

L'urgence d'une révision de la législation en matière d'assurance militaire

Autor(en): **Silberroth**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse**

Band (Jahr): **35 (1943)**

Heft 2

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-384343>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

ans; les interventions de l'Etat ont permis de les atténuer en partie. Mais nous n'avons aucune garantie que l'évolution ultérieure se poursuive d'une manière aussi satisfaisante. De même, nous ne pouvons dire dans quelle mesure les « injections inflationnistes » (auxquelles les dépenses exigées par la défense nationale économique et militaire sont assimilables) contribuent à l'activité économique et les réactions qui peuvent se produire lorsque ces injections prendront fin.

D'autre part, il ne faut pas oublier que nous vivons en régime d'économie dirigée, encore que cette planification, improvisée, soit insuffisante et certainement plus bureaucratique qu'elle ne le serait en temps normal. Quoi qu'il en soit, même les adversaires les plus résolus de l'économie dirigée doivent reconnaître que c'est à elle seule — si l'on fait abstraction des graves injustices résultant du manque de planification dans le domaine social — que nous devons d'avoir pu résister comme nous l'avons fait jusqu'à maintenant aux difficultés.

L'urgence d'une révision de la législation en matière d'assurance militaire.

Par M^e Silberroth, avocat à Davos.

I. Introduction.

Depuis le début de la guerre, des plaintes ne cessent de s'élever quant à la pratique de l'assurance militaire (A.M.): cette dernière est devenue, en quelque sorte, un foyer d'infection dans notre organisme d'Etat. Rien d'étonnant, dans ces conditions, que la réforme de la loi sur l'assurance militaire, soit à l'ordre du jour des associations de juristes, de même que de l'Assemblée fédérale.

C'est ainsi qu'au cours de l'assemblée de la Société suisse des juristes¹, du 12 septembre 1942, deux exposés, l'un du D^r Hermann

¹ La presse ouvrière ne porte guère d'intérêt aux assemblées de la Société suisse des juristes — qu'il ne faut pas confondre avec celles de la Fédération suisse des avocats — en quoi elle a tort. En effet, cet important collège de juristes a exercé une influence essentielle sur l'évolution du droit suisse, contribué à la suppression de dispositions législatives désuètes et élaboré, en vue du remplacement de celles-ci, des projets de lois modernes et meilleures. A une époque où le droit est bafoué, parce que le monde, reniant tout sentiment humain et s'adonnant à un nationalisme exacerbé, est actuellement en proie à une bestialité sans frein, l'assemblée de la Société suisse des juristes devait revêtir une signification toute particulière. On en vit le témoignage non seulement dans le sérieux et la dignité qui inspirèrent les délibérations — les participants étaient réunis sous la devise « le droit doit rester le droit » —, mais encore dans la noblesse de pensée dont firent preuve les divers orateurs. Ce fut notamment le cas du président de la société, D^r Auguste Simonius, profes-

Kistler², juge au Tribunal fédéral des assurances, de Lucerne, l'autre du Dr Maurice Rouillet³, privat-docent, de Genève, ont fait l'objet de discussions animées et que le Conseil national s'est occupé, lors de sa session de septembre, de deux postulats, présentés par MM. Kägi, de Zurich, et Rittmeyer, de St-Gall, ainsi que d'une motion de M. Bircher, d'Aarau. Dans plusieurs de ses rapports d'exercice, adressés à l'Assemblée fédérale, le Tribunal fédéral des assurances (T.F.A.) a souligné l'urgence d'une révision de la loi concernant l'assurance militaire (L.A.M.), émis des propositions détaillées à cet effet et offert, avec une insistance non dissimulée, sa collaboration en vue d'une telle révision.

Il n'existe donc aucune divergence de vues quant à la nécessité et à l'urgence d'une révision de la L.A.M.; en revanche, pour ce qui a trait au but, au caractère et à la portée financière de cette révision, il règne un chaos indescriptible⁴.

seur à Bâle, qui prononça un discours d'ouverture émaillé de formules saisissantes de vérité.

