour un degré d'invalidité inférieur à 10 % serait disproportionné. Enfin, les partisans de la modification souhaitent qu'il soit également introduit dans la LAA des seuils pour l'allocation de rentes, sur le modèle de l'assurance-invalidité.

Les critiques émises par différents milieux relativement à la modification de la pratique du TFA concernant les rentes de très faible montant ont été analysées dans un article de Rudolf Wipf⁹. Ces critiques sont les suivantes:

La détermination du degré d'invalidité repose sur des hypothèses. Est invalide toute personne qui, à la suite d'un accident, verra sa capacité de gain vraisemblablement diminuée, définitivement ou pour une longue durée. Le calcul du degré d'invalidité repose sur la comparaison entre deux revenus hypothétiques: le revenu que percevrait la personne si elle était valide et le revenu qu'elle percevra après invalidité. Or, il s'agit là d'un calcul difficile qui n'est en rien comparable avec une simple opération arithmétique, et tout porte à croire que les écarts varient aujourd'hui entre plus 10 à 20 % et moins 5 à 10 %. Fixer un degré d'invalidité à 5,82 % (ou même 6 %) laisse entendre qu'il existe dans ce domaine une méthode permettant une précision scientifique, ce qui n'est pas le cas.

Selon la volonté clairement exprimée du législateur, une rente d'invalidité ne doit être consentie qu'en présence d'une atteinte perceptible à la capacité de gain¹⁰. Si les efforts précédemment accomplis afin d'ancrer ce principe dans la loi, par exemple dans le projet de LAMA, ont échoué, c'est que certains craignaient que l'introduction d'une réglementation explicite n'entraîne automatiquement une demande d'allocation pour toute invalidité supérieure à 10 %. Après avoir au début accepté d'allouer des rentes de très faible montant pour des atteintes de faible gravité, le Tribunal fédéral des assurances a ensuite modifié sa pratique dans ce domaine. Cette jurisprudence, selon laquelle une invalidité inférieure à 10 % ne donnait pas droit à une rente, est restée incontestée pendant plus d'un demi-siècle, notamment par la doctrine. A quoi s'ajoute qu'il est prévu depuis l'entrée en vigueur de la LAA une indemnité équitable pour atteinte à l'intégrité (art. 24 LAA).

On peut douter que de faibles atteintes, inférieures à 10 %, entraînent une invalidité permanente. Lorsqu'elles sont légères, les conséquences d'un accident n'entraînent

⁹ Rudolf Wipf, Die Invalidenrenten im UVG: Existenzsicherung oder Trinkgeld?, SZS 1997/1, Lucerne.

¹⁰ Morger, Die Invaliditätsschätzung nach dem UVG, in plädoyer 1/1984, d'après Rudolf Wipf.

pas généralement d'incapacité effective de travail ou de gain¹¹. La plupart du temps, en effet, l'assuré qui reprend son travail s'habitue au bout d'un certain temps à son handicap, et tout porte à croire qu'il pourra, sinon faire en sorte de neutraliser les conséquences économiques, du moins les assumer.

Même en observant strictement le principe de légalité, rien n'indique que l'on doive compenser absolument toutes les diminutions de la capacité de gain lorsqu'elles sont inférieures à 10 %, d'autant que les accidentés sont de toute façon souvent mieux traités que les malades. Au contraire, une telle pratique serait en contradiction grossière avec les dispositions de l'assurance-invalidité, qui présupposent un degré d'invalidité minimum de 40 %. Rappelons aussi que la LAA fait supporter une franchise de 20 % aux assurés victimes d'une incapacité de travail totale, donc aux invalides les plus gravement atteints, ce qui signifie que l'assureur ne verse que 80 % du revenu perçu avant l'accident¹²: la perte subie peut donc être considérable. C'est dire s'il paraît légitime d'imposer aux assurés de supporter eux-mêmes les conséquences d'une invalidité d'un degré inférieur à 10 %.

