



Revue à l'intention des caisses de compensation

N° 1 janvier 1950

Rédaction : Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, Berne. Tél. 61 47 28.
Expédition : Office central fédéral des imprimés et du matériel, Berne.
Abonnement : 12 francs par an; le numéro: 1 fr. 20; le numéro double: 2 fr. 40.
Paraît chaque mois.

Sommaire : Communication de la part de la rédaction (p. 1). La convention signée avec la France sur l'AVS (p. 1). Une conférence internationale de la batellerie rhénane (p. 6). Les cotisations des personnes de condition indépendante en 1950 et en 1951 (p. 8). Faut-il infliger une amende disciplinaire à l'assuré qui ne paie pas les cotisations dans les délais? (p. 11). Le nouveau régime des allocations familiales dans l'agriculture (p. 12). Problèmes soulevés par l'application de l'AVS (p. 17). Petites informations (p. 18). Jurisprudence: Soutien du militaire (p. 21). Assurance-vieillesse et survivants (p. 27).

Communication de la part de la rédaction

On a exprimé à plusieurs reprises le désir que la Revue pour les caisses de compensation accepte également à l'avenir, des articles des caisses de compensation et de leurs agents. Nous pensons pouvoir rendre la Revue plus intéressante et plus variée en acceptant des rapports et des avis de la part des caisses de compensation. C'est pourquoi nous déférons volontiers à ce désir. Nous serions heureux, en particulier, si les caisses de compensation faisaient part, dans la Revue, de leurs expériences, étant donné l'utilité des échanges faits entre les caisses à ce sujet.

Toutefois, nous devons rendre les caisses attentives au fait que la place est limitée et que, au cas où il y aurait beaucoup d'articles, nous devrions faire un choix. Les articles intéressant les domaines les plus actuels et les milieux les plus étendus auront la préférence. Nous devons également nous réserver, après avoir pris contact avec l'auteur, d'abrégé les articles. Enfin, nous rappelons que la rédaction — vu les mesures d'économie ordonnées dans l'administration fédérale — n'est pas en mesure de payer les articles en question, ce qui — espérons-le — n'empêchera pas les caisses et les agents des caisses qui ont un sujet intéressant à exposer, de collaborer à la Revue.

La convention signée avec la France sur l'AVS

Le Conseil fédéral a approuvé, le 10 janvier 1950, le message adressé à l'assemblée fédérale sur l'approbation de la convention signée entre la Suisse et la France le 9 juillet 1949 relative à l'assurance-vieillesse et survivants. Ci-après nous donnons à nouveau les explications qui pourraient intéresser spécialement les caisses de compensation. Dans le prochain numéro de la Revue, nous publierons le texte de la convention, ainsi que les deux protocoles.

Auparavant nous voudrions rendre expressément attentives les caisses que la convention n'entre en vigueur qu'au moment de la ratification. Celle-ci pourra avoir lieu au plus tôt dans le courant du second trimestre de 1950. Les caisses de compensation recevront en temps voulu les instructions nécessaires relatives à l'application de la convention.

I. Généralités

La nécessité d'une convention franco-suisse réglant la situation des ressortissants suisses en France et des ressortissants français en Suisse eu égard aux régimes des assurances sociales des deux pays respectifs se faisait de plus en plus sentir peu après l'entrée en vigueur déjà de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946. Par ailleurs, la portée même d'une telle convention apparaît clairement du fait qu'environ 130 000 ressortissants suisses résident actuellement en France et que ceux-ci ne peuvent, en grande partie, se passer des prestations des assurances sociales françaises. Rien d'étonnant donc si, dès l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants en Suisse, nos compatriotes de France demandèrent avec toujours plus d'insistance qu'un accord entre la Suisse et la France fût conclu. Mais pour la France aussi il était important que ses rapports avec la Suisse en matière d'assurances sociales fussent réglés par une convention puisque 30 000 Français environ vivent actuellement en Suisse.

Finalement, il faut également considérer que la Suisse ne peut demeurer à l'écart de ce vaste mouvement international qui se manifeste actuellement et qui tend à créer tout un réseau d'accords bilatéraux et même multilatéraux dans le domaine des assurances sociales.

II. L'équivalence des systèmes suisse et français

La loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants fait étroitement dépendre les droits des ressortissants étrangers affiliés à l'assurance suisse, des prestations accordées par l'assurance de leur pays d'origine à nos compatriotes résidant dans ce dernier pays. En effet, les articles 18 et 40 de ladite loi posent nettement *le principe de l'équivalence* des prestations qui devient ainsi, du côté suisse, le problème fondamental de toute négociation.

En ce qui concerne la sécurité sociale française, l'équivalence avec l'assurance suisse doit être tranchée par l'affirmative. Le système français non seulement englobe la totalité de la population exerçant une activité lucrative et ce sans limite de revenu, mais il constitue encore, quant aux divers risques qu'elle couvre, un système très complet de sécurité sociale. Il s'étend non seulement aux risques de vieillesse et de décès, de maladie et d'invalidité professionnelle, mais aussi à celui de l'invalidité non professionnelle, de la maternité, de même qu'à celui de certaines maladies au traitement particulièrement long (tuberculose, diabète, rhumatisme, etc.) et appelé de ce fait « assurance de la longue maladie ». La France possède par ailleurs un système d'allocations familiales très développé. Il convient enfin de relever, comme circonstance particulière, que la législation française ne fait,

quant à la situation générale des ressortissants étrangers, à l'intérieur de son système actuel de sécurité sociale, aucune discrimination entre les ressortissants étrangers et ses propres nationaux, sauf que les prestations ne sont pas versées à l'étranger. En revanche, l'aide aux personnes économiquement faibles (allocations aux vieux et aux vieux salariés), dont il sera encore question plus loin, n'est pas accordée aux ressortissants d'Etats étrangers. Une légère discrimination existe, en outre, en ce qui concerne les allocations d'Etat et le minimum de pension garanti prévus par les régimes antérieurs à celui actuellement en vigueur ; ces prestations ne sont versées qu'aux ressortissants étrangers dont le pays d'origine a passé une convention avec la France. La délégation française était prête à lever ces discriminations à l'égard des ressortissants suisses, si notre pays accordait également, à l'intérieur de sa législation, l'égalité de traitement aux ressortissants français.

III. Les principes régissant la convention

1. L'assurance-vieillesse et survivants obligatoire et l'égalité de traitement

Les conventions récemment conclues dans le monde en matière d'assurances sociales tendent vers l'égalité de traitement des ressortissants de chacun des pays respectifs. Ce principe a également reçu une certaine application dans la convention franco-suisse du 9 juillet 1949. Il a été consacré par l'article premier de ladite convention aux termes duquel les ressortissants suisses ou français sont, sous certaines réserves dont il sera encore question, soumis respectivement aux législations applicables tant en Suisse qu'en France et en bénéficient *dans les mêmes conditions que les ressortissants de chacun de ces pays*. Ce principe entraîne, en l'occurrence, les conséquences suivantes :

a) *Rentes ordinaires* : Les ressortissants français auront, sous certaines conditions, droit aux dites rentes *sans que celles-ci subissent la réduction du tiers prévue à l'article 40 de la loi fédérale du 20 décembre 1946* (article 5, lettre a). Aux termes de l'article 5, lettres b et c, les rentes ainsi non réduites leur seront octroyées :

— lorsqu'ils ont versé à l'assurance suisse les cotisations légales pendant au total *cinq années* entières au moins

ou

— lorsqu'ils ont *habité au total dix années en Suisse* et ont, durant ce temps, *payé des cotisations à l'assurance suisse pendant au total une année* entière.

La réduction à cinq ans, du délai d'attente de dix ans prévu à l'article 18, 3^e alinéa, de la loi fédérale, était indiquée du fait que les ressortissants suisses affiliés à la sécurité sociale française ont également droit aux prestations de l'assurance de ce pays après avoir payé des cotisations pendant cinq années. La réglementation, selon laquelle les ressortissants français qui ont habité au moins dix années la Suisse ont droit aux prestations

de l'assurance fédérale après avoir payé des cotisations pendant une année entière au moins, n'a de valeur que pour les cinq prochaines années et ne concerne, quant aux rentes de vieillesse, que les personnes ayant accompli leur 60^e année le 1^{er} janvier 1948. On pourra l'abandonner à ce moment-là, car alors tous les Français qui auront habité en Suisse pendant au moins cinq ans et auront versé des cotisations pendant cette période auront droit aux prestations.

En contre-partie, les *ressortissants suisses* — ainsi que leurs survivants — auront droit aux pensions et aux autres prestations accessoires des assurances sociales françaises, *dans les mêmes conditions que les ressortissants français*.

b) *Le remboursement des cotisations*. Tant les ressortissants français que suisses qui, lors de la réalisation de l'événement assuré n'ont droit — ni eux-mêmes ou ni leurs survivants — à une prestation de l'assurance suisse resp. française ont droit au *remboursement* des cotisations (art. 5, lettre d et art. 6). Pratiquement donc ce remboursement aura lieu pour toutes les personnes ayant payé des cotisations pendant moins de cinq années. Au contraire de la convention italo-suisse du 4 avril 1949, le remboursement est *directement* effectué aux assurés ou à leurs survivants au moment de la réalisation de l'événement assuré alors que, d'après ladite convention, la rétrocession se fait au moyen d'un transfert à l'institution italienne au profit de l'assuré, mais non directement à celui-ci.

La question de savoir si le remboursement des cotisations devait se limiter à celui de la cotisation personnelle ou devait également comprendre la cotisation de l'employeur a fait l'objet de délibérations particulièrement approfondies.

La délégation suisse a finalement souscrit au remboursement de la *cotisation totale*. La législation française prévoit, en effet, que les assurés qui ont versé des cotisations pendant moins de cinq années ou dont la rente n'atteint pas un certain niveau, ont droit au remboursement des cotisations *tant personnelles que patronales*. Si l'on avait donc admis, dans la convention, que les hautes parties contractantes ne rembourseraient que les cotisations personnelles, nos compatriotes résidant en France auraient ainsi, sur ce point particulier, été moins favorablement traités après la conclusion de la convention qu'avant, ce qui, à leur égard, n'aurait pas été une solution équitable. En revanche, il n'a pas été prévu que les cotisations remboursées seraient majorées d'un intérêt, comme c'est le cas de la convention italo-suisse.

c) *Les rentes transitoires*. Ce n'est pas seulement en matière d'octroi de rentes ordinaires, mais aussi de celui des rentes transitoires que l'égalité de traitement a donné lieu à une certaine réglementation dans la convention franco-suisse du 9 juillet 1949.

La France a institué en 1945 un régime d'allocations aux vieux travailleurs salariés et en 1946 un régime d'allocations aux vieux. Il s'agit en

l'espèce de mesures temporaires introduites en vue de venir en aide aux personnes qui ne peuvent encore bénéficier du nouveau régime dit de la sécurité sociale. Les prestations prévues sont réservées aux seuls ressortissants français âgés de plus de 65 ans et dont le revenu ne dépasse pas certaines limites légalement fixées. Le caractère des prestations accordées en vertu de ce régime est en somme semblable à celui des rentes transitoires prévues aux articles 42 et suivants de la loi fédérale. Or, de nombreuses doléances sont parvenues tant à l'office fédéral des assurances sociales qu'à la Légation de Suisse en France, par nos compatriotes âgés résidant en France, doléances par lesquelles lesdits ressortissants se plaignaient de la discrimination faite à leur égard en l'absence d'une convention franco-suisse et de la situation pénible qui en résultait de ce fait pour eux.

Un protocole annexe à la convention du 9 juillet 1949 et qui en fait partie intégrante prévoit donc que les ressortissants suisses qui au moment de l'ouverture du droit à l'allocation auront au moins quinze années de résidence en France — dont une année au moins précédant immédiatement la demande — auront droit, dans les mêmes conditions que les ressortissants français en France, soit à l'allocation aux vieux ou à l'allocation aux vieux travailleurs salariés. En contre-partie, les ressortissants français qui auront au moins quinze années de résidence en Suisse — dont une année au moins précédant immédiatement la demande en obtention de la rente — auront également droit, aux mêmes conditions que les ressortissants suisses en Suisse, aux rentes transitoires prévues aux articles 42 et suivants de la loi fédérale.

d) *Le versement des rentes à l'étranger.* L'article 18, 3^e alinéa de la loi fédérale prévoit, à l'instar d'autres lois étrangères, que les bénéficiaires de nationalité étrangère perdent leur droit au service des prestations de l'assurance s'ils ne conservent pas leur domicile civil en Suisse.

Les pourparlers franco-suisse ont donc également porté sur ce point, qui put facilement faire l'objet d'un arrangement, arrangement en vertu duquel les rentes auxquelles tant les ressortissants suisses que français ont droit, continuent à être servies *quel que soit le pays où les bénéficiaires des prestations habitent* (art. 5 et 6 de la convention). Les droits acquis sont ainsi sauvegardés. Ce transfert est cependant subordonné aux modalités figurant dans les accords financiers en vigueur entre les deux pays au moment où les rentes devront être servies.

Les rentes transitoires, les allocations aux vieux travailleurs salariés et les allocations aux vieux ne sont, en revanche, pas servies à l'étranger. Leur octroi est subordonné à la condition que le bénéficiaire doit habiter le pays qui accorde la prestation.

2. L'assurance-vieillesse et survivants facultative

L'application de l'assurance facultative suisse en France a tout d'abord fait l'objet, ainsi qu'il l'a déjà été dit, d'un refus de la part de la délégation française. Après de longs pourparlers, au cours desquels la délégation

suisse fit clairement entendre qu'elle ne pourrait, en aucun cas, souscrire à une convention si la France devait faire obstacle à l'application de l'assurance facultative, la délégation suisse finit par obtenir l'insertion d'une clause aux termes de laquelle le gouvernement suisse et celui de la France se prêteront un concours mutuel pour l'application de l'assurance facultative suisse et de l'assurance volontaire française sur leur territoire respectif (art. 7 de la convention). Cette clause, complétée par une déclaration de la part du Ministère des finances autorisant l'application de l'assurance facultative en France, revêt une très grande importance pour nos ressortissants suisses en France puisque 11 000 personnes de nationalité suisse ont déjà fait acte d'adhésion à l'assurance facultative.

IV. Les répercussions financières

Pour l'assurance-vieillesse et survivants, les dépenses additionnelles affecteront trois domaines : les rentes ordinaires, les rentes transitoires et les cotisations non constitutives de rentes qui devront être remboursées. L'examen approfondi de la question fait clairement ressortir que les répercussions financières seront relativement peu élevées dans ces trois domaines et ne menaceront d'aucune façon l'équilibre financier de l'AVS.

Une conférence internationale de la batellerie rhénane

Une conférence internationale de la batellerie rhénane a eu lieu au Bureau international du travail, à Genève, du 31 octobre au 5 novembre, puis du 5 au 14 décembre 1949. Le but de ladite conférence était d'arriver à une convention multilatérale des pays intéressés afin de créer un régime international spécial relatif aux *conditions de travail et à la sécurité sociale des bateliers du Rhin*.

Les Etats représentés étaient les suivants : la Belgique, la France, les Pays-Bas, la République fédérale allemande et la Suisse. Par ailleurs, la commission centrale pour la navigation sur le Rhin s'était également fait représenter de même que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique en leur qualité de puissances occupantes. M. Saxer, directeur de l'Office fédéral des assurances sociales et président de la délégation suisse avait été élu président de la conférence.

La nécessité de soumettre à une réglementation internationale uniforme tant les conditions de travail que la sécurité sociale des bateliers rhénans avait déjà été reconnue depuis de nombreuses années par les milieux intéressés. En ce qui concerne spécialement la sécurité sociale qui seule doit nous retenir ici, ce besoin provenait du fait que les bateliers du Rhin étaient souvent, en l'absence d'une convention, soit soumis à divers régimes d'assurance, soit à aucun et ne touchaient parfois, même dans le premier cas, aucune prestation d'assurance s'il leur arrivait de tomber par exemple malade dans un pays qui ne tenait pas compte des versements faits dans un

autre pays riverain. Quant aux employeurs, il n'était pas rare qu'ils aient à verser des cotisations à des institutions d'assurance de deux, voire même de plusieurs pays riverains.

L'accord envisagé entre les Etats riverains devait mettre fin à cette situation enchevêtrée et contradictoire en créant un statut uniforme engageant tous les Etats intéressés. Toutefois, si le projet d'un tel accord a été accepté à l'unanimité lors de la séance plénière du 14 décembre, ledit accord doit encore, pour déployer ses effets et selon la procédure particulière admise, être approuvé par les divers gouvernements en cause puis, après signature en une conférence diplomatique qui établira encore les clauses générales de l'accord, être ratifié par les parlements.

La convention embrasse l'ensemble de la sécurité sociale (maladie, maternité, invalidité, vieillesse, décès) mais elle n'engage les divers Etats que pour les branches d'assurances qu'ils ont introduites sur leur territoire. Un des traits essentiels est qu'elle adopte résolument le principe que tout batelier rhénan ne doit être soumis pour l'ensemble des risques couverts qu'à la législation d'un seul pays contractant, *soit celle du pays où se trouve le siège de l'entreprise*. Un critère clair a ainsi été établi, évitant tout double prélèvement de cotisations. En ce qui concerne l'AVS, cette disposition implique l'abrogation, *pour la date de l'entrée en vigueur de la convention*, des *dispositions contraires* contenues dans l'ordonnance du département fédéral de l'économie publique concernant la situation du personnel étranger occupé sur des bateaux suisses, du 10 mars 1948 (cf. Revue, avril 1948, p. 129).

La couverture du risque vieillesse et décès a, d'autre part, donné lieu à une disposition particulière concernant la Suisse. Nous avons, en effet, toujours estimé que le principe de la totalisation des périodes d'assurance et du calcul de la rente pro rata temporis entraînerait de trop grandes complications administratives et que la Suisse devait, par conséquent, s'abstenir d'adhérer à une convention faisant sien ce principe. C'est la raison pour laquelle l'accord intervenu à Genève prévoit, afin de permettre l'adhésion de la Suisse, une disposition particulière ne concernant que la Suisse et en vertu de laquelle les bateliers du Rhin ayant versé des cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants suisse auront droit aux prestations de ladite assurance, si lors de la réalisation de l'événement assuré ils ont versé lesdites cotisations pendant au total cinq années entières. Les assurés n'ayant pas versé de cotisations pendant un tel laps de temps auront droit à leur remboursement. La Suisse est ainsi dispensée d'appliquer le principe de la totalisation des périodes d'assurance.

L'office fédéral des assurances sociales renseignera, le moment venu, les caisses de compensation de l'entrée en vigueur de la convention et des dispositions de l'ordonnance précitée qui auront été abrogées.

Les cotisations des personnes de condition indépendante en 1950 et en 1951

Sur quelques points, la circulaire n° 23a du 1^{er} décembre 1949 contient par rapport à l'ancienne circulaire n° 23 des changements essentiels. Il faut avant tout attribuer ces modifications au fait que les dispositions transitoires prévues aux articles 215 et 216 du règlement d'exécution ne sortent plus leurs effets. Nous exposons brièvement ci-après les motifs à l'appui des modifications :

Comment éviter l'envoi des communications à une mauvaise adresse.

Ainsi que la jurisprudence l'a montré, les caisses ont à maintes reprises ignoré que l'autorité fiscale compétente pour communiquer le revenu 1945/46 était celle du canton où l'assuré a eu son domicile le 1^{er} janvier 1947, et pour communiquer le revenu 1947/48 celle du canton où il était domicilié le 1^{er} janvier 1949. Si la caisse demande la communication du revenu à l'autorité fiscale d'un canton où l'assuré n'a pris domicile qu'après le 1^{er} janvier 1948 ou le 1^{er} janvier 1949, il faut s'attendre que la communication ne pourra pas du tout être utilisée pour le calcul des cotisations, car elle sera fondée sur une taxation cantonale et non pas sur celle relative à l'impôt pour la défense nationale.

Suppression des communications provisoires.

Les communications provisoires des autorités fiscales ont au cours de ces deux dernières années généralement peu servi aux caisses, car celles-ci ne pouvaient se fonder sur elles pour rendre une décision définitive fixant le montant des cotisations.

Au cours des prochaines années, l'utilité de ces formules aurait encore diminué, car la plupart des assurés ont déjà fait l'objet d'une taxation, et, par conséquent, les caisses ont déjà certains indices pour la perception des cotisations. Un certain nombre de caisses ont déjà demandé aux autorités fiscales de ne plus remettre de communications provisoires. Désormais les autorités fiscales n'enverront les communications que sur la demande expresse de la caisse, et contre versement d'une indemnité appropriée.

Communications du revenu des assurés ayant des difficultés de paiement.

Les autorités fiscales veilleront de façon générale spontanément que cette catégorie d'assurés fasse l'objet d'une taxation définitive. Il est néanmoins nécessaire que la caisse demande sans délai la communication du revenu à l'autorité fiscale, lorsqu'elle a connaissance d'un cas de ce genre.

Membres d'une société en nom collectif et associés indéfiniment responsables d'une société en commandite.

Une fois de plus, nous rappelons l'important arrêt rendu par le Tribunal fédéral des assurances en la cause H. Sch. du 13 août 1949 (cf. Revue

1949, p. 384/5) aux termes duquel *tous* les membres d'une société en nom collectif et *tous* les associés indéfiniment responsables d'une société en commandite sont tenus à verser les cotisations, peu importe qu'ils travaillent ou ne travaillent pas dans la société. Les caisses doivent, par conséquent, demander aussi à l'autorité fiscale la communication du revenu des associés qui ne travaillent pas dans la société, de sorte que dès le 1^{er} janvier 1950 ils puissent, eux aussi, être soumis à l'obligation de verser les cotisations en qualité de personne de condition indépendante.

La séparation du revenu de chacun des conjoints dans le cas où l'autorité fiscale communique le revenu global du couple.

Cette séparation ne peut qu'apporter des avantages aux époux. Il est toutefois impossible de la soumettre à certaines règles. La caisse de compensation traitera chaque cas pour lui-même. Nous nous proposons d'inviter les caisses à faire part de leurs expériences à cet égard, dans un prochain numéro de la Revue.

La procédure à suivre en cas de communication tardive.

La circulaire reproduit différentes propositions faites par les membres de la commission mixte pour l'étude des problèmes communs à l'impôt pour la défense nationale et à l'AVS. Faisons ici simplement remarquer que les solutions proposées peuvent être avantageusement combinées. La plupart des communications parviendront au plus tard au cours de l'été 1950. S'il s'agit par conséquent de retards minimes seulement, on appliquera tout d'abord avec profit les méthodes 1 et 2 indiquées au chapitre C de la circulaire. Si la communication se fait attendre encore plus longtemps, nous recommandons à la caisse, si les circonstances le permettent, d'estimer elle-même le revenu.

L'estimation d'après l'article 24 du règlement d'exécution.

Le Tribunal fédéral des assurances, en opposition nette avec la jurisprudence de plusieurs commissions cantonales de recours, a fortement limité l'application de cet article. Les caisses peuvent au surplus régler elles-mêmes la marche à suivre. Le modèle de formule reproduit dans une annexe à la circulaire pourra tout au plus servir à l'estimation du revenu dans les arts et métiers, mais non pas dans les exploitations agricoles. Les caisses cantonales ont pour la plupart créé elles-mêmes pour l'estimation du revenu des agriculteurs des formules adaptées aux besoins locaux ; ces formules rendent également de bons services dans la procédure de réduction et lors du calcul des allocations familiales servies aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne.

Un problème important est à cet égard de savoir comment corriger l'estimation sur la base de la communication fiscale qui parvient ultérieurement à la caisse. La circulaire reprend les principes posés par la commission mixte pour le paiement complémentaire de cotisations trop fortement réduites conformément à l'article 216 du règlement d'exécution.

*Marche à suivre faute de communication fiscale
en raison d'un revenu insuffisant.*

Nous avons renoncé à reproduire « in extenso » dans la circulaire n° 23a les différentes méthodes. Les voies ouvertes par l'article 26 du règlement d'exécution n'ont de toute façon pas force obligatoire pour les caisses de compensation. Les caisses de compensation cantonales et professionnelles, dont les membres affiliés sont des personnes économiquement faibles, ont au cours des deux dernières années développé une procédure d'estimation de ces revenus adaptée à leurs besoins. L'opposition, réglée à l'article 26, 5^e alinéa, du règlement d'exécution, mérite une attention particulière.

Le calcul des cotisations.

Les tables auxiliaires publiées par l'Office fédéral des assurances sociales (formule AVS/AHV 403 et 404) peuvent, afin que le travail soit simplifié, être utilisées comme jusqu'ici pour le calcul des cotisations. En revanche, ainsi que le Tribunal fédéral des assurances l'a constaté, chaque assuré peut demander que la cotisation soit calculée à son montant effectif. A la demande de celui-ci, la caisse doit, par conséquent, percevoir ce montant.

La prise en compte de la cotisation personnelle AVS 1948.

L'article 9, 2^e alinéa, lettre d, de la loi prévoit explicitement que lors du calcul des cotisations les cotisations personnelles d'un assuré de condition indépendante ne peuvent être déduites du revenu brut de l'activité lucrative. Cette disposition fut insérée dans la loi en considération du fait que les cotisations des salariés sont également perçues sur le revenu brut. Certes, l'arrêté concernant l'impôt pour la défense nationale et des décrets fiscaux cantonaux autorisent la déduction de ces cotisations lors du calcul du revenu imposable. Attendu que les autorités fiscales ne peuvent communiquer que le revenu net de l'activité lucrative après déduction des cotisations-AVS, faute de quoi elles auraient un surcroît intolérable de travail, les caisses de compensation doivent ajouter au revenu communiqué, lorsqu'elles fixent le revenu de l'activité lucrative déterminant la nouvelle prime, les cotisations-AVS versées pendant l'année sur laquelle porte le calcul des cotisations. Au cas où l'assuré a changé de caisse dans l'entretemps, l'ancienne caisse communiquera la cotisation perçue à la nouvelle. Si la cotisation a été réduite, celle-ci doit bien entendu seule être prise en compte.

La décision fixant le montant des cotisations.

L'ancienne circulaire n° 23 s'exprimait longuement sur le contenu de cette formule de décision. On y a cette fois-ci renoncé et simplement exposé ce que l'assuré doit pouvoir lire sur la décision : ce qu'il doit payer, comment la cotisation a été calculée, quelles sont les conditions de recours et de réduction. Les caisses de compensation ont le loisir d'établir, d'entente avec l'Office fédéral des assurances sociales, une formule adaptée aux besoins locaux.

Faut-il infliger une amende disciplinaire à l'assuré qui ne paie pas les cotisations dans les délais ?

Aux termes de l'article 34, 3^e alinéa, du règlement d'exécution, les cotisations doivent être payées dans les dix jours qui suivent leur échéance. La procédure de sommation réglée par l'article 37 est applicable aux débiteurs en retard dans leurs paiements. Elle constitue l'application à un cas particulier des règles générales relatives à la procédure de sommation et d'amende, inscrites à l'article 205 du règlement. Cette réglementation générale est appliquée dans la mesure où l'article 37 n'y déroge pas explicitement (art. 37, 1^{er} al.). Elle repose pour sa part sur l'article 91 de la loi aux termes duquel celui qui se rend coupable d'infraction aux prescriptions d'ordre et de contrôle sera puni d'une amende disciplinaire de 50 francs au plus.

La question est donc de savoir si une amende peut être infligée à un débiteur de cotisation, qui, bien que la procédure de sommation ait été suivie selon les dispositions du règlement d'exécution, ne paie pas les cotisations dues. Plusieurs autorités cantonales de recours se sont déjà exprimées à ce sujet, encore qu'une partie d'entre elles aient prononcé des avis contraires les uns aux autres. C'est ainsi que le Tribunal administratif du canton de Berne a confirmé le prononcé d'amendes, sans examiner de plus près les motifs qui ont conduit au retard dans des paiements (décision du 2 septembre 1949, en la cause H. T., et du 6 septembre 1949, en la cause E. V.), alors que la commission de recours du canton de Lucerne a, dans la cause A. St. du 21 novembre 1949, prononcé également une amende disciplinaire, mais reconnu qu'il y avait lieu de considérer les circonstances particulières de chaque cas. Le Tribunal cantonal argovien défend, en revanche, un point de vue radicalement contraire. Il ne voit pas, dans le fait de ne pas payer les cotisations dans les délais, la violation d'une prescription d'ordre ou de contrôle et admet, par conséquent, que ce fait ne tombe pas du tout sous le coup de l'article 91 LAVS. On ne saurait donc infliger une amende disciplinaire. Le Tribunal fédéral des assurances ne peut pas se prononcer sur cette question ; ainsi qu'il l'a exprimé dans son arrêt du 6 juillet 1949, en la cause Stebler (Revue 1949, p. 351), les jugements cantonaux sur les amendes d'ordre ne peuvent en aucun cas être portés devant lui.

Le principe de l'égalité devant la loi commande que le traitement des assurés soit, à cet égard aussi, le même pour tous. A notre sens, les dispositions régissant le paiement des cotisations font partie des prescriptions dont la violation entraîne, au sens de l'article 91 LAVS, le prononcé d'une amende. Conformément au principe général selon lequel les mesures de

contrainte *) doivent être proportionnées au but recherché, les caisses de compensation doivent se limiter à recouvrer par voie de poursuite les cotisations demeurées impayées en dépit de l'exécution régulière de la procédure de sommation. Elles prononceront des amendes disciplinaires seulement lorsque la mauvaise volonté ou la négligence grave du débiteur sera manifeste.

Le nouveau régime des allocations familiales dans l'agriculture

L'arrêté fédéral du 20 juin 1947 réglant le service d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, dont la validité expirait le 31 décembre 1949, a été remplacé à cette date par l'arrêté fédéral du 22 juin 1949 réglant le service d'allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne (RO 1949, 1583), appelé ci-dessous AF. Le Conseil fédéral a édicté le 29 novembre 1949 le règlement d'exécution (RE) de cet arrêté (RO 1949, 1710). Ces deux textes diffèrent peu des anciens ; ont été modifiées : les dispositions sur le champ d'application, sur les allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, sur la délimitation des régions de montagne, sur le financement et sur les recours.

Nous donnons ci-dessous quelques indications sur les modifications les plus importantes et sur les raisons qui les ont motivées.

I. Champ d'application

1. Exploitations soumises

Comme jusqu'ici, ont droit aux allocations les travailleurs agricoles et les paysans de la montagne qui sont occupés dans une exploitation agricole. Le régime précédent ne définissait pas la notion d'exploitation agricole, de sorte qu'il fallait se reporter aux dispositions du régime des allocations pour perte de gain. Puisque toute référence à ce dernier régime est désormais supprimée, il a été nécessaire de définir dans le règlement d'exécution la notion de l'exploitation agricole (RE art. premier). Sont maintenant réputées exploitations agricoles les exploitations où l'on pratique la culture des céréales et des plantes sarclées, l'arboriculture fruitière, la viticulture et la culture maraîchère, la garde et l'élevage du bétail, l'aviculture et l'apiculture. La définition de l'agriculture est, pour l'essentiel, la même

*) Le principe de la proportionnalité des mesures de contrainte au but recherché peut s'énoncer à peu près de la manière suivante : parmi plusieurs mesures de contrainte propres à obtenir le résultat voulu, l'administration doit choisir la plus douce, c'est-à-dire celle qui, tout en assurant le succès espéré, n'exigera que son ingénierie la plus limitée possible dans la sphère juridique privée du citoyen (cf. par exemple Ruck, Verwaltungsrecht, 2^e édition, p. 88 et ATF 73 I 99).

que celle du régime des allocations pour perte de gain. Contrairement à ce qui était le cas jusqu'ici, la pisciculture et l'élevage d'animaux à fourrure ne sont plus considérés comme faisant partie de l'agriculture. Les travailleurs occupés dans ces branches sont, en effet, rémunérés d'après les taux en usage dans les arts et métiers et le commerce, de sorte que le non-assujettissement des exploitations de ce genre s'impose.

Le champ d'application du régime a été réduit, car, désormais, les *exploitations mixtes* ne sont plus assujetties à l'arrêté fédéral si l'exploitation non agricole est l'exploitation principale. Il y a exploitation mixte lorsqu'une exploitation agricole et une exploitation non agricole sont à tel point liées qu'une des exploitations ne saurait être séparée de l'autre sans que l'existence de cette dernière n'en soit fortement compromise. Les deux exploitations dépendent étroitement l'une de l'autre du point de vue économique et ne forment qu'une exploitation dont une des parties est l'exploitation principale et l'autre partie, l'exploitation accessoire. Tel est le cas, par exemple, des porcheries liées à une laiterie, des cultures de baies et cultures maraîchères des fabriques de conserve, des cultures maraîchères liées à des exploitations de jardinage, etc. Dans des exploitations de ce genre, la main-d'œuvre est en général occupée sans distinction dans l'exploitation agricole et dans l'exploitation non agricole, et rémunérée d'après les taux en vigueur dans les arts et métiers et le commerce ; il paraît donc justifié de renoncer à l'assujettissement. Le non-assujettissement des exploitations mixtes a aussi des répercussions sur l'affiliation de leurs propriétaires. Conformément à l'article 120, 1^{er} alinéa, RAVS, les propriétaires des exploitations mixtes doivent, dans tous les cas, régler compte, en ce qui concerne les cotisations des travailleurs agricoles, avec la caisse de compensation de leur canton de domicile. Or, si une exploitation mixte remplit les conditions nécessaires pour ne pas être assujettie à l'arrêté fédéral, l'exploitant, dès le 1^{er} janvier 1950, n'a plus à régler compte, même pour ses travailleurs agricoles, avec la caisse cantonale de compensation mais avec la caisse de compensation de sa profession s'il est affilié à celle-ci pour l'exploitation principale.