En outre, dans une plaquette offerte par la Faculté de droit de l'Université de Bâle, à l'occasion de la 76^e assemblée annuelle de la Société suisse des juristes, le doyen de ladite faculté, professeur Erwin Ruck, s'exprime en ces termes émouvants, qui résonnent comme la proclamation d'une « magna charta » (loi anglaise, de 1215, qui a jeté les fondements de l'Etat): « Puisse la Société suisse des juristes être en mesure de continuer, en tant qu'organe de la conscience juridique suisse, à exercer une influence sur l'élaboration, l'interprétation et l'application de nos lois et puisse-t-elle contribuer, ce faisant, à l'instauration d'une législation telle que, s'inspirant du principe éthique de la justice sociale, notre vie spirituelle et économique soit celle d'une communauté juridique équilibrée, reposant sur l'ordre et la liberté; ainsi, la Suisse sera à même, à l'intérieur comme à l'extérieur, de remplir la mission qui échoit à tout Etat organisé dont le peuple a conscience du droit et des valeurs humaines. » Ces paroles définissent d'une façon particulièrement frappante la tâche qui incombe désormais aux juristes suisses.

² Editions Helbing & Lichtenhahn, Bâle. Il s'agit, en l'occurrence, d'un remarquable travail scientifique, d'un précieux manuel de la législation en matière d'assurance militaire et aussi d'assurance contre les maladies et les accidents, constituant une véritable mine de renseignements, consciencieusement rassemblés, sur les deux sujets en question. L'exposé du Dr Kistler se révèle donc indispensable à tous ceux qui entendent aborder ce problème particulier car il procède des conceptions les plus modernes de la jurisprudence.

En conséquence, le présent article s'inspire, dans une large mesure, de l'ouvrage du Dr Kistler et de la documentation ayant servi à son élaboration; il vise enfin à assurer une diffusion aussi grande que possible aux idées de l'auteur prénommé.

³ Editions Helbing & Lichtenhahn, Bâle.

⁴ Nous avons sous les yeux un rapport, adressé au Département militaire fédéral, de la Commission des économies de l'Assurance militaire fédérale, sur la situation juridique, financière, actuarielle et administrative de l'Assurance militaire fédérale et contenant des propositions relatives à une réorganisation de celle-ci. Ce rapport de 174 pages, publié en 1932, comprend de nombreuses et utiles suggestions pour une révision des dispositions en vigueur. Son élaboration est due, notamment, au Dr Fritz Studer, juge fédéral, qui, en sa qualité de membre du Tribunal fédéral des assurances, a été en mesure de faire bénéficier la Commission des économies de sa riche expérience en la matière.

Tandis que l'armée doit, dans les 24 heures, passer du régime de paix à celui de guerre, on n'a malheureusement pas prévu la « mobilisation de l'assurance militaire », c'est-à-dire son adaptation aux exigences du service actif. C'est pourquoi nous sommes passés d'un régime à l'autre avec un appareil défectueux qui, ne donnant pas satisfaction en temps de paix déjà, devait se révéler totalement insuffisant en période de service actif. Si l'on considère qu'un tel état de choses tend, plus la guerre se prolonge, à affecter presque chaque famille suisse fournissant un ou plusieurs soldats à l'armée — on enregistre actuellement plus de 80,000 avis de maladie par année —, on se rend compte que la réorganisation de l'assurance militaire constitue, au premier chef, une question d'intérêt national. A lui seul, ce fait justifie une étude approfondie du problème ainsi soulevé. Toutefois, étant donnée la place limitée dont nous disposons, nous devons nous borner à examiner seulement quelques-uns des points dont la revision apparaît la plus urgente.

II. Quelques considérations sur l'origine de la législation actuellement en vigueur.

Aux termes de l'article 18 de la Constitution fédérale, tout Suisse est tenu au service militaire. Le même article stipule ce qui suit: « Les militaires qui, par le fait du service fédéral, perdent la vie ou voient leur santé altérée d'une manière permanente, ont droit à des secours de la Confédération, pour eux et pour leur famille, s'ils sont dans le besoin. »

Par ailleurs, l'article 21 de l'Organisation militaire précise que la Confédération assure les militaires contre les conséquences économiques des maladies et des accidents. L'application de ce principe incombe à la loi fédérale sur l'assurance militaire.

La loi fédérale concernant l'assurance des militaires contre les maladies et les accidents porte la date du 28 juin 1901; elle est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1902; mais elle a subi depuis lors de multiples amendements, adjonctions et suppressions au moyen de lois fédérales, d'arrêtés fédéraux et d'arrêtés du Conseil fédéral, voire même par le Code pénal militaire, du 13 juin 1927, qui prévoit que les soldats subissant des arrêts en dehors du service sont également au bénéfice de l'assurance militaire. (Ne sont pas assurés, en revanche, les militaires faisant l'objet d'une détention préventive et encore bien moins — ce qui est évident — ceux qui purgent une peine d'emprisonnement.)

En se bornant à comparer attentivement l'article 18, précité, de la Constitution fédérale avec l'article 21 de l'Organisation militaire, on s'aperçoit bien vite de l'extrême confusion pouvant être engendrée dans la seule définition du cercle des personnes assurées, de même que pour ce qui a trait au risque assuré et aux conditions déterminant le droit aux prestations. Ce gâchis n'a pas manqué

d'avoir de fâcheuses conséquences et cet état de choses ne s'est guère amélioré après l'émission de l'arrêté fédéral, du 22 décembre 1938, et de l'ordonnance y relative, du 3 avril 1939, prévoyant que les hommes encore aptes au service mais exemptés de leurs obligations militaires seraient désormais incorporés dans les services complémentaires (S.C.) et soumis à l'A.M. Il convient, toutefois, de préciser que ces dispositions ne visent pas le personnel de la défense aérienne passive (A.C.F. du 29 décembre 1939) et celui des gardes locales (A.C.F. du 16 septembre 1940).

Alors que les hommes des services complémentaires et les volontaires incorporés dans les détachements de travailleurs créés en 1939 sont considérés comme faisant du service militaire, la Confédération assure contre la maladie les hommes inaptes au service militaire, à raison d'une indemnité journalière fixe de 5 francs pour les hommes mariés et de 3 francs pour les célibataires, pendant une année au maximum, auprès des associations centrales des caisses-maladie en Suisse romande, en Suisse allemande et au Tessin et, contre les accidents, auprès — de la SUVA! Ce qui est apparemment la solution la plus simple...

Mais pour mieux comprendre la situation actuelle, il faut, hélas, remonter plus loin encore.

La loi du 28 juin 1901 et celle du 23 décembre 1914, dont en raison de l'éclatement de la guerre mondiale une douzaine d'articles seulement furent mis en vigueur — on renonça purement et simplement, par la suite, à déclarer valables les autres articles même partiellement (!) —, dérivent du projet, connu sous le nom de lex Forrer, que le peuple repoussa, le 20 mai 1900, par 341,974 voix contre 148,035. Le projet en question tendait à réunir en une seule loi les trois rameaux du problème des assurances sociales: l'assurance-maladie, l'assurance-accidents et l'assurance militaire. A elle seule, cette dernière eût trouvé grâce devant le peuple; mais l'ensemble du projet se heurta à une opposition notamment du fait qu'il prévoyait pour tous les salariés âgés de plus de 14 ans, disposant d'un revenu inférieur à 5000 francs, personnel agricole y compris, l'obligation de s'assurer contre les maladies.

L'assurance militaire se trouvait donc en plan; en outre, la loi surannée de 1874, prévoyant le versement de rentes d'invalidité ou de survivants en cas de mutilation ou de mort, ne servait plus à grand'chose. C'est pourquoi le Conseil fédéral s'empessa de tirer les conséquences du verdict négatif émis par le peuple et qu'il adressa, trois semaines plus tard, un message à l'Assemblée fédérale. La notion d'assistance fut mise de côté et remplacée par le système de l'assurance et de la responsabilité, cela contrairement à l'esprit de l'article 18 de la Constitution fédérale! Avec une restriction toutefois: il était stipulé que l'assuré dont le revenu n'a pas été diminué par la maladie ou l'accident, n'a pas droit à l'indemnité de chômage (art. 19). La nouvelle loi entra en vigueur le 28 juin 1901 déjà, sans qu'aucun referendum eût été demandé.

Depuis lors, soit pendant plus de quarante ans, la loi sur l'assurance militaire a été augmentée, amendée et rapiécée. Elle devint ainsi « une science secrète que les non-initiés ont bien de la peine à pénétrer ». (Piccard.)

III. Les conditions déplorables dans lesquelles a lieu la réparation des dommages

1^o Dans la pratique de l'assurance militaire, la pire des calamités est constituée par l'incurie dont il est fait preuve lors du règlement des cas, dès que ceux-ci révèlent des complications d'ordre médical ou juridique. Ce qui se passe dans ce domaine n'est ni à l'honneur de l'assurance militaire, ni à celui des experts médicaux, ni encore du T.F.A.

A ce qu'on dit, le ministre de la guerre américain aurait récemment affirmé que, dans ses bureaux, la première règle à observer est la suivante: « Il doit être répondu aux lettres le jour même de leur réception! » L'application de cette règle — déclare le professeur Schinz, de Zurich, dans un rapport d'expertise adressé au T.F.A. — est susceptible de rendre de précieux services chez nous également. Mais le professeur Schinz oublie d'ajouter que la coupable négligence manifestée par les médecins dans la remise de leurs rapports d'expertise ne laisse pas de contribuer dans une large mesure à l'amertume qu'éprouve le soldat suisse, ou sa famille, devant la lenteur avec laquelle son cas est traité; or, sans expertise médicale, ni les organes administratifs, ni le tribunal ne peuvent prendre de décision.

2^o En ce qui concerne les indemnités de chômage, de traitement, les frais de régime et autres, ainsi que les indemnités funéraires, c'est à l'A.M. qu'il incombe de prendre une décision, contre laquelle il peut être recouru, dans les dix jours, au T.F.A. En cas de recours, l'A.M. est tenue de justifier sa décision auprès du tribunal, sur quoi l'assuré a la possibilité de rapporter la preuve. Toutefois, dès que l'on peut prévoir que l'incapacité de travail du malade est susceptible de durer plus de six mois, de telle sorte qu'outre des prestations pour préjudice temporaire, des prestations de caractère permanent — pensions d'invalidité ou de survivants — doivent être envisagées, le T.F.A. suspend la procédure de recours relative aux prestations de durée temporaire jusqu'au moment où expire le délai de recours contre la décision qu'il incombe à la Commission des pensions de prendre au sujet des prestations de caractère permanent. Dès lors, l'A.M. n'a que la compétence de soumettre à la Commission fédérale des pensions (C.P.) un rapport avec préavis, au sujet duquel l'assuré a de nouveau le droit de se prononcer, sur quoi la commission décide en toute indépendance de cause. Cette décision, elle aussi, peut faire l'objet, dans les trente jours, d'un recours au T.F.A. Pour la troisième fois, l'assuré, ou ses survivants, est appelé à rapporter la preuve; dere-

chef, l'A.M. et, éventuellement, le Département militaire, si ce dernier présente un recours, doivent se prononcer. « Il peut alors arriver que la C.P. décline toute responsabilité et refuse toute pension mais que l'A.M. reconnaisse la légitimité de la demande de l'assuré et s'occupe du cas de celui-ci. Mais le contraire pourrait aussi se produire, ce qui devrait avoir des conséquences plus fâcheuses encore puisque, le cas n'étant pas liquidé, le versement d'une pension pourrait se prolonger, voire devenir permanent. La possibilité de recourir au T.F.A. ne constitue qu'un correctif insuffisant, car combien de fois les intéressés ne laissent-ils pas écouler les délais de recours! Le cas Renz, par exemple, illustre ce que nous venons de dire. Considérant que la maladie de Renz était préexistante et qu'elle n'avait pas été aggravée par le service militaire, l'A.M. et la C.P. avaient, le 23 décembre 1939, et le 12 juillet 1940 respectivement, rejeté la demande du prénommé. Le recours contre l'arrêt de la C.P. eut lieu à temps, tandis que celui interjeté contre la décision de l'A.M. fut présenté après le délai fixé. L'expertise du tribunal, dont l'A.M. elle-même reconnut la justesse, concluait à l'existence d'une maladie résultant uniquement du service militaire, mais qui fut guérie en l'espace de six mois. Comme l'A.M. restait sur ses positions, seul le recours contre la décision de la C.P. put être admis. L'intervention de la C.P. dans l'appareil administratif de l'A.M. accroît le travail de cette dernière, exige du personnel supplémentaire et provoque une augmentation appréciable des frais administratifs, frais que le Département militaire fédéral et le Conseil fédéral se sont toujours efforcés de réduire. » (Kistler.)

Ce que l'on vient de dire des charges imposées à l'A.M. s'applique naturellement aussi au T.F.A.

Dans le « Rapport », publié en mai 1942, de la Commission des économies, les graves conséquences qu'une procédure aussi dilatoire comporte pour le soldat et sa famille, de même que pour l'A.M., sont stigmatisées à juste titre. Il arrive trop souvent, en effet, que, tandis que les enquêtes et les procès suivent leur cours, le patient meure ou que son état devienne désespéré faute d'aide financière!

Rien ne saurait mieux caractériser le désordre administratif engendré par l'institution d'une Commission des pensions que la pratique grotesque selon laquelle, par exemple, chaque décision prise par la SUVA au sujet d'une pension doive, avant de pouvoir faire l'objet d'un recours au T.F.A., être soumise aux deux procédures complexes (première et seconde instance) de ladite commission.

De cette voie détournée, qui ne se justifie aucunement, on pourrait dire fort à propos:

« Pourquoi faire les choses simplement, alors qu'on peut les faire de manière compliquée! »

Au demeurant, la façon « approfondie » dont travaille cette C.P., composée de sept membres, est illustrée par le seul fait qu'elle prend, en une seule matinée, de 30 à 50 arrêts, voire davantage, après avoir étudié les dossiers y relatifs pendant une journée tout au plus! On voit d'ici la valeur qu'on peut attribuer à de telles décisions!

Malgré cela, les efforts entrepris de tous côtés, depuis des dizaines d'années — notamment par le T.F.A. et par le chef de l'A.M. lui-même — en vue de supprimer un organe anormal et superflu, dont la nature juridique est d'ailleurs difficile à déterminer, se sont heurtés à une résistance anonyme et ont fini par échouer.

S'il est un domaine où le Conseil fédéral a l'occasion, en vertu de ses pleins pouvoirs, de réaliser d'un trait de plume une économie de plusieurs milliers de francs et, du même coup, d'éliminer une institution représentant, pour le soldat suisse, une source de mécontentement, c'est bien celui-là!

La solution désirable, la seule qui soit susceptible d'accélérer le règlement des contestations, est des plus simples: déléguer à l'A.M. les attributions de la Commission des pensions avec possibilité de recours au T.F.A.

(A suivre.)

Economie politique.

Mesures d'économie de guerre prises par la Confédération au cours du deuxième semestre 1942.

Abréviations: CF = Conseil fédéral.

ACF = Arrêté du Conseil fédéral.

DEP = Département fédéral de l'économie publique.

1^{er} juillet. Le Département fédéral de justice et police fixe les émoluments à percevoir par l'Office de la navigation maritime et par l'Office du registre des navires.

2 juillet. Une ordonnance du DEP approuve les modifications des prix de barrage et de vente. Ces modifications sont déclarées obligatoires pour les membres des organisations horlogères, ainsi que pour les maisons qui ne sont pas affiliées à ces groupements.

3 juillet. La Confédération crée un fonds pour la réparation de dommages causés par des violations de la neutralité aux biens assurés contre l'incendie en Suisse (ACF). L'Office de guerre pour l'industrie et le travail est autorisé, dans l'intérêt d'armée et foyer, d'exiger la livraison de pneumatiques et de chambres à air.

6 juillet. Ordonnance du DEP assurant l'exécution de l'ACF qui concerne les mesures destinées à atténuer la pénurie de logements et à faciliter la construction d'immeubles.