En accord avec cette pratique cinquantenaire, la doctrine s'appuie sur deux principes fondamentaux du droit des assurances sociales, à savoir le caractère de ce qui est supportable et l'obligation de minimiser les dommages. Lorsqu'un accident entraîne une certaine incapacité de gain, l'assuré a l'obligation de réduire le degré d'invalidité dans les limites de ce qui est supportable: en conséquence, fixer un seuil pour l'allocation d'une rente d'invalidité ne contrevient aux droits fondamentaux de l'assuré.

S'agissant de l'allocation d'une rente, il se pose toujours la question de savoir jusqu'où il revient à l'Etat d'intervenir, et jusqu'où on peut demander à l'assuré d'assumer les conséquences de ce qui lui arrive. Il ne s'agit pas d'ailleurs ici de considérations exclusivement financières: il faut aussi s'interroger sur les effets que l'allocation d'une rente permanente pourraient avoir sur la personnalité de son bénéficiaire. A long terme, en effet, la dépendance à l'égard de l'AI pourrait en effet fort bien avoir des conséquences négatives, en portant atteinte au bien-être de¹³.

2.4.2 Arguments avancés par les opposants au projet

Les opposants au projet sont de l'avis que l'arrêt du TFA concerne sur un cas très particulier, et ne constitue donc pas une modification générale de la pratique. En indiquant que l'allocation d'une rente pour un degré d'invalidité inférieur à 10 % «n'exclut pas de prime abord l'allocation d'une rente de durée indéterminée . . .», le tribunal précise à l'évidence que l'allocation d'une rente permanente pour une invalidité faible constitue l'exception plutôt que la règle. Ainsi, s'il est certain qu'il n'y aura pas non plus à l'avenir de droit automatique à une rente en cas d'invalidité inférieure à 10 %, il faut cependant que cette possibilité continue de subsister. Les raisons suivantes s'opposent à la modification prévue.

¹¹ A. Rumo-Jungo, Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Sozialversicherungsrecht, Bundesgesetz über die Unfallversicherung, 2. Auf., d'après Rudolf Wipf.

¹² Au maximum 90 % du gain assuré, en combinaison avec une rente AI (rentes dites complémentaires: art. 20, al. 2, LAA).

¹³ Murer, loc. cit. 301 et en particulier 306 ss, d'après Rudolf Wipf.

La suppression des rentes pour un degré d'invalidité inférieur à 10 % toucherait en premier lieu les personnes exerçant une activité à temps partiel, puisque le montant de la rente est fonction du revenu. Comme le degré d'invalidité est multiplié par le taux d'activité, il est évidemment plus faible pour ceux qui exercent une activité lucrative à temps partiel. Or, près de 85 % des personnes exerçant une activité à temps partiel en Suisse sont des femmes: la modification proposée aurait pour conséquence une discrimination indirecte des femmes.

Le principe de l'obligation de minimiser les dommages s'applique également aux invalidités partielles. Si une personne a fait tout ce qui était en son pouvoir pour réduire les dommages au minimum possible, notamment acceptant une activité moins qualifiée, avec perte de revenu, il serait injuste de lui refuser en plus une rente au seul motif que celle-ci est d'un faible montant. Refuser une rente à toutes les accidentés victimes d'une invalidité faible équivaldrait à les soupçonner de ne pas avoir respecté leur obligation de minimiser les dommages.

Affirmer que les rentes d'invalidité de faible importance deviendraient sans effet après une phase d'adaptation ne plaide moins pour une non-allocation que pour une allocation limitée dans le temps. En outre, toute rente LAA allouée peut faire en tout temps l'objet d'une révision si les conditions initiales qui ont présidé à son allocation ne sont plus réunies.

Le problème du flou qui entoure la détermination du degré d'invalidité se pose dans tous les cas, et ne devrait pas conduire à supprimer d'entrée de jeu la possibilité d'allouer des rentes de faible montant: après tout, il serait également concevable que dans un cas donné, un degré d'invalidité estimé à moins de 10 % ait été sous-évalué.

On peut douter que supprimer les rentes pour une invalidité d'un degré inférieur à 10 % se traduise par une incitation à compter davantage sur soi-même: au contraire, une telle mesure risque d'encourager certains assurés à tenter par tous les moyens d'accroître leur degré d'invalidité.

Techniquement, rien ne justifie une différence de traitement entre assurés soumis à l'assurance-accidents et assurance soumis à l'assurance militaire: ainsi, si la LAA devait être modifiée, la LAM devrait l'être également. D'autre part, au lieu de prévoir un seuil minimal pour l'allocation d'une rente, il vaudrait mieux prévoir une allocation limitée dans le temps, ou une réglementation applicable aux cas de rigueur. De plus, il paraît disproportionné de traiter ce problème à part dans le cadre d'une révision partielle de la LAA: il vaudrait mieux traiter la question des rentes de faible montant dans le cadre des travaux législatifs consacrés à la LPGA, en recherchant une solution cohérente pour toutes les branches des assurances sociales, LAI et LPP comprises. Enfin, dans ce contexte et du point de vue des personnes handicapées, il semble plus urgent d'affiner l'échelonnement et d'abaisser le degré minimum d'invalidité pour les rentes d'invalidité versées au titre de la LAI et de la LPP que de supprimer dans la LAA la possibilité d'allouer une rente pour une invalidité d'un degré inférieur à 10 %.

Enfin, les opposants au projet de modification considèrent que supprimer a priori l'allocation d'une rente pour une invalidité d'un degré à 10 % constituerait un démantèlement des prestations sociales. Ainsi, un degré d'invalidité de 8 %, par exemple, entraîne tout de même une perte de 400 francs par mois pour un revenu mensuel moyen de 5000 francs: on ne saurait qualifier une telle perte d'insignifiante.

3

Explications relatives au projet

La modification proposée de l'art. 18, al. 1, LAA interdira d'une manière générale qu'une rente soit allouée au titre de l'assurance-accidents pour une invalidité d'un degré inférieur à 10 %. Il s'agit par là d'éviter que l'arrêt du TFA du 19 août 1996 ne joue un rôle de précédent, avec cette conséquence de voir allouées désormais des rentes de très faible montant en matière d'assurance-accidents.

A la différence de ce que prévoyait le texte de l'initiative parlementaire Raggenbass, la définition de l'invalidité (al. 2) demeure inchangée: simplement, il n'y aura désormais de droit à une rente qu'à partir d'un degré d'invalidité d'au moins 10 %. Ainsi la notion d'invalidité et le droit à la rente demeurent-ils parfaitement distincts, conformément d'ailleurs à ce qui est prévu dans la LAI, où l'invalidité est définie à l'art. 4, et le droit à une rente, à l'art. 28.

Dans les dispositions transitoires de l'art. 118, al. 5 (*nouveau*), il est précisé que les rentes allouées à ce jour pour une invalidité inférieure à 10 % ne seront pas concernées par la modification. Il n'y a pas lieu en effet d'agir ici, compte tenu du nombre extrêmement réduit de rentes de très faible montant allouées à ce jour.

4

Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

Selon les estimations de la CNA, la modification de l'art. 18 LAA telle qu'elle est proposée par la commission pourrait permettre d'économiser deux à trois millions de francs par an, sur des dépenses totales de près de six milliards de francs par an. Il ne devrait pas y avoir d'effets sur l'état du personnel.

5

Constitutionnalité

L'arrêté fédéral s'appuie sur l'art. 117 de la Constitution fédérale, qui confère à la Confédération la compétence générale de mettre sur pied un système d'assurance-accidents.

Liste des autorités et associations consultées

Tribunal fédéral des assurances (TFA)

Union patronale suisse

Union suisse des arts et métiers (USAM)

Union syndicale suisse (USS)

Confédération des syndicats chrétiens de Suisse (CSC)

Fédération des sociétés suisses d'employés (FSE)

Fédération suisse pour l'intégration des handicapés (FSIH)

Association suisse Pro Infirmis

Pro Mente Sana

Organisation suisse des patients

Conférence nationale suisse des ligues de la santé (GELIKO)