2. *Travailleurs soumis*

Sont réputées travailleurs agricoles les personnes qui, en qualité de salariés, exécutent contre rémunération des travaux agricoles (AF art. 2, 1^{er} al.). La notion de travailleur est, pour l'essentiel, identique à celle d'employé ou d'ouvrier dans l'AVS (LAVS art. 5, 2^e al.). Il y a cependant une différence avec l'AVS en ce qui concerne les *membres de la famille travaillant avec l'exploitant*. Les parents directs de l'exploitant ne reçoivent pas en général de salaire en espèces et sont intéressés au rendement de l'exploitation en tant qu'héritiers de l'exploitant. Si l'on traitait ces membres de la famille comme des travailleurs, on devrait prélever la contribution d'employeur de 1 % sur leur salaire, ce qui serait une lourde charge pour l'agriculture où le régime familial est très répandu. C'est pourquoi, on considère

les parents de l'exploitant en ligne directe, ascendante ou descendante, soit, en pratique, les fils et filles de l'exploitant, non comme des travailleurs mais comme des personnes de condition indépendante (RE art. 2, 2^e al. ; art. 3). Il a fallu également prévoir que la qualité de travailleuse agricole ne serait pas reconnue aux belles-filles de l'exploitant, cela afin d'éviter que ces membres de la famille ne reçoivent les allocations familiales alors que leur mari n'y aurait pas droit. Dans l'AVS, le mari qui a été déclaré en faillite ou a été l'objet d'une saisie infructueuse est réputé salarié de sa femme si l'exploitation est devenue la propriété de celle-ci et si le mari y travaille. En pareil cas dans le régime des allocations familiales, le mari n'est pas considéré comme travailleur, car il serait choquant de lui verser les allocations familiales.

3. *Délimitation des régions de montagne*

Comme jusqu'ici, seuls les petits paysans de la *montagne* sont assujettis à l'arrêté fédéral. Il a fallu renoncer, avant tout pour des raisons financières, à mettre au bénéfice du régime également les petits paysans de la plaine. Puisque les allocations familiales ne sont versées qu'aux petits paysans de la montagne, il convenait de délimiter la zone de montagne. Au début, était exclusivement déterminante pour la délimitation l'ordonnance n° 3 du département fédéral de l'économie publique, du 18 juillet 1940. Par la suite, la délimitation fut, peu à peu, par endroits, faite d'après la limite-type du cadastre fédéral de la production agricole, de sorte que dans certains cantons on appliquait l'ordonnance 3 susmentionnée, et dans d'autres la limite-type du cadastre de la production. Dans l'intérêt d'une égalité de traitement entre les cantons, cette limite a maintenant été déclarée indicative pour tout le territoire suisse (AF, art. 5, 2^e al.). Nous expliquons brièvement ci-dessous pourquoi a été établie cette limite et d'après quels critères.

Se fondant sur la loi fédérale du 1^{er} avril 1938 tendant à assurer l'approvisionnement du pays en marchandises indispensables, le Conseil fédéral ordonna, le 17 février 1939, l'établissement d'un cadastre de la production agricole ; il désirait que, par ce moyen, les possibilités du pays en matière d'agriculture fussent déterminées, après examen de la situation de chaque commune. Les travaux faits au cours des années suivantes permirent d'organiser l'extension des cultures durant la guerre.

A l'heure actuelle, d'éventuelles mesures assurant la culture des terres peuvent se fonder sur le cadastre de la production agricole qui indique, pour chaque commune, la superficie des labours. Les utiles données recueillies pour l'établissement du cadastre de la production agricole ont pu déjà être utilisées à d'autres fins. Dès 1943, on entreprit de délimiter selon des normes objectives les régions de montagne où les conditions de production sont peu favorables. Le besoin d'une démarcation de ce genre, valable de façon générale, n'est certes pas né à ce moment-là seulement, mais il s'est fait sentir de façon plus accentuée durant la guerre. D'autre part, les offices chargés d'appliquer les nombreuses lois fédérales prévoyant un régime

spécial pour la zone de montagne ont pleinement approuvé le projet d'une délimitation fondée sur des principes uniformes. On procéda de la manière suivante : dans chaque canton où il fallait délimiter la zone de montagne, on examina la situation, sur place, avec les représentants du canton et de la commune intéressés, puis l'on rangea les exploitations agricoles dans la zone de montagne ou dans celle de plaine ; du même coup, la limite fut établie. Lorsque cela était possible, on a fait coïncider cette limite avec celle de la commune. Très souvent, cependant, il a été nécessaire de ranger les exploitations d'une même commune partiellement dans la zone de montagne et partiellement dans la zone de plaine parce que, dans la zone intermédiaire, il y a des communes qui chevauchent sur les deux zones. Le classement des exploitations s'est fait essentiellement d'après les facteurs suivants :

1. Durée de la période de végétation.
2. Moyenne des précipitations annuelles.
3. Possibilités de culture (céréales d'automne et de printemps, arbres fruitiers).
4. Communications ; voies d'accès ; éloignement de la gare, de l'agglomération, de la fromagerie, de l'école ; possibilités de gains accessoires, etc.
5. Possibilités d'emploi de machines (relief des terres cultivables).

Une *liste* des exploitations a été dressée par commune ; elle indique, pour chaque exploitation, le classement, le nom de l'exploitant, le numéro de l'assurance-incendie des bâtiments et, si possible, le numéro du registre foncier et la superficie. Cette liste, à laquelle est jointe une carte topographique portant le tracé exact de la limite, est déterminante pour le classement des exploitations nécessaires à l'application du régime des allocations familiales.

Par circulaire du 29 octobre 1949, le département fédéral de l'économie publique a informé les gouvernements cantonaux de la fin des travaux de délimitation de la zone de montagne. Il leur a indiqué que, dans des cas exceptionnels, soit lorsque la délimitation se révélait manifestement préjudiciable, recours pouvait être formé auprès de lui, dans les trente jours de la réception de la communication. Le délai de recours commençait à courir le 1^{er} novembre 1949.

Le département fédéral de l'économie publique a nommé une commission de recours de cinq membres à laquelle seront soumises les éventuelles demandes de modification de la délimitation. Les décisions de l'autorité compétente qui concernent la délimitation peuvent être déférées dans les trente jours à la commission de recours dont les décisions sont définitives. Les décisions de la commission de recours sont aussi déterminantes pour le classement des exploitations dans la zone de montagne ou de plaine nécessaire à l'application du régime des allocations familiales.

II. Allocations familiales

Les allocations familiales aux travailleurs agricoles consistaient jusqu'ici en allocations de ménage, allocations pour enfants et allocations d'assistance. L'allocation d'assistance a été supprimée parce qu'il y avait relativement peu de travailleurs agricoles qui en bénéficiaient et qu'il était long et compliqué d'en fixer le montant.

Le cercle des enfants donnant droit aux allocations a été, en ce qui concerne aussi bien les travailleurs agricoles que les paysans de la montagne, beaucoup agrandi par rapport au régime précédent. En premier lieu, une allocation est désormais versée pour les enfants qui fréquentent une école, font un apprentissage ou sont incapables de gagner leur vie, jusqu'à ce que ces enfants aient atteint l'âge de 20 ans. En outre, les travailleurs agricoles et les paysans de la montagne ont droit à une allocation pour enfant pour leurs frères et sœurs mineurs à l'entretien desquels ils pourvoient en majeure partie.

III. Financement

Au début, les dépenses engagées pour servir des allocations familiales aux travailleurs agricoles étaient à la charge, pour moitié, du fonds central de compensation du régime des allocations pour perte de salaire, et, pour moitié, de la Confédération et des cantons. Déjà à cette époque, pour couvrir partiellement les dépenses, on percevait de tous les employeurs de l'agriculture une contribution de 1 % sur les salaires payés au personnel agricole, contribution qui était versée au fonds de compensation susmentionné.

Un fonds spécial de 18 millions de francs fut créé pour le paiement d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne par l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation. Cela permit de régler de façon différente, dans l'arrêté fédéral du 20 juin 1947, le financement du régime des allocations dans l'agriculture. Ledit arrêté prévoyait que, durant les années 1948 et 1949, les dépenses seraient couvertes, pour moitié, par le fonds spécial et, pour moitié, par la Confédération et les cantons. La contribution d'employeur, de 1 % des salaires, était maintenue. Les allocations familiales aux paysans de la montagne étaient comme jusque là fournies entièrement par le fonds spécial. Comme celui-ci sera probablement épuisé au courant de cette année, il fallut, pour maintenir le régime des allocations familiales dans l'agriculture, prévoir l'emploi d'autres ressources. Il était indiqué d'avoir recours au fonds pour la protection de la famille. Après épuisement du fonds pour le paiement d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, on fera donc appel, pour couvrir le reste des dépenses, au fonds pour la protection de la famille. Par ailleurs, le mode de financement en vigueur jusqu'ici reste le même (AF art. 16 à 19).

On a prévu également un nouveau système de *couverture des frais d'administration*. Les caisses de compensation sont désormais tenues de prélever

les contributions aux frais d'administration prévues dans la LAVS également sur les contributions des employeurs de l'agriculture. Si les contributions sont insuffisantes, les frais d'administration seront couverts par des versements supplémentaires du fonds spécial (AF art. 20).

IV. Recours

Comme le régime des allocations familiales est en rapport étroit avec l'AVS, l'arrêté fédéral (AF art. 21) prévoit que les différends naissant de son application seront soumis aux autorités de recours de l'AVS. Les commissions d'arbitrage de même que les commissions fédérales de surveillance des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain n'auront donc plus à s'occuper que des recours formés contre des décisions prises avant le 1^{er} janvier 1950. Ce seront les autorités de recours de l'AVS qui trancheront les différends nés de décisions prises par les caisses après le 31 décembre 1949. En ce qui concerne la procédure, les dispositions sur le contentieux dans l'AVS sont applicables par analogie (AF art. 21).

Problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants

L'allocation unique de veuve

Un assuré est mort cinq semaines après l'ouverture de son droit à la rente ordinaire de vieillesse simple. Au moment de son décès, la caisse venait de procéder au paiement des deux premières mensualités. La veuve n'avait aucun droit à une rente, car, étant sans enfant et mariée seulement depuis quatre ans, elle ne remplissait pas les conditions prévues à l'article 23 LAVS ; en revanche, elle pouvait prétendre à une allocation unique. La caisse de compensation demanda s'il fallait *imputer* les deux premières mensualités de la rente de vieillesse simple dont le versement n'avait vraisemblablement pu être effectué par la poste qu'après la mort de l'assuré, sur l'allocation unique de veuve.

Une telle imputation ne peut être admise. Elle équivaldrait à une fusion de deux droits différents et indépendants l'un de l'autre : celui du *mari* à une rente de vieillesse dès le premier jour du semestre de l'année civile qui suit celui où la 65^e année a été accomplie, et celui de la *veuve* à une allocation unique après la mort de son mari.

Rentes d'orphelins revenant à des enfants naturels nés postérieurement au décès de leur père

La filiation illégitime à l'égard du père doit être établie par une *reconnaissance* ou un *jugement* (art. 302, 2^e al., CCS). Si le père meurt avant la naissance de l'enfant naturel, une rente d'orphelin ne peut, en principe, être versée tant que la paternité du défunt n'a pas été établie dans les formes prévues par la loi. Elle peut l'être soit par une reconnaissance de la

part du grand-père paternel (art. 303 CCS), soit au moyen d'une action en paternité intentée, conformément aux articles 307 et suivants CCS, contre les héritiers du père.

Calcul des rentes d'orphelins revenant à des enfants dont les parents sont divorcés

Conformément à l'article 33, 1^{er} alinéa, LAVS, les rentes de survivants sont calculées sur la base de la cotisation annuelle moyenne déterminante pour la *rente de vieillesse pour couple*. A défaut d'une disposition légale contraire, cette base de calcul est également valable pour déterminer les rentes d'orphelins revenant à des enfants dont les parents sont *divorcés*. La dissolution du mariage n'exerce donc aucune influence sur la manière de calculer les rentes d'orphelins ; en effet, il ne s'agit pas de fixer la rente de vieillesse pour couple — qui d'ailleurs ne pourrait entrer en ligne de compte pour des époux divorcés — mais simplement de trouver la base de calcul applicable à cette rente comme à celle d'orphelin. Il faut donc prendre en compte les cotisations versées par le père jusqu'à sa mort (ou jusqu'à l'âge de 65 ans, s'il est décédé après) et y ajouter globalement celles éventuellement payées par la mère jusqu'à l'ouverture du droit à la rente (mais au plus tard jusqu'à l'âge de 65 ans). Nous renvoyons à ce sujet aux numéros 130 et 131 de nos directives. Cette manière de calculer les rentes d'orphelins revenant à des enfants dont les parents sont divorcés est aussi celle que nous avons préconisée pour déterminer les rentes revenant à des enfants naturels (Revue 1949, p. 323) ; mais elle se justifie d'autant mieux dans le premier de ces deux cas qu'il s'agit d'enfants légitimes.

Petites informations

Motion Kunz

Le 7 décembre 1949, M. Kunz-Hergiswil, conseiller national, a présenté la motion suivante :

« La loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants et son ordonnance d'exécution du 31 octobre 1947 créent de grandes inégalités dans la répartition des frais d'administration. Il y a chez les gens exerçant une activité économique indépendante, notamment dans l'agriculture et dans les classes moyennes, un grand mécontentement contre la loi. Tout cela ne laisse pas de présenter des désavantages pour le maintien de la législation sur l'assurance-vieillesse et survivants.

Le Conseil fédéral est invité à soumettre aux Chambres un projet modifiant comme il est exposé ci-après la loi du 20 décembre 1946 et son ordonnance d'exécution :

1° Les frais d'administration des caisses de compensation vont à la charge des primes régulières, afin que l'assuré soit dispensé de contribuer à ces frais.

2° Les versements pour frais administratifs aux caisses cantonales de compensation seront calculés de manière que, rationnellement gérées, ces caisses puissent supporter entièrement la dépense pour leurs bureaux dans les communes. »

Motion Gysler-Iten

Le 8 décembre 1949, MM. P. Gysler, conseiller national, et A. Iten, conseiller aux Etats, ont présenté chacun une motion ayant à peu près la même teneur :

« Aux termes de l'article 8 de la loi fédérale du 2 décembre 1946, sur l'assurance-veillesse et survivants il est perçu, sur le revenu provenant d'une activité indépendante, une cotisation personnelle de 4 %. Les expériences faites au cours des deux premières années d'application de l'AVS montrent que cette cotisation ne représente pas seulement une lourde charge financière, mais encore qu'elle est exagérée comparativement aux cotisations des personnes de condition dépendante.

Le Conseil fédéral est dès lors invité à modifier la loi sur l'AVS de telle façon :

a) Que la cotisation perçue sur le revenu provenant d'une activité indépendante soit abaissée de 4 à 3 % ;

b) Que la dégression du taux de cotisation commence déjà à partir d'un revenu de 4500 francs. »

La motion Gysler contient sous lettre c l'adjonction suivante :

« c) Que l'obligation de cotiser prenne fin pour tous les assurés dès la 65^e année d'âge, c'est-à-dire dès qu'ils ont droit à la rente. »

Motion Odermatt refusée par le Conseil des Etats

Dans sa séance du 14 décembre 1949, le Conseil des Etats a approuvé la proposition de la commission préparatoire de refuser la motion Odermatt (Revue 1948, p. 311 ; 1949, p. 281). Au cours de la même séance, le Conseil des Etats a accepté le postulat suivant, présenté par la commission préparatoire :

« Le Conseil fédéral est invité à examiner — et à faire rapport à ce sujet — si et comment les cas pénibles de l'AVS, encore existants, peuvent être éliminés sans que la loi soit modifiée dans sa structure. »

Une convention sociale entre la Grande-Bretagne, la France et les Etats du Benelux

Les ministres des affaires étrangères des cinq pays signataires du pacte de Bruxelles (Grande-Bretagne, Belgique, France, Hollande et Luxembourg) ont signé deux conventions, par lesquelles il est créé un système étendu de sécurité sociale complète pour les ressortissants de ces cinq pays. Ces conventions constituent une nouvelle étape dans la coopération des pays de l'Union occidentale. Chacun d'eux traitera sur le même pied que ses propres ressortissants ceux des quatre autres pays. Le plan prévoit les secours à apporter en cas de maladie, vieillesse, décès, maternité, accidents et maladies professionnels.

Les deux conventions ont été signées par les ministres des affaires étrangères suivants : Ernest Bevin (Grande-Bretagne), Robert Schumann (France), D. U. Stikker (Hollande), Paul van Zeeland (Belgique) et Joseph Bech (Luxembourg).

La première convention porte sur tous les avantages des assurances sociales et fait partie d'une série d'arrangements bilatéraux qui ont déjà été conclus ou qui font encore l'objet de délibérations.

La seconde convention, qui a vu le jour après de longs travaux préparatoires qui ont duré dix-huit mois, dispose que les cinq pays intéressés ne se mettront pas réciproquement à charge les frais d'aide sociale et médicale.

Liste des caisses de compensation

L'édition imprimée de la liste des caisses, comprenant également la liste des autorités de recours, des autorités cantonales en matière de l'impôt pour la défense nationale et des autorités pénales, ainsi que des autorités compétentes en matière de remises de cotisations, et un index alphabétique, paraîtra à fin janvier.

Dès que la liste aura paru, chaque caisse de compensation recevra gratuitement deux exemplaires. D'autres exemplaires peuvent s'obtenir à la Centrale fédérale des imprimés et du matériel, Wylstrasse 48, Berne.

JURISPRUDENCE

Soutien du militaire

N° 663

Le militaire qui ne subit pas de perte de salaire du fait de l'accomplissement de son service militaire, vu qu'il a effectué son travail après le service et qu'il a été rémunéré convenablement par son employeur, ne peut bénéficier des allocations pour perte de salaire.

1. Jusqu'à la fin de l'année 1947 le recourant a travaillé dans une entreprise, en plein, moyennant un salaire mensuel de 820 francs. Afin qu'il puisse se vouer à ses études, dès le début de 1948, il n'a plus travaillé en moyenne que huit heures par semaine, et son salaire était de 250 francs par mois. Du 23 mai au 12 juin 1948, il accomplit son service militaire, puis il rattrapa la durée de travail fixée par contrat et toucha également pour les mois de mai et juin, le salaire plein de 200 francs. Le recourant demanda à la caisse de compensation à laquelle son employeur était affilié le paiement de l'indemnité pour personnes seules.

La caisse et la commission d'arbitrage rejetèrent la demande par le motif que le recourant n'avait subi aucune perte du fait de son service et que, par conséquent, il n'avait pas droit aux allocations.

C'est contre cette décision qu'est dirigé le présent recours, dans lequel l'intéressé fait valoir qu'il aurait touché le salaire plein même s'il n'avait pas rattrapé le temps perdu, car son employeur avait édicté un règlement dans ce sens. En vertu des dispositions en vigueur chaque militaire aurait droit à l'allocation pour perte de salaire, s'il accomplit du service soldé, de sorte que le droit à l'allocation ne peut dépendre de la question de savoir si, au cas particulier, il y a perte de salaire ou non. Il relève, en outre, que des militaires sans travail qui ne subissent pas de perte de salaire du fait de leur service, ont droit aux allocations. En outre, il est impossible pratiquement de prouver si le salarié a rattrapé le temps perdu au service. Le recourant demande qu'il lui soit versé une allocation pour perte de salaire de 3 fr. 40 par jour, l'employeur et l'employé pouvant fixer par convention auquel d'entre eux doit en définitive revenir l'allocation.

La CCS a rejeté le recours par les motifs suivants :

1. En l'état actuel de la procédure, on peut rechercher si le recourant est étudiant au sens du régime des allocations pour étudiants. Cela ne ressort pas des pièces du dossier. S'il ne devait pas remplir les conditions requises, il y a lieu de se demander s'il a droit aux allocations selon le régime des allocations pour perte de salaire. Mais s'il est étudiant au sens des dispositions du régime précité, il peut — attendu qu'il exerce incontestablement une activité lucrative dépendante — choisir, conformément à l'article 4, 1^{er} alinéa de l'ordonnance d'exécution de l'ACF étudiants, l'allocation pour étudiants. Pour le moment tout au moins, il s'est décidé pour cette dernière, qu'il ne peut toucher que s'il remplit les conditions requises. En tout cas il faut trancher la question de savoir si le recourant a droit aux allocations pour perte de salaire conformément aux dispositions en vigueur.

2. La commission fédérale de surveillance en matière de régime d'allocations pour perte de salaire a prononcé, en jurisprudence constante, que celui qui n'a subi aucune perte de salaire du fait du service, n'a pas droit aux allocations pour perte de salaire. Elle a déjà prononcé en la cause H. Sch. du 13 octobre 1941 (Revue 1941, p. 57) qu'un militaire qui a fait avant l'entrée en service en tout 48 heures supplémentaires et qui a obtenu en compensation six jours de congé consécutifs qui coïncident avec le

service militaire, ne peut prétendre à aucune allocation pour perte de salaire, attendu qu'il n'a pas subi de perte de salaire.

L'arrêt s'exprime à ce sujet comme suit :

« On doit donner raison au recourant lorsqu'il déclare que le renvoi du versement du salaire ne change rien au fait que ce salaire n'a pas été gagné pendant la période de service militaire. En revanche, il est avéré que le recourant, pendant les jours sur lesquels porte la contestation, n'aurait rien gagné même s'il n'avait pas dû faire du service militaire. La mobilisation du recourant ne lui a donc fait subir aucune perte de salaire pendant cette période, de sorte qu'il n'est pas concevable de lui donner une allocation « pour perte de salaire ». Le recourant invoque l'article 3, 1^{er} alinéa, ACFS, qui prévoit que l'allocation est comptée pour chaque jour de service actif donnant droit à la solde. Cet argument est sans valeur : en effet, l'allocation n'est prévue que s'il y a perte de salaire, dont ladite allocation doit représenter une compensation. Le recourant ne saurait pas davantage arguer du fait que les chômeurs reçoivent des allocations pour perte de salaire, car il n'y a pas eu dans son cas chômage temporaire, mais seulement une période de congé donnée en remplacement des loisirs dont les ouvriers avaient été privés au moment où ils avaient dû faire des heures supplémentaires. »

3. La commission de surveillance a confirmé dans un grand nombre de cas cette jurisprudence d'après laquelle un militaire n'a pas droit aux allocations quand il n'a pas subi de perte de salaire du fait du service militaire (Revue 1944, p. 25, 274 et 375 ; 1942, p. 222 ; 1945, p. 47). De même, en l'espèce, elle doit refuser l'octroi des allocations et, par conséquent, rejeter le recours. Comme dans le cas cité H. Sch. il est établi que le militaire, du fait du service, n'a pas subi de perte de salaire. Malgré le service, il a effectué la même quantité de travail que s'il n'avait pas été mobilisé, et son employeur l'a rémunéré pour ce travail. Il n'est donc pas établi que l'employeur aurait versé au militaire une allocations plus élevée, volontaire, au sens de l'article 7 ES. Au contraire, elle lui a payé le *salaire* qui lui était dû — tout en lui permettant de rattraper le temps perdu au service, salaire qu'il aurait dû également payer d'après les dispositions du droit des obligations, même s'il n'avait accordé aucune prestation volontaire plus élevée aux autres militaires qui ne peuvent ou ne veulent pas effectuer après coup leur travail. L'objection du recourant, d'après laquelle le fait qu'il a effectué son travail ne pourrait donc entraîner pour lui la perte de son allocation, n'est donc pas pertinente. Le recourant omet que — s'il avait effectué son travail — il aurait touché de son employeur d'après ses propres indications une allocation volontaire plus élevée, que les employeurs n'ont pas l'obligation de payer d'après le régime des allocations pour perte de salaire, tandis qu'il a reçu la rémunération qu'il méritait, c'est-à-dire le *salaire* auquel il avait droit.

Ainsi donc, il est posé en fait que le recourant n'a pas subi, du fait du service militaire, de perte de salaire. Cela ressort encore de l'interprétation ci-après : Si le versement fait par l'employeur au militaire devait être considéré comme une allocation volontaire plus élevée, l'employeur aurait droit à l'allocation — conformément à la décision de la CSS en la cause K. du 30 novembre 1945 (Revue 1946, p. 156) — attendu qu'il lui a versé à titre d'allocation une somme au moins égale à celle qu'il pouvait réclamer au titre du régime des allocations pour perte de salaire. Or cet octroi de l'allocation pour perte de salaire à l'employeur du militaire constituerait manifestement un versement sans base juridique suffisante, car l'employeur a obtenu de l'employé le travail qu'il devait et l'a payé pour cela comme avant le service. S'il

avait touché l'allocation pour perte de salaire, il se serait visiblement enrichi indûment.

4. Il est loisible au recourant de demander à la caisse cantonale de compensation compétente le paiement de l'allocation pour étudiant, s'il estime remplir les conditions requises. (N° 1648, en la cause K. Sch., du 31 mars 1949.)

N° 664

1. Sont réputés exploitants d'une entreprise agricole les personnes qui sont tenues à cotisations d'après l'article 20, 1^{er} alinéa du règlement d'exécution de l'AVS (art. 8, 1^{er} alinéa OEG, modifié par l'ordonnance N° 63).

2. Dans les exploitations communautaires où se trouvent plusieurs personnes tenues à cotisations, plusieurs d'entre elles peuvent être exploitants et par conséquent être indemnisées comme tels au titre du régime des allocations pour perte de gain.

Le recourant a demandé le paiement d'allocations pour perte de gain. Comme il ne lui avait été versé qu'une allocation du montant de 1 fr. 50 sous forme d'un secours d'exploitation pour les membres coactifs de la famille dans l'agriculture, il demande à la caisse qu'il lui soit octroyé un secours d'exploitation de 3 francs par jour pour lui-même et exploitant.

La caisse de compensation a établi que le père du recourant vit encore, qu'il est âgé de 53 ans et qu'il dirige lui-même l'entreprise agricole, de sorte qu'il doit être considéré comme exploitant. De plus, il est tenu à cotisations conformément à l'article 20 RAVS, de sorte qu'il doit être regardé également comme exploitant conformément à l'article 8 OEG modifié par l'ordonnance n° 63. Pour ces raisons, la caisse rejeta la demande du recourant tendant à l'octroi d'un secours d'exploitation de 3 francs.

Dans le recours interjeté contre cette décision de la caisse, l'appelant fit valoir que son père n'est pas agriculteur, mais qu'il travaille pendant six mois de l'année comme instituteur, et pendant cinq mois comme employé de chemin de fer. De plus, c'est le recourant qui paye les cotisations à la caisse de compensation.

L'autorité inférieure a rejeté le recours en invoquant les dispositions susmentionnées, et par le motif que le père est encore relativement jeune et qu'il peut donc prendre lui-même des décisions importantes concernant l'entreprise. Il enseigne dans une école à l'endroit même où se trouve l'exploitation administrée par le recourant, et malgré ses occupations comme employé de chemin de fer, il peut encore diriger l'exploitation pendant les mois d'été.

Dans son recours adressé à la commission de surveillance, l'intéressé déclare que son père n'est pas l'exploitant. L'exploitation appartient principalement à un oncle âgé de 66 ans et à une tante âgée de 68 ans. L'oncle n'est plus capable de diriger l'exploitation, de sorte que le travail principal est effectué par le recourant.

Il ressort des constatations faites par le secrétariat de la commission de surveillance que l'exploitation appartient à l'oncle et à la tante chacun pour un tiers, ainsi que pour un tiers en commun aux quatre enfants de la mère décédée du recourant. L'oncle souffre d'artériosclérose aiguë et ne peut donc plus effectuer de gros travaux. Sa sœur également n'entre pas en considération pour la direction de l'exploitation, vu son grand âge et sa santé précaire, de sorte que le travail essentiel et la direction incombent au recourant. Les impôts sont taxés et payés séparément pour chacune des trois branches intéressées à l'exploitation. Les comptes concernant cette dernière sont tenus en commun. Le recourant s'occupe de tous les travaux agricoles avec l'aide

de ses sœurs et de journaliers éventuels, tandis que son père ne s'occupe guère de l'exploitation, pour les raisons indiquées plus haut, sauf peut-être dans le mois d'octobre ou pendant les jours de congé quand le travail est pressant. Les affaires juridiques concernant l'exploitation agricole sont traitées conjointement par le recourant et son oncle, l'avis de ce dernier étant, dans la règle, déterminant, pour des raisons de pitié et de correction, aux dires du recourant.

La commission de surveillance en matière d'allocations pour perte de gain a admis le recours du militaire pour les motifs suivants :

1. Le paiement de l'allocation pour perte de gain est réclamé pour une période de service militaire qui a débuté le 13 septembre 1948. Ainsi donc, pour trancher la question de savoir si le recourant a droit au secours d'exploitation pour un membre coactif de la famille, ou en qualité d'exploitant, ce n'est plus l'ancienne teneur de l'article 8 OEG qui est décisive, mais celle de l'ordonnance n° 63 du 26 avril 1948, entrée en vigueur le 15 mai de la même année. Cette disposition est ainsi conçue :

« Est réputé « exploitant » la personne tenue de payer les cotisations conformément à l'article 20, 1^{er} alinéa, du règlement édicté le 31 octobre 1947 pour l'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants.

Si cette personne n'est effectivement pas en mesure de diriger elle-même l'entreprise, soit à cause d'une incapacité de travail, soit parce qu'elle est trop âgée, ou si cette personne est du sexe féminin, la caisse de compensation pourra, sur demande, désigner comme exploitant un fils travaillant régulièrement dans l'entreprise. »

L'article 20 RAVS, mentionné dans le texte ci-dessus, a la teneur suivante :

« Les cotisations perçues sur le revenu provenant d'une activité indépendante obtenue dans une entreprise doivent être payées par le propriétaire, en cas de ferme, ou d'usufruit par le fermier ou l'usufruitier. Dans le doute, elles doivent être payées par la personne qui est imposable sur le revenu considéré, ou en l'absence d'obligation fiscale, par celle qui assume la responsabilité de l'exploitation ».

2. Il résulte de ces dispositions que, contrairement à l'avis de la caisse et de l'autorité inférieure, le père du recourant n'entre pas en ligne de compte comme exploitant ; il n'est pas, en effet, une personne tenue à cotisations selon l'article 20 RAVS, étant donné qu'il n'est ni propriétaire, ni fermier, ni usufruitier de l'exploitation. Il n'est pas davantage imposable sur le revenu provenant de l'exploitation, et il ne dirige pas cette dernière en son nom. De même il ne remplit pas les conditions du deuxième alinéa de la disposition susmentionnée, car s'il devait s'agir également en l'espèce d'une communauté héréditaire, le père du recourant ne serait pas co-héritier, attendu qu'il s'agit ici de la succession des grands-parents du côté maternel du recourant. Le père de ce dernier n'appartient donc pas à la communauté des personnes au sens de l'article 20, 2^e alinéa, RAVS ; partant, il n'est pas tenu de payer des cotisations au sens de l'AVS et, par conséquent, n'est pas non plus exploitant au sens de l'article 8 OEG.

3. En revanche, le recourant, aussi bien que son oncle sont des personnes tenues à cotisations au sens de l'article 20, 1^{er} alinéa, RAVS, car tous deux sont propriétaires — même sans être seuls propriétaires — du bien-fonds en questions et tous deux doivent payer les impôts sur le revenu provenant de l'exploitation agricole. Ainsi donc, ils sont tous deux des personnes tenues à cotisations selon l'AVS et, partant, suivant l'article 8, 1^{er} alinéa, OEG, également exploitants au sens des dispositions sur le régime des allocations pour perte de gain. Le fait que le législateur a assimilé, en principe, la personne, tenue à cotisations selon l'AVS, à l'exploitant suivant le régime des allocations pour perte de gain a, pour conséquence dans beaucoup de cas,

qu'une exploitation agricole peut avoir plusieurs exploitants. En édictant cette dernière, le législateur a voulu que la personne tenue à cotisation et l'exploitant soient identiques, afin que les caisses de compensation ne soient pas obligées d'introduire deux procédures spéciales pour les déterminer. En l'espèce, il est toutefois pratiquement sans importance que les deux personnes en question soient reconnues comme exploitants, attendu que l'oncle du recourant âgé de 66 ans, n'a plus de service militaire à accomplir, et n'a donc de ce fait pas droit aux allocations pour perte de gain. (N° 1890, en la cause M. C., du 5 avril 1949.)

N° 665

S'agissant de déterminer l'allocation supplémentaire quand, pour le calcul du revenu de la personne assistée, on se base sur le revenu imposable et que dans ce revenu le produit de la fortune a déjà été compté, on ne peut ajouter encore au montant obtenu un supplément spécial pour la fortune.

Appelée à statuer sur cette question, la CSS s'est prononcée comme il suit, au sujet d'un recours contre un jugement de la commission d'arbitrage du canton de St-Gall.

Aux termes de l'article 7, 1^{er} alinéa, de l'ordonnance n° 51, les allocations supplémentaires pour perte de salaire dues en vertu de l'article 3, 3° alinéa, de l'ACFS ne peuvent être accordées que si le revenu propre des personnes assistées ne dépasse pas certaines limites conformément à la lettre c de cette disposition, la limite doit être fixée, pour les parents du recourant, à 200 francs, soit à 300 francs. Pour calculer les revenus propres des personnes assistées, la caisse et l'autorité inférieure se sont basées sur le revenu imposé, lequel s'élevait à 2400 franc pour l'année 1949, c'est-à-dire à 200 francs par mois. Elles ont cru cependant devoir ajouter à ce montant un supplément pour le revenu de la fortune. Cette manière de calculer est erronée, car la nouvelle loi fiscale du canton de St-Gall prévoit le système de l'impôt sur le revenu, et non pas celui de l'impôt sur le produit du travail. Or, l'impôt sur le revenu — contrairement à l'impôt sur le produit du travail — n'atteint pas seulement le revenu provenant d'une activité quelconque, mais aussi le revenu qui provient de la fortune. En l'espèce, le produit de la fortune des personnes assistées avait donc déjà été compté dans le revenu imposable de 2400 francs par an ou 200 francs par mois. C'est ce qu'a du reste confirmé l'administration des contributions du canton de St-Gall, à la demande du secrétariat de la commission de surveillance. Seul le montant de 200 francs doit être considéré comme « revenu propre ». L'écart par rapport au revenu-limite est alors de 100 francs. D'où une allocation supplémentaire pour perte de salaire de 3 fr. 35 par jour, au lieu de 1 fr. 25 comme le prévoyait la caisse de compensation et l'autorité inférieure.

Pour les raisons qui précèdent, la CSS a admis le recours et fixé à 3 fr. 35 par jour l'allocation supplémentaire pour perte de salaire.

(N° 1665, en la cause A. P., du 11 juin 1949.)

N° 666

1. Suivant la jurisprudence constante de la commission de surveillance, l'assistance donnée sous forme de travail dans l'agriculture, ne justifie pas l'octroi d'une

2. Un secours d'exploitation pour chef d'entreprise peut toutefois être accordé, en lieu et place de l'allocation supplémentaire, si les conditions sont remplies. allocation supplémentaire.

Le militaire demanda, en date du 10 mars 1948, par l'intermédiaire de son père, une allocation supplémentaire pour assistance à ce dernier. Il prétendait que son père

était malade et ne pouvait plus s'occuper lui-même du bétail. Le 12 mars 1948, la caisse de compensation rejeta la demande en disant que, selon la pratique de la commission fédérale de surveillance en matière d'allocations pour perte de gain, quiconque assiste, par son travail dans l'exploitation agricole, des proches dans le besoin, ne peut demander, pour cette assistance, une allocation supplémentaire. Le militaire recourut, contre cette décision, auprès de la commission cantonale d'arbitrage. Il soigne régulièrement le bétail de son père. Lorsqu'il est au service militaire, un frère doit le remplacer auprès du bétail ; ce frère subit alors une perte de salaire que le père n'est pas en mesure de couvrir. La commission d'arbitrage accepta le recours, en se contentant de déclarer que les conditions mises à l'octroi de l'allocation supplémentaire pour perte de gain étaient remplies en l'occurrence. Se référant à la pratique de l'autorité de surveillance et, en particulier, à la décision du 12 juin 1948, en la cause F., et à l'article 12 de l'OEG, l'office fédéral des assurances sociales interjeta recours contre la décision de l'autorité inférieure. Dans la seconde partie de son recours, l'office fédéral proposa toutefois de désigner le militaire comme exploitant. Celui-ci, dans son mémoire du 17 mai, se rallia à cette proposition.

La CSG a admis le recours, estimant, pour les raisons suivantes, que le militaire n'avait pas droit à l'allocation supplémentaire, mais qu'il devait être désigné comme exploitant du domaine agricole.

1. Le fait que l'intimé a reconnu ne pas avoir droit à l'allocation supplémentaire ne justifie pas le classement du recours dirigé contre l'octroi de cette allocation, car la reconnaissance était conditionnelle ; il est manifeste, en effet, que si le militaire a fait siennes les conclusions de l'office fédéral c'est parce que cet office proposait, d'autre part, de le considérer comme exploitant. Mais même sans cela, on ne saurait classer simplement le recours, puisque la proposition de l'office fédéral, si elle était acceptée, mettrait l'intéressé en meilleure posture que ne le faisait la décision attaquée, et que cette amélioration de la situation du militaire doit être examinée, au préalable, par la commission de surveillance.

2. La commission de surveillance a déjà déclaré plusieurs fois que l'assistance donnée sous forme de travail, dans l'agriculture, ne justifie pas l'octroi d'une allocation supplémentaire. C'est plutôt le secours d'exploitation qui doit, en pareil cas, compenser la perte de gain.

3. Mais, d'autre part, il a été constaté que le père de l'intimé est souvent malade, surtout en hiver, et que pendant toute l'année il n'est pas en mesure de soigner son bétail. Comme l'exploitation est modeste, le soin du bétail est au moins aussi important que les dispositions que le père peut encore prendre pour diriger l'entreprise. Déjà dans l'affaire J. (Revue 1943, n° 267, p. 330), la commission de surveillance a décidé qu'en pareil cas le fils peut être désigné comme exploitant si, vraiment, il travaille journellement dans l'exploitation. Point n'est besoin de renvoyer la cause à l'autorité inférieure. Comme exploitant, l'intimé recevra une allocation pour perte de gain de 3 francs par jour ; son père ne touchera plus le secours d'exploitation.

(N° 1898, en la cause F. E., du 11 juin 1949.)

Assurance-vieillesse et survivants

A. Personnes assurées

Les versements à l'AVS suisse d'une cotisation de 2 %, et à l'« USA Social Security » d'une contribution de 1 % du salaire, ne constituent pas une double charge trop lourde pour un employé d'une entreprise domiciliée en Suisse, qui travaille à New-York, est marié, mais sans enfants, et gagne 400 dollars par mois. Article 1, alinéas 1 et 2, LAVS.

Per un impiegato ammogliato e senza figli, che lavora a New-York per conto di una ditta domiciliata in Svizzera e riceve uno stipendio mensile di 400 dollari, il pagamento delle quote all'AVS svizzera e all'« USA Social Security » del 2 % risp. dell'1 % del suo stipendio non costituisce un doppio onere che non si potrebbe equamente imporre. Articolo 1, primo e secondo capoverso, LAVS.

F. M. est employé auprès de la représentation de la Swissair (Société suisse de transport aérien S. A.) à New-York. Son gain mensuel fixe s'élève à 400 dollars. Il est assuré conformément à l'« USA Social Security Act » et paye à ce titre une prime égale à 1 % de son salaire. La caisse de compensation a rejeté la requête de M. visant à l'exemption de l'assujettissement à l'AVS. M. forma alors recours devant le Tribunal fédéral des assurances. Le recours a été rejeté par la juridiction fédérale. *Extrait des considérants :*

En sa qualité de salarié résidant à New-York, M. doit verser 1 % de son salaire à titre de prime à l'« USA Social Security ». Il s'agit là apparemment d'une institution d'assurance de droit public qui — à l'instar de l'AVS suisse — s'étend aux suites économiques de la vieillesse et du décès. Il y a vraisemblablement similitude entre les deux assurances étatiques. En revanche, une double charge trop lourde au sens de l'article 1, 2^e alinéa, lettre b, LAVS fait défaut en l'espèce. Le recourant qui est marié, mais n'a pas d'enfant, dispose d'un revenu mensuel d'au moins 400 dollars, somme qui — d'après ses propres déclarations — représente le pouvoir d'achat d'environ 1000 francs suisses. Dans ces conditions, une cotisation globale de 3 %, versée aux deux assurances (2 % à l'AVS suisse, 1 % à l'assurance américaine) semble supportable, même si M. (ce qui n'est pas prouvé) subvient non seulement à l'entretien de sa femme, mais encore à celui de sa mère.

Si la situation économique du recourant venait à empirer (diminution notable du revenu ou augmentation sensible des charges de famille), il peut en tous temps solliciter l'exemption de l'AVS auprès de la caisse de compensation.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause F. M., du 12 octobre 1949, H 263/49.)

Le versement d'une cotisation de 2,1 % du salaire à l'assurance anglaise et de 2 % à l'AVS fédérale ne constitue pas une double charge trop lourde pour une employée célibataire (de nationalité suisse) qui travaille à l'agence de Londres d'un office suisse avec un salaire de 30 livres sterlings par mois. Article 1, 2^e alinéa, lettre b, LAVS.

Per un'impiegata nubile (di nazionalità svizzera) che lavora presso l'agenzia di Londra di un ufficio svizzero e riceve un salario mensile di 30 lire sterline, il versamento di una quota del 2,1 % del salario all'assicurazione inglese e del 2 % all'AVS svizzera non costituisce un doppio onere che non si potrebbe equamente imporre. Articolo 1, capoverso 2, lettera b, LAVS.

Mlle O., Suisse, est depuis janvier 1949 employée de l'agence londonienne de l'office central suisse du tourisme. La caisse de compensation ayant rejeté la requête tendant à l'exemption de l'AVS, Mlle O. forma recours devant le Tribunal fédéral des assurances. Celui-ci a rejeté le recours.

Extrait des considérants :

La recourante reçoit un salaire hebdomadaire de 7 livres sterlings, 10 schillings. Ce montant correspond en Suisse, quant au pouvoir d'achat, à un salaire de 345 à 350 francs par mois et ne dépasse que de peu le minimum vital, à cause de l'imposition élevée du revenu. Il convient tout de même d'admettre que Mlle O., qui n'a personne à sa charge, peut remplir son obligation de verser une prime à l'AVS suisse. Ainsi que la caisse le constate, le montant des cotisations dû par la recourante aux deux assurances étatiques, correspond au total à 4,1 % seulement du salaire (2,1 % pour l'assurance anglaise, 2 % pour l'assurance suisse). Cette charge doit être tenue pour supportable, si l'on songe que le personnel de maison des membres d'une légation étrangère en Suisse devrait, à conditions de salaire égales, verser 4 % du revenu, seulement pour l'AVS suisse. Au reste, la recourante a un intérêt évident à être assurée à l'AVS suisse, car, selon toutes probabilités, elle reviendra tôt ou tard au pays d'origine et aura dès lors, l'âge venu, droit à une rente relativement plus élevée. A l'instar du cas F. M. (jugement du 12 octobre 1949 *), on ne peut en l'espèce parler d'une double charge trop lourde au sens de l'article premier, 2° alinéa, lettre b, LAVS.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause E. O., du 17 novembre 1949, H 404/49.)

B. Cotisations

I. Revenu d'une activité salariée

La garde-malade qui consacre une grande partie de son temps à soigner un certain patient et est rémunérée pour cette activité, est une salariée. Article 5, 2° alinéa, LAVS.

Un'infermiera che dedica gran parte del suo tempo alla cura di un determinato paziente ed è retribuita per tale sua attività, è una salariata. Articolo 5, secondo capoverso, LAVS.

E. P. souffre d'une paralysie totale des deux jambes. Etant donné qu'il est seul, il a recours aux soins d'une garde-malade, Mlle Anna Z., depuis fin 1947. La caisse de compensation et l'autorité cantonale décidèrent que P. était employeur et devait en cette qualité des cotisations sur le salaire en espèces et en nature versé à la garde-malade. P. a interjeté appel, mais a été débouté de ses conclusions par le Tribunal fédéral des assurances.

Extrait des considérants :

1. Selon la circulaire n° 20 de l'office fédéral des assurances sociales, doit être considéré comme exerçant une activité dépendante, quiconque accomplit selon certaines instructions et pendant un temps déterminé un travail qui lui a été confié, ne peut disposer du produit de ce travail, ni ne supporte lui-même le risque économique, ni encore ne fixe lui-même la rémunération de son travail. Dans les arrêts E. K. du 26 avril 1949 (Revue 1949, p. 240) et W. G. du 3 septembre 1949 (Revue 1949,

*) Voir page précédente.

p. 429) le Tribunal fédéral des assurances a exposé que lorsque l'un ou l'autre de ces critères est plus ou moins réalisé, il y a lieu de trancher de cas en cas et d'admettre dans le doute qu'on est en présence d'une activité lucrative dépendante.

2. En l'espèce, P. est presque constamment secondé par sa garde-malade, mais déclare néanmoins ce qui suit dans son mémoire d'appel : « Si Mlle Z. passe la plus grande partie de ses nuits sous mon toit, et si elle prend un grand nombre de repas chez moi, cela provient uniquement des nécessités du service ». Les prestations en espèces et en nature que la garde-malade reçoit de P. rémunèrent les soins qu'elle lui accorde. Le fait qu'Hanna Z. soigne accessoirement d'autres patients, n'a point pour effet qu'elle exerce une activité lucrative indépendante. P. ne prétend même pas que l'infirmière n'a aucune instruction à recevoir de lui. Comme l'office fédéral des assurances sociales le remarque à propos dans son préavis, est employé ou ouvrier quiconque travaille au service d'un tiers dans une situation dépendante pour un temps déterminé ou indéterminé.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause E. P., du 17 octobre 1949, H 317/49.)

L'employeur d'une « volontaire » mineure, qui ne suit pas un véritable apprentissage du service de maison, doit les cotisations non seulement sur le salaire en espèces qu'il lui verse, mais aussi sur le salaire en nature. Les articles 3, 2^e alinéa, lettre d, et 5, 3^e alinéa, LAVS, ne sont pas applicables.

Per una « volontaria » minore che non segue un vero e proprio tirocinio di domestica, sono dovute le quote non solo per il salario in denaro ma anche per quello in natura. Gli articoli 3, secondo capoverso, lettera d, e 5, terzo capoverso, LAVS non sono applicabili.

La caisse de compensation décida que Gérard H. était tenu de payer la cotisation paritaire de 4 % sur le salaire en nature de 120 francs par mois (art. 12, 1^{er} al., RAVS) et sur le salaire en espèces de 30 francs par mois qu'il versait à la jeune fille volontaire, Gertrude H. qu'il avait engagée. L'autorité de recours confirma la décision de la caisse. Gérard H. interjeta alors appel. Le Tribunal fédéral des assurances l'a débouté de ses conclusions.

Extrait des considérants :

L'article 3, 2^e alinéa, lettre d, de la loi dispose que les apprentis n'ayant pas 20 ans, ne sont pas tenus de payer des cotisations s'ils ne reçoivent pas de salaire en espèces. D'autre part, l'article 5, 3^e alinéa, LAVS précise que seul le salaire en espèces est pour ces apprentis pris en considération lors du calcul de la cotisation. Ni la LAVS ni le RAVS ne précisent le sens et la portée du terme *apprenti*. On créait toutefois une source d'abus et de contestations si l'on englobait sous ce vocable toute personne apprenant un métier. Il y a bien plutôt lieu d'admettre que par *apprenti*, la LAVS a en vue celui qui est considéré comme tel par la législation fédérale et cantonale sur la formation professionnelle. C'est pourquoi l'office fédéral des assurances sociales a précisé dans sa circulaire n° 20, sous lettre H, que « ne doivent être considérés comme apprentis que les personnes qui ont conclu un contrat spécifique d'apprentissage ainsi que les stagiaires qui suivent un programme d'apprentissage de durée limitée ». Dans la Revue, année 1948, p. 248, l'office fédéral ajoute que les jeunes filles qui sont occupées en qualité d'apprenties domestiques et engagées sur la base du contrat d'apprentissage habituel d'un canton ou de l'association suisse pour le service domestique, doivent être considérées comme des apprenties. L'appelant a occupé dans son ménage une jeune fille, suisse allemande, âgée de plus de

15 ans mais de moins de 20 ans, qui est venue en Suisse romande pour apprendre le français et les travaux ménagers. Ni lors de l'engagement de cette jeune fille, ni par la suite, H. n'a manifesté l'intention d'engager une apprentie. Il voulait bien plutôt trouver une jeune volontaire. Celui qui engage une volontaire n'a pas pour but la formation professionnelle de cette jeune fille, mais désire uniquement être secondé dans son ménage sans avoir à déboursier un trop gros salaire. Lorsque cette jeune fille est entrée à son service, l'appelant ne s'est pas inquiété des formalités à remplir lors de l'engagement d'une apprentie. Il n'a pas présenté un contrat écrit d'apprentissage conformément à l'article 325 CO. Les exigences de la loi vaudoise sur la formation professionnelle (art. 113 et ss) n'ont pas non plus été satisfaites. L'épouse de l'appelant ne possède aucune autorisation de former une apprentie, qui lui aurait été accordée par la commission d'apprentissage du service de maison. Dans ces conditions, Mlle H. ne peut être considérée comme une apprentie dispensée de payer des cotisations sur son salaire en nature.

Des volontaires, en service dans une autre région linguistique, ne sont pas assimilées à des apprenties au sens de la circulaire n° 20. « Le programme de durée limitée » rédigé après coup par l'appelant, n'est au surplus pas susceptible de ranger Gertrude H. parmi les personnes accomplissant un stage. Par stagiaire on entend généralement les personnes qui sont tenues à accomplir avant, au cours ou après leurs études théoriques un stage pratique (avocat-stagiaire, stage clinique, stage des pharmaciens, des architectes, etc.).

Pour tous ces motifs, la caisse de compensation et l'autorité cantonale ont, avec raison, décidé que H. doit les cotisations sur le salaire en espèces *et* en nature de sa jeun domestique.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause G. H., du 19 octobre 1949, H 243/49.)

L'entretien assuré par un employeur aux enfants mineurs d'un employé est un revenu en nature au sens de l'art. 10, 2° alinéa, RAVS. La caisse de compensation doit en estimer la valeur et le prendre en compte avec le salaire en nature de l'employé. Art. 5, 2° alinéa, LAVS, 7, lettre d, 10 à 14 RAVS.

Il vitto e l'alloggio forniti dal datore di lavoro ai figli minorenni di un suo dipendente sono reddito in natura a'sensi dell'articolo 10, secondo capoverso, OAVS. La cassa di compensazione deve determinarne il valore e aggiungerlo al salario in natura del dipendente. Articoli 5, secondo capoverso, LAVS, 7, lettera d, e 10-14 OAVS.

Louis G., veuf, travaille et vit avec ses deux enfants mineurs dans la ferme de son oncle Antoine G., célibataire, âgé de 81 ans. La caisse de compensation estima le salaire en nature touché par Louis chez son oncle à 90 francs par mois et fixa la cotisation d'Antoine G. (y compris les frais de gestion) à 33 fr. 35 pour le premier semestre 1948. L'autorité de recours confirma la décision de la caisse en exposant les motifs suivants : « On ne saurait taxer d'exagéré un tel revenu (90 fr. par mois) si l'on tient compte qu'il comprend la nourriture et le logement de trois personnes et qu'il ne comprend pas le salaire en espèces que doit nécessairement toucher Louis G. ». Dans son appel au Tribunal fédéral des assurances, l'Office fédéral des assurances sociales demanda que les prestations en nature touchées par les enfants G. soient comprises dans le salaire en nature sur lequel la cotisation paritaire est due. La juridiction fédérale a admis l'appel.

Extrait des considérants :

Le revenu provenant d'une activité dépendante ne comprend pas uniquement le salaire en espèces, mais encore les prestations en nature ayant un caractère régulier (art. 5 LAVS et art. 7, lettre f, RAVS). Les articles 10 à 14 RAVS déterminent de quelle manière doivent être calculées les prestations en nature, soit qu'elles consistent en nourriture et logement, soit en prestations d'un autre genre. A tort, l'autorité cantonale a laissé de côté les revenus en nature des deux enfants G., qui sont également entretenus et logés par Antoine G. Il est évident que l'entretien accordé aux enfants par leur grand-oncle doit être ajouté au salaire en nature de Louis G.

L'argument de la caisse de compensation qui soutient qu'Antoine G. est moralement obligé d'entretenir les deux enfants de son neveu, n'est pas pertinent. Il ressort des pièces du dossier qu'Antoine G. n'est plus capable de travailler et qu'il est entièrement à la charge de son neveu qui fait marcher le train de campagne. Il n'est pas question d'une obligation morale envers le neveu. L'oncle doit bien plutôt un salaire au neveu pour son travail, et ce salaire comprend — au moins en partie — l'entretien que le neveu et ses enfants reçoivent chez Antoine G. Dans ces conditions, Antoine G. est tenu de payer des cotisations d'employeur non seulement sur les prestations en nature qu'il accorde à son neveu, mais encore sur celles qu'il accorde aux enfants de ce dernier. Il incombe à la caisse de compensation d'estimer le revenu en nature des deux enfants en prenant une décision conforme à l'article 10, 2^e alinéa, RAVS.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause A.G., du 28 septembre 1949, H 321/49.)

II. Revenu d'une activité lucrative indépendante

La fortune, mobilière autant qu'immobilière, nécessaire à l'exploitation, fait partie du capital propre engagé dans l'entreprise, au sens de l'article 9, 2^e alinéa, lettre e, LAVS.

Il capitale proprio investito nell'azienda a'sensi dell'articolo 9, capoverso 2, lettera e, LAVS comprende sia la sostanza mobile sia la sostanza immobile che servono all'esercizio dell'azienda.

Les immeubles nécessaires à l'exploitation font, aux termes de la jurisprudence (cf. p. ex. le jugement F. Sch. du 21 septembre 1949, Revue 1949, p. 428) également partie du capital propre engagé dans l'entreprise. Car le revenu de l'activité lucrative comprend, lorsqu'il y a un rapport entre l'exercice de l'activité et l'exploitation d'un immeuble, une part du rendement qui résulte de l'usage de l'immeuble. On ne distingue, en principe, pas entre fortune mobilière et immobilière, lorsqu'on envisage la fortune comme un moyen de production. De même, il est souvent difficile de séparer le rendement de la fortune immobilière du revenu brut. C'est pourquoi il est automatiquement pris en compte comme revenu avec le reste du gain professionnel. Du moment que dans la LAVS seul le revenu du travail, à l'exclusion du rendement de la fortune, est considéré lors du calcul des cotisations, l'intérêt de 4 ½ % est à cette fin déduit de la fortune tant immobilière que mobilière investie dans l'entreprise.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause H. Sch., du 24 novembre 1949, H 268/49.)

Lorsque le revenu est estimé sur la base de l'article 24, 2° al., RAVS, il y a lieu de se fonder sur le gain de l'année pour laquelle la cotisation est due.

Nei casi di tassazione in conformità dell' articolo 24, capoverso 2, OAVS, è d'uopo basarsi sul reddito dell'anno per il quale è dovuta la quota.

André B., né en 1920, qui jusqu'alors avait exercé une activité salariée, reprit le 1^{er} octobre 1947 la cordonnerie de son ancien employeur. La caisse de compensation devait de ce fait déterminer le revenu acquis dans l'exercice d'une activité lucrative indépendante, non pas d'après l'article 22 RAVS, mais selon l'article 24, 2° alinéa, RAVS, c'est-à-dire à l'aide de tous les documents qu'elle possédait. La loi et le règlement d'exécution ne disent pas quelle période doit être retenue dans un cas de ce genre. On pourrait considérer le revenu acquis au cours du dernier trimestre 1947, comme la caisse et l'autorité cantonale l'ont fait, et convertir ce gain en revenu annuel. Mais alors l'assuré conserve la possibilité de demander la réduction des cotisations sur la base de l'article 216 RAVS et de rapporter la preuve que le revenu 1948 était sensiblement inférieur au revenu acquis l'année précédente. Il est au demeurant tout aussi permis de déterminer d'emblée le revenu 1948, soit définitivement, soit sous réserve d'une correction ultérieure (art. 24, 3° al., RAVS).

Comme l'Office fédéral des assurances sociales, le Tribunal fédéral des assurances donne la préférence à la seconde solution (*considérer le revenu de l'année pour laquelle la cotisation est due*). On obtient ainsi plus aisément que la cotisation correspond à l'état réel du revenu. Le Tribunal a également emprunté cette voie dans l'arrêt J. R. du 4 juin 1949 *), où il s'agissait de l'article 26 RAVS.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause A. B., du 30 septembre 1949, H 236/49.)

III. Personnes sans activité lucrative

Des évangélistes, membres d'une œuvre philanthropique, qui vivent uniquement des dons spontanés, sont des personnes qui n'exercent aucune activité lucrative.

Gli evangelizzatori, membri di un'associazione filantropica, che vivono esclusivamente degli oboli dei loro correligionari sono persone non esercitanti una attività lucrativa.

Ariane Ch., Edouard R., Suzanne J. et Ruth C. sont des évangélistes libres qui collaborent à l'œuvre philanthropique « Les Amis de l'homme ». Ils vouent leur vie à l'œuvre du Christ et annoncent son message sur la terre. Ils travaillent avec zèle à faire connaître la bonne nouvelle et à faire tout le bien possible autour d'eux, remplissant ce ministère sans rien demander à personne. Ils sont habitués à vivre dans une grande simplicité, sont logés et nourris par des adeptes de l'œuvre philanthropique. Jusqu'à maintenant, tous les évangélistes âgés ou malades ont été entretenus par des amis de l'œuvre, de telle sorte qu'aucun d'eux n'est tombé à la charge de l'assistance publique. La caisse de compensation les a considérés comme des salariés, dont l'employeur n'est pas tenu de verser des cotisations, et a fixé la cotisation 1948 à 48 francs, pour Ariane Ch., à 60 francs pour les trois autres évangélistes. Saisie d'un recours, l'autorité cantonale admit que les quatre évangélistes étaient des personnes n'exerçant aucune activité lucrative et ramena la cotisation de chacun d'eux à 12 francs. Le Tribunal fédéral des assurances a rejeté l'appel interjeté par l'Office fédéral des assurances sociales contre ce jugement.

*) Cf. Revue 1949, page 385/6.

Extrait des considérants :

Le cas particulier est très analogue à la cause H. (arrêt du 10 août 1949, Revue 1949, p. 382). Ainsi que l'arrêt H. l'énonce, les dons volontairement offerts aux évangélistes par leurs frères dans la foi ne constituent pas pour leurs bénéficiaires le revenu d'une activité lucrative, mais doivent être considérés comme une assistance. Il n'y a aucun motif de s'écarter de cette jurisprudence en l'espèce. Le fait que les évangélistes sont membres de l'association « Les Amis de l'homme », ne justifie pas une autre manière de voir. Ils ne sont pas des employés de l'association. L'œuvre ne profite pas pécuniairement de l'activité des évangélistes et n'a aucune obligation juridique de leur fournir des prestations.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause A. Ch. et consorts, du 15 novembre 1949, H 358-361/49.)

IV. Réduction des cotisations

Une diminution de 5 % du revenu ne justifie aucun droit à la réduction.

Una diminuzione del 5 % del reddito non conferisce alcun diritto alla riduzione.

Se fondant sur un revenu moyen de l'activité lucrative de 5000 francs acquis en 1945 et en 1946 et un capital propre investi de 7000 francs, la caisse de compensation fixa la cotisation 1948 à 184 francs. De son côté St. demande que l'on considère un revenu de l'activité lucrative s'élevant à 4729 francs, selon le bilan 1948. Cette requête n'est pas fondée. En premier lieu, le montant de 5000 francs ressort d'une taxation fiscale passée en force et que St. n'a pas attaquée. En second lieu, il est hors de propos d'envisager une réduction en vertu de l'article 216 RAVS, à défaut d'une diminution *sensible* du revenu par rapport aux années 1945 et 1946. La différence entre 5000 francs et 4729 francs ne peut être qualifiée comme telle.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause C. St., du 20 octobre 1949, H 246/49.)

C. Rentes transitoires

I. Revenu à considérer

En cas de séparation de fait, l'entretien auquel la femme peut prétendre de la part de son mari, en vertu de l'article 160 CCS, doit être pris en compte comme revenu. Article 56, lettre c, et 62, 2^o alinéa, RAVS.

In caso di separazione di fatto, le prestazioni di mantenimento che la moglie può pretendere dal marito in virtù dell'articolo 160 CCS, debbono essere computate come reddito. Articolo 56, lettera c, 62, capoverso 2, OAVS.

Aux termes de l'article 62, 2^o alinéa, RAVS, pour calculer la demi-rente de vieillesse pour couple revenant à des conjoints ne faisant pas ménage commun, il est tenu compte du revenu de chacun des conjoints séparément, et les limites de revenu applicables aux personnes seules sont déterminantes. Cette réglementation est le reflet fidèle de la réalité et complète ainsi la loi de manière heureuse ; lorsque des conjoints ne font pas ménage commun, leurs dépenses d'entretien sont, en effet, plus élevées que s'ils vivaient ensemble.

Mais le fait que le calcul du revenu de chacun des époux s'effectue séparément ne tranche en rien la question des divers éléments constituant le revenu ; ce fait n'exclut notamment pas la prise en compte des droits qui découlent pour la femme de l'obligation d'entretien que le mari a à son égard. L'article 56 RAVS, qui précise les différents éléments du revenu à prendre en compte, mentionne il est vrai à la

lettre c, sous « rentes et pensions de tous genres », parmi les contributions aux frais d'entretien, uniquement les prestations prévues aux articles 145, 152 et 170 CCS, accordées par décision judiciaire ensuite de divorce ou de séparation de corps ; il ne cite pas le droit à l'entretien que la femme possède en vertu de l'article 160 CCS et dont elle bénéficie aussi en cas de simple séparation de fait. Mais cela provient manifestement de ce qu'on a admis que normalement, dans les cas de ce genre, les revenus des deux conjoints seraient additionnés et que les limites de revenu applicables aux couples seraient déterminantes. L'article 56, lettre c, RAVS ne s'oppose donc pas à la prise en compte du droit à l'entretien résultant de l'article 160 CSS. Et puisque le calcul séparé des revenus et l'application des limites de revenu pour personnes seules ont été introduits avant tout pour des raisons d'opportunité ou d'équité, il faut s'en tenir autant que possible aux règles établies pour les cas où les époux font ménage commun. Il ne serait aucunement justifié de tenir compte du revenu du mari uniquement dans ce dernier cas, et de n'en pas tenir compte lorsque les conjoints vivent séparés. Toutefois, par analogie avec l'article 56, lettre c, RAVS, il n'est pas nécessaire que le mari lui-même remplisse les conditions pécuniaires mises à l'obtention d'une rente de vieillesse ; il s'agit simplement de ne pas verser de rente à la femme qui, compte tenu des prestations d'entretien incombant au mari, jouirait d'un revenu supérieur à la limite de besoin. Tout comme l'article 56, lettre c, RAVS englobe non seulement les prestations effectives mais aussi les droits à de telles prestations, il n'y a aucune différence de principe selon que les prestations d'entretien sont fournies en fait ou qu'elles ne sont que dues. On ne saurait laisser aux époux la latitude de créer eux-mêmes, que ce soit intentionnellement ou pas, en ne versant pas les prestations d'entretien ou en y renonçant, les conditions requises pour pouvoir bénéficier d'une rente de vieillesse. Le point décisif est de savoir si et dans quelle mesure le mari est réellement en état de verser des prestations d'entretien. Mais on peut présumer que le mari est capable de fournir des prestations correspondant à ses conditions de vie ; c'est à la femme qu'il appartient, le cas échéant, d'apporter la preuve du contraire.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause B. B., du 6 octobre 1949, H 293/49.)

II. Paiement de la rente

Le fait que l'ayant droit reçoit des prestations de l'assistance publique ne justifie pas à lui seul le versement de la rente en mains de la commune. Article 76, 1^{er} alinéa, RAVS.

Il fatto che l'ayant diritto fruisce delle prestazioni dell'assistenza pubblica non giustifica da sé solo il versamento della rendita al comune. Articolo 76, capoverso 1, OAVS.

Si l'ayant droit n'emploie pas la rente pour son entretien ou s'il n'est pas capable de l'affecter à ce but, et s'il tombe par là à la charge de l'assistance publique ou privée, l'article 76, 1^{er} alinéa, RAVS permet à la caisse de compensation d'effectuer le versement total ou partiel de la rente en mains d'un tiers ou d'une autorité qualifiées ayant envers l'ayant droit un devoir légal ou moral d'assistance ou s'occupant de ses affaires en permanence. Or, en l'espèce, il n'existe aucune preuve concluante que l'ayant droit, aussi bien le mari que la femme, n'utilise pas la rente pour son entretien ou n'est pas capable de l'affecter à ce but. Il est vrai qu'un rapport officiel déclare qu'une partie de la rente est dépensée en tabac et en « choses inutiles ». Mais on ne saurait exiger dans tous les cas d'un bénéficiaire de rente qu'il renonce au tabac ; et il faut lui concéder le droit de satisfaire aussi un certain besoin de choses

qui ne sont pas strictement nécessaires à la vie, dans la mesure où ce besoin se rencontre communément dans toutes les classes de la population. Le fait que les époux W. sont assistés par la commune (ils en reçoivent le logement gratuit et un litre de lait par jour, à quoi s'ajoute un deuxième litre de lait fourni par la coopérative laitière) ne donne pas à lui seul à cette commune le droit de retenir une partie de la rente pour couvrir ses frais. Une autorité n'a le droit de demander le versement en ses mains de tout ou partie de la rente que si c'est la réalisation de l'un des états de fait prévus à l'article 76, 1^{er} alinéa, RAVS qui a rendu indispensable l'octroi de prestations d'assistance ou l'augmentation de ces prestations. La loi ne connaît pas le versement préventif de la rente à une autorité en raison de la seule possibilité qu'un tel état de fait se réalise ; bien au contraire, tant que les conditions fixées à l'article 76, 1^{er} alinéa, RAVS ne sont pas effectivement réalisées, la rente ne peut être versée qu'à l'assuré lui-même. Cette réglementation ne porte aucun préjudice à l'autorité ; en effet, dès que la rente est utilisée contrairement à son but ou qu'apparaît manifestement l'incapacité de l'assuré de l'employer comme il convient, l'autorité, à qui appartient précisément le contrôle en ce domaine, peut en informer la caisse. Celle-ci est en tout temps en mesure de tenir compte des intérêts de l'autorité, en versant entre ses mains une partie de la rente. On ne saurait donc tolérer, en l'espèce, qu'une partie de la rente soit versée à la commune de O. Les assurés ont droit au versement intégral de la rente en mains propres.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause S. W., du 25 octobre 1949, H 388/49.)

D. Procédure

La notification d'un acte au sens de l'article 84 LAVS. Si le facteur ne peut notifier un envoi recommandé, vu l'absence du destinataire et si la caisse de compensation fait notifier l'acte par la gendarmerie, le délai de recours commence à courir seulement dès la date de la notification par la gendarmerie.

Notificazione di un atto a'sensi dell'articolo 84 LAVS. Se il fattorino postale non può notificare un invio raccomandato a causa dell'assenza del destinatario e se la cassa di compensazione fa notificare l'atto dalla gendarmeria, il termine di ricorso comincia a decorrere soltanto con la notificazione da parte della gendarmeria.

La caisse de compensation fixa le montant de la cotisation 1948 à 340 fr. 20 (frais de gestion compris) et envoya la décision le 11 mai 1949 sous pli recommandé. Le pli revint le 17 mai avec la mention suivante du bureau de poste : « Absent : avisé 12. 5. » et « non réclamé, 17. 5. 49 ». La caisse de compensation chargea alors la gendarmerie de notifier la décision, qui fut délivrée à G. le 15 juin. G. recourut par acte du 20, remis le lendemain à la poste. L'autorité cantonale n'examina pas le fond du litige pour le motif que le recours était manifestement tardif. G. déféra en temps utile ce prononcé au Tribunal fédéral des assurances et alléguait que la décision lui avait été notifiée le 15 juin seulement. Le Tribunal fédéral des assurances a admis l'appel et annulé la décision cantonale.

Extrait des considérants :

Aux termes de l'article 84 LAVS le délai de recours contre les décisions des caisses est de « trente jours dès la notification ». Par notification au sens de la loi, il faut entendre la remise de l'acte à l'intéressé ou à un membre de la famille vivant en commun avec lui (art. 99 de l'ordonnance I sur le service des postes ; *Guldener*, procédure civile fédérale, tome I, p. 167). La notification est considérée comme ayant eu lieu même si le destinataire *refuse* de recevoir l'acte dûment présenté (ATF

35 I 871 ; 50 II 66). En revanche, la simple omission par le destinataire, de réclamer à la poste un acte dont l'arrivée lui a été annoncée, ne saurait produire les effets de la notification. En l'espèce, la lettre recommandée du 11 mai n'a pas atteint l'appelant, parce que celui-ci, absent lorsque le facteur apporta la lettre, a omis par la suite de la réclamer à la poste. Le pli n'a donc pas été refusé. Dans ces conditions, la notification n'a eu lieu que le 15 juin, lors de la délivrance de la lettre par les soins de la gendarmerie. Le recours remis à la poste le 21 juin a, par conséquent, été formé en temps utile. La cause doit dès lors être renvoyée à l'autorité cantonale aux fins d'un jugement quant au fond du litige.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause L. G., du 10 novembre 1949, H 471/49.)

Conditions de la revision d'un arrêt du Tribunal fédéral des assurances. Articles 101 et 103 AO.

Condizioni della revisione di una sentenza del Tribunale federale delle assicurazioni. Articoli 101 e 103 DO.

Par arrêt du 3 juin 1949 *) le Tribunal fédéral des assurances avait admis que le ressortissant italien G. P. était obligatoirement assuré conformément à l'article 1, 1^{er} alinéa, lettre a, LAVS, attendu qu'il avait son domicile civil en Suisse. P. demanda la revision de l'arrêt. Il se référa à un certificat du 6 novembre 1948 attestant qu'il était inscrit depuis sa naissance dans le registre de la population établie d'une manière durable à Milan. Le Tribunal fédéral des assurances a rejeté la demande en revision et a mis les frais de justice à la charge du demandeur.

Extrait des considérants :

1. En vertu de l'article 101, chiffre 2, AO, la revision d'un jugement est admissible « lorsque le demandeur en revision vient à découvrir des moyens de preuve qu'il lui avait été impossible de produire dans la procédure précédente ». P. fonde sa demande en revision sur le certificat de la commune de Milan du 6 novembre 1948. Il a recouru contre la décision l'assujettissant à des cotisations AVS le 5 juin 1948. L'autorité cantonale a rendu son jugement le 25 novembre 1948. Il semble donc que P. aurait eu amplement le temps de transmettre ce moyen de preuve à l'autorité cantonale de recours entre le 6 et le 25 novembre. A plus forte raison aurait-il pu produire ce document durant l'instance d'appel. Dans ces conditions, P. ne saurait invoquer le moyen extraordinaire de la revision.

2. Cette pièce n'est, en outre, pas un moyen de preuve décisif. Même si elle avait été présentée au Tribunal fédéral des assurances, celui-ci n'aurait pas jugé différemment. En effet, l'annonce faite à la police et l'inscription dans le registre du contrôle des habitants d'une localité ne signifient nullement que P. a conservé son domicile civil à Milan. La création d'un tel domicile implique bien plutôt la volonté de faire d'un certain lieu le centre de son existence et de ses rapports personnels. Le certificat milanais ne prouve qu'un fait : P. a omis, en 1939, d'annoncer au bureau du contrôle des habitants qu'il partait à l'étranger.

3. Au surplus, la demande en revision a été présentée tardivement. Le délai pour invoquer ce moyen de droit est aux termes de l'article 103 AO « de quatre-vingt-dix jours à dater de la découverte du motif de revision ». L'arrêt du 3 juin 1949 a été expédié le 13 juin et remis à P. le 15 juin au plus tard. Le 22 octobre 1949, jour d'envoi de la demande en revision, le délai de quatre-vingt-dix jours était écoulé depuis longtemps.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause G. P., du 11 novembre 1949, H 475/49.)

*) Cf. Revue 1949, page 377.



Revue à l'intention des caisses de compensation

N° 2 février 1950

Rédaction : Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, Berne. Tél. 61 47 28.
Expédition : Office central fédéral des imprimés et du matériel, Berne.
Abonnement : 12 francs par an; le numéro: 1 fr. 20; le numéro double: 2 fr. 40.
Paraît chaque mois.

Sommaire : Le rapport du Conseil fédéral du 3 février 1950 sur l'assurance-vieillesse et survivants (p. 37). Convention entre la Suisse et la France relative à l'assurance-vieillesse et survivants (p. 57). Problèmes soulevés par l'application de l'AVS (p. 66). Petites informations (p. 68). Jurisprudence: Assurance-vieillesse et survivants (p. 70).

Le rapport du Conseil fédéral du 3 février 1950 sur l'assurance-vieillesse et survivants

La Revue pour les caisses de compensation, année 1949, page 354, a publié le texte du postulat présenté par la commission du Conseil national qui a été instituée en vue de la délibération sur le projet de loi relative à la modification des articles 18 et 40 de la loi AVS, ainsi que sur la convention signée avec l'Italie. Le Conseil fédéral a établi le rapport demandé dans ledit postulat. Pour faciliter aux lecteurs de la Revue la connaissance de l'exposé du Conseil fédéral, nous publions des extraits du rapport dans le présent — ainsi que dans le prochain — numéro de la Revue. Nous renonçons à publier à nouveau les passages relatifs à la situation financière de l'assurance, au fonds de compensation, au système de financement et à la situation des Suisses à l'étranger, vu que les lecteurs de la Revue ont été renseignés à plusieurs reprises sur ces sujets. Enfin on a laissé de côté, dans la présente partie, diverses questions que les lecteurs connaissent déjà.

Introduction

L'AVS existe depuis deux ans. C'est là un laps de temps fort court pour juger une institution conçue pour durer longtemps. Certes, maintes observations et expériences ont déjà pu être faites et réunies jusqu'ici, mais on n'en peut tirer qu'un petit nombre de conclusions nettes. Il ne faut d'ailleurs pas oublier que les constatations faites se rapportent en grande partie à l'année 1948, au cours de laquelle il fallut surmonter les difficultés inhérentes à tout début. Les autorités juridictionnelles n'ont véritablement entrepris leur tâche qu'à la fin de 1948. Aujourd'hui même, divers problèmes d'interprétation, dont la solution a une importance primordiale pour le développement futur de l'AVS, n'ont pas été résolus par les tribu-

naux. Pour toutes ces raisons, on ne peut guère parler d'expériences proprement dites.

Nous croyons cependant pouvoir affirmer que les dispositions de la LAVS ont d'une manière générale fait leurs preuves jusqu'ici. Certaines d'entre elles, il est vrai, ont été critiquées par l'opinion publique ; cependant ce sont, en général, celles qui règlent des questions dont la complexité n'avait pas échappé au législateur (Distinction entre la génération transitoire et les générations suivantes ; limites de revenu et prise en compte de la fortune ; effets du fonds de compensation de l'AVS, etc...).

La première question qui se pose aujourd'hui est la suivante : Les observations et constatations faites jusqu'ici ont-elles fait apparaître des éléments dont on n'aurait pas, ou pas assez, tenu compte à l'époque de l'élaboration de la loi ? La réponse doit être négative. On invoque, aujourd'hui, en traitant des solutions controversées, les mêmes arguments qu'autrefois, sans qu'aucun d'entre eux ait acquis sensiblement plus de poids.

Mais un autre problème se pose également. S'est-il produit, depuis que la LAVS a été élaborée, une évolution qui n'avait pas été prévue ? Là encore la réponse est négative : l'évolution est demeurée dans les limites envisagées.

Un changement n'est apparu que sur un point. Les dispositions légales ont fait sentir leurs effets dans des centaines de milliers de cas d'espèce. Le citoyen a pu se rendre compte directement de leur portée. Cela ne fut pas toujours à l'avantage de l'AVS. Une certaine mauvaise humeur existe incontestablement parmi les personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883 qui, eu égard à leurs conditions de revenu et de fortune, n'ont pas été mises au bénéfice de rentes transitoires. Les expériences montrent néanmoins que le malaise est dû pour une grande part à l'ignorance et aux malentendus, et que l'on peut améliorer la situation en informant le public. Nous avons néanmoins été d'avis que ce serait une erreur de vouloir négliger ou minimiser la mauvaise humeur régnant dans certains milieux, puisqu'elle pourrait avoir des effets défavorables non pas uniquement sur l'attitude du public envers l'assurance, mais d'une manière générale. Il nous paraît en tout cas nécessaire de rechercher l'origine des critiques et des craintes qui se manifestent, et d'examiner sans prévention si et dans quelle mesure elles paraissent justifiées au vu du développement pris jusqu'ici par l'assurance. Tel est le but premier du présent rapport.

L'application des dispositions légales et ses effets

I. L'OBLIGATION DE S'ASSURER

1. L'assujettissement des assurés tenus de verser des cotisations

Le nombre des doubles de certificats d'assurance remis par les caisses de compensation à la Centrale de compensation atteignait 2 058 476 au 31 décembre 1948. En 1949, 300 000 nouveaux doubles de certificats sont

parvenus à la Centrale. Ce nombre est fortement supérieur à celui de l'accroissement annuel normal de l'effectif des assurés. Il faut en déduire qu'au cours de la première année d'assurance, il n'avait pas encore été possible d'assujettir toutes les personnes soumises à l'assurance obligatoire et tenues de verser des cotisations. Cette constatation est confirmée par le fait qu'en 1949 les caisses reçurent un certain nombre de demandes de rentes ordinaires émanant de personnes qui n'étaient inscrites dans les registres d'aucune caisse de compensation et dont une partie d'entre elles n'avait encore versé aucune cotisation. Il faut admettre que quelques centaines, voire quelques milliers d'assurés (en particulier des personnes sans activité lucrative, des journaliers, etc.) n'ont à l'heure actuelle pas encore été assujettis, car ils ont négligé de présenter une demande d'inscription à l'assurance (voir Revue 1949, p. 129/130).

D'autre part, un nombre relativement élevé d'assurés a fait parvenir plus d'une demande d'inscription ; il y eut ainsi fréquemment plus d'un certificat d'assurance établi et plus d'un double de certificat remis à la Centrale de compensation, pour un seul et même assuré. Du moment qu'un certain nombre d'assurés n'a pas encore été assujetti, et que d'autres assurés ont été annoncés plusieurs fois à la Centrale, le nombre de 2 058 476 assurés ne représente pas l'effectif réel au 31 décembre 1948, des assurés tenus au versement des cotisations. Ce nombre, d'après les vérifications faites à ce jour, doit être évalué à environ 2 200 000 en 1948. On avait prévu pour cette année-là un effectif de 2 090 000 assurés tenus de payer des cotisations. La différence d'environ 110 000 personnes provient avant tout du grand nombre d'étrangers occupés temporairement en Suisse, dont les estimations ne tenaient pas compte.

2. L'incorporation des étrangers dans l'assurance obligatoire

Aux pages 15 et 16 de notre message du 24 mai 1946 relatif à un projet de loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, nous avons démontré de la façon suivante la nécessité d'incorporer les étrangers dans l'assurance obligatoire : « Beaucoup d'Etats étrangers ne font bénéficier les Suisses qui sont établis sur leur territoire de leur assurance-vieillesse et survivants que dans la mesure où leurs ressortissants en Suisse jouissent du même privilège. Nous devons donc à nos compatriotes à l'étranger de ne rien négliger pour qu'ils bénéficient des assurances sociales étrangères. La nécessité d'imposer les mêmes cotisations aux étrangers gagnant leur vie en Suisse qu'aux ouvriers de chez nous est l'un des facteurs qui militent en faveur de l'affiliation des étrangers à notre assurance fédérale, car sans cela nos ouvriers seraient désavantagés par rapport aux ouvriers étrangers. Que l'on pense aux conséquences qui en résulteraient pour les ouvriers suisses si les employeurs ne devaient pas verser de cotisations pour la main-d'œuvre étrangère ».

Ces motifs justifient aujourd'hui encore pleinement l'incorporation des étrangers dans l'assurance obligatoire. La conclusion d'accords de récipro-

cité améliorant la situation des ressortissants suisses qui résident à l'étranger ne serait pas possible (les négociations conduites jusqu'ici l'ont démontré) si les étrangers n'étaient pas obligatoirement soumis à l'AVS. D'autre part, la protection de la main-d'œuvre indigène a, à une époque de ralentissement de l'activité économique comme la nôtre, une importance accrue. Il ne sera donc pas question, à l'avenir non plus, de libérer les étrangers de l'obligation de s'assurer, d'autant moins que l'on saperait ainsi le fondement des accords de réciprocité déjà conclus ou qui seront passés avec les Etats étrangers.

Certes, et c'est le revers de la médaille, l'obligation de s'assurer est apparue comme une rigueur envers les étrangers qui ne peuvent pas prétendre une rente. Nous nous référons à notre message du 10 juin 1949 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. Nous y exposons, aux pages 4 et 9, que les étrangers actuellement âgés de plus de 56 ans, ainsi que ceux qui ne séjournent que passagèrement en Suisse, doivent verser des cotisations durant des années, sans jamais obtenir le droit à une rente, vu l'article 18, 3^e alinéa, LAVS. Cette rigueur peut être supprimée pour les ressortissants des Etats avec qui des conventions sont passées, soit que l'on réduise la durée minimum du versement des cotisations, fixée par la loi à 10 ans, soit que l'on prévoie le remboursement des cotisations. Elle subsiste en revanche pour les ressortissants des autres Etats.

Il faudra au reste que ce problème trouve bientôt une solution satisfaisante. En effet, depuis que les Chambres se sont prononcées, des plaintes nous sont à nouveau parvenues, provenant d'étrangers tenus de verser des cotisations mais qui n'auront probablement jamais droit à une rente. Il s'agit avant tout de personnes venues en Suisse pour y suivre une cure, de salariés au service d'un employeur à l'étranger (entreprises de transport aérien, journaux), d'employés étrangers d'organisations internationales en Suisse. Or, il est impossible de conclure dans un avenir rapproché, des accords de réciprocité avec tous les Etats.

II. LES COTISATIONS

1. L'obligation de verser les cotisations

Les dispositions légales en la matière ont de façon générale fait leurs preuves. L'article prévoyant que les veuves sans activité lucrative, les femmes mariées, ainsi que les personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883 sont libérées du versement des cotisations, a donné lieu à des critiques. Il en est de même de la disposition selon laquelle les assurés nés après le 1^{er} juillet 1883 et exerçant une activité lucrative continuent à verser les cotisations au-delà de l'âge de 65 ans. Nous aimerions par conséquent examiner ces questions de plus près.

a) *Veuves sans activité lucrative dispensées de verser des cotisations*

Le législateur a voulu par cette dispense favoriser les veuves sans activité lucrative. En effet, toute veuve dont le mari a versé des cotisations pendant une année entière au moins (c'est-à-dire, selon l'art. 50 du règlement d'exécution du 31 octobre 1947, pendant plus de onze mois) a déjà droit, de ce fait, à une rente ordinaire se fondant sur ces cotisations, sans qu'elle soit elle-même tenue de payer des primes. Quant aux veuves dont le mari est décédé avant qu'il ait pu verser des cotisations pendant une année au moins, elles reçoivent jusqu'à l'âge de 65 ans — qu'elles exercent ou n'exercent pas une activité lucrative — une rente transitoire de veuve, à la condition que la limite de revenu prévue par la loi ne soit pas atteinte ; dès l'accomplissement de la 65^e année, celles qui ont exercé une activité lucrative reçoivent une rente ordinaire ; pour les autres, en revanche, seule la rente transitoire de vieillesse entre en considération.

Divers milieux ont exprimé l'opinion que, *par voie d'interprétation de la loi*, on pourrait régler le sort des veuves sans activité lucrative de manière différente. Les mots « ne sont pas tenus de... », ouvrant le deuxième alinéa de l'article 3 LAVS, ne signifieraient pas qu'il est interdit aux intéressés de payer des cotisations. Les veuves sans activité lucrative pourraient, donc, à leur gré verser des cotisations ou n'en pas verser. Plusieurs associations féminines ont défendu ce point de vue. Le 28 février 1949, le Tribunal fédéral des assurances a toutefois repoussé cette interprétation (voir Revue 1949, p. 160/161).

Vu cette jurisprudence de l'autorité juridictionnelle suprême en matière d'AVS, les veuves sans activité lucrative n'ont ainsi pas la possibilité de verser des cotisations. Dans le public, cette réglementation a provoqué de nombreuses plaintes de la part de veuves n'exerçant pas d'activité lucrative. Des enquêtes faites dans chaque cas d'espèce révélèrent cependant que ces plaintes émanaient pour la plupart de veuves dont la situation était relativement aisée. Cela s'explique par le fait que les veuves de condition modeste dont le mari n'a pas pu verser des cotisations pendant une année entière au moins sont plus favorisées par la réglementation précitée que si elles devaient verser des cotisations pour acquérir le droit à une rente ordinaire. Lorsqu'une veuve est sans activité lucrative, on peut admettre, ou bien qu'elle a de la fortune, ou, si elle n'en a pas, qu'elle est incapable de travailler. Dans ce dernier cas, elle reçoit généralement une rente transitoire ; et, dans le premier cas, elle aura presque toujours, après l'accomplissement de la 65^e année, les mêmes ressources qu'auparavant. Si elle venait à perdre ses ressources, elle recevrait alors une rente transitoire. Il existe certes des cas limites où l'application des dispositions en vigueur peut être rigoureuse. On en a tenu compte dans la pratique en donnant une interprétation large à la notion d'activité lucrative. On a, par exemple, admis que le fait de donner des chambres en location constituait une telle activité. On a de la sorte pu prendre en considération la plupart des situations pénibles.

On pourrait se demander si les veuves dont le mari est décédé avant d'avoir pu verser des cotisations pendant une année entière au moins ne devraient pas être *obligatoirement* tenues de verser des cotisations. Pareille solution serait conforme aux vœux des veuves dont la situation est relative-ment aisée, mais désavantagerait celles qui vivent dans une situation écono-mique difficile. Celles-ci devraient, en effet, verser des cotisations pour rece-voir l'âge venu une rente ordinaire, qui ne serait pas plus élevée — parfois même moindre — que la rente transitoire à laquelle, selon les dispositions en vigueur, elles ont droit sans payer de cotisations. Même les veuves dont les cotisations sont payées par le canton de domicile conformément à l'arti-cle 11, 2^e alinéa, LAVS ne seraient en aucune manière favorisées par l'in-troduction de l'obligation de verser des cotisations. Le montant de leur rente serait même en certains cas inférieur. Ainsi, si l'on introduisait l'obli-gation de payer des cotisations pour les veuves dont le mari est décédé avant d'avoir pu verser des cotisations pendant une année entière, les effets de cette mesure seraient, dans nombre de cas, néfastes au point de vue social.

On a également demandé la modification de l'article 3 LAVS afin que soit accordée aux veuves sans activité lucrative la faculté de payer des coti-sations. Pareille solution ne peut pas être envisagée, à notre avis, pour les motifs indiqués, qui sont développés ci-après.

b) Les épouses sans activité lucrative dispensées du versement des cotisations

Le législateur a également voulu favoriser les épouses sans activité lu-crative en les libérant de l'obligation de payer des cotisations. Les épouses ont en effet généralement droit à une rente dérivant du versement de cotisa-tions par le mari. Il est vrai que, dans certains cas, la dispense a des effets défavorables, notamment lorsque l'épouse est née après le 1^{er} juillet 1883 et pourrait donc s'assurer encore le droit à une rente ordinaire en versant des cotisations, la date de naissance du mari se situant, elle, avant le 1^{er} juillet 1883. La dispense accordée à la femme qui n'exerce pas d'acti-vité lucrative conduit en pareille occurrence au résultat que les deux époux ne recevront, le cas échéant, qu'une rente transitoire.

On pourrait à ce propos aussi se demander si les épouses sans activité lucrative dont le mari n'a pu verser aucune cotisation, doivent être astreintes à verser des cotisations. Les motifs pour lesquels il se justifie de ne pas soumettre les veuves sans activité lucrative à cette obligation sont en partie valables ici aussi : ce seraient les épouses sans activité lucrative dont la situation est relativement aisée qui retireraient les plus grands avantages de cette mesure.

c) La dispense accordée aux personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883 de verser des cotisations

Le législateur a dispensé les personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883 de l'obligation de verser des cotisations, car elles n'ont pas un droit incon-ditionnel à la rente. Or, seul, en principe, doit payer des cotisations celui

qui aura droit plus tard à une rente ordinaire. Cette dispense a été considérée comme une exclusion de l'assurance, ce qui n'est pas exact.

Faut-il revenir sur cette dispense et astreindre après coup au versement de cotisations les personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883 ? Une telle mesure ne pourrait être envisagée que si ces personnes se voyaient reconnaître le droit à une rente ordinaire, ce qui aurait les conséquences suivantes : non seulement une modification des bases de l'assurance serait nécessaire, la solidarité entre jeunes et vieux serait remise en question, les charges financières deviendraient impossibles à supporter, mais encore les personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883 qui reçoivent une rente transitoire, et qui sont la majorité (53 % environ de l'effectif de cette classe d'âge), se trouveraient dans une situation plus défavorable qu'auparavant. Elles devraient, en effet, payer des cotisations élevées pour obtenir une rente ordinaire du même montant que la rente transitoire, laquelle est versée sans contre-prestation. Une série de problèmes nouveaux surgirait alors, par exemple : à quel âge le versement des cotisations devrait-il prendre fin, au bout de combien de temps naîtrait le droit à la rente, etc. ? Pour tous ces motifs, il ne peut être question d'astreindre les personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883 à verser des cotisations.

Nombreux sont ceux qui ne comprennent pas pourquoi la limite a été fixée au 1^{er} juillet 1883. Voici la genèse de cette disposition : contrairement à notre première proposition (qui tendait à faire naître le droit à la rente le premier jour de l'année civile suivant celle au cours de laquelle la 65^e année a été accomplie), les Chambres fédérales ont fixé le début du droit à la rente au premier jour *du semestre* de l'année civile suivant celui où la 65^e année a été accomplie. De la sorte, les assurés qui atteignent 65 ans au cours du premier semestre de l'année ne doivent pas trop attendre avant de recevoir une rente. Ce changement a eu pour effet que furent libérées du versement des cotisations et renvoyées à demander une rente transitoire, non seulement, comme cela était prévu à l'origine, les personnes ayant déjà accompli leur 65^e année au moment de l'entrée en vigueur de la loi, mais encore les personnes ayant atteint cet âge au cours des six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi. A défaut de cette règle, ces dernières auraient dû payer des cotisations du 1^{er} janvier au 30 juin 1948, et plus longtemps encore si elles exerçaient une activité lucrative, sans pouvoir obtenir une rente ordinaire, puisqu'elles n'étaient pas en mesure, jusqu'au 1^{er} juillet 1948, de verser des cotisations pendant une année entière au moins. La décision des Chambres fédérales déplaça donc la limite du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 1883. Nous tenons cependant à faire remarquer que toute limite implique certaines rigueurs ; peu importe que la date fixée soit plus ou moins avancée.

d) *L'obligation pour les personnes âgées de plus de 65 ans de continuer à verser des cotisations, lorsqu'elles exercent une activité lucrative*

C'est après une discussion approfondie qu'il a été décidé, lors de l'élaboration de la loi, que les personnes nées après le 1^{er} juillet 1883 demeu-

raient tenues de verser des cotisations après accomplissement de leur 65^e année et après naissance du droit à la rente, aussi longtemps qu'elles exerceraient une activité lucrative. Cette solution, d'une part, est conforme au principe en vertu duquel tous ceux qui exercent une activité lucrative doivent verser une partie de leur revenu au profit des personnes qui ne sont plus en mesure d'exercer une telle activité ; d'autre part, elle constitue un compromis entre les tenants du principe des pensions de retraites et les partisans du système, adopté aujourd'hui, des rentes de vieillesse. La rente ayant principalement pour fonction de remplacer le gain perdu ensuite de la vieillesse, il est normal que les vieillards qui n'ont pas perdu leur gain ou ne l'ont perdu qu'en partie, doivent accepter que 2 ou 4 % de leur revenu soient déduits de la rente qui leur est servie.

2. Les cotisations d'employés et d'employeurs

La fixation et la perception des cotisations d'employés et d'employeurs — qui étaient déjà prélevées, au même taux, sous le régime des allocations pour perte de salaire — n'a donné lieu, à l'exception de quelques problèmes particuliers, tels le calcul des jetons de présence et des déductions pour frais généraux, à aucune difficulté digne d'être mentionnée. Quelques simplifications apportées à la procédure et à la technique des formules ont encore facilité la perception et en particulier les règlements de compte.

3. Les cotisations des personnes de condition indépendante

L'AVS a introduit un nouveau système de cotisations pour les personnes de condition indépendante. Certes, les différences existant entre le système en vigueur dans le régime des allocations pour perte de gain et celui qui était prévu dans l'AVS avaient été abondamment mises en lumière avant la votation du 6 juillet 1947. Toutefois, un grand nombre de personnes de condition indépendante semblent avoir cru qu'elles continueraient, après l'entrée en vigueur de l'AVS, à payer les mêmes cotisations. C'est pourquoi, la notification de la décision fixant la première cotisation AVS a causé de l'étonnement chez beaucoup de personnes. Cette réaction était inattendue, car précisément les deux grandes organisations professionnelles des personnes intéressées — l'Union Suisse des Arts et Métiers et l'Union Suisse des Paysans — avaient donné la préférence au système choisi dans l'AVS. Répondant au rapport de la commission fédérale d'experts pour l'introduction de l'AVS, qui avait recommandé en principe le maintien du système de contributions en vigueur dans le régime des allocations pour perte de gain, l'Union Suisse des Paysans, jugeant, à bon droit, ce système rudimentaire et souvent injuste, avait demandé qu'il fût abandonné. Elle avait proposé le calcul des cotisations en pour cent du revenu de l'activité lucrative. Quant à l'Union Suisse des Arts et Métiers, elle avait insisté certes sur les charges que le versement des cotisations personnelles, venant s'ajouter aux cotisations patronales, imposerait dans plusieurs branches de l'artisanat, mais avait déclaré explicitement que, dans les milieux des arts

et métiers, on était prêt à payer des cotisations personnelles d'un montant égal à celui de la cotisation paritaire des salariés.

La notification des premières décisions fixant le montant des cotisations provoqua le dépôt de nombreuses oppositions auprès des caisses de compensation, de pourvois auprès des autorités de recours et de demandes en réduction. Les intéressés furent à cette occasion renseignés oralement et par écrit sur les dispositions légales et sur la corrélation entre rentes et cotisations. Cette campagne méthodique d'information eut pour résultat le retrait d'un grand nombre d'oppositions, de recours et de demandes en réduction. La perception des cotisations se heurta à des résistances notablement moindres en 1949.

Le législateur avait déjà atténué les rigueurs naissant du paiement d'une cotisation de 4 % par les personnes de condition indépendante économiquement faibles, en prévoyant que les primes perçues sur un revenu annuel inférieur à 3600 francs seraient fixées selon une échelle dégressive et seraient toutes inférieures à 4 %. Le Tribunal fédéral des assurances, autorité juridictionnelle suprême, est allé plus loin encore. Il a admis la réduction de la cotisation de 4 % comme de celle fixée selon l'échelle dégressive, lorsque le paiement de la cotisation entière mettrait l'assuré dans la gêne. Cette jurisprudence a permis d'éliminer la plupart des cas pénibles. Mais, ce qui est significatif, il y a moins de demandes en réduction des cotisations qu'on l'avait pensé. De nombreuses personnes de condition indépendante ont en effet compris aujourd'hui que la réduction de la cotisation apporte certes un allègement momentané, mais qu'il en découle une rente plus faible. Il n'est donc pas surprenant que certaines d'entre elles aient déjà demandé que l'on revienne sur la décision portant réduction de la cotisation.

Le montant du revenu de l'activité lucrative, sur lequel les cotisations sont calculées, est dans la plupart des cas communiqué aux caisses de compensation par les administrations cantonales de l'impôt pour la défense nationale, sur la base des dossiers fiscaux. La procédure de communication, c'est une heureuse surprise, s'est en général déroulée d'une manière satisfaisante, bien qu'il ait fallu surmonter au début certaines difficultés de mise en train. Celles-ci vinrent surtout de la nécessité de séparer le revenu de l'activité lucrative indépendante du produit d'un travail salarié et de distinguer le capital investi dans l'entreprise de la fortune privée. Ces distinctions, qui ont peu d'importance pour les autorités fiscales, sont en revanche essentielles pour les organes chargés d'appliquer l'AVS. Les caisses de compensation versent aux autorités fiscales pour chaque communication utilisable une indemnité de 2 francs. Si elles devaient taxer elles-mêmes les personnes de condition indépendante, chaque estimation leur occasionnerait des frais d'administration sensiblement plus élevés. Ainsi la fixation du revenu de l'activité lucrative indépendante par les autorités fiscales, non seulement s'est révélée utile, mais encore a permis d'éviter des frais. La question du mode de fixation de ce revenu en cas de suppression de l'impôt fédéral pour la défense nationale fait actuellement l'objet d'études approfondies.

4. Les cotisations des personnes sans activité lucrative

Tandis que la fixation des cotisations des personnes étant de manière permanente sans activité lucrative (personnes incapables de travailler, pensionnaires d'établissements et de couvents, rentiers, etc.) est relativement aisée, celle des personnes qui ont une occupation minimale ou qui ne travaillent que de temps à autre offre en revanche de grandes difficultés. Plusieurs solutions sont actuellement à l'épreuve et seuls quelques jugements ont été rendus en la matière. Il n'est dès lors pas possible de fournir plus de précisions sur ce problème. Il est possible que tôt ou tard il faille adapter les dispositions légales à la pratique. Cela n'a rien d'étonnant, puisque dans ce domaine, tout était entièrement nouveau.

III. LES RENTES

1. Le droit à la rente

Les dispositions réglant le droit à la rente qui, pour la plupart, avaient pu être mises à l'épreuve déjà durant le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, se sont révélées en général judicieuses. Elles n'ont fait l'objet de critiques que sur quelques rares points. C'est sur ces points que nous donnerons de brèves explications.

Une disposition fréquemment incomprise est celle qui fait dépendre le droit à la rente de vieillesse pour couple non seulement de l'âge du mari mais encore de celui de l'épouse (celle-ci doit avoir accompli sa 60^e année). Nous avons déjà relevé, dans notre message du 24 mai 1946, qu'il y a là incontestablement une certaine rigueur, puisque la rente doit servir à l'entretien des deux conjoints et que les frais du couple ne sont pas moindres si l'épouse n'a pas encore accompli sa 60^e année. Pour des raisons d'ordre financier et afin que les femmes mariées ne soient pas favorisées par rapport aux femmes seules, cette limite d'âge a néanmoins été maintenue. On peut constater qu'en dépit de cette réglementation, 80 % des hommes mariés reçoivent immédiatement, dès l'âge de 65 ans, la rente de vieillesse pour couple.

Le droit à la rente d'orphelin de mère, est soumis, conformément à l'article 48 du règlement d'exécution du 31 octobre 1947, à des conditions limitatives qui, dans la pratique, ont donné lieu, fréquemment, à des situations pénibles, d'autant plus que ledit article a été interprété de manière restrictive par les autorités de recours. Dès que nous disposerons de données suffisantes en la matière, nous examinerons s'il est possible d'adoucir ces conditions.

Nous n'avons pas usé, jusqu'ici, de la compétence que nous donne l'article 28, 3^e alinéa, LAVS, d'assimiler les enfants recueillis aux enfants adoptés, parce qu'il s'est révélé extrêmement difficile de définir clairement la notion d'enfant recueilli et de prévenir des abus possibles. Nous ne perdons toutefois pas cette question de vue et, si cela est possible, ne manquerons pas de lui donner une solution appropriée.

2. Les rentes transitoires

En 1948, il n'a été servi que des rentes transitoires ; en effet, le droit à des rentes ordinaires ne pouvait naître au plus tôt qu'au début de 1949. C'est pourquoi, les expériences faites jusqu'ici dans le domaine des rentes concernent avant tout les rentes transitoires.

Il est certain qu'en dépit de tous les inconvénients qui sont inhérents à la nature même des rentes de besoin, les rentes transitoires ont eu des effets très heureux. En 1948 de telles rentes ont été versées à 250 000 personnes — et même à 280 000 si on compte séparément les femmes mariées — pour un montant de près de 123 millions de francs. 53,1 % des personnes âgées de plus de 65 ans, et 41,8 % des veuves et des orphelins ont touché en 1948 une rente transitoire.

Il ne paraît pas très probable qu'en Suisse il y ait sensiblement plus de 53 % des personnes âgées, et plus de 42 % des survivants, qui soient effectivement dans le besoin. On peut en conclure, semble-t-il, que la discrimination entre les personnes nécessiteuses et celles qui ne le sont pas, telle qu'elle a été établie par les limites de revenu actuellement applicables, correspond dans les grandes lignes à la réalité. Il ne faut pas perdre de vue que les limites de revenu ont déjà été élevées sous le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'AVS, soit le 1^{er} janvier 1947. Depuis lors, le coût de la vie ne s'est pas modifié dans une mesure telle qu'une adaptation des limites de revenu s'imposerait absolument. Il faut rappeler d'autre part, qu'on s'attendait à l'origine à des pourcentages de personnes dans le besoin plus élevés que ceux que nous venons de citer. La commission d'experts qui, il est vrai, avait proposé pour les régions urbaines des limites de revenu supérieures, avait estimé que le pourcentage des personnes dans le besoin varierait entre $\frac{2}{3}$ et $\frac{4}{5}$ de l'effectif total des vieillards, veuves et orphelins alors en vie.

Si les limites de revenu actuelles sont considérées comme trop basses par beaucoup, quoiqu'elles permettent à plus de la moitié des personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883 de toucher une rente, c'est, probablement, avant tout parce que de nombreuses personnes, auxquelles leur travail procure un revenu modeste ou qui touchent une petite rente ou une petite pension, atteignent tout juste ces limites ou les dépassent légèrement. La pratique montre qu'il arrive fréquemment qu'une allocation de renchérissement, une rente ou des prestations volontaires versées par l'employeur suffisent pour empêcher l'octroi d'une rente transitoire. En outre, il ne faut pas oublier que le revenu moyen des personnes exerçant une activité lucrative s'est sensiblement élevé au cours des dernières années. Il est, par conséquent, bien compréhensible que les personnes qui ont abandonné toute activité lucrative demandent à pouvoir bénéficier, elles aussi, d'un revenu un peu plus élevé, sans se voir pour cela refuser une rente transitoire.

On a proposé de faciliter l'obtention des rentes transitoires en modi-

fiant les dispositions relatives à la prise en compte et à l'estimation du revenu et de la fortune. On demande surtout qu'il soit tenu compte dans une moindre mesure, d'une part, du revenu du travail, des pensions et des prestations volontaires fournies par les employeurs, et, d'autre part, de la fortune, plus particulièrement de la fortune immobilière. Nous estimons toutefois qu'il ne conviendrait pas de faciliter l'obtention d'une rente transitoire à certaines catégories de personnes seulement. En effet, que le revenu d'une personne consiste en produit du travail, en rendement d'une fortune ou en rente ou pension (rente ou pension due ou versée bénévolement), cela revient au même, du point de vue économique et social, pour le bénéficiaire. On ne saurait pourquoi celui qui retire chaque année 3000 francs d'une certaine source de revenu devrait être traité autrement que celui qui jouit d'un revenu de même montant, mais provenant d'une source différente. Nous estimons dès lors qu'on ne peut améliorer la situation des personnes faisant partie de la génération transitoire qu'en élevant les limites de revenu, ce qui aura des effets identiques pour toutes ces personnes.

De divers côtés, on estime, d'autre part, qu'il serait désirable de modifier quelques prescriptions de détail concernant la prise en compte du revenu et de la fortune. Une question se pose notamment : la part non imputable de la fortune (denier de nécessité) ne devrait-elle pas être élevée quelque peu ? On se demande en outre si, à l'article 60, 2^e alinéa du règlement d'exécution, il n'y aurait pas lieu de prévoir, que, pour tous les bénéficiaires de rentes de vieillesse, la même part (par exemple 1/10) de la fortune dépassant le denier de nécessité sera ajoutée au revenu. Nous reviendrons sur cette question. Nous tenons cependant à constater ici immédiatement que la réglementation actuelle est loin d'être mauvaise.

L'opinion fréquemment exprimée, suivant laquelle on ne peut bénéficier d'une rente transitoire qu'après avoir dépensé entièrement sa fortune, n'est pas exacte. Un couple domicilié en région urbaine, par exemple, peut, sous certaines conditions, disposer d'une fortune mobilière de 30 000 francs et recevoir néanmoins une rente transitoire. Si la fortune consiste en immeubles, elle peut même atteindre 70 000 francs sans que le droit à la rente soit exclu.

Il y aura lieu d'examiner en outre, s'il serait possible de se montrer plus large en matière de déductions du revenu brut (déductions notamment pour les frais de médecins et de pharmacie). Signalons enfin que l'on a beaucoup critiqué la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances, suivant laquelle les personnes dont l'entretien est suffisamment assuré (diaconesses, religieux et religieuses vivant dans les couvents, bénéficiaires d'un contrat d'entretien viager, etc.) n'ont en principe pas droit à une rente transitoire — même si leur revenu, y compris la part de la fortune à prendre en considération, n'atteint pas la limite. Il faudra donc peut-être modifier ou préciser les dispositions applicables en cette matière. Toutes ces questions font actuellement l'objet d'études approfondies.

3. Les rentes ordinaires

Comme le versement des rentes ordinaires n'a commencé qu'au début de 1949, on n'a actuellement encore que peu d'expérience en ce domaine. Nous avons néanmoins déjà l'impression que ce système de rentes donne de manière générale des résultats très satisfaisants. Le tableau ci-après fournit des indications sur *les rentes ordinaires fixées jusqu'au 26 octobre 1949* :

Genres de rentes	Nombre de bénéficiaires ¹⁾	Montant annuel global des rentes ¹⁾ Fr.
Rentes de vieillesse simples . . .	13 527	9 009 282
Rentes de vieillesse p. couples . .	6 792	7 884 578
Rentes de veuves	2 964	1 671 636
Allocations uniques de veuves . .	79	106 744
Rentes d'orphelins simples . . .	2 611	853 366
Rentes d'orphelins doubles . . .	77	35 217
Total	26 050	19 560 823

¹⁾ Sans tenir compte des sorties survenant au cours de l'année.

Les cotisations payées par les assurés et les employeurs se sont élevées en 1948 à 417,8 millions de francs ; ce montant se répartit entre environ 2,17 millions de personnes tenues de cotiser, ce qui donne, pour l'année, *une moyenne de cotisations* de 192 francs par personne. Cette moyenne correspond à un revenu du travail, au sens de la loi, de 4800 francs par année. Considérant que les rentes maximums n'entrent en ligne de compte que lorsque les cotisations annuelles moyennes sont de 300 francs et plus, on peut conclure des chiffres précités que le système des rentes différenciées selon les cotisations conserve toute son importance même dans une période de haute conjoncture comme l'année 1948.

Dans des cas relativement nombreux, la rente ordinaire s'est trouvée inférieure, en régions urbaines et mi-urbaines, à la rente transitoire dont l'assuré, vu ses conditions de revenu et de fortune, aurait pu bénéficier s'il était né avant le 1^{er} juillet 1883. La commission fédérale d'experts pour l'introduction de l'AVS avait déjà signalé cette éventualité (voir le rapport des experts, p. 112). De tels cas se présentent, dans les régions urbaines, lorsque la cotisation annuelle moyenne des bénéficiaires de rentes ordinaires est inférieure à 75 francs, et, dans les régions semi-urbaines, lorsque cette cotisation est inférieure à 50 francs. Comme il n'est pas possible de modifier cette réglementation sans changer en même temps la structure de tout le système des rentes, c'est par une autre méthode qu'il faut chercher à éliminer ces cas pénibles. Nous renvoyons à ce propos au chiffre 5 ci-après.

La pratique a révélé que divers cas particuliers n'étaient pas réglés expressément dans la loi. Toutefois, la plupart du temps, il est relativement

aisé de combler ces lacunes en s'inspirant des intentions du législateur ; c'est ce que les autorités de recours ont déjà fait à plusieurs reprises.

4. Le paiement des rentes

Les rentes sont payées presque exclusivement par l'intermédiaire de la poste. Ce n'est que dans de rares cas que l'on recourt au paiement par l'intermédiaire d'une banque, prévu à titre d'exception par l'article 71 du règlement d'exécution. Des demandes tendant à ce que la rente pût être versée de la main à la main par l'employeur à ses employés ou ouvriers ont été rejetées ; un tel mode de paiement accroîtrait en effet le risque de voir le salaire ou des prestations sociales diminuées en raison des rentes de l'AVS.

En 1948, il a été fait usage dans 10 % environ des cas de la possibilité de payer en mains d'un tiers ou d'une autorité qualifiés les rentes destinées à l'ayant droit. Dans certains cantons, on paraît avoir eu un peu trop largement recours à cette faculté ; on a versé, par exemple, de manière générale en mains des autorités d'assistance les rentes revenant à des personnes assistées. Les efforts déployés par les organes d'exécution de l'AVS pour que les rentes soient versées, autant que faire se peut, aux ayants droit personnellement, n'ont pas trouvé partout la compréhension nécessaire. Il est même arrivé parfois que des indigents hospitalisés aient été placés devant l'alternative d'autoriser par écrit la caisse à verser leur rente à l'autorité d'assistance ou de quitter l'établissement. Nous sommes d'avis que le but le plus noble de l'AVS est de libérer de l'assistance publique le plus grand nombre possible d'indigents, et que ce but ne peut être atteint que si l'on donne à ces indigents, grâce à la rente, l'occasion de subvenir, autant que possible eux-mêmes à leur entretien.

5. Prestations complémentaires aux vieillards et aux survivants

(Voir Revue 1948, p. 287, 324, 412, ainsi que 1949, p. 90.)

IV. LE FONCTIONNEMENT DE L'AVS

1. L'impression générale

Le fonctionnement de l'AVS s'est heurté en 1948 à de nombreuses difficultés de mise en train, ce qui était inévitable vu l'ampleur et la nouveauté des tâches à accomplir. Il serait prématuré de prétendre que le fonctionnement de cette institution est déjà devenu normal, car les organes de l'AVS se trouvent constamment en présence de nouveaux problèmes. Au début, on se borna à liquider la grande masse des « cas simples », mais aujourd'hui il s'agit de résoudre les questions compliquées qui, par suite de l'urgence des affaires courantes, avaient été reléguées à l'arrière-plan. Il faut étudier les nombreuses décisions des autorités juridictionnelles et en tirer les conséquences qui s'imposent. Ce qui importait en premier lieu c'était que l'AVS fonctionnât régulièrement à partir du 1^{er} janvier 1948 ; maintenant il faut tirer parti des premières expériences faites en matière d'organisation, procéder aux adaptations paraissant nécessaires, et rationaliser le travail dans la mesure du possible. Nous devons, en outre, faire prochainement

face à de nouvelles tâches, soit par exemple préparer le remboursement, prévu dans les conventions internationales, des cotisations payées par les ouvriers saisonniers étrangers. Enfin il faut noter que l'ignorance des dispositions légales que l'on constate chez un grand nombre d'assurés et d'employeurs impose aux organes de l'AVS un surcroît de travail considérable ; il faut sans cesse, répondre à une foule de questions, donner des explications, écrire un grand nombre de lettres, envoyer des sommations, etc., et en ce qui concerne les caisses, fournir aux intéressés des informations de détail.

Malgré ces difficultés, dès la première année déjà, l'AVS a fonctionné régulièrement, des cotisations de près de 420 millions de francs ont été encaissées et des rentes dont le montant total dépasse 120 millions de francs ont été versées, sans que l'on ait eu à enregistrer de plaintes sérieuses sur le fonctionnement ; cela démontre que l'appareil administratif de l'AVS joue bien son rôle. Il va sans dire, toutefois, que, sur bien des points de détail, des améliorations et des simplifications sont encore possibles.

2. Les caisses de compensation

a) Effectif et caisses dissoutes

Il existe actuellement 25 caisses cantonales de compensation, 77 caisses de compensation professionnelles et 2 caisses de compensation de la Confédération. Sur les 82 caisses de compensation professionnelles instituées au début, une est entrée en liquidation avant que le règlement de caisse fût approuvé, et trois ont été dissoutes par les associations fondatrices. Au commencement de 1949, il a fallu ordonner que l'une des caisses de compensation professionnelles actuellement dissoutes fût gérée par un commissaire, conformément à l'article 72, 3^e alinéa, LAVS. Dans tous les cas la dissolution a été causée par l'impossibilité où se trouvaient les caisses de compensation intéressées, auxquelles étaient affiliés principalement des entreprises du petit artisanat, de couvrir leurs frais d'administration au moyen de leurs recettes. La liquidation de ces caisses, qui a demandé beaucoup de travail, aurait pu être évitée si les associations fondatrices s'étaient rendu compte à temps de l'ampleur des tâches à remplir.

Aujourd'hui encore, il existe quelques caisses de compensation professionnelles qui auront de la peine, à cause de leur structure, à équilibrer leur compte de frais d'administration. La commission fédérale de l'AVS a proposé au Conseil fédéral de couvrir au moyen des ressources de l'AVS les déficits des comptes de frais d'administration des caisses dont la dissolution a été décidée jusqu'à fin 1949. Nous n'avons pris encore aucune décision à ce sujet, car nous désirons connaître d'abord le montant du déficit de ces caisses. Celui-ci doit être approximativement de 150 000 à 200 000 fr. au total. Comme les caisses en question, si elles n'avaient pas été dissoutes, auraient pu toucher, avec le temps, du fonds central de compensation de l'AVS des subsides aux frais d'administration sensiblement plus élevés, et comme certaines des associations fondatrices ne seraient pas en mesure de

couvrir les déficits de leurs caisses, nous examinerons de très près la proposition de la commission fédérale de l'AVS. Il faut espérer, d'autre part, que les associations fondatrices des caisses professionnelles existantes à l'heure actuelle — caisses, qui, probablement, auront, avec le temps, elles aussi, de la difficulté à équilibrer leur budget de frais d'administration — prendront d'elles-mêmes les mesures qui s'imposent, car il n'a pas été prévu que le fonds de compensation de l'AVS subventionnerait toujours les caisses de compensation professionnelles.

b) *Effectif du personnel* (Voir Revue 1949, p. 281).

c) *Les frais d'administration*

Les dépenses des caisses de compensation pour 1948 ont été les suivantes :

Montants en francs

Caisses de compensation	Frais d'administration
des cantons	14 653 537
des associations	7 962 751
de la Confédération	170 002
Total	22 786 290

Les frais d'administration ont donc été quelque peu plus élevés que ce qui avait été prévu. Mais cette augmentation ne provient pas d'un effectif du personnel qui aurait été plus important que celui sur lequel on avait compté. Il y a lieu tout d'abord, de mentionner que les frais entraînés par l'application des dispositions sur le soutien des militaires et du régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne sont compris dans le montant ci-dessus. D'autre part, si les frais ont été plus importants, c'est que les salaires ont été augmentés, que le matériel a renchéri, qu'on a élevé les indemnités versées aux agences communales. Enfin la première année comptable comptait treize mois, c'est-à-dire qu'elle s'étendait du 1^{er} janvier 1948 au 31 janvier 1949.

Les dépenses totales pour frais d'administration représentent 5,45 % des cotisations AVS ayant fait l'objet d'un décompte. Ce taux est à peine supérieur à celui de 4 à 5 % indiqué lors des délibérations parlementaires et qui concernait exclusivement l'AVS ; il peut, en comparaison avec celui d'autres institutions du même genre, être qualifié de peu élevé. L'évolution des dépenses est encore incertaine. Les frais de mise en train n'existeront plus à l'avenir, mais d'autres dépenses plus élevées pourraient les remplacer. En général il faut compter, sinon sur une réduction, du moins sur une stabilisation des frais. En outre, les années comptables à venir ne comprendront que douze mois.

Les recettes des caisses de compensation se composent essentiellement des contributions aux frais d'administration des personnes tenues d'établir

un décompte, et — au besoin — des subsides AVS prélevés sur le fonds de compensation, ainsi que des subsides alloués conformément aux régimes des allocations pour perte de salaire et de gain et aux étudiants et du régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne. Pour l'année comptable 1948, ces recettes furent les suivantes :

Montants en francs

Genres de recettes	Recettes des caisses de compensation des ...	
	Associations	Cantons
Contributions aux frais d'administration des personnes tenues d'établir un décompte	7 685 540	6 278 943
Autres recettes	669 912	418 970
Subsides prélevés sur les fonds existants .	293 992	6 103 728
Total	8 649 444	12 801 641

Les caisses de compensation professionnelles, ainsi que le montrent les tableaux 4 et 5, ont un excédent de recettes de 688 875 francs qui se répartit d'ailleurs très inégalement entre les caisses, plusieurs d'entre elles accusant un déficit. Pour les caisses cantonales de compensation, le déficit est de 1 851 896 francs ; il se répartit, lui aussi, de façon très inégale entre les cantons ; diverses caisses cantonales de compensation n'ont en effet pas de déficit ou ont un déficit insignifiant. Ces chiffres ne sont pas encore définitifs, car la mise à jour des comptes annuels qui se fait actuellement, peut apporter des améliorations (suppression d'amortissements exagérés, augmentation des versements des autres institutions sociales gérées par les caisses de compensation).

En ce qui concerne les caisses cantonales, la question des frais d'administration et de la couverture de ceux-ci soulève des problèmes spéciaux. Si les caisses cantonales de compensation accusent dans l'ensemble un déficit élevé, cela est dû aux causes suivantes : Tout d'abord, il y a lieu de relever que nombre de personnes solvables, tenues d'établir un décompte, qui étaient autrefois affiliées aux caisses cantonales ont dû s'affilier aux caisses de compensation professionnelles, en vertu de l'article 64 LAVS. Il est vrai que près de 450 000 personnes tenues d'établir un décompte, sont encore affiliées aux caisses cantonales de compensation, tandis que les caisses de compensation professionnelles n'en groupent que quelque 120 000. Toutefois les premières payent dans l'ensemble, ainsi que le démontrent les tableaux ci-dessus, des contributions aux frais d'administration plus faibles que les secondes, bien que les caisses cantonales appliquent sans exception les taux maximums prescrits par l'ordonnance du département fédéral de l'économie publique du 24 décembre 1947, une grande partie des caisses de compensation professionnelles faisant au contraire application de taux plus bas. D'autre part, les personnes tenues d'établir un décompte, qui sont affiliées aux caisses cantonales de compensation,

donnent plus à faire que celles qui font partie des caisses de compensation professionnelles, car il s'agit en grande partie d'agriculteurs, de petits artisans, etc., qui ne peuvent pas assumer autant de tâches à la place de la caisse de compensation que de grandes entreprises bien organisées. Enfin, il y a lieu de rappeler qu'une série de tâches spéciales entraînant également des frais d'administration élevés, incombe aux caisses cantonales de compensation. Mentionnons en particulier les contrôles relatifs à l'assujettissement de toutes les personnes tenues de payer des cotisations.

La plupart des cantons ayant déclaré n'être pas en mesure de prendre à leur charge le déficit de leur caisse cantonale de compensation, il faudra prévoir les mesures qui s'imposent. Les frais ne peuvent être réduits que dans une mesure relativement restreinte. Ce qu'on pourrait le mieux diminuer, ce sont les indemnités accordées aux agences communales, et qui se sont élevées en 1948 à plus de 4 millions de francs. A notre avis, on peut demander aux communes de supporter elles-mêmes les frais relatifs aux tâches qu'elles ont à accomplir dans tous les cas pour l'application de l'AVS (et qui consistent notamment à donner des renseignements et à aider les habitants de la commune à remplir les formules, etc.). Cependant nombre de cantons et de communes ne partagent pas cette opinion et réclament que tous les frais occasionnés aux communes par l'AVS soient couverts. Comme, jusqu'à maintenant, en moyenne près des deux tiers de ces frais étaient couverts par les caisses de compensation, il sera difficile de réaliser des économies dans ce domaine.

Les recettes des caisses cantonales de compensation pourraient être accrues si l'on élevait le taux des contributions aux frais d'administration ou augmentait les subsides prélevés sur le fonds de compensation. Nous aimerions ne pas avoir recours si possible au premier de ces moyens, car il ne serait guère équitable d'imposer des charges encore plus lourdes aux personnes tenues d'établir un décompte qui sont affiliées aux caisses cantonales de compensation. Il ne reste donc que la possibilité d'augmenter les subsides ; cette augmentation a déjà été demandée au département fédéral de l'économie publique par divers cantons. Il va de soi que, parallèlement, il convient de prendre, partout, toutes les mesures de rationalisation encore possibles.

Une décision ne sera prise au sujet de la couverture des déficits du compte annuel de 1948 et au sujet de la clé de répartition des subsides aux frais d'administration que lorsque les causes des déficits et les possibilités d'économie auront été exactement déterminées. On procède actuellement à cette détermination.

d) Tâches confiées aux caisses

La Confédération a chargé toutes les caisses de compensation d'appliquer les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, les caisses cantonales devant, en outre, appliquer le régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne.

Seize caisses cantonales de compensation et 39 caisses de compensation

professionnelles se sont vu impartir d'autres tâches par les *cantons* ou les *associations fondatrices* : gestion de l'aide complémentaire prévue par l'arrêté fédéral du 8 octobre 1948 et divers arrêts cantonaux, de régimes d'allocation familiales, d'indemnités pour vacances et jours fériés, de l'assurance-maladie, etc. D'après les constatations faites jusqu'à présent, il n'en est résulté aucun inconvénient. Toutefois il faudrait, pour juger de la question, pouvoir se fonder sur un plus grand nombre d'expériences : c'est pourquoi l'autorisation d'accomplir ces tâches supplémentaires n'a été délivrée, dans la plupart des cas, qu'à titre provisoire. L'autorisation définitive ne pourra être accordée que si les caisses de compensation reçoivent une indemnité convenable pour l'accomplissement des tâches en question. Il n'est pas admissible que d'autres institutions sociales soient gérées aux dépens de l'AVS. Malheureusement cela n'est pas compris partout.

3. La Centrale de compensation

La documentation détaillée se trouvant à la Centrale de compensation permet de conclure que, d'une façon générale, les caisses procèdent au règlement des comptes de manière appropriée et conformément aux prescriptions. On a pu remédier aux insuffisances constatées pendant la période de mise en train et les mesures destinées à garantir une bonne administration ont pu être perfectionnées. Le règlement des paiements entre les caisses de compensation et la Centrale de compensation s'effectue conformément aux dispositions en vigueur. Les caisses de compensation transmettent leur solde actif au moins deux fois par mois, règle générale, au milieu et à la fin du mois.

La façon dont ont été accomplies les tâches suivantes : gestion du secrétariat du conseil d'administration du fonds de compensation, exécution des décisions du conseil d'administration, gérance des placements du fonds de compensation, a été satisfaisante.

Pour la tenue des registres, on a presque partout eu recours à des moyens techniques, ce qui permet un usage aussi rationnel que possible des données à disposition. D'une façon générale, et la tenue des CIC par les caisses et les entreprises s'est révélée excellente du point de vue de la Centrale de compensation. Celle-ci, depuis le début de l'année 1949, dépouille les doubles des certificats d'assurance et les avis concernant l'ouverture des CIC qui lui sont remis. Les erreurs constatées (numérotation incorrecte, erreurs d'inscriptions dans l'en-tête) ont pu, pour la plupart, être rectifiées par les caisses. Le nombre de doubles numérotations est plus grand qu'on ne l'avait prévu. Il ne s'agit d'ailleurs pas, la plupart du temps de doubles numérotations proprement dites, mais de cas où un certificat d'assurance a été délivré par deux caisses ou plus pour une seule et même personne. Le groupement des comptes nécessaires lors de l'ouverture du droit aux rentes de vieillesse et aux rentes de survivants, a pu s'effectuer normalement. A cette occasion, on a pu constater qu'il n'y a, jusqu'à présent, que peu d'assurés ayant plusieurs comptes. Dans quelques années, le nombre des comptes par

personne assurée sera plus élevé, ce qui rendra plus compliquée la tenue du registre central et des comptes auprès des caisses de compensation.

Le registre des rentes en cours est établi d'après les doubles des décisions fixant le montant des rentes ; ces doubles qui doivent être envoyés à la Centrale de compensation lui sont, jusqu'ici, parvenus régulièrement. Pour les paiements des rentes dues en 1948, il a été possible de dresser, à l'intention de l'office fédéral des assurances sociales, une statistique permettant à cet office de procéder à des estimations et d'établir le bilan technique.

On peut déduire des doubles de listes de CIC, parvenues à la Centrale de compensation que certaines caisses ne sont pas à jour en ce qui concerne l'inscription des cotisations pour 1948. Le délai pour la remise des listes a dû être prolongé à plusieurs reprises, et à la fin de 1949, il manquait encore les listes pour environ 15 % du montant total des cotisations de 1948. C'est pourquoi on n'a pas encore pu commencer le dépouillement des listes relatives aux cotisations payées en 1948.

Les travaux de mise en train en 1948 occupèrent 129 personnes. Il a été possible, par la suite, de réduire ce nombre à 94, dont 81 personnes chargées des tâches incombant à la Centrale de compensation elle-même, et 13 personnes travaillant pour la caisse de compensation pour les Suisses résidant à l'étranger. Sur les 81 employés de la Centrale de compensation, 40 sont affectés aux services des registres, tandis que 41 se répartissent entre la direction, la chancellerie et les services financiers proprement dits. Font partie de cette dernière catégorie huit personnes occupées aux travaux nécessités par les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, et le régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne.

4. La tenue des comptes individuels de cotisations

La tenue des comptes individuels de cotisations donne sans aucun doute un travail considérable aux caisses de compensation, ainsi qu'aux entreprises qui doivent remettre aux caisses les pièces justificatives nécessaires aux inscriptions. En 1949, année où les comptes ont été tenus pour la première fois, les inscriptions exigèrent un surcroît spécial de travail pour les raisons exposées sous chiffre II, 2 — chez les employés et ouvriers, manque de soin quant au certificat d'assurance et chez les employeurs, connaissance insuffisante de leurs nouvelles tâches. Nous attendons pour 1950 déjà de sensibles améliorations à cet égard. Toutefois, nous n'ignorons pas que la tenue des comptes individuels de cotisations représentera aussi avec le temps une lourde charge pour les caisses de compensation. Cela en vaut-il la peine ? Nous pouvons répondre par l'affirmative, étant donné que le système de rentes différenciées est un modèle au point de vue social. On ne saurait à cause d'une question de frais adopter le système des rentes uniformes même s'il est incontestablement moins coûteux.

Il semble qu'il soit possible de simplifier encore la tenue des comptes individuels de cotisations à bien des égards. Il va de soi qu'il sera fait usage de toutes les possibilités de simplification.

CONVENTION

entre

la Suisse et la France relative à l'assurance-vieillesse et survivants

conclue à Paris le 9 juillet 1949

LE CONSEIL FEDERAL SUISSE

et

LE PRESIDENT DE LA REPUBLIQUE FRANÇAISE,

animés du désir de garantir le bénéfice des législations sur l'assurance sociale vieillesse et survivants en vigueur dans les deux pays contractants aux personnes auxquelles s'appliquent ou ont été appliquées ces législations, ont résolu de conclure une convention et, à cet effet, ont nommé leurs plénipotentiaires, savoir :

Le Conseil fédéral suisse :

Monsieur Carl.-J. *Burckhardt*, envoyé extraordinaire et ministre plénipotentiaire,

Monsieur Arnold *Saxer*, directeur de l'Office fédéral des assurances sociales.

Le Président de la République française :

Monsieur Philippe *Périer*, ministre plénipotentiaire, directeur des Conventions administratives et sociales,

Monsieur Pierre *Laroque*, maître des requêtes au Conseil d'Etat, directeur général de la Sécurité sociale au ministère du travail et de la Sécurité sociale.

Lesquels, après avoir échangé leurs pouvoirs reconnus en bonne et due forme, sont convenus des dispositions suivantes :

Article premier

Sous les réserves et modalités prévues par la présente convention, ainsi que par les protocoles annexés à celle-ci, les ressortissants suisses ou français sont soumis respectivement aux législations applicables en Suisse ou en France énumérées à l'article 2 et en bénéficient dans les mêmes conditions que les ressortissants de chacun de ces pays.

Sous les mêmes modalités et réserves, ne sont pas opposables aux ressortissants de l'une des parties contractantes, les dispositions contenues dans les législations de l'autre pays qui restreignent les droits des étrangers, imposent des délais de résidence ou opposent à ceux-ci des déchéances en raison de leur lieu de résidence.

Article 2

Paragraphe premier

Les législations de sécurité sociale auxquelles s'applique la présente convention sont :

1° *en Suisse* :

la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 ainsi que les règlements d'exécution ou ordonnances s'y rapportant à l'exclusion des dispositions concernant l'assurance facultative ;

2° *en France* :

a) la législation fixant le régime de l'assurance sociale vieillesse applicable aux assurés des professions non agricoles ;

b) la législation fixant le régime de l'assurance sociale vieillesse applicable aux assurés des professions agricoles ;

c) la législation générale relative à l'assurance-vieillesse des travailleurs non salariés ;

d) la législation sur les régimes spéciaux de sécurité sociale en tant qu'ils concernent les risques ou prestations couverts par les législations énumérées aux alinéas précédents et notamment le régime relatif à la sécurité sociale dans les mines.

Paragraphe 2

La présente convention s'appliquera à tous les actes législatifs ou réglementaires qui ont modifié ou complété ou qui modifieront ou compléteront les législations énumérées au paragraphe premier du présent article.

Article 3

Paragraphe premier

Les travailleurs salariés ou assimilés, occupés dans un pays autre que celui de leur résidence habituelle, par une entreprise ayant dans le pays de cette résidence un établissement dont les intéressés relèvent normalement, demeurent soumis aux législations en vigueur dans le pays de leur lieu de travail habituel pour autant que leur occupation sur le territoire du deuxième pays ne se prolonge pas au-delà de trois mois.

Dans le cas où cette occupation se prolongeant pour des motifs imprévisibles au-delà de la durée primitivement prévue excéderait trois mois, l'application des législations en vigueur dans le pays du lieu de travail habituel pourra exceptionnellement être maintenue avec l'accord des autorités administratives compétentes du pays du lieu de travail occasionnel.

Paragraphe 2

Les personnes occupées dans les entreprises ou exploitations traversées par la frontière commune des deux pays sont regardées comme ayant leur lieu de travail dans le pays où l'entreprise a son siège.

Les travailleurs salariés ou assimilés des entreprises publiques de transport de l'un des pays contractants occupés dans l'autre pays, soit passagèrement, soit sur des lignes d'intercommunication ou dans des gares frontières d'une façon permanente sont regardés comme ayant leur lieu de travail dans le pays où l'entreprise a son siège.

Les personnes occupées dans les parties mobiles (personnel ambulant) des entreprises de transport autres que celles visées à l'alinéa précédent qui s'étendent d'un des pays contractants à l'autre pays sont regardées comme ayant leur lieu de travail dans le pays où l'entreprise a son siège.

Paragraphe 3

Les travailleurs salariés ou assimilés d'un service administratif officiel (douanes, postes, contrôle des passeports, etc.) détachés de l'un des pays contractants dans l'autre pays sont soumis aux dispositions en vigueur dans le pays d'où ils sont détachés.

Article 4

Il n'est pas dérogé aux dispositions des législations de chacun des pays contractants en ce qui concerne les travailleurs salariés ou assimilés, quelle que soit leur nationalité, occupés dans les postes diplomatiques ou consulaires suisses ou français ou qui sont au service personnel d'agents de ces postes.

Toutefois :

1° sont exceptés de l'application de la législation du pays dans lequel ils exercent leur activité les agents diplomatiques ou consulaires de carrière, y compris les fonctionnaires appartenant au cadre des chancelleries ;

2° les travailleurs salariés ou assimilés qui appartiennent à la nationalité du pays représenté par le poste diplomatique ou consulaire et qui ne sont pas fixés définitivement dans le pays où ils sont occupés, peuvent opter entre l'application de la législation du pays de leur lieu de travail et celle de la législation de leur pays d'origine.

Article 5

Les ressortissants français, quel que soit le pays où ils habitent, bénéficient de l'ensemble des dispositions de la législation fédérale suisse citée à l'article 2, paragraphe premier, chiffre premier, de la présente convention, dans les mêmes conditions que les ressortissants suisses, sous les réserves et suivant les modalités définies ci-après :

a) l'article 40 de la loi fédérale suisse sur l'assurance-vieillesse et survivants, relatif à la réduction des rentes, n'est pas applicable aux ressortissants français ;

b) les ressortissants français ont droit aux rentes ordinaires de vieillesse prévues par la loi fédérale suisse sur l'assurance-vieillesse et survivants si, lors de la réalisation de l'événement assuré, ils ont versé à l'assurance suisse

des cotisations pendant au total cinq années entières au moins ou ont habité au total dix années en Suisse et ont, durant ce temps, payé des cotisations à l'assurance suisse pendant au total une année entière au moins.

Pour l'application de l'alinéa précédent aux travailleurs frontaliers, toute année au cours de laquelle un frontalier ressortissant français a accompli huit mois au moins de travail en Suisse, est assimilée à une année de résidence ;

c) en cas de décès d'un ressortissant français qui satisfait aux conditions fixées à la lettre b) ci-dessus, les survivants ont droit aux rentes ordinaires prévues par la loi fédérale suisse.

d) les ressortissants français et leurs survivants qui, lors de la réalisation de l'événement assuré, n'ont droit à aucune rente de l'assurance suisse, ont droit au remboursement des cotisations versées par l'assuré et par son employeur.

Les ressortissants français qui ont obtenu le remboursement des cotisations ne peuvent plus faire valoir de droits à l'égard de l'assurance suisse.

Article 6

Les ressortissants suisses et leurs survivants, quel que soit le pays où ils habitent, ont droit aux pensions et rentes prévues par la législation française dans les mêmes conditions que les ressortissants français. Ils bénéficient dans les mêmes conditions des prestations accessoires de la pension ou rente. Ils ont également droit, le cas échéant, dans les mêmes conditions que les ressortissants français, au remboursement des cotisations versées au titre de l'assurance-vieillesse.

Article 7

Le gouvernement suisse et le gouvernement français se prêteront un concours mutuel pour l'application de l'assurance facultative suisse et l'assurance volontaire française aux ressortissants de l'un ou l'autre pays résidant sur leur territoire respectif.

Article 8

Paragraphe premier

Le bénéfice des exemptions de droits d'enregistrement, de greffe, de timbre et de taxes consulaires prévues par la législation de l'un des pays contractants pour les pièces à produire aux administrations ou organismes de sécurité sociale de ce pays, est étendu aux pièces correspondantes à produire pour l'application de la présente convention, aux administrations ou organismes de sécurité sociale de l'autre pays.

Paragraphe 2

Tous actes, documents et pièces quelconques à produire pour l'exécution de la présente convention sont dispensés du visa de législation des autorités diplomatiques et consulaires.

Article 9

Les recours qui devraient être introduits dans un délai déterminé auprès d'une autorité ou d'un organisme d'un des pays contractants compétents pour recevoir des recours en matière de sécurité sociale, sont considérés comme recevables s'ils sont présentés dans le même délai auprès d'une autorité ou d'un organisme correspondant de l'autre pays. Dans ce cas, cette dernière autorité ou ce dernier organisme devra transmettre sans retard les recours à l'organisme compétent.

Article 10

Paragraphe premier

Les autorités administratives suprêmes des États contractants arrêteront directement les mesures de détail pour l'exécution de la présente convention en tant que ces mesures nécessitent une entente entre elles.

Les mêmes autorités administratives se communiqueront en temps utile les modifications survenues dans la législation ou la réglementation de leur pays concernant les régimes énumérés à l'article 2.

Paragraphe 2

Les autorités ou services compétents de chacun des pays contractants se communiqueront les autres dispositions prises en vue de l'exécution de la présente convention à l'intérieur de leur propre pays.

Article 11

Sont considérés comme autorités administratives suprêmes au sens de la présente convention :

Pour la Suisse :

L'Office fédéral des assurances sociales à Berne.

Pour la France :

Le ministre ayant les législations énumérées à l'article 2 dans ses attributions.

Article 12

Les organismes débiteurs de prestations ou de remboursement de cotisations en vertu de la présente convention s'en libéreront valablement dans la monnaie de leur pays.

Les transferts que comporte l'exécution de la présente convention auront lieu conformément aux accords en cette matière en vigueur entre les deux pays au moment du transfert.

Article 13

Il n'est pas dérogé aux règles prévues par les régimes visés à l'article 2 pour les conditions de désignation des membres des conseils d'administration ou comités de direction des organes de sécurité sociale.

Article 14

Les formalités que les dispositions légales ou réglementaires de l'un des Etats contractants pourraient prévoir pour le service, en dehors de son territoire, des prestations dispensées par ses organismes de sécurité sociale, s'appliqueront également, dans les mêmes conditions qu'aux nationaux, aux personnes admises au bénéfice de ces prestations en vertu de la présente convention.

Article 15

Paragraphe premier

Toutes les difficultés relatives à l'application de la présente convention seront réglées, d'un commun accord, par les autorités administratives supérieures des Etats contractants.

Paragraphe 2

Au cas où il n'aurait pas été possible d'arriver par cette voie à une solution, le différend devra être réglé suivant une procédure d'arbitrage organisée par un arrangement à intervenir entre les deux gouvernements. L'organe arbitral devra résoudre le différend selon les principes fondamentaux et l'esprit de la présente convention.

Article 16

Paragraphe premier

La présente convention sera ratifiée et les instruments de ratification en seront échangés à Berne aussitôt que possible.

Paragraphe 2

La présente convention aura effet du 1^{er} janvier 1948.

Toutefois, les prestations qui n'auraient pu être attribuées ou servies par suite des dispositions en vigueur dans un des pays contractants seront liquidées ou servies à compter du 1^{er} juillet 1949.

Article 17

Paragraphe premier

La présente convention est conclue pour une durée d'une année. Elle sera renouvelée tacitement d'année en année, sauf dénonciation qui devra être notifiée trois mois avant l'expiration du terme.

Paragraphe 2

En cas de dénonciation, les stipulations de la présente convention resteront applicables aux droits acquis, nonobstant les dispositions restrictives que les régimes intéressés prévoiraient pour les cas de séjour à l'étranger d'un assuré.

Paragraphe 3

En ce qui concerne les droits en cours d'acquisition afférents aux périodes d'assurance accomplies antérieurement à la date à laquelle la présente convention cessera d'être en vigueur, les stipulations de cette convention resteront applicables dans les conditions qui devront être prévues par un accord complémentaire.

En foi de quoi, les plénipotentiaires respectifs ont signé la présente convention et l'ont revêtue de leurs cachets.

Fait en double exemplaire à Paris le 9 juillet 1949.

Pour la Suisse :
(signé)
Carl-J. Burckhardt
Arnold Saxer

Pour la France :
(signé)
Philippe Périer
Pierre Laroque

Protocole général

relatif à la convention entre la Suisse et la France sur l'assurance-vieillesse et survivants.

Les hautes parties contractantes, animées du souci de faire bénéficier le plus largement possible les ressortissants suisses et français des législations de sécurité sociale des deux pays, décident de souscrire, d'un commun accord, les déclarations suivantes :

1° Il est constaté :

- a) que, sous réserve du point réglé au paragraphe 3, la législation française ne contient aucune disposition comportant une discrimination quelconque entre les ressortissants suisses et les ressortissants français en ce qui concerne les droits et obligations résultant des législations sur les assurances sociales, la maladie, maternité, invalidité et décès, sur les prestations familiales et sur les accidents du travail ;
- b) que, sous réserve des points réglés aux paragraphes 2 et 3, la législation suisse ne contient aucune disposition comportant une discrimination quelconque entre les ressortissants suisses et les ressortissants français en ce qui concerne les droits et obligations résultant des législations sur l'assurance en cas de maladie et d'accident, l'assurance contre la tuberculose et sur les allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne.

Les gouvernements suisse et français se déclarent d'accord pour maintenir, dans toute la mesure du possible, l'absence de discrimination dans l'ensemble des législations de sécurité sociale.

2° Après avoir constaté que la législation française en matière d'assurance des risques non professionnels est dans son ensemble équivalente à celle de la Suisse en la même matière, la clause restrictive de l'article 90 de la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accident du 13 juin 1911 est levée.

3° Après avoir constaté que la législation française en matière de réparation des accidents du travail est dans son ensemble équivalente à celle de la Suisse en la même matière, les dispositions contenues dans ces législations qui restreignent les droits des étrangers ou opposent à ceux-ci des déchéances en raison du lieu de leur résidence ne sont pas opposables aux ressortissants suisses ou français.

4° Le gouvernement français a regretté que la législation fédérale suisse, en son état actuel, ne permît pas de compléter la convention intervenue par des dispositions prévoyant, pour l'ouverture du droit à pension et la liquidation des pensions et rentes, la totalisation des périodes d'assurance passées par les ressortissants suisses et français sous les régimes respectifs de l'un et de l'autre pays.

Le gouvernement suisse est toutefois prêt à examiner les possibilités de compléter ultérieurement la convention sur ce point.

5° En vue de faciliter aux ressortissants suisses le bénéfice des dispositions de l'article 127 bis de l'ordonnance du 19 octobre 1945 modifiée sur le rachat des cotisations des salariés appartenant à la catégorie des cadres, le gouvernement français autorisera les intéressés nés avant le 1^{er} avril 1886 à présenter leurs demandes de rachat dans un délai de six mois à compter de la publication de la convention en date de ce jour. Toutefois, les arrrages des pensions ou rentes correspondantes ne seront liquidés qu'avec effet du 1^{er} juillet 1949.

6° Le gouvernement français se déclare prêt à conclure avec le gouvernement suisse des accords tendant à étendre le bénéfice de la convention en date de ce jour aux régimes d'assurance-vieillesse qui seraient éventuellement institués dans les territoires de l'Union française sous réserve du statut propre à chacun de ces territoires.

7° Les dispositions de la convention en date de ce jour ne sont provisoirement pas applicables aux bateliers du Rhin.

Le présent protocole aura effet dans les mêmes conditions et pour la même durée que la convention en date de ce jour entre la Suisse et la France sur l'assurance-vieillesse et survivants.

Fait en double exemplaire à Paris le 9 juillet 1949.

Pour la Suisse :

(signé)

Carl-J. Burrekhardt

Arnold Saxer

Pour la France :

(signé)

Philippe Périer

Pierre Laroque

Protocole

relatif aux rentes transitoires de la législation fédérale suisse sur l'assurance-vieillesse et survivants et à l'allocation aux vieux travailleurs salariés et à l'allocation temporaire aux vieux de la législation française.

Les Hautes Parties Contractantes soucieuses de faire bénéficier les vieillards ressortissant de l'un ou de l'autre pays des dispositions prévoyant l'attribution d'allocations ou de rentes transitoires à ceux d'entre eux qui ne réunissent pas les conditions pour avoir droit à une pension ou à une rente normale et compte tenu de l'équivalence des régimes prévus à ce titre par les législations des deux pays, sont convenues des dispositions suivantes :

Paragraphe premier

- a) L'allocation aux vieux travailleurs salariés sera accordée dans les conditions prévues pour les travailleurs français par la législation sur les vieux travailleurs salariés à tous les vieux travailleurs salariés suisses sans ressources suffisantes qui, au moment de l'ouverture du droit à l'allocation, auront au moins quinze années de résidence en France dont une année au moins précédant immédiatement la demande ;
- b) l'allocation temporaire aux vieux sera accordée dans les mêmes conditions qu'aux vieillards français aux vieillards suisses sans ressources suffisantes qui, au moment de l'ouverture du droit à l'allocation, auront au moins quinze années de résidence en France dont une année au moins précédant immédiatement la demande ;
- c) l'allocation aux vieux travailleurs salariés et l'allocation temporaire aux vieux attribuées dans les conditions définies aux paragraphes a) et b) cesseront d'être servies aux bénéficiaires de nationalité suisse qui quitteront le territoire français.

Paragraphe 2

Les rentes transitoires prévues par la loi fédérale suisse sur l'assurance-vieillesse et survivants seront accordées dans les conditions prévues pour les ressortissants suisses aux ressortissants français qui, au moment de l'ouverture du droit à la rente, auront au moins quinze années de résidence en Suisse dont une année au moins précédant immédiatement la demande.

Les rentes transitoires cesseront d'être servies aux bénéficiaires de nationalité française qui quitteront le territoire suisse.

Paragraphe 3

Les dispositions du présent protocole auront effet au 1^{er} juillet 1949. Les allocations aux vieux travailleurs salariés et les allocations tempo-

raires aux vieux attribuées au titre de la législation française seront servies à compter de ladite date dès lors que les demandes auront été introduites dans les trois mois suivant la publication en France de la convention à laquelle le présent protocole est annexé.

Fait en double exemplaire à Paris le 9 juillet 1949.

Pour la Suisse :

(signé)

Carl-J. Burckhardt

Arnold Saxer

Pour la France :

(signé)

Philippe Périer

Pierre Laroque

Problèmes soulevés par l'application de l'AVS

Les cotisations d'employés ou d'ouvriers non versées à la caisse de compensation

D'après l'article 14, 1^{er} alinéa, LAVS, les cotisations perçues sur le revenu provenant de l'exercice d'une activité dépendante sont retenues lors de chaque paie. Elles doivent être versées périodiquement à la caisse de compensation par l'employeur, en même temps que la cotisation d'employeur. Si ce dernier ne verse pas la cotisation de salarié qu'il a retenue, mais l'utilise à d'autres fins, il est punissable.

A cet égard, l'article 87, 3^e alinéa, LAVS dispose :

« Celui qui, en sa qualité d'employeur, aura déduit des cotisations du salaire d'un employé ou ouvrier et les aura détournés de leur destination, sera puni, à moins qu'il ne s'agisse d'un crime ou d'un délit frappé d'une peine plus élevée par le Code pénal, de l'emprisonnement pour six mois au plus ou d'une amende de dix mille francs au plus. Les deux peines peuvent être cumulées. »

Un tribunal de district du canton de St-Gall a constaté dans un arrêt du 13 septembre 1949 qu'il n'est pas indispensable, pour la réalisation de cet état de fait, que l'employeur ait l'intention de conserver définitivement par devers lui les cotisations de salariés non versées à la caisse conformément aux prescriptions légales. Il s'agit bien plutôt de savoir si ces cotisations ont été utilisées à d'autres fins, ne serait-ce que momentanément. Ainsi, les cotisations auront été détournées de leur destination, au sens de l'article 87, 3^e alinéa, LAVS, lorsque leur montant aura été laissé dans la caisse de l'entreprise, au-delà de l'échéance, pour assurer la liaison dans une période, même courte, de difficultés financières.

Les offices des poursuites sont tenus de renseigner gratuitement les caisses de compensation au sujet de la solvabilité des assurés qui doivent des cotisations. (Art. 93 LAVS.)

Dans trois cas de poursuites, des caisses de compensation demandèrent aux offices compétents si des actes de défaut de biens avaient été délivrés contre les débiteurs. Selon le renseignement, les caisses peuvent en effet ne

pas requérir la continuation des poursuites. Les offices intéressés envoyèrent leur rapport, contre paiement d'une taxe. Se fondant sur l'article 93 LAVS, les caisses contestèrent cette note de frais. De leur côté, les offices des poursuites soutinrent qu'ils ne pouvaient donner ces renseignements gratuitement.

Les autorités cantonales de surveillance, en matière de poursuite pour dettes et faillite, furent saisies d'un recours. Celui-ci fut admis *pour les motifs suivants* :

L'article 93 LAVS oblige les autorités administratives et judiciaires de la Confédération, des cantons et des communes, à fournir gratuitement aux organes compétents tous les renseignements utiles à l'application de la première partie de la LAVS. Il s'agit donc de savoir si les renseignements relatifs à la solvabilité des débiteurs font partie de cette catégorie. L'article 63 LAVS impose notamment aux caisses de compensation l'application de la procédure de sommation et d'exécution forcée. Le cas échéant, le débiteur de cotisations AVS doit être poursuivi. Mais les poursuites n'ont de sens que s'il y a chance d'obtenir paiement de la dette. Il convient donc de donner aux caisses de compensation la possibilité de se renseigner préalablement sur la solvabilité des intéressés, pour éviter parfois des démarches inutiles et coûteuses. Ainsi lorsqu'une caisse demande à l'office des poursuites s'il existe des actes de défaut de biens contre tel débiteur, ce renseignement est *utile* à l'application de l'AVS et doit être, partant, donné gratuitement. Cette interprétation de l'article 93 correspond au sens de la loi qui désire alléger financièrement l'administration des caisses, également par l'octroi de l'exemption fiscale et de la franchise de port. Les décisions des offices des poursuites, relatives aux émoluments, doivent par conséquent être annulées.

(Autorité de surveillance des offices des poursuites et faillites du canton de Bâle-Ville, du 8 septembre 1949, et autorité correspondante du canton de Solcure, du 4 novembre 1949.)

Collocation en deuxième classe des cotisations et contributions dues aux caisses de compensation pour allocations familiales ; insaisissabilité des allocations familiales

Le 1^{er} février 1950, la loi fédérale du 28 septembre 1949 revisant la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite est entrée en vigueur. Désormais, sont comprises dans les créances devant être colloquées en deuxième classe aux termes de l'article 219 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite les cotisations et contributions dues aux caisses de compensation pour allocations familiales. En outre, en vertu du chiffre 12 nouveau de l'article 92 LP, les prestations des caisses de compensation pour allocations familiales sont insaisissables.

Petites informations

Petite question Jakob

du 21 décembre 1949

La loi sur l'assurance-vieillesse et survivants ayant été adoptée en votation populaire, le 6 juillet 1947, le soussigné a déposé le postulat suivant, daté du 24 septembre 1947 et appuyé par 32 cosignataires :

« Le 6 juillet dernier, en adoptant à une majorité qui dépassa les prévisions la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, le peuple s'est déclaré résolument partisan des œuvres sociales. Les bases sont maintenant créées pour assurer l'existence des vieillards, des veuves et des orphelins, et il a été donné suite légale à la disposition énoncée dans la première partie de l'article 34 quater (1^{er} alinéa) de la Constitution. Mais il n'en est pas de même quant à la seconde partie de cet alinéa, qui a trait à l'institution de l'assurance-invalidité. Un très grand nombre de personnes en Suisse n'étant pas encore assurées contre les conséquences de l'invalidité, le Conseil fédéral est invité à approfondir la question de cette assurance, à faire procéder aux études pour l'instituer et à présenter un rapport et des propositions à l'Assemblée fédérale. »

Ce postulat a été développé le 4 décembre 1947 et le chef du département de l'économie publique, qui était alors M. Stampfli, l'a accepté au nom du Conseil fédéral. Il ne suscita de la part du Conseil national aucune opposition.

Le Conseil fédéral est-il disposé à faire rapport sur les travaux préparatoires qui ont été accomplis en vue de créer une assurance-invalidité ?

Peut-il dire à quel moment il lui sera possible de soumettre un projet aux Chambres ?

Réponse du Conseil fédéral du 27 janvier 1950

En acceptant le postulat du 24 septembre 1947 relatif à l'étude de l'assurance-invalidité, le représentant du Conseil fédéral a indiqué expressément qu'il s'agissait tout d'abord de mettre en train l'assurance-vieillesse et survivants, et que, d'autre part, la révision totale de l'assurance-maladie et l'institution de l'assurance-maternité passaient avant l'introduction de l'assurance-invalidité. Relevons en outre que de nouvelles dispositions législatives doivent être élaborées en matière de soutien des militaires et d'assurance-chômage. Vu l'urgence et l'importance de ces diverses tâches, comme aussi les questions que pose, dans tous les cas, le financement, on ne saurait à l'heure actuelle entreprendre des travaux relatifs à l'assurance-invalidité.

Il faut remarquer, d'ailleurs, que l'institution de l'assurance-invalidité soulève, elle aussi, un problème d'ordre financier. En effet, pour qu'une telle assurance pût fonctionner, les pouvoirs publics ainsi que les assurés devraient verser des prestations importantes. Or, comme la perception des cotisations de l'AVS se heurte ici et là à des difficultés, il convient de n'envisager qu'avec circonspection la création de nouvelles branches d'assurance entraînant des charges supplémentaires. Ce qui n'empêchera pas, en temps opportun, l'institution de l'assurance-invalidité, assurance que la Confédération peut introduire en vertu de l'article 34 quater de la Constitution fédérale.

Guide en matière d'allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne

L'office fédéral des assurances sociales vient de publier un guide en matière d'allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne qui remplace le recueil relatif au régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, paru en janvier 1948. Ce guide contient des dispositions réglant le service d'allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, les tableaux relatifs à la fixation des allocations et le commentaire de l'Office fédéral des assurances sociales. Un index alphabétique et de nombreuses références à des articles en facilitent l'usage. On peut se procurer ce guide auprès de l'Office central des imprimés et du matériel à Berne au prix de Fr. 1.30.

Rectification

Dans l'article intitulé « Faut-il infliger une amende disciplinaire à l'assuré qui ne paie pas les cotisations dans les délais ? » (RCC 1950, n° 1, p. 11) nous avons cité la décision de la commission de recours du canton de Lucerne en la cause St. du 13 août 1949.

Nous précisons ce passage de l'article en faisant observer que cette décision traite le cas de l'assuré qui n'a ni fourni les indications nécessaires à l'établissement du décompte, ni payé les cotisations.

JURISPRUDENCE

Assurance-vieillesse et survivants

A. Personnes assurées

1. Les personnes domiciliées à l'étranger qui sont associées d'une société en nom collectif ayant son siège en Suisse, sont obligatoirement assurées. Art. 1, 1^{er} al., lettre b, LAVS.

2. La jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de double imposition n'est pas applicable aux cotisations AVS.

3. Demeure dans tous les cas réservée l'existence d'une double charge trop lourde. Art. 1, 2^e al., lettre b, LAVS.

1. Le persone domiciliata all'estero, soci di una società in nome collettivo avente la sua sede in Svizzera, sono obbligatoriamente assicurate. Art. 1, cpv. 1, lett. b, LAVS.

2. La prassi del Tribunale federale in materia di doppia imposizione non è applicabile alle quote dell'AVS.

3. In tutti i casi rimane riservata l'esistenza di un doppio onere che non si potrebbe equamente imporre. Art. 1, cpv. 2, lett. b, LAVS.

L'appelant domicilié à New-York est associé de la société en nom collectif M. et Cie, Peaux et Fourrures en gros, ayant son siège à Zurich. Sont aussi obligatoirement assurées, aux termes de l'article 1, 1^{er} alinéa, lettre b, LAVS, les personnes qui ont leur domicile civil à l'étranger, mais qui exercent toutefois une activité lucrative en Suisse (Message, p. 156). Les personnes obligatoirement assurées doivent des cotisations sur le revenu de l'activité lucrative. L'appelant allègue cependant qu'il n'exerce pas d'activité lucrative en Suisse. Pour juger de cet argument, il convient de partir de la position de l'appelant dans l'entreprise de la société en nom collectif, M. et Cie. La société en nom collectif est celle que contractent deux ou plusieurs personnes physiques pour faire le commerce, exploiter une fabrique ou exercer en la forme commerciale quelque autre industrie (art. 552 CO). Est réputée industrie toute activité économique indépendante exercée en vue d'un revenu régulier (art. 52 de l'ordonnance sur le registre du commerce). L'un des traits principaux de la société en nom collectif est que chaque associé supporte les risques de l'entreprise, en ce sens qu'il est tenu de tous les engagements de la société solidairement et sur tous ses biens (art. 568 CO). En outre, chaque associé collabore, c'est-à-dire est en mesure de *participer* à la gestion de l'entreprise, soit en donnant des instructions, soit en effectuant des contrôles. Cf. également article 557, 2^e alinéa, 534 et 535 CO. Contrairement à ce qui est exposé dans la Revue 1948, page 338 et suivantes, peu importe le pouvoir de représentation de l'associé. Le fait de ne pas exercer ce pouvoir ou de ne point l'avoir n'exclut pas la collaboration de l'associé : même en pareil cas, il peut prendre part de façon décisive aux décisions réglant la marche des affaires ; il arrêtera, par exemple, des dispositions essentielles ou chargera des mandataires de traiter avec les tiers. C'est pourquoi le Tribunal fédéral des

assurances a déjà prononcé dans les arrêts Sch. du 13 août 1949 * et W. du 28 septembre 1949 ** que le sociétariat entraîne dans la société en nom collectif la présomption que l'associé exerce une activité lucrative indépendante. Pareille activité ne suppose pas la présence effective de l'associé au siège de la société. Les moyens modernes de transmission permettent la distribution des ordres à distance. L'associé d'une société en nom collectif peut cependant aussi limiter son activité à l'approbation tacite des décisions prises par les coassociés. En l'espèce, l'appelant qui habite New-York, participe activement à la direction des affaires de l'entreprise zurichoise et doit par conséquent des cotisations sur le revenu qu'il retire de la société.

H. a allégué devant la commission de recours que sur le revenu acquis à Zurich, 12.000 francs étaient imposés à New-York, et que ce montant, conformément aux normes juridiques applicables à la double imposition, avait été déduit lors de la taxation relative à l'impôt pour la défense nationale. Devant le Tribunal fédéral des assurances, il conclut maintenant, à titre subsidiaire, que la cotisation-AVS ne soit perçue que sur ces 12.000 francs de « salaire » (le reste du gain étant uniquement la part aux bénéficiaires de la société en nom collectif). Il se réfère à cet effet à la règle établie par le Tribunal fédéral en vue d'éviter les cas de double imposition, selon laquelle la part de bénéficiaires de l'associé d'une société en nom collectif doit être imposée au siège de la société, les honoraires rémunérant l'activité personnelle de l'associé étant en revanche imposés au domicile de celui-ci. Dans l'AVS, comme déjà dit, on ne fait cependant pas de distinction entre la part de bénéficiaires et les honoraires. En outre, la jurisprudence et la doctrine en matière fiscale affirment de façon concordante que seuls les impôts proprement dits, parmi toutes les redevances de droit public, sont soumis à l'interdiction de la double imposition. Les cotisations-AVS ne sont toutefois pas des impôts, mais des primes d'assurance au sens juridique de ces termes. Il ne s'agit pas ici de double imposition : l'appelant n'est pas soumis par les lois fiscales de deux Etats au même impôt sur le même objet et pour la même période. En revanche, le revenu de son activité lucrative, comme celui de tout assuré, est grevé par les impôts et les cotisations-AVS, Il ne pourrait y avoir double charge trop lourde au sens de l'AVS, que si H. devait, sur la même somme, soit sur les 12.000 francs, verser des cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants d'un Etat étranger. Cependant, rien n'indique dans les pièces du dossier que H. doive verser aussi des cotisations à une AVS étrangère.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause L. H., du 22 décembre 1949, H 417/19.)

B. Cotisations

Revenu d'une activité lucrative indépendante

Les membres d'une communauté héréditaire qui exploitent un domaine agricole appartenant à l'hoirie ne sont pas des « membres de la famille travaillant dans l'entreprise familiale », mais des personnes de condition indépendante.

I membri di una comunione ereditaria che amministrano un'azienda agricola appartenente alla massa ereditaria non sono « membri collaboratori della famiglia » bensì persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente.

L'hoirie de Johann St., décédé en 1939, qui se compose de l'appelant, Johann St., de sa mère et de ses deux sœurs, exploite une ferme et une petite cordonnerie.

* Revue 1949, p. 384/5.

** Revue 1949, p. 426.

D'après le dossier fiscal, les deux exploitations sont la propriété commune des hoirs. Depuis le décès du père, la ferme et la cordonnerie n'appartiennent plus à un seul et unique propriétaire qui les exploiterait en collaboration avec les membres de sa famille. Aucun des quatre héritiers ne peut être considéré comme « membre de la famille travaillant dans l'entreprise familiale » au sens de l'article 14 RAVS. Ils sont bien plutôt tous des personnes de condition indépendante et doivent comme tels une cotisation calculée sur la part du revenu commun leur revenant (art. 17, lettre c et art. 20, al. 2, RAVS). L'article 14 du règlement n'est par conséquent pas applicable aux membres des communautés héréditaires qui exploitent un domaine agricole appartenant à l'hoirie (Code civil, art. 602 et suivants). La caisse et l'autorité cantonale ont ainsi considéré à juste titre l'appelant comme une personne de condition indépendante.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause H. St., du 2 décembre 1949, H 400/49.)

Lorsque plusieurs ont la propriété d'un bien agricole, chacun d'eux doit une cotisation calculée sur la part lui revenant de la totalité du revenu du domaine ; peu importe la mesure dans laquelle il collabore personnellement à l'exploitation.

Chiunque sia con altri proprietario di un'azienda agricola, deve una quota calcolata sulla parte spettantegli del reddito complessivo dell'azienda, nulla importando la misura in cui egli collabora personalmente all'esercizio dell'azienda.

Les frères Isidor et Johann L. exploitent en commun la ferme sur laquelle ils ont tous deux des droits de propriété. L'administration cantonale des impôts a estimé (par appréciation) le revenu annuel de chacun des frères à 2400 francs. Dans la procédure d'opposition, le revenu de Johann L., malade et dont la capacité de travail est apparemment diminuée, fut ramené à 2100 francs. La caisse de compensation retranscha de ces 2100 francs un intérêt de 4,5 % d'un capital de 12.000 francs et fixa la cotisation 1948 de Johann L. à 48 francs. Dans son recours, celui-ci demanda à être complètement libéré du paiement d'une cotisation. Il alléguait qu'en raison de son incapacité de travail due à la maladie, son revenu ne lui suffisait pas pour vivre. Son frère devait par conséquent l'entretenir. L'autorité cantonale rejeta le recours ; sur quoi, L. déféra cette décision au Tribunal fédéral des assurances, qui a rejeté l'appel.

Extrait des considérants :

Les frères L. exercent une activité indépendante et doivent des cotisations calculées sur leur part au revenu commun (art. 17 RAVS, préambule, lettre c, et 20 RAVS). La part de Johann L. communiquée par l'administration fiscale détermine aussi le calcul de la cotisation-AVS. L'argument de l'appelant tendant à dire que son travail a diminué n'est pas fondé, car, aux termes de la jurisprudence, le genre et l'importance du travail personnel consacré à l'acquisition du revenu ne sont pas décisifs*. Est bien plutôt déterminant le fait que les deux frères ont des droits de propriété sur le domaine qu'ils exploitent en commun. Johann L. supporte les risques en fonction de sa part de revenu ; il a une influence sur la marche du domaine, même si, le cas échéant, il se borne à donner son consentement tacite aux initiatives de son frère (jugement H. Sch. du 13 août 1949).

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause J. L., du 2 décembre 1949, H 355/49.)

* Revue 1949, p. 384.

Le fait que l'administration fiscale ait taxé un agriculteur selon son libre pouvoir d'appréciation, parce que l'application de la méthode du revenu social aurait conduit à un résultat manifestement inexact, ne justifie pas que l'on s'écarte des données de la taxation fiscale passée en force.

Il fatto che l'amministrazione fiscale abbia tassato un agricoltore secondo il suo libero apprezzamento, dato che l'applicazione del metodo del reddito sociale avrebbe portato ad un risultato manifestamente erroneo, non giustifica di scostarsi dai dati della tassazione fiscale passata in giudicato.

La caisse de compensation fixa la cotisation 1948 de L. à 224 francs, se fondant sur la taxation relative à la quatrième période de l'impôt pour la défense nationale. Dans son recours, L. demande « une réduction exceptionnelle de la cotisation » en raison d'un malheur survenu à l'écurie (abatage de bétail contaminé) et parce qu'il devait entretenir en outre une nombreuse famille. Il suggéra que la cotisation soit basée sur un revenu annuel de 3200 francs en nombre rond, au lieu de 5900 francs. La commission de recours ramena la cotisation à 60 francs, se fondant sur un revenu de 1900 francs. L'office fédéral des assurances sociales interjeta appel contre ce jugement. Le Tribunal fédéral des assurances a admis l'appel, annulé le jugement cantonal et rétabli la décision de la caisse.

Extrait des considérants :

1. C'est à tort que l'autorité cantonale a refait le calcul du revenu, car L. n'avait pas du tout attaqué la taxation relative à l'impôt pour la défense nationale. Ses conclusions tendaient seulement à une « réduction exceptionnelle de la cotisation ». En demandant de prélever sa cotisation sur un revenu de 3200 francs, il ne faisait qu'une proposition de calcul pour la réduction exigée. Le fait que l'administration fiscale ait taxé le contribuable par estimation, parce que l'application de la méthode du revenu social aurait conduit à un résultat manifestement inexact, ne justifie pas que l'on s'écarte des données de la taxation fiscale passée en force. Cela d'autant moins que les autorités fiscales ont dans ce domaine une expérience particulière et fournissent par conséquent la garantie qu'elles ont judicieusement estimé le revenu (cf. l'arrêt Petermann du 14 février 1949, voir Revue 1949, p. 121).

2. La caisse de compensation doit au préalable se déterminer au sujet de la demande en réduction. Le dossier doit dès lors lui être renvoyé, afin qu'elle examine la situation économique du requérant et qu'elle statue sur sa demande en prenant une décision écrite.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause J. L., du 10 décembre 1949, H 387/49.)

C. Rentes transitoires

Revenu à considérer

En cas de désaisissement de fortune au sens de l'article 61, 5° alinéa, RAVS, le rendement de la fortune cédée doit être également pris en compte. (Article 56, lettre g, RAVS).

In caso di alienazione di sostanza a'sensi dell'art. 61, cpv. 5, OAVS, si deve pure computare il provento della sostanza alienata. (Art. 56, lett. g, OAVS).

Il découle des articles 61, 5° alinéa et 56, lettre g, RAVS qu'il faut également prendre en compte comme revenu le rendement de la fortune cédée ; car seule cette

solution permet de prévenir efficacement la perception abusive de rentes, c'est-à-dire d'empêcher le versement de rentes de besoin éventuellement à des personnes qui, au sens de la loi, ne se trouvent pas dans le besoin. En cas contraire, l'égalité de traitement, nécessaire entre ceux qui requièrent des rentes, serait compromise. Ce faisant, si l'on admet que le rendement de la fortune cédée a, pour certains motifs, fortement diminué, il faut prendre en compte le revenu probable de la période pour laquelle la rente est demandée (art. 59, 2^e al., RAVS).

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause A. J., du 11 novembre 1949, H 308/49.)

Fortune à considérer

En l'absence d'une convention spéciale, des prestations fournies par des enfants à leurs parents ne peuvent être considérées comme des prêts.

In difetto di una convenzione speciale, le prestazioni dei figli ai genitori non possono essere considerate prestiti.

Les appelants objectent que la cession de fortune découle d'une obligation juridique, car les prestations que fournissent les enfants à des parents ne se trouvant pas dans le besoin ne sont pas des contributions d'assistance mais des prêts. Cette objection n'est toutefois pas concluante. Sans convention spéciale, des enfants notamment ne peuvent exiger juridiquement aucune contre-prestation pour l'aide économique qu'ils accordent à leurs parents. En tous cas, une telle aide ne pourrait être considérée comme un prêt que si chaque partie avait, dès le début et d'une manière manifeste, fourni et reçu ses prestations dans cette intention. Mais ce n'est pas le cas en l'espèce.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause R. G., du 27 octobre 1949, H 285/49.)

D. Procédure

Notification des décisions fixant le montant des cotisations. — L'envoi d'une décision à une personne déjà décédée le jour où la décision a été prise ne constitue pas une notification valable en droit. La décision doit être envoyée aux héritiers du défunt. (Art. 84 LAVS ; art. 43 RAVS.)

Notifica delle decisioni di fissazione delle quote. — L'invio di una decisione ad una persona già defunta il giorno in cui la decisione è stata pronunciata non costituisce una valida notifica. La decisione dev'essere recapitata agli eredi del defunto (art. 84, LAVS, e art. 43, OAVS).

Frédéric H. est décédé le 8 décembre 1948. La caisse de compensation prit néanmoins le 14 février 1949 une décision constatant que l'assuré devait en 1948 et en 1949 une cotisation annuelle de 18 francs. La décision adressée à « Frédéric H., né en 1893, à F. » est parvenue à sa veuve le 16 février. Par décision de rente du 15 mars 1949, la caisse de compensation alloua dès janvier 1949 une rente annuelle à la veuve de 384 francs, d'après la cotisation du mari fixée à 18 francs et celle de l'épouse s'élevant à 12 francs. L'assurée recourut et réclama une nouvelle fixation de la rente, sur la base d'une cotisation plus élevée, que les héritiers du mari auraient encore à verser. L'autorité cantonale rejeta le recours pour le motif que la décision

fixant le montant des cotisations ne pouvait plus être porté devant les tribunaux, les héritiers ne l'ayant pas attaquée et celle-ci étant de ce fait passée en force. Dame H. ayant interjeté appel, le Tribunal fédéral des assurances a annulé la décision cantonale et renvoyé la cause en première instance pour nouveau jugement.

Extrait des considérants :

Selon un principe juridique général, une décision contre laquelle le recours est ouvert et qui n'a fait l'objet ni d'un acquiescement ni n'a été attaquée, entre en force seulement lorsque le délai de recours est expiré. Selon une autre règle juridique reconnue par tous, que l'article 84 LAVS confirme quant aux décisions des caisses de compensation, le délai de recours ne commence à courir que si la décision a fait l'objet d'une notification juridiquement valable. C'est le cas lorsqu'elle est remise au destinataire ou aux personnes majeures faisant ménage comme avec lui. Voir à ce sujet le jugement L. G. du 10 novembre 1949 et les citations qu'il contient*. La décision fixant le montant des cotisations adressée à Frédéric H. ne pouvait pas être notifiée valablement ni dès lors, entrer en force. Car, au moment où la décision fut rendue, Frédéric H. était décédé. Ce fait s'opposait à la remise de la décision à lui-même, mais aussi à un membre, de sa famille vivant en commun avec lui.

La décision cantonale qui a admis à tort que la décision fixant le montant des cotisations était entrée en force, doit être annulée. Le dossier doit être renvoyé à la juridiction première qui devra examiner le calcul de la cotisation et se déterminer en outre à nouveau sur le montant de la rente.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause C. H., du 10 décembre 1949, H 437/49.)

Conduite d'office de la procédure par le juge dans les causes relatives à l'AVS. — Les autorités de recours doivent corriger d'office les erreurs manifestes portant sur le calcul de la cotisation ; peu importe que cela soit à l'avantage ou au détriment de l'assuré.

Accertamento d'ufficio dei fatti nella procedura dell'AVS. Le autorità di ricorso devono correggere d'ufficio gli errori manifesti di calcolo della quota, nulla importando se ciò torna a vantaggio o a svantaggio dell'assicurato.

La communication fiscale doit être tenue pour exacte aussi longtemps que l'assuré n'en prouve pas l'inexactitude (arrêt Petermann du 14 février 1949)*. L'autorité de recours est néanmoins obligée dans certains cas (ainsi en cas d'inadvertance), de rectifier d'office l'erreur constatée. En effet, il ne convient pas dans les causes relatives à l'AVS, instruites par le juge selon la procédure d'office, que de telles erreurs soient redressées seulement lorsque c'est à l'avantage du recourant. Il convient bien plutôt de faire aussi, dans les limites du droit cantonal de procédure, les rectifications qui sont au détriment du débiteur des cotisations.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause H. St., du 2 décembre 1949, H 400/49.)

* Voir Revue 1950, p. 35.

* Cf. Revue 1949, p. 121.

Condamnation aux frais de la procédure vu la témérité du recours. Il n'est pas arbitraire de mettre les frais de justice à la charge d'un mandataire, qui, par sa faute, ne donne pas suite à une invitation du juge. Article 85, 2° al., LAVS.

Adossamento delle spese della procedura in caso di ricorso temerario. Non è arbitrario di adossare le spese di giustizia a un mandatario che colposamente non ossequia un invito del giudice. Art. 85, cpv. 2, LAVS.

H., titulaire d'un bureau pour les questions fiscales, a formé recours contre une décision fixant le montant des cotisations, au nom de l'agriculteur B. L'autorité de recours invita H. à faire parvenir une procuration dans un délai donné, faute de quoi elle n'examinerait pas le recours quant au fond. H. n'a pas réagi à cette invitation. Le président de l'autorité de recours décida alors de ne pas aborder le fond du litige et mit les frais, s'élevant à 12 fr. 65, à la charge de H., parce que le fait de ne pas donner suite à l'ordonnance présidentielle faisait apparaître le recours comme téméraire. Dans son acte d'appel, H. attaque la condamnation aux frais de la procédure, qu'il estime arbitraire. Le Tribunal fédéral des assurances a rejeté l'appel.

Extrait des considérants :

Aux termes de l'article 85, 2° alinéa, LAVS, des émoluments de justice et les frais de procédure peuvent être mis à la charge du recourant en cas de recours téméraire ou interjeté à la légère. Appliquant l'article 120, 2° alinéa, AO par analogie, le Tribunal fédéral des assurances se prononce également sur les vices de *procédure* (cf. art. 4 de l'ord. O., ainsi que les art. 87 et 91 AO). Il est toutefois de jurisprudence constante qu'il convient de modifier la répartition des frais de procédure faite par le juge cantonal seulement si elle fait violence à un principe de procédure généralement admis ou si elle est contraire à une disposition claire et nette de la loi cantonale (cf. ATFA 1946, p. 79). C'est une question d'appréciation de savoir si un recours est téméraire ou a été interjeté à la légère. C'est pourquoi le Tribunal fédéral des assurances n'examine la décision cantonale que du point de vue de l'arbitraire.

On ne peut dire en l'espèce que la condamnation aux frais qui a été prononcée soit arbitraire. Celui qui s'adresse à une autorité judiciaire en qualité de mandataire d'une partie, doit faire les formalités de procédure exigées dans le délai imparti, sous la menace qu'en cas d'inexécution l'autorité n'aborde pas le fond du litige. Au cas où, vu le retrait du mandat qui lui est confié, il n'est pas en état de les faire, il doit en informer le Tribunal. Cette règle, généralement suivie par les avocats et instituée en vue d'assurer la correction de la procédure, n'est pas d'une valeur moindre pour un conseiller en matière fiscale, qui veut se présenter devant le Tribunal en qualité de mandataire d'une partie.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause R. H., du 14 décembre 1949, H 351/49.)

Le retrait d'un recours ne peut être pris en considération que s'il est exprimé d'une façon nette et claire.

Il ritiro di un ricorso spiega i suoi effetti solo quando il ricorrente ha manifestato in modo inequivocabile tale sua volontà.

Par décisions des 4 et 13 janvier 1949 la caisse de compensation fit savoir à Mlle A. U. qu'aucune rente transitoire ne pouvait lui être versée en 1949 et qu'elle

devait restituer les rentes touchées à tort en 1948. Mlle A. U. contesta le bien-fondé du calcul de la caisse, en ajoutant qu'elle renonçait à la rente si, pour payer cette dernière, on devait priver de pain les déshérités. Le président de la commission de recours raya l'affaire du rôle en raison du fait que la recourante avait renoncé à la rente et qu'il fallait considérer cette renonciation comme un retrait du recours. Le Tribunal fédéral des assurances admit l'appel interjeté par Mlle A. U. *pour les motifs suivants* :

Il n'est certes pas exclu d'emblée d'interpréter les déclarations susmentionnées de la recourante comme une renonciation aux rentes passées et futures. Cependant, et tout particulièrement en matière d'assurances sociales, il ne faut admettre qu'il y a renonciation que si celle-ci est exprimée sans équivoque possible. Or ce n'est pas le cas en l'espèce. Il faut dès lors annuler la décision de rayer l'affaire du rôle et renvoyer la cause à l'autorité de première instance pour que celle-ci puisse se prononcer sur le fond.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause A. U., du 23 décembre 1949, H 383/49.)



Revue à l'intention des caisses de compensation

N° 3 Mars 1950

Rédaction : Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, Berne. Tél. 61 28 58

Expédition : Office central fédéral des imprimés et du matériel, Berne.

Abonnement : 12 francs par an; le numéro: 1 fr. 20; le numéro double: 2 fr. 40.
Paraît chaque mois.

Sommaire : Le rapport du Conseil fédéral du 3 février 1950 sur l'assurance-vieillesse et survivants (p. 77). Souvenirs de l'époque où furent créées les caisses de compensation (p. 96). La négligence et ses suites (p. 101). La réduction des pensions des bénéficiaires des rentes AVS (p. 102). Le nombre des Suisses à l'étranger assurés facultativement (p. 104). Problèmes soulevés par l'application de l'AVS (p. 105). Petites informations (p. 106). Jurisprudence: Assurance-vieillesse et survivants (p. 108).

Le rapport du Conseil fédéral du 3 février 1950 sur l'assurance-vieillesse et survivants

(Suite et fin)

Le financement de la contribution fédérale à l'AVS

I. PRODUIT DE L'IMPOSITION FISCALE DU TABAC ET DE L'ALCOOL

Le produit de l'imposition du tabac et des boissons distillées durant les années 1948 et 1949 est indiqué dans le tableau ci-après :

Montants en millions de francs

Source fiscale	1948	1949
Imposition du tabac	108,57	107,70
Part à l'excédent de la régie des alcools	13,65	9,38
Total	122,22	117,08

Bien que deux ans seulement se soient écoulés depuis l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, il est possible de constater que le produit de l'imposition du tabac et de l'alcool dépasse la part de la Confédération à l'AVS, fixée à 106 2/3 millions de francs. On ne peut naturellement pas prévoir quel sera ce produit dans l'avenir; cependant, les expériences faites à l'étranger ont permis d'établir que la consommation du tabac se réduit rarement, même en période de dépression économique. On ne se livre donc pas à une évaluation erronée en admettant que le produit de l'imposition du tabac atteindra, ces prochaines années, au moins, la limite de 100 millions.

Les excédents de la régie des alcools, dont la moitié est à la disposition de la Confédération, sont soumis à des fluctuations plus importantes. Déjà entre 1948 et 1949, on constate une différence d'excédent de plus de 4 millions de francs.

II. LE FONDS SPECIAL DE LA CONFEDERATION POUR L'AVS (Art. 111 et 112, LAVS)

Avant l'introduction de l'AVS, soit au 31 décembre 1947, ce fonds s'élevait à 243,89 millions de francs. Durant les années 1948 et 1949, conformément à l'article 111, LAVS, les recettes provenant de l'imposition du tabac et de l'alcool, dont le montant est indiqué sous chiffre I, lui ont été créditées. Le placement et les intérêts de ce fonds sont réglés par le Conseil fédéral, qui a le 6 septembre 1949, pris à ce sujet l'arrêté suivant : « Le service des intérêts du fonds spécial de la Confédération pour l'AVS sera suspendu à partir du 1^{er} janvier 1949, aussi longtemps que le produit des droits sur le tabac et l'alcool, ajouté à la part d'intérêt de la Confédération au fonds destiné à l'allègement de la contribution des pouvoirs publics, atteindra ou dépassera le montant de 106 2/3 millions de francs ».

Aux termes de l'article 112, LAVS, il est viré chaque année, du fonds spécial au fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants, une somme de 106,67 millions de francs, c'est-à-dire les deux tiers de la contribution des pouvoirs publics, à la charge de la Confédération. Le *fonds spécial de la Confédération* a de ce fait subi, depuis l'introduction de l'assurance, l'évolution suivante :

Montants en millions de francs

Postes	1948	1949
Etat au début de l'année	243,89	267,19
Imposition fiscale du tabac et de l'alcool :		
Produit	122,22	117,08
Produit des intérêts	7,75	—
Total	373,86	384,27
Virement au fonds de compensation	106,67	106,67
Etat à la fin de l'année	267,19	277,60

Du fait que les recettes provenant de l'imposition du tabac et de l'alcool ont dépassé comme on l'a dit plus haut, le montant de la contribution fédérale à l'AVS, le fonds spécial a continué d'augmenter à partir du 1^{er} janvier 1949, malgré la suspension du service de ses intérêts prévue dans l'arrêté du Conseil fédéral du 6 septembre 1949. Il atteindra à fin 1949 environ 276 millions de francs.

III. LE FONDS DE RESERVE DE 400 MILLIONS

(Art. 106, LAVS)

Le fonds destiné à alléger la contribution de la Confédération et des cantons à l'AVS a été constitué par le prélèvement de 400 millions de francs sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation, créés en vertu des dispositions sur les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain (arrêté fédéral du 24 mars 1947). Ce montant doit être, aux termes de l'article 106, LAVS, géré séparément à titre de réserve inaliénable. Selon l'article 2 de l'arrêté fédéral cité, ce fonds produit un intérêt annuel de 3 %. Les intérêts de cette somme sont employés pour 50 % à faciliter le paiement de la contribution de la Confédération et, pour 50 %, à diminuer les contributions cantonales, d'après la capacité financière des cantons, conformément à l'article 105, 1^{er} alinéa, lettre c, LAVS.

Si les intérêts ne sont pas revendiqués par les ayants droit, ils devront apparaître séparément selon la destination qui leur est assignée. Les intérêts de la « part de la Confédération » ne seront pas capitalisés ; ceux de la « part des cantons » seront par contre replacés à 3 %.

En raison des recettes importantes tirées de l'imposition du tabac et de l'alcool, la Confédération n'a pas pu réclamer sa part. Celle-ci s'élevait à fin 1949, à 16,5 millions de francs comprenant les intérêts afférents à la période allant du 1^{er} avril au 31 décembre 1947, soit un montant de 4,5 millions, ainsi que ceux qui concernent les deux exercices 1948 et 1949, soit chaque fois 6 millions de francs.

La *part d'intérêts revenant aux cantons* a été administrée selon le tableau suivant :

Montants en millions de francs

Postes	1948	1949
Etat au début de l'année	4,50 ¹⁾	5,26
Intérêts composés	6,13	6,16
Total	10,63	11,42
Prélèvements destinés à alléger les contributions cantonales	5,37	5,37
Etat à la fin de l'année	5,26	6,05

¹⁾ Intérêts pour la période 1. 4. - 31. 12. 1947

Le problème de la revision de la loi sur l'AVS

I. CONSIDERATIONS GENERALES

Nous avons fait observer qu'il n'est pas encore possible pour le moment de parler, dans le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants, d'expériences proprement dites. Nous avons mentionné les diverses dispositions

ayant soulevé des objections ou provoqué des discussions, sans cependant pouvoir, abstraction faite de quelques questions, proposer de meilleures solutions. Enfin, nous avons examiné la situation financière actuelle de l'assurance-vieillesse et survivants ; nous avons constaté que la durée d'application de la loi est trop courte pour permettre de tirer des conclusions ayant une portée lointaine et qu'on ne peut actuellement prétendre que l'AVS dispose de moyens financiers trop considérables.

C'est pourquoi nous tenons à insister sur la prudence qu'il faut observer pour le moment encore à l'égard d'une révision de la LAVS et à affirmer résolument que ce serait une véritable faute que de vouloir modifier, de quelque manière que ce soit, la structure du système de l'assurance, en se fondant sur les expériences, les constatations et les observations faites jusqu'à ce jour. La commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, à laquelle la question d'une éventuelle révision de la LAVS a été soumise lors de sa séance du 30 novembre 1949, est arrivée à la même conclusion.

En revanche, nous ne nous refusons aucunement à admettre qu'il est désirable d'apporter dans la mesure du possible des améliorations au système actuel. Nous estimons en particulier qu'il est nécessaire d'examiner en détail comment les cas pénibles qui existent encore pourraient être éliminés ou du moins atténués. C'est pourquoi nous avons étudié attentivement les diverses propositions de modifications qui ont été l'objet de motions ou postulats présentés ces derniers temps ou qui furent faites dans le public, et nous les avons soumises pour préavis à la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants.

Au chapitre suivant, nous donnerons notre avis sur chacune de ces propositions ; nous ferons connaître en même temps le point de vue de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants.

II. LES DIVERSES MODIFICATIONS PROPOSEES

1. Possibilités de payer volontairement des cotisations

Certaines personnes ne peuvent, l'âge venu, prétendre que des rentes transitoires ; il s'agit notamment des personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883 ainsi que des veuves qui n'exercent aucune activité lucrative et dont le mari est décédé avant d'avoir pu payer des cotisations pendant une année. Pour donner à ces personnes la possibilité d'acquérir le droit à des rentes ordinaires, on a proposé de divers côtés d'introduire le système du paiement volontaire de cotisations. Le résultat de l'examen auquel a été soumis cette proposition est le suivant :

a) Considérations de principe

En instituant la faculté de payer volontairement des cotisations, on dérogerait à certains principes essentiels et on porterait atteinte au système de l'assurance-vieillesse et survivants.

Toute ligne nette de démarcation entre les générations serait effacée, ce qui fausserait tout le système des rentes. Le droit à certaines rentes de vieillesse ne prendrait en effet naissance que lorsque l'assuré aurait dépassé l'âge de 65 ans ; il faudrait dès lors prévoir un mode de calcul complètement différent de celui de la loi, la durée de cotisations de la classe d'âge notamment faisant défaut pour déterminer l'échelle des rentes.

Le paiement volontaire de cotisations serait contraire à l'esprit même d'une assurance obligatoire. La commission fédérale d'experts, saisie d'une telle proposition, l'avait rejetée, relevant notamment qu'en instituant la faculté de payer volontairement des cotisations, l'Etat s'ingérerait, de façon peu souhaitable, dans le domaine de l'assurance privée et de la prévoyance personnelle. D'autre part, dans une assurance obligatoire, ce serait une anomalie que des prestations volontairement payées par un assuré puissent faire naître une obligation de la communauté envers lui.

Ceux qui proposent le paiement volontaire de cotisations ont de toute évidence en vue le rachat, usuel en matière d'assurance privée. Mais le rachat repose sur le principe de l'équivalence, selon lequel les primes représentent, en moyenne, la même valeur que les prestations de l'assurance. Or dans l'AVS, ce principe n'est pas valable vu le caractère social de cette assurance, qui prévoit la solidarité des jeunes générations envers celles qui groupent des personnes d'âge avancé, la solidarité des célibataires envers les personnes mariées et la solidarité des économiquement forts envers les économiquement faibles. Il ne serait guère possible de laisser à l'assuré la faculté de déterminer lui-même sa place à l'intérieur de cette triple solidarité.

En outre, la proposition susmentionnée soulève à nouveau le problème de la participation des diverses classes d'âge aux charges de l'AVS. Les jeunes générations financent, en effet, déjà, une part importante des rentes revenant aux générations plus âgées. C'est ainsi que les assurés entrant dans l'AVS à l'âge de 20 ans ne reçoivent en moyenne que juste la contre-valeur de leurs propres cotisations de 4 %, alors que les personnes bénéficiant de rentes partielles, par exemple, touchent quatre à cinq fois, en moyenne, la valeur de leurs cotisations (voir lettre D, chiffre II, 2).

b) Répercussions sociales

Nous avons déjà relevé que parmi les personnes nées avant le 1^{er} juillet, 1883 et les veuves n'exerçant pas d'activité lucrative, seules celles qui n'ont pas droit à des rentes transitoires pourraient avoir un intérêt à payer des cotisations. L'institution de la faculté de payer volontairement des cotisations profiterait ainsi exclusivement aux personnes âgées et aux veuves socialement bien situées ; les personnes dont la situation est précaire n'en tireraient en revanche aucun avantage. La modification demandée ne répond donc, pour le moins, à aucune nécessité sociale.

c) Difficultés techniques d'application

Le paiement volontaire de cotisations serait une notion nouvelle, qui rendrait nécessaire l'introduction dans l'AVS d'un troisième système de rentes. Il faudrait prévoir de nouvelles dispositions légales, fort compliquées, dans le domaine des cotisations comme dans celui des rentes.

En ce qui concerne les cotisations, il faudrait notamment fixer le délai durant lequel le paiement volontaire de cotisations serait autorisé et régler d'une autre manière que jusqu'ici la question de la réduction et de la remise de cotisations. On ne saurait guère exiger des employeurs qu'ils participent au paiement des cotisations volontaires des salariés ; des prescriptions essentielles réglant la perception des cotisations deviendraient donc dans une large mesure inapplicables.

En ce qui concerne les rentes, d'autres problèmes surgiraient encore. Le droit à la rente de vieillesse ne prendrait pas naissance lorsque l'assuré aurait 65 ans, mais à l'échéance d'une certaine durée de paiement des cotisations. Il faudrait vraisemblablement exclure du bénéfice des rentes transitoires ceux qui paient volontairement des cotisations, régler différemment le droit personnel de la femme mariée à une rente, etc. Le calcul même des rentes exigerait toute une série de nouvelles dispositions légales, notamment en ce qui concerne la durée de cotisations de la classe d'âge et la cotisation annuelle moyenne.

d) Répercussions financières

La proposition dont il est question part visiblement de l'idée, très répandue aujourd'hui, que l'AVS dispose de moyens financiers beaucoup plus élevés qu'on ne l'avait prévu. Nous avons déjà exposé que tel n'est pas le cas.

Les indications données antérieurement permettent de se rendre compte combien les répercussions financières d'une assurance facultative peuvent être défavorables. En l'occurrence, ces répercussions seraient encore plus néfastes, le nombre des bénéficiaires étant beaucoup plus grand. Il est difficile d'évaluer le nombre des personnes qui feraient usage de la faculté de payer volontairement des cotisations. Si nous faisons abstraction des bénéficiaires de rentes transitoires, le nombre des personnes entrant en ligne de compte serait d'environ 300 000, soit 90 000 hommes (dont la moitié environ aurait droit à des rentes de vieillesse pour couples), 75 000 femmes célibataires, veuves ou divorcées, et quelques milliers de veuves sans activité lucrative et âgées de moins de 65 ans. En admettant que toutes ces personnes fassent usage de la faculté de payer volontairement des cotisations et que ces cotisations soient minimales, il en résulterait un supplément de passif d'au moins 1300 millions de francs, montant égal à la charge totale résultant des rentes transitoires. Cette dépense supplémentaire serait naturellement avant tout concentrée sur les premières années, pour diminuer lente-

ment au fur et à mesure que s'éteindrait la génération transitoire. Dans ces conditions, le supplément annuel de dépenses dépasserait, au début, 100 millions de francs.

e) Conclusions

En résumé, en prévoyant la faculté de verser volontairement des cotisations, on introduirait dans l'AVS des éléments entièrement étrangers au système actuel ; cette innovation entraînerait en outre des charges financières insupportables et rendrait nécessaires des dispositions nouvelles fort complexes, sans que pour autant le but social visé soit complètement atteint. C'est la raison pour laquelle la commission fédérale de l'AVS également s'est prononcée à l'unanimité contre la proposition que nous venons d'examiner. La commission du Conseil des Etats chargée d'étudier la motion Odermatt, qui tendait à introduire le paiement volontaire de cotisations, est arrivée à une conclusion identique lors de sa séance du 28 novembre 1949, et, le 14 décembre suivant, le Conseil des Etats a rejeté cette motion.

2. Le remplacement des rentes transitoires par des rentes ordinaires

Nous avons signalé dans l'introduction au présent rapport le mécontentement des personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883, qui ne sont pas mises au bénéfice de rentes transitoires en raison de leur revenu ou de leur fortune. C'est vraisemblablement de ce mécontentement qu'est résultée la proposition tendant à supprimer le système des rentes transitoires et à accorder le droit à des rentes ordinaires également à toutes les personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883. De toutes les propositions d'amendements, voilà certainement celle qui va le plus loin. Elle soulève nombre de questions et de problèmes que nous exposerons brièvement ci-après :

a) Considérations de principe

Il s'agit, avant tout, de se rendre compte de l'importance des conséquences financières qu'entraînerait la modification proposée. En outre, plus que toutes les autres, cette proposition soulève à nouveau le problème fondamental des droits et des devoirs que possèdent les diverses générations à l'égard de l'assurance. Les auteurs de ladite proposition semblent vouloir atteindre deux objectifs différents : premièrement, remplacer par un système unique les deux systèmes de rentes actuellement prévus par la loi (soit celui des rentes transitoires échelonnées suivant les régions, et celui des rentes ordinaires variant selon le montant des cotisations) ; secondement, permettre l'octroi de rentes aux personnes qui, avant l'introduction de l'AVS, ont payé durant quelques années des cotisations aux régimes des allocations pour perte de salaire et de gain et qui, pour cette raison, estiment avoir moralement droit aux rentes. Toutefois, comme nous allons le

montrer, les inconvénients d'un tel système : augmentation des dépenses et atteinte à la solidarité entre générations telle qu'elle est prévue dans la loi, l'emportent sur ses avantages.

b) Admission de cotisations fictives

Les rentes ordinaires sont calculées sur la base de la cotisation annuelle moyenne. Comme les personnes faisant partie de la génération transitoire n'ont pas payé de cotisations, les rentes devraient obligatoirement être calculées sur la base de cotisations fictives. Une motion demande que la rente revenant aux personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883 soit calculée d'après la cotisation annuelle moyenne que les assurés auraient dû payer de 1945 à 1947 si l'AVS avait déjà été en vigueur à ce moment-là. La détermination de cette cotisation annuelle moyenne ne pourrait se faire que si l'on connaissait, pour les personnes exerçant une activité lucrative, le revenu du travail obtenu durant les années 1945 à 1947, et, pour les personnes n'exerçant aucune activité lucrative, l'état de la fortune et des revenus qu'elles possédaient sous forme de rentes au 1^{er} janvier 1945, au 1^{er} janvier 1946 et au 1^{er} janvier 1947. Or, deux cas mis à part, on ne possède aucune donnée quant à ces éléments de calcul. En effet, contrairement à une opinion très répandue, les caisses de compensation fonctionnant sous les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain ne connaissaient pas les revenus des personnes tenues de payer des cotisations ; elles n'avaient à déterminer que le revenu des militaires bénéficiant des allocations. Or, parmi ceux-ci, les personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883 ne représentent qu'un pourcentage insignifiant.

Les caisses de compensation ne possèdent des renseignements que sur le revenu et la fortune des personnes qui, sous le régime transitoire déjà, bénéficiaient d'une rente. On pourrait certes, moyennant un important travail supplémentaire établir quels ont été, durant les années 1945 à 1947, le revenu et la fortune de ces personnes qui ne représentent, toutefois, que 40 % de toutes celles qui entrent en ligne de compte.

On pourrait aussi se fonder sur les données que possèdent les administrations fiscales. Mais, sans compter que ce procédé occasionnerait de vastes travaux, il ne permettrait de déterminer le revenu et la fortune que des personnes assujetties à l'impôt. De toutes façons, il resterait encore à déterminer rétroactivement le revenu et la fortune de plusieurs dizaines de milliers de personnes pour lesquelles on ne dispose d'aucune donnée ; il faudrait pour cela, par exemple, demander des attestations de salaires, apprécier les conditions de vie, procéder à des taxations sur la base des déclarations de l'intéressé lui-même, etc... Les rentes transitoires actuelles devant être également remplacées par des rentes ordinaires calculées d'après des cotisations fictives, les caisses de compensation devraient fixer ces cotisations pour environ 450 000 personnes ; cela entraînerait un accroissement du travail administratif dans une proportion dont on a peine à se faire une idée, et une augmentation considérable des frais d'administration.

c) *Introduction d'une nouvelle échelle de rentes correspondant à une durée de cotisations égale à zéro.*

Comme nous l'avons dit, d'après la proposition que nous examinons, les rentes transitoires échelonnées suivant les conditions régionales seraient remplacées par des rentes ordinaires variant selon le montant des cotisations. Il faudrait donc créer, pour les assurés dont la durée de cotisations est égale à zéro (c'est-à-dire inférieure à une année), une nouvelle échelle de rentes portant l'indice zéro ; celle-ci résulterait automatiquement de l'application littérale de l'article 38 LAVS. A une cotisation annuelle moyenne ne dépassant pas 75 francs, correspondrait une rente ordinaire de vieillesse simple allant de 480 francs (rente minimum) à 750 francs (montant de base des rentes partielles). A partir d'une cotisation annuelle moyenne de 75 francs, en revanche, le montant annuel de la rente serait toujours de 750 francs. Ainsi les rentes ordinaires, calculées selon cette échelle zéro, varieraient entre 480 et 750 francs, soit dans la même proportion que les rentes transitoires qui sont échelonnées selon les conditions régionales. En revanche, la répartition des ayants droit en fonction des différents montants de rentes serait complètement modifiée. Une telle modification entraînerait notamment pour certains bénéficiaires actuels de rentes transitoires des conséquences difficilement défendables au point de vue social.

d) *Les répercussions financières*

Les dépenses supplémentaires résultant de la modification proposée seraient dues en premier lieu à la forte augmentation du nombre des bénéficiaires de rentes. En effet, le nombre actuel des ayants droit doublerait en 1950 ; en d'autres termes, il y aurait près de 300 000 nouveaux bénéficiaires de rentes (environ 220 000 vieillards et 80 000 survivants). Même en 1968, le nombre des rentiers augmenterait encore de 50 000 environ. En outre, le remplacement des rentes transitoires fixées suivant les régions par des rentes ordinaires calculées selon la nouvelle échelle zéro, entraînerait une élévation du montant moyen des rentes. En 1948, le montant moyen de la rente transitoire de vieillesse simple a été approximativement de 575 francs, alors que celui de la rente ordinaire correspondante, déterminé d'après l'échelle zéro, serait d'environ 745 francs ; cela représente une augmentation de la moyenne des rentes de presque 30 %. On peut voir au tableau ci-dessous *les dépenses supplémentaires qui en résulteraient dès 1950 :*

Montants en millions de francs

Année civile	Dépenses supplémentaires entraînées par		Total des dépenses supplémentaires
	les bénéficiaires de rentes transitoires	les autres personnes faisant partie de la génération n'ayant pas versé de cotisation	
1950	45,6	176,3	221,9
1951	43,6	164,3	207,9
1952	41,5	152,4	193,9
1953	39,5	140,4	179,9
1958	28,2	93,3	121,5
1963	17,9	57,2	75,1
1968	10,4	31,6	42,0
1978	2,6	7,5	10,1
1988	0,5	1,5	2,0

e) Conclusions

On ne saurait en aucun cas, à notre avis, approuver la proposition tendant à supprimer le système des rentes transitoires pour accorder à chacun le droit à une rente ordinaire, et cela pour des raisons de principe aussi bien que d'ordre financier. La commission fédérale de l'AVS s'est également opposée à cette proposition à l'unanimité.

3. Elévation des limites de revenu prévues à l'article 42 LAVS

Ainsi que nous l'avons déjà relevé, différents milieux demandent une élévation des limites de revenu. En conséquence, nous avons fait élaborer un projet qui, à notre avis aussi bien qu'à celui de la commission fédérale de l'AVS, est réalisable. Nous exposons ci-après le problème de l'élévation des limites de revenu à la lumière des solutions que nous proposons.

a) Considérations de principe

Il faut d'emblée se rendre compte qu'une élévation des limites de revenu élargirait le cercle des bénéficiaires de rentes transitoires sans toutefois résoudre le problème de la distinction entre les personnes nécessiteuses et celles qui ne le sont pas ; elle ne ferait que porter ce problème sur un plan supérieur. Même après une élévation des limites de revenu, il se présenterait encore un certain nombre de cas-limites qui seraient considérés comme cas pénibles. Malgré cela, nous considérons l'élévation des limites de revenu comme la mesure grâce à laquelle le plus de cas pénibles pour-

raient être éliminés. Elle résoudrait également en pratique, du point de vue social, le problème des femmes mariées et des veuves sans activité lucrative.

b) Possibilités d'élever les limites de revenu

Le projet que nous avons fait élaborer prévoit une élévation des limites de revenu d'environ 50 %. Il en résulterait les *nouvelles limites* suivantes :

Montants en francs

Régions	Limites de revenu pour bénéficiaires de			
	rentes de vieillesse simples et rentes de veuves	rentes de vieillesse p. couples	rentes d'orphelins doubles	rentes d'orphelins simples
Urbaines	3 000	4 800	1 350	900
Mi-urbaines	2 750	4 400	1 200	800
Rurales	2 500	4 000	1 050	700

Si les rentes elles-mêmes ne sont pas modifiées, les *limites jusqu'à concurrence desquelles des rentes entières* pourraient être versées, atteignent les montants suivants :

Montants en francs

Régions	Revenus limites permettant l'octroi d'une rente entière concernant les :				
	rentes de vieillesse simples	rentes de vieillesse pour couples	rentes de veuves	rentes d'orphelins doubles	rentes d'orphelins simples
Urbaines	2 250	3 600	2 400	1 010	675
Mi-urbaines	2 150	3 440	2 270	930	620
Rurales	2 020	3 230	2 125	835	555

Ces montants sont supérieurs aux limites de revenu appliquées jusqu'ici ; tous les bénéficiaires actuels de rentes réduites recevraient donc, après l'élévation des limites de revenu, des rentes entières.

On peut se demander si toutes les limites doivent être élevées dans la même proportion, c'est-à-dire sans égard aux genres de rentes et aux régions qu'elles concernent. Il faut répondre par l'affirmative à cette question. Du fait que lors de la dernière élévation des limites, les régions rurales ont été sensiblement avantagées par rapport aux régions urbaines, il ne serait guère indiqué, pour des raisons politiques et techniques, de les favoriser à nouveau. Les raisons techniques ressortent du tableau ci-dessus qui démontre que les limites permettant l'octroi de rentes entières ne varient plus guère, d'une région à l'autre. Si l'on rapprochait encore plus

les limites de revenu prévues pour les régions rurales de celles qui sont prévues pour les régions urbaines, les limites permettant l'octroi de rentes entières seraient finalement plus élevées en zone rurale qu'en zone urbaine.

Il faudrait faire en sorte que le pourcentage des bénéficiaires de rentes de vieillesse pour couple soit augmenté dans une plus forte mesure que celui des bénéficiaires de rentes de vieillesse simples. La différence de l'augmentation est encore plus forte en chiffres absolus qu'en ce qui concerne les conditions régionales. En effet, si la limite prévue pour les rentes de vieillesse simples en zone « urbaine » augmente de 1000 francs, la limite correspondante pour les rentes de vieillesse pour couples s'élève de 1600 francs. Les expériences faites au cours des années 1946 et 1947 ont d'ailleurs démontré qu'une augmentation, selon un taux uniforme, des limites de revenu prévues pour les rentes de vieillesse simples et de celles qui sont prévues pour les rentes de vieillesse pour couples a eu pour conséquence d'accroître de 10 % seulement le nombre des bénéficiaires des premières de ces rentes, mais de presque 17 % le nombre des bénéficiaires des secondes. Une élévation des limites de revenu telle qu'elle est prévue au tableau 17 aurait vraisemblablement des effets analogues. Dès lors, une augmentation relativement uniforme des limites de revenu corrigerait équitablement les pourcentages actuels de personnes dans le besoin.

c) Répercussions financières

Il est difficile d'évaluer les répercussions financières d'une élévation des limites de revenu. Pour pouvoir déterminer l'augmentation du nombre des bénéficiaires qui résulterait de cette élévation, il faudrait connaître exactement la manière dont se répartissent les personnes intéressées en fonction des revenus. Il existe cependant certains indices permettant d'établir théoriquement et d'une façon assez précise cette répartition. Il en ressort que le nombre des bénéficiaires de rentes augmenterait d'environ un quart si l'on élevait de 50 % les limites de revenu. Si l'on admet qu'en 1948 par exemple, le pourcentage des personnes dans le besoin était de 53 % pour les rentes de vieillesse, il devrait s'élever à presque 65 % après une élévation de 50 % des limites de revenu. On a pu observer que l'élévation de ces limites, effectuée le 1^{er} janvier 1947, a eu des effets analogues sur le nombre des bénéficiaires de rentes. A cette époque, ces limites furent élevées de 25 % en moyenne ; il en résulta un accroissement moyen de 12 % du nombre des ayants droit. Ces chiffres montrent clairement qu'il faut tenir compte d'une distribution du revenu décroissante, selon laquelle plus le revenu augmente plus le nombre des personnes qui en bénéficient diminue. C'est seulement si l'effectif de toutes les classes de revenu était constant, qu'une hausse de 50 % des limites de revenu aurait pour conséquence d'augmenter également de 50 % le nombre des bénéficiaires de rentes transitoires.

Comme de nouvelles générations de bénéficiaires de rentes transitoires ne viennent pas s'ajouter aux actuelles, les ayants droit à ces rentes disparaîtront peu à peu. Par conséquent, l'augmentation des limites de revenu

se ferait avant tout sentir fortement au cours des prochaines années. Le tableau ci-dessous montre quelles seraient à peu près *les charges supplémentaires et les charges totales* relatives aux rentes transitoires.

Montants en millions de francs

Année	Charge résultant des rentes transitoires		
	Primitive	Supplémentaire	Totale
1950	114,9	27,6	142,5
1951	110,9	26,6	137,5
1952	106,6	25,6	132,2
1953	102,0	24,5	126,5
1958	76,8	18,4	95,2
1963	51,5	12,4	63,9
1968	31,1	7,5	38,6

Mentionnons encore que la charge supplémentaire représenterait *en valeur capitalisée environ 300 millions de francs*.

d) Conclusions

L'élévation des limites de revenu aurait pour résultat d'éliminer une grande partie des cas pénibles encore existants ou du moins d'en atténuer la rigueur ; elle ne nécessiterait aucune modification de structure et n'entraînerait pas de conséquences financières dont on ne saurait prendre la responsabilité. Pour ces raisons, nous estimons avec la commission fédérale de l'AVS que cette mesure est actuellement indiquée. Il reste toutefois à examiner la question de la manière de procéder.

On a relevé, au sein de la commission fédérale de l'AVS, qu'en modifiant de façon appropriée les dispositions que le Conseil fédéral, faisant application de l'article 42, 2^e alinéa, LAVS, a édictées au sujet de l'évaluation et de la prise en compte du revenu et de la fortune (art. 56 à 63 du règlement d'exécution), on obtiendrait le même résultat qu'en élevant les limites de revenu. Quelques membres de la commission ont exprimé, à ce sujet, l'avis qu'une modification des prescriptions d'exécution serait préférable à une modification de la loi ; en effet, la première pourrait s'effectuer immédiatement tandis que la seconde exigerait beaucoup de temps ; de plus, la révision d'une disposition de la loi serait susceptible d'entraîner la révision d'autres dispositions encore. Nous avons examiné la question d'une façon approfondie et sommes arrivés aux conclusions suivantes :

aa) le fait que les limites de revenu sont fixées dans la loi prouve que le législateur a entendu les déterminer lui-même. On peut tirer la même

conclusion des discussions approfondies qui ont porté, lors des débats parlementaires relatifs à l'AVS, sur la question du montant desdites limites. Nous ne nous estimons dès lors pas autorisé à élever pratiquement ces limites au moyen d'une modification des prescriptions d'exécution et à nous attribuer ainsi une compétence que le législateur s'est réservée ;

bb) nous avons, dès le début, compris la disposition de l'article 42, 3^e alinéa, LAVS, en ce sens que le Conseil fédéral est autorisé à fixer en détail quels sont les revenus à prendre en compte, comment doivent être évalués ceux de ces revenus qui ne sont pas en espèces et de quelle façon il faut prendre en compte la fortune. Nous renvoyons sur ce point à ce que nous disions à la page 8 de notre message du 24 mai 1946 relatif à un projet de loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. Il n'a jamais été dans notre intention de décider, par la voie de prescriptions d'exécution, que des revenus ne doivent être pris en compte que partiellement, ce qui aurait comme conséquence pratique d'élever les limites de revenu.

Pour ces raisons, nous estimons qu'il ne serait pas juste d'interpréter les dispositions de l'article 42, 3^e alinéa, LAVS, en ce sens que le Conseil fédéral aurait la faculté d'élever pratiquement les limites de revenu fixées par la loi en édictant des prescriptions relatives à la prise en compte et à l'estimation du revenu et de la fortune. La seule voie correcte en l'occurrence est, à notre avis, celle de la modification des taux de l'article 42 LAVS. Nous soumettrons dès lors prochainement, aux Chambres fédérales, un projet répondant aux considérations qui précèdent.

4. La prise en compte moins forte de la fortune

(Art. 60 du règlement d'exécution)

Dans le public, les dispositions d'exécution relatives à la prise en compte de la fortune sont fréquemment qualifiées de trop peu généreuses. Nous avons déjà démontré que cette accusation n'était pas fondée. De différents côtés, il a été même proposé de ne prendre en compte que le rendement de la fortune. Cette solution ne saurait être admise, sinon les personnes qui ont affecté leur fortune à l'achat d'une rente ou qui, durant de longues années, ont versé des primes à une caisse de pension ou à une assurance privée, seraient désavantagées. On ne peut donc que se demander s'il y a lieu d'atténuer les dispositions concernant la prise en compte de la fortune. Mais on ne doit pas méconnaître qu'une telle mesure favoriserait les propriétaires de fortune, comparativement aux bénéficiaires de pensions ou de rentes. On entend aussi exprimer de différents côtés l'avis qu'actuellement déjà les propriétaires de fortunes sont privilégiés par rapport à ceux qui vivent du revenu de leur travail.

a) *Considérations de principe*

Si les limites de revenu sont élevées comme nous l'avons exposé ci-dessus, il en résultera automatiquement une amélioration du système de la prise en compte de la fortune. On peut le voir par l'exemple ci-dessous, où un célibataire ou veuf âgé de 65 ans et vivant en région urbaine prétend une rente de vicillesse simple :

	Fr.
Fortune existante	18 000
Montant non imputable	3 000
Fortune à prendre en considération	15 000
Part de la fortune à prendre en compte comme revenu selon un taux de conversion de 1/10	1 500
Rendement de la fortune : par exemple 3 % de 18 000 fr.	540
Revenu déterminant à comparer avec la limite de revenu (2 000 francs)	2 040

Avec la réglementation actuelle, qui prévoit en ce cas une limite de revenu annuel de 2000 francs, le propriétaire d'une telle fortune ne peut bénéficier d'une rente. Si l'on élevait cette limite de 2000 à 3000 francs, on pourrait verser à cette même personne une rente de vicillesse simple entière, se montant à 750 francs.

L'élévation des limites de revenu favoriserait ainsi fortement les propriétaires de fortune également. Serait-il justifié d'avantager plus encore cette catégorie de membres de la génération transitoire ? Connaissant la situation précaire dans laquelle se trouvent de nombreuses personnes âgées possédant de petites fortunes, nous pensons qu'on pourrait prévoir une légère amélioration, faite dans le sens des considérations exprimées ci-après :

b) *Possibilités de prendre moins fortement en compte la fortune*

On peut envisager en premier lieu une majoration de la fortune non imputable (denier de nécessité), qui serait portée par exemple de 3000 à 5000 francs pour les personnes célibataires, veuves ou divorcées, de 5000 à 8000 francs pour celles qui sont mariées et de 2000 à 3000 francs pour les orphelins. Si l'on élevait en même temps les limites de revenu, comme nous l'avons exposé sous chiffre 3 ci-dessus, les limites de fortune permettant encore l'octroi de rentes transitoires seraient augmentées d'environ 50 %.

D'autre part, tant pour des raisons d'ordre social et psychologique que pour des motifs d'ordre administratif, il s'impose de modifier les taux de conversion prévus à l'article 60, 2^e alinéa, du règlement d'exécution en ce sens que, d'une part, la fortune dépassant le montant non imputable serait prise en compte moins fortement pour les personnes d'un âge avancé et que, d'autre part, il n'y aurait plus qu'un seul taux de conversion pour tous les bénéficiaires de rentes de vicillesse.

Il serait enfin possible d'améliorer la situation des propriétaires d'immeubles en ne prenant en compte la fortune immobilière que dans la proportion d'un tiers par exemple, au lieu de la moitié comme jusqu'ici. En effet, le fait que de petits propriétaires n'ayant pas de fortune mobilière

ni d'autre revenu ne pouvaient souvent pas bénéficier de rentes transitoires, a été ressenti comme une rigueur dans de larges milieux de la population. Nous croyons toutefois que les améliorations exposées plus haut tiennent également compte dans une très large mesure de la situation des propriétaires d'immeubles et que la réglementation actuelle, selon laquelle la fortune immobilière est prise en compte pour moitié, pourrait donc être maintenue.

c) Conclusions

Compte tenu de ces considérations et du fait que les conséquences financières de cette révision seraient minimales, une modification des dispositions d'exécution dans le sens d'une prise en compte moins forte de la fortune paraît justifiée et possible. La commission fédérale de l'AVS est de cet avis. En cas d'élévation des limites de revenu, nous procéderions alors à une modification appropriée des dispositions y relatives du règlement d'exécution.

5. L'augmentation des rentes transitoires

De différents côtés, on demande encore une amélioration sensible du montant des rentes transitoires prévues à l'article 43 LAVS. Les rentes devraient être élevées d'au moins 10 francs par mois, soit de 120 francs par an. Ainsi, par exemple, les rentes de vieillesse simples servies dans les régions rurales devraient passer de 480 à 600 francs par an. Il va sans dire que les prestations dans les régions urbaines et mi-urbaines devraient être améliorées dans une mesure correspondante. Ce système entraînerait une augmentation des rentes transitoires de 20 à 25 %.

a) Considérations de principe

Avec la réglementation actuelle, le montant minimum des différents genres de rentes ordinaires correspond aux rentes transitoires prévues pour les régions rurales. En outre, tous les bénéficiaires de rentes ordinaires dont la cotisation annuelle moyenne est de 75 francs (salaire annuel correspondant : 1875 francs) et plus, reçoivent des prestations pour le moins équivalentes aux rentes transitoires des régions urbaines, du fait notamment que le montant de base des rentes partielles coïncide avec la rente transitoire des régions urbaines. Ce n'est que lorsque la cotisation annuelle moyenne descend au-dessous de 75 francs que les rentes ordinaires sont inférieures aux rentes transitoires prévues pour les régions urbaines.

L'augmentation des rentes transitoires dans la mesure indiquée ci-dessus entraînerait, à supposer que les rentes ordinaires demeurent les mêmes, les conséquences fondamentales suivantes :

- aa)* la rente transitoire des régions rurales pour laquelle aucune cotisation n'est versée, dépasserait de 120 francs le minimum des rentes ordinaires de vieillesse simples et de 190 francs celui des rentes ordinaires

pour couples. Or, pour avoir droit aux rentes ordinaires minimums, l'assuré doit payer jusqu'à 30 francs de cotisations en moyenne, par année ;

bb) toutes les rentes partielles correspondant à des durées de cotisations allant de une à trois années seraient, même en cas de cotisation annuelle moyenne maximum, inférieures aux rentes transitoires prévues pour les régions urbaines et pour lesquelles aucune cotisation n'est versée. Ce n'est que lorsque les cotisations auraient été versées pendant quatre ans que les rentes ordinaires partielles atteindraient exactement le niveau des rentes prévues pour les régions urbaines, à la condition toutefois que la cotisation annuelle moyenne fût d'au moins 300 francs. Même au cas où les cotisations auraient été versées pendant dix années, il faudrait encore que la cotisation annuelle moyenne s'élevât à 125 francs environ (salaire annuel correspondant : 3125 francs) pour que les rentes partielles fussent égales aux rentes transitoires prévues pour les régions urbaines.

Il ressort clairement de ce qui précède qu'une élévation des rentes transitoires provoquerait nécessairement un ajustement des rentes ordinaires. Puisqu'on améliorerait les rentes transitoires de 20 à 25 %, la solution la plus simple consisterait à augmenter également toutes les rentes ordinaires de 20 à 25 %.

b) Répercussions financières

Si les rentes transitoires seules étaient augmentées, il en résulterait une charge supplémentaire annuelle de 30 à 40 millions de francs, qui diminuerait par la suite avec la disparition progressive des rentiers transitoires. La valeur en capital de cette charge supplémentaire s'élèverait à un montant de 300 à 400 millions de francs. Mais comme il faudrait d'autre part, ainsi que nous l'avons vu, élever les rentes ordinaires de 20 à 25 %, il en résulterait une nouvelle charge, beaucoup plus importante, qui s'accroîtra rapidement au cours des années, jusque vers 200 millions au moins à l'état stationnaire. La valeur capitalisée de cette dépense supplémentaire serait d'au moins 4 ½ milliards de francs.

c) Conclusions

Etant donné la charge financière considérable qu'entraînerait l'augmentation des rentes transitoires, à laquelle s'ajouterait nécessairement celle des rentes ordinaires, on ne saurait en aucun cas envisager une telle mesure.

6. L'amélioration de la situation des veuves et des femmes mariées n'exerçant aucune activité lucrative

Nous avons exposé que la soumission des veuves et des femmes mariées n'exerçant aucune activité lucrative à l'obligation de verser des cotisations conduirait à des injustices sociales. D'autre part, nous avons donné les raisons pour lesquelles on ne saurait envisager d'accorder à ces personnes la

faculté de payer volontairement des cotisations. Il ne reste ainsi qu'une possibilité d'améliorer leur situation : élever les limites de revenu et prendre moins fortement en compte la fortune. Par ces mesures, que nous estimons judicieuses et supportables, on pourra tenir largement compte de la situation des veuves et des femmes mariées n'exerçant aucune activité lucrative.

Souvenirs de l'époque où furent créées les caisses de compensation

Note préliminaire de la rédaction

Le 20 décembre 1939, le Conseil fédéral prit un arrêté réglant provisoirement le paiement d'allocations pour perte de salaire aux travailleurs faisant du service militaire. Le 4 janvier 1940 suivit l'ordonnance d'exécution de cet arrêté. En date du 27 janvier 1940 le département fédéral de l'économie publique édicta pour ainsi dire une seconde ordonnance d'exécution sous le titre « Instructions obligatoires ». Le droit aux allocations et l'obligation de contribuer commencèrent d'être appliqués le 1^{er} février 1940. Il est facile de comprendre que, par suite de ce court laps de temps de préparation, qui peut bien être qualifié d'« unique », des problèmes difficiles se sont posés, que les plus grandes exigences se sont imposées aux intéressés, et que, la plupart du temps, on a dû improviser.

Etant donné qu'une faible partie seulement des lecteurs ont pu assister à cette mise sur pied, beaucoup d'entre eux, certainement, seront curieux de savoir quels problèmes se posaient alors et comment ils ont été abordés. C'est pourquoi nous reproduisons ci-après deux exposés relatifs à cette époque, et nous sommes volontiers disposés à donner aux lecteurs l'occasion de publier dans la Revue d'autres souvenirs sur l'histoire de la création des caisses de compensation.

I

Il y a dix ans...

par M. Louis Buffat

Je venais de tirer, comme appointé, trois mois de mobilisation... quelque part en Suisse...

Un long cours de répétition en quelque sorte, avec, en plus, l'angoisse que nous causait la « drôle de guerre » et les massacres de l'Est.

Nos soldats pour la plupart voyaient leurs réserves financières, que les années de crise et de chômage intenses avaient rendues maigres, fondre comme neige au soleil.

Beaucoup de patrons faisaient leur possible pour atténuer cette situation pénible sans toutefois y parvenir entièrement, étant eux-mêmes mobilisés

et subissant de ce fait de lourdes pertes. L'angoisse était générale. Cependant on espérait que la guerre serait courte vu la puissance des moyens en action.

Les secours militaires, débordés, agissaient de leur mieux avec des moyens de fortune, mais sans réussir à endiguer la marée montante des demandes d'aide ni à maîtriser la situation et les problèmes de plus en plus complexes qui se posaient à eux. Du reste, nombreux étaient les mobilisés qui, malgré leurs difficultés matérielles, répugnaient à faire appel à la communauté sous cette forme qui les déclassait et moralement les amoindrisait. En bref, les charges résultant de la mobilisation étaient inégalement réparties tant pour les salariés que pour le patronat, et la bonne volonté s'avérait finalement impuissante.

La guerre se prolongeant, il fallut trouver autre chose. C'est de cet état de nécessité que naquirent les caisses de compensation pour mobilisés. L'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, en la personne de son directeur, feu M. Willi, et de son collaborateur, M. Eichholzer, à qui devait succéder rapidement M. Holzer, actuellement sous-directeur, se chargea de la coordination et de l'organisation des caisses avec l'appui des cantons et des associations professionnelles.

Une réunion monstre rassembla, à Berne, au milieu de janvier 1940, tous les futurs administrateurs des caisses et leurs supporters. Ils rentrèrent chez eux avec un programme où le but à atteindre était certainement mieux défini que la route qui devait y conduire. En effet, tout restait à créer, au moment même où les secours militaires débordés fléchissaient, où la mobilisation battait son plein et où l'hiver qui se faisait bien sentir cette année-là, croyez-moi, ajoutait à la misère du monde et à l'angoisse de nos mobilisés les plus démunis.

Il fallut dans le canton de Vaud comme dans les autres cantons improviser la centrale cantonale dans un bureau de fortune, faire installer d'urgence le téléphone, trouver un minimum de mobilier, engager et instruire quelques collaboratrices, tout en procédant immédiatement au paiement des premières allocations sur des bases précaires.

Chez nous il fut possible, grâce à la collaboration des secours militaires, où j'avais moi-même fonctionné à titre volontaire durant quelques semaines entre deux mobilisations, de pallier dans une certaine mesure ces inconvénients.

Des contributions, il ne pouvait alors en être question. Il n'existait en effet ni fichier des membres, ni recensement des exploitations, ni les données permettant une taxation dans l'agriculture ; en un mot, exactement rien.

Les premières allocations furent donc payées sur la trésorerie de l'Etat.

Mon activité durant cette période cruciale fut largement facilitée par la confiance que mes supérieurs, M. le conseiller d'Etat Porchet, et mon chef direct, M. Richard, m'accordèrent, et par l'appui intelligent qu'ils m'ont cessé de me donner.

L'organisation de la centrale cantonale n'était toutefois qu'un jeu d'enfants en regard des difficultés de trouver dans chaque commune des préposés ad hoc, de les instruire et d'organiser les 400 agences que devait compter finalement le canton.

A notre rentrée de Berne, une réunion générale de tous les préposés désignés rapidement, des autorités locales (préfets, syndics, etc.), sans oublier la presse chargée d'orienter le public, eut lieu à la Salle des XXII Cantons, à Lausanne.

C'est l'auteur de ces lignes qui avait à cette occasion le périlleux privilège de fournir des renseignements précis sur les modalités d'exécution, qui était plus que sommaires, et de répondre aux nombreuses questions qui se succédèrent effectivement comme un feu roulant durant plus de deux heures.

Chaque préposé rentra chez lui avec un bagage plus ou moins complet. Il s'ensuivit durant les premières semaines une avalanche de téléphones, auxquels il fallait répondre en utilisant davantage le sens des réalités que les instructions officielles. Inutile de vous dire que toutes les opérations administratives et comptables étaient renvoyées à plus tard, à des temps moins troublés.

* * *

C'est dans ces circonstances que nous arrivâmes au 10 mai 1940, date de l'invasion de la Belgique et de la Hollande. Toute l'armée suisse fut mise sur pied.

Je dus partir comme tout le monde rejoindre mon unité, ne laissant derrière moi que des femmes ou des écopés, avec des bureaux désorganisés et des agences démunies de leurs préposés. Nous serrâmes les rangs et primes avant de partir et en quelques heures des mesures provisoires permettant à la caisse et aux agences de fonctionner au ralenti et d'assurer dans tous les cas le paiement des allocations aux familles des mobilisés, à l'exclusion naturellement de toutes les autres opérations.

* * *

Trois semaines plus tard, le gros danger passé, je rentrai dans mes pénates après avoir, au jour le jour, liquidé mon courrier et les opérations les plus urgentes de la caisse sur la paille du cantonnement.

Comme on peut se l'imaginer, ces à-coups continuels dans le travail, résultant de l'augmentation subite de la besogne et du départ simultané de nos collaborateurs pour leurs unités, obligeaient ceux qui restaient à travailler 12 à 14 heures par jour, les chefs de caisses « mobilisables », comme c'était le cas pour moi, n'ayant pratiquement pas de repos.

Que d'efforts ignorés du public qui constatait simplement que les caisses fonctionnaient ! Nous avions heureusement le feu sacré et nous nous considérions comme mobilisés sur place quand nous n'étions pas à la frontière les armes à la main.

* * *

C'est également de cette époque que datent les premières réunions des directeurs des principales caisses cantonales, noyau du comité central actuel.

En mars 1940 déjà, nous nous rencontrions pour la première fois à la Marzillstrasse, à Berne, dans un bureau de fortune, où nous n'avions même pas de quoi nous asseoir convenablement, en compagnie de M. Holzer et de M. Meier qui dirige encore actuellement la sous-section des militaires à l'OFAS.

Etaient présents à cette première séance, qu'on n'ose qualifier de séance « d'experts », M. Weyermann de Berne, M. Huonder des Grisons, M. Joss de Zurich, M. Mangold de Bâle, et l'auteur de ces lignes. Aucun de ces Messieurs n'est plus gérant de caisse. En effet, de tous les administrateurs des caisses cantonales à cette époque, il ne reste à ma connaissance, *en fonction*, que M. Maire, mon collègue de Neuchâtel, et moi-même.

* * *

Depuis lors l'administration prit un cours plus normal. Ce fut la longue guerre 1939-1945 avec ses angoisses et ses espoirs d'une paix prochaine et d'un monde meilleur.

C'était il y a dix ans... déjà !

Souvenirs des débuts du soutien des militaires

par Giovanni Vasella

Nul n'ignore que l'appareil administratif des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain a été créé de toutes pièces. Il fallut, en un temps très bref, instituer les caisses de compensation cantonales et professionnelles, publier les formules et les barèmes pour la fixation des allocations, constituer une commission d'arbitrage pour chaque caisse et les commissions de surveillance, enfin donner à tous les employeurs, à tous les salariés et aux comptables de l'armée des renseignements sur les nouvelles dispositions. Or, pour ce faire, on ne pouvait se fonder que sur un régime « provisoire » prévoyant seulement des principes essentiels.

Au début, on n'engagea pas de personnel supplémentaire pour assumer toutes les tâches nouvelles que nous venons d'énumérer et qui sortaient, en partie, de l'ordinaire. Le chef actuel de la section de la protection des travailleurs et du droit du travail de l'OFIAMT, M. Eichholzer, s'occupa de l'exécution des dispositions de fond de l'ACFS et de l'élaboration des textes complémentaires, en particulier des instructions obligatoires du 27 janvier 1940. L'actuel vice-directeur de l'OFIAMT, M. Holzer, eut pour tâche d'assurer l'exécution des dispositions sur l'organisation. Il travaillait à ce moment-là dans un modeste bureau au rez-de-chaussée de

l'immeuble où se trouvent la direction et le secrétariat de l'OFIAMT, 8 rue Fédérale, bureau qu'il partageait avec le signataire de ces lignes. Tout en se livrant à ses travaux relatifs à l'organisation, M. Holzer mit sur pied l'ACFG. Le directeur de l'OFIAMT à cette époque, feu M. Willi, participait très activement à l'élaboration des dispositions d'exécution ; il traitait lui-même des questions de détail qui semblaient d'importance secondaire. Il se rendait compte des possibilités qu'offrirait les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain à ceux qui créeraient plus tard de grandes institutions sociales. Les conseillers fédéraux Obrecht et Minger s'intéressaient vivement au développement du régime des allocations pour perte de salaire. C'est M. Minger qui prononça le discours d'ouverture de la célèbre conférence d'instruction des 11 et 12 janvier 1940, à la Maison de Ville à Berne, où il sembla que le flot des questions ne tarirait jamais.

Au mois de janvier, l'autorisation de créer une caisse professionnelle fut accordée aux associations qui remplissaient les conditions requises. 147 demandes avaient été présentées (pour l'AVS : 182), et 59 caisses furent créées (AVS : 82). Ce fut un travail fort long d'approuver les règlements des caisses de compensation professionnelles. Les projets de règlements, qui contenaient un grand nombre de dispositions superflues, étaient en général revus et mis au point avec les représentants des associations fondatrices avant d'être soumis à l'approbation du département. La constitution des commissions paritaires d'arbitrage des caisses de compensation professionnelles donna aussi fort à faire à l'OFIAMT. Accordant beaucoup trop d'importance à ces commissions, les associations patronales et les associations de salariés faisaient de véritables marchandages relatifs au nombre de leurs représentants dans ces organismes. Malgré ces difficultés, les travaux purent être achevés au cours du mois de mai. Il fut compliqué de mettre au point la question de l'affiliation aux caisses, que ne réglait pas en détails l'ACFS. La circulaire du département fédéral de l'économie publique, du 24 février 1940, prévoyait bien, comme principe général, qu'étaient affiliées à une caisse de compensation professionnelle toutes les personnes tenues de payer des cotisations qui étaient membres de l'association fondatrice. Cependant, dès le début, il ne fut pas possible, vu les différences entre les diverses parties du pays et entre les diverses régions linguistiques, de s'en tenir strictement à ce principe. Les demandes de passage d'une caisse à l'autre, les incertitudes et les différends relatifs à l'affiliation étaient si nombreux que le bon fonctionnement du régime risquait d'en être compromis. Afin de mettre un terme à ces difficultés, l'OFIAMT informa succinctement les caisses, le 11 avril 1940, qu'une fois constituées définitivement, elles ne devaient plus recruter de membres et que tous les employeurs qui, le 30 avril 1940, ne seraient pas affiliés à une caisse de compensation professionnelle seraient tenus de devenir membres de la caisse cantonale. Mais les questions de l'affiliation aux caisses et du passage d'une caisse à l'autre ne purent jamais être résolues de façon satisfaisante. Elles donnèrent, très souvent, lieu à de vives controverses au sein de la commission d'experts des

régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. La question de l'affiliation aux caisses était trop étroitement liée à celle de la contribution aux frais d'administration. Cette contribution variant énormément de caisse à caisse, il y eut un afflux de membres vers les caisses les plus « avantageuses », afflux qui ne cessa jamais entièrement.

Au temps de la grande presse, il était absolument impossible de répondre par écrit à toutes les questions posées ; aussi se servait-on presque toujours du téléphone. Il fallait trancher aussi rapidement que possible des problèmes essentiels relatifs à l'obligation de payer des cotisations, problèmes qui furent ensuite étudiés sous tous leurs aspects par les commissions d'experts. Heureusement, point n'était encore besoin à l'époque de feuilleter d'épais dossiers ni de prendre en considération des renseignements déjà donnés. Comme l'ACFS ne contenait que les principes essentiels, un vaste champ s'ouvrait à la libre appréciation, ce qui permettait de tenir compte dans une large mesure des circonstances spéciales de chaque cas d'espèce. Mais la situation se modifia du tout au tout par la suite parce que de nombreuses prescriptions de détails furent édictées. De 1940 à 1947, furent pris 25 ACF et plus de 60 ordonnances du département de l'économie publique ; l'OFIAMT publia plus de 100 circulaires. On peut bien constater aujourd'hui qu'à certaines époques la machine législative fonctionna un peu trop activement. En édictant tant de nouveaux textes, on exigea des caisses et des employeurs une faculté d'adaptation très grande ; en revanche, on fit du soutien des militaires une institution toujours adaptée aux besoins du moment ; on la développa ; on l'empêcha de se scléroser.

La négligence et ses suites

J. D. n'a pas de métier bien défini ; capable d