



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI

Office fédéral de la santé publique OFSP

Unité de direction Assurance-maladie et accidents

Rapport explicatif

Modification de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) en vue du financement de la Fondation Fonds d'indemnisation pour les victimes de l'amiante (Fondation EFA)

Entrée en vigueur prévue au plus tôt le 1^{er} janvier 2026

Berne, octobre 2023

Table des matières

1. Contexte	3
1.1 Nécessité d’agir	3
1.2 Solutions étudiées et solution retenue	4
2. Droit comparé	6
3. Grandes lignes du projet.....	7
4. Commentaire de l’art. 67b LAA (nouveau).....	7
5. Conséquences financières	8
5.1 Conséquences pour la Confédération.....	8
5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne	8
5.3 Conséquences économiques.....	8
6. Aspects juridiques.....	8
6.1 Constitutionnalité	8
6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse	8
6.3 Forme de l’acte à adopter	9

1. Contexte

1.1 Nécessité d'agir

L'amiante a longtemps été présente dans divers matériaux destinés à la construction et à l'industrie. Des produits contenant de l'amiante ont en particulier été utilisés dans les bâtiments construits entre 1950 et 1970. Étant donné que même de faibles concentrations de poussière d'amiante dans l'air peuvent favoriser l'apparition de cancers du poumon, la Confédération a interdit cette substance en 1989¹. On estime toutefois que jusqu'à 170 personnes continuent de développer un mésothéliome malin chaque année en Suisse après avoir inhalé une quantité cancérigène de fibres d'amiante. L'exposition à cette substance peut parfois remonter à très longtemps avant le développement de la maladie. Une condition du droit à des prestations de l'assurance-accidents obligatoire au sens de la loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA)² est d'avoir été exposé à l'amiante dans le cadre professionnel. Faute de remplir cette condition, quelque 20 à 30 malades par année ne peuvent prétendre à des prestations de la LAA, mais uniquement à celles, nettement moins généreuses, de l'assurance obligatoire des soins et de l'assurance-invalidité.

Le Tribunal fédéral a confirmé à plusieurs reprises le délai de prescription absolu de dix ans prévu par la loi du 14 mars 1958 sur la responsabilité³. Dans un arrêt de 2010, il a ainsi réaffirmé sa pratique de longue date et statué, en ce qui concerne les prétentions de la famille d'une victime de l'amiante décédée à l'encontre l'employeur et de la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (Suva), que les droits des plaignants étaient prescrits⁴. La famille en question a porté l'affaire devant la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) en se fondant notamment sur l'art. 6, par. 1, de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH)⁵, à savoir le droit à un procès équitable. Dans l'arrêt⁶ qu'elle a rendu, la CrEDH a conclu à une violation de l'article précité, affirmant que l'application des règles de péremption et de prescription n'était pas proportionnée en l'espèce. En effet, l'application systématique de ces dispositions aux victimes de maladies qui – comme dans le cas de l'amiante – ne peuvent être diagnostiquées que plusieurs années après les faits les ayant provoquées prive ces victimes de toute possibilité de faire valoir leurs droits en justice⁷. La création de la fondation Fonds d'indemnisation pour les victimes de l'amiante (fondation EFA, voir point 1.2 ci-dessous) permet d'offrir aux personnes concernées une alternative au recours à la voie judiciaire. L'arrêt de la CrEDH n'exclut pas une telle solution.

¹ Cette information est accessible sur : www.ofsp.admin.ch > Vivre en bonne santé > Environnement & santé > Produits chimiques > Produits chimiques de A-Z > L'amiante.

² RS **832.20**

³ RS **170.32**

⁴ ATF **136** II 187

⁵ RS **0.101**

⁶ Arrêt de la CrEDH du 11 mars 2014, affaire Howald Moor et autres c. Suisse

⁷ « Par ailleurs, même si elle est convaincue des buts légitimes poursuivis par les règles de péremption ou de prescription appliquées, à savoir notamment la sécurité juridique, la Cour s'interroge sur le caractère proportionné de leur application à la présente espèce. En effet, elle admet, comme le soutiennent les requérantes, que l'application systématique de ces règles à des victimes de maladies qui, comme celles causées par l'amiante, ne peuvent être diagnostiquées que de longues années après les événements pathogènes, est susceptible de priver les intéressés de la possibilité de faire valoir leurs prétentions en justice » (Arrêt de la CrEDH du 11 mars 2014, affaire Howald Moor et autres c. Suisse, ch. 77).

1.2 Options étudiées et solution retenue

Première table ronde 2015-2016

Pour respecter les obligations découlant de la CEDH et de l'arrêt de la CrEDH, le chef du Département fédéral de l'intérieur, le conseiller fédéral Alain Berset, a mis en place une table ronde en 2015. Des représentants de l'économie et de la politique se sont réunis sous la direction de l'ancien conseiller fédéral Moritz Leuenberger afin de trouver une solution permettant d'apporter un soutien financier aux victimes et à leurs proches.

Le 30 novembre 2016, les participants à cette table ronde ont adopté un rapport final⁸, qui contenait une proposition détaillée pour indemniser les victimes de l'amiante ainsi qu'un projet concret de fonds destiné à financer cette indemnisation. Peu de temps après, la fondation EFA était formellement créée. L'objectif était en particulier de verser des indemnités aux personnes qui, en raison de la prescription de leurs droits, n'étaient pas en mesure d'obtenir une indemnisation par la voie judiciaire. Les premières indemnisations ont été versées en juillet 2017. Une autre étape importante a été la décision d'allonger de dix à vingt ans les délais de prescription des actions récursoires en cas de dommages corporels. Le Parlement a adopté à cet effet la modification du 15 juin 2018 du code des obligations (révision du droit de la prescription)⁹.

Lors des travaux de la table ronde en 2016, les besoins financiers ont été estimés à quelque 100 millions de francs pour les dix premières années, soit jusqu'en 2025. Le fonds a été alimenté par des versements volontaires pour un montant d'environ 26 millions de francs, effectués entre autres par l'Association suisse d'assurances, des entreprises ferroviaires, des entreprises de transformation de l'amiante et des commissions professionnelles paritaires. Faute de base légale, la Suva n'a pas pu effectuer de versements.

Les années suivantes, les demandes d'indemnisation ont été moins nombreuses que prévu, de sorte que la fondation dispose aujourd'hui encore d'environ 11 millions de francs.

Entretiens de solidarité à partir de 2021

Dès le début, le financement de la fondation EFA s'est révélé très difficile. Depuis 2020, la fondation n'a pas pu obtenir les contributions importantes qui auraient été nécessaires compte tenu du nombre élevé de cas. Le mode de financement doit par conséquent être revu. Fin 2021, des entretiens de solidarité ont eu lieu avec la participation du président de la Confédération Guy Parmelin et du conseiller fédéral Alain Berset. Le but était de rappeler aux milieux économiques leur responsabilité sociale et d'obtenir de nouvelles contributions pour la fondation EFA.

Bien que la nécessité de soutenir les victimes de l'amiante et leurs proches reste incontestée, rares sont les participants aux entretiens à avoir manifesté une volonté de

⁸ Le rapport final est accessible sur : www.ofsp.admin.ch > Vivre en bonne santé > Environnement & santé > Polluants de l'habitat > Polluants d'intérieur et problèmes de santé > Table ronde sur l'amiante.

⁹ RO 2018 5343

prendre part à cet effort. Les appels aux contributions à la fondation sont restés lettre morte.

La poursuite de l'exploitation de la fondation EFA requiert des moyens financiers compris entre 25 et 50 millions de francs d'ici 2030. Ce besoin de financement se justifie également par les dépenses supplémentaires qu'entraîne la modification du 9 novembre 2016¹⁰ de l'ordonnance du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accidents (OLAA)¹¹. En effet, depuis l'ajout de l'art. 36, al. 5, OLAA, les personnes qui développent un mésothéliome ou d'autres tumeurs dont l'évolution est tout aussi défavorable en termes de survie ont droit à une indemnité pour atteinte à l'intégrité physique dès l'apparition de la maladie. Le règlement d'indemnisation de la fondation EFA du 9 mai 2017¹² reprend cet élément et, en raison de la prolongation du délai de prescription dans le code des obligations, retient 1996 comme l'année à partir de laquelle la fondation peut verser des indemnités.

Solution retenue

L'idée d'alimenter le fonds d'indemnisation par la Suva, qui avait été avancée par plusieurs représentants de l'économie lors des entretiens de solidarité, a été retenue par la suite. Un tel mode de financement permettrait d'obtenir une solidarité maximale de l'ensemble de l'économie productive suisse.

Conformément au principe de la mutualité énoncé à l'art. 61, al. 2, LAA, les recettes de la Suva peuvent uniquement être utilisées à des fins d'assurance, une distribution des bénéfices étant interdite¹³. Selon le principe d'équivalence qui en découle, les fonds nécessaires au paiement des dépenses (prestations d'assurance, frais administratifs et dépenses pour la prévention des accidents) doivent être couverts par les primes, le produit du capital et les recettes provenant des actions récursives contre le tiers responsable¹⁴. Un équilibre doit exister entre les primes nettes et les prestations d'assurance. Enfin, les recettes des primes nettes d'une branche d'assurance doivent obligatoirement être utilisées pour financer les prestations d'assurance de cette dernière. Ces principes s'appliquent par analogie aux frais administratifs (art. 109, al. 2 et 3, et 114, al. 1, OLAA).

Une analyse a montré que la Suva est en mesure de verser des contributions à la fondation EFA. Celles-ci seraient d'intérêt public, proportionnées et respecteraient la neutralité concurrentielle. Enfin, elles ne menaceraient en aucun cas l'activité principale de la Suva. Ces contributions seraient financées par les excédents de recettes de l'assurance obligatoire contre les accidents et les maladies professionnelles au sens de l'art. 63, al. 5, let. f, LAA, et non par les recettes de primes nettes à affectation liée et les suppléments de primes.

¹⁰ RO 2016 4393

¹¹ RS 832.202

¹² Le règlement d'indemnisation est accessible sur : www.stiftung-efa.ch/fr > À propos > La fondation > Documents importants > Fondamentaux.

¹³ LÄUBLI / ZIEGLER, BSK sur l'art. 61 LAA, N 12

¹⁴ GERBER/GÄCHTER, BSK sur l'art. 92 LAA, N 37

1.3 Relation avec le programme de la législature

Le projet n'est annoncé ni dans le message du 29 janvier 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹⁵, ni dans l'arrêté fédéral du 21 septembre 2020 sur le programme de la législature 2019 à 2023¹⁶.

L'introduction de cette nouvelle disposition de loi est indiquée, car les besoins de financement de la fondation EFA ne sont pas garantis pour les prochaines années. Une action rapide s'impose si l'on entend éviter que la fondation se retrouve à court de ressources financières avant d'avoir rempli sa mission et garantir les besoins des victimes de l'amiante.

2. Droit comparé

De nombreux pays ont reconnu la dangerosité des fibres d'amiante et en ont interdit l'utilisation. Une interdiction totale de l'amiante est ainsi en vigueur depuis 2005 dans l'Union européenne (UE)¹⁷, plusieurs États membres ayant déjà pris une mesure de ce type auparavant. L'UE s'efforce actuellement d'élaborer une « stratégie européenne pour l'élimination totale de l'amiante ». Une proposition législative est envisagée dans ce cadre pour la reconnaissance des maladies d'origine professionnelle, comprenant toutes les pathologies connues liées à l'amiante, avec des exigences minimales pour les procédures de reconnaissance et des normes minimales pour l'indemnisation des victimes de maladies professionnelles liées à l'amiante¹⁸. La demande porte également sur la création d'associations de patients et de groupes syndicaux pour les victimes de maladies liées à l'amiante afin de pouvoir soutenir les personnes concernées et leur famille, ainsi que sur une augmentation des financements nationaux destinés à indemniser les victimes de maladies liées à l'amiante afin de garantir une couverture suffisante des coûts directs, indirects et humains de la maladie¹⁹.

Les États ont fixé de différentes façons les éventuelles indemnisations. La France, par exemple, a elle aussi retenu la solution d'un Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) qui permet de faire valoir un droit éventuel de manière non bureaucratique via un site Internet. Lorsqu'elle est accordée, l'indemnisation se fait par le versement de montants forfaitaires. Depuis la première indemnisation en 2003, le FIVA a indemnisé plus de 100 000 demandeurs pour un montant de plus de 7 milliards d'euros²⁰.

¹⁵ FF 2020 1709

¹⁶ FF 2020 8087

¹⁷ [Conséquences de l'amiante sur la santé des travailleurs - Consilium \(europa.eu\)](#) ; consulté le 17.10.2023

¹⁸ [Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2021 contenant des recommandations à la Commission sur la protection des travailleurs contre l'amiante \(2019/2182\(INL\)\)](#), 2022/C 184/03 ; consulté le 17.10.2023.

¹⁹ [Résolution du Parlement européen du 20 octobre 2021 contenant des recommandations à la Commission sur la protection des travailleurs contre l'amiante \(2019/2182\(INL\)\)](#), 2022/C 184/56 ; consulté le 17.10.2023.

²⁰ [Victimes de l'amiante et indemnisation, êtes-vous éligible ? \(fiva.fr\)](#) ; consulté le 17.10.2023.

3. Grandes lignes du projet

L'ajout d'un art. 67*b* LAA est nécessaire pour créer les conditions juridiques permettant à la Suva d'effectuer des paiements à la fondation EFA.

Comme expliqué précédemment, il n'est pas possible d'utiliser à cette fin les ressources qui servent à financer l'activité principale de la Suva, c'est-à-dire les recettes provenant des primes nettes et des suppléments de primes visés à l'art. 92 LAA. Un soutien financier de la Suva à la fondation EFA ne peut donc se faire qu'en utilisant les excédents de recettes au sens de l'art. 63, al. 5, let. f, LAA, et exclusivement à partir des excédents de l'assurance contre les accidents et les maladies professionnels. Conformément à cette dernière disposition, la décision définitive concernant un soutien financier et la fixation de son montant relèvent de la compétence du conseil de la Suva.

4. Commentaire de l'art. 67*b* LAA (nouveau)

Le nouvel art. 67*b* LAA a pour but de garantir le financement de la fondation EFA, l'économie n'ayant pas apporté suffisamment de capital à cette dernière.

L'art. 67*b* LAA prévoit à l'al. 1 la possibilité pour la Suva de soutenir financièrement la fondation EFA. L'al. 2 précise que ce soutien financier provient exclusivement des excédents de recettes, visés à l'art. 63, al. 5, let. f, qui résultent de l'assurance obligatoire contre les accidents et les maladies professionnels.

La Suva est, en vertu de la loi, l'assureur-accidents pour certains secteurs économiques (art. 66 LAA), et notamment pour ceux qui sont concernés par l'utilisation de l'amiante. L'exposition à l'amiante susceptible de provoquer une maladie résulte directement ou indirectement de l'activité des secteurs économiques soumis à ce monopole partiel. À ce titre, un lien étroit existe entre les prestations de la Suva et celles de la fondation EFA.

Les excédents de recettes peuvent notamment provenir des produits du capital, une fois que tous les besoins de financement ont été couverts (financement de la rémunération des capitaux de couverture de rentes, financement des allocations de rachat obligatoires, constitution des fonds propres prévus par la loi et déterminés par la Suva). De tels excédents peuvent résulter à la fois de l'assurance contre les accidents et les maladies professionnels et de l'assurance contre les accidents non professionnels. Alors que la première est financée par les employeurs – et donc par les entreprises –, la seconde l'est par les salariés.

Il ressort de ces explications que seuls les excédents de recettes de l'assurance contre les accidents et les maladies professionnels doivent être utilisés pour financer la fondation EFA. Cette dernière a été créée pour servir de substitut dans les situations où il est impossible de faire valoir la responsabilité des entreprises en justice. Une utilisation de l'excédent de recettes de l'assurance contre les accidents non professionnels reviendrait à faire financer la fondation par les salariés, et non par les entreprises. Étant donné que les salariés, à la différence des entreprises, ne sauraient être tenus pour responsables des pathologies dues à l'exposition à l'amiante et que celles-ci ne sont pas des accidents, les ressources utilisées pour financer la fonda-

tion doivent provenir exclusivement de l'assurance contre les accidents et les maladies professionnels. Une égalité de traitement entre les employeurs et les salariés ne serait pas objectivement fondée dans ce cas.

5. Conséquences financières

5.1 Conséquences pour la Confédération

L'introduction du nouvel art. 67b LAA n'entraîne pas de coûts supplémentaires pour la Confédération. La Suva est un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique et d'une comptabilité propre (art. 61 LAA).

5.2 Conséquences pour les cantons et les communes, ainsi que pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne

La modification prévue de la LAA n'a aucune conséquence pour les cantons et les communes, ni pour les centres urbains, les agglomérations et les régions de montagne.

5.3 Conséquences économiques

La modification de la loi n'aura pas de conséquences pour l'économie nationale. L'utilisation des excédents de recettes de la Suva n'aura aucun impact sur les primes d'assurance.

6. Aspects juridiques

6.1 Constitutionnalité

Selon l'art. 117, al. 1, Cst., la Confédération légifère sur l'assurance-maladie et sur l'assurance-accidents. Le présent projet se fonde sur cette disposition.

6.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

Depuis l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002, de l'accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (Accord sur la libre circulation des personnes, ALCP)²¹, la Suisse applique les règles de coordination des systèmes nationaux de sécurité sociale mises en place par l'UE, ainsi que le rappelle l'art. 115a LAA.

Ces règles ne prévoient pas d'harmonisation des systèmes nationaux de sécurité sociale. Les États membres peuvent fixer eux-mêmes les modalités de leurs systèmes de sécurité sociale, notamment les prestations d'un régime d'assurance sociale et leurs conditions d'octroi, dans le respect des principes de coordination du droit européen. La Suisse et les autres pays de l'Association européenne de libre-échange (AELE) sont soumis aux mêmes règles en vertu de la Convention du 4 janvier 1960 instituant l'AELE (Convention AELE)²². L'un de ces principes de coordination est le

²¹ RS 0.142.112.681

²² RS 0.632.31

principe de l'égalité de traitement, expressément énoncé à l'art. 4 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale²³. En vertu de ce principe, les ressources financières que la Suva verse à la fondation EFA doivent être utilisées de manière non discriminatoire. Conformément à son règlement, tel est le cas en l'espèce.

De plus, la Convention du 9 septembre 2021 sur la coordination de la sécurité sociale entre la Confédération suisse et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord²⁴, applicable provisoirement depuis le 1^{er} novembre 2021 et entrée définitivement en vigueur le 1^{er} octobre 2023, prévoit un régime de coordination similaire à celui défini dans l'ALCP et la Convention AELE.

Par ailleurs, la Suisse est liée par divers instruments internationaux normatifs en matière de sécurité sociale, à savoir, en particulier, le Code européen de sécurité sociale du Conseil de l'Europe²⁵ et la Convention n° 102 concernant la norme minimum de la sécurité sociale de l'Organisation internationale du travail²⁶. Ces conventions ne contredisent pas la possibilité pour un assureur-accidents d'apporter un soutien financier à une fondation.

Il résulte de ce qui précède que le présent projet est compatible avec les obligations internationales de la Suisse.

6.3 Forme de l'acte à adopter

Le champ d'activité de l'établissement de droit public requiert une base légale formelle²⁷. Le financement de la fondation EFA par la Suva, proposé ici, élargit le champ d'activité de cette dernière. Le présent projet doit par conséquent être mis en œuvre dans la LAA.

²³ RS **0.831.109.268.1**

²⁴ RO **2021** 818

²⁵ RS **0.831.104**

²⁶ RS **0.831.102**

²⁷ ATF **138** I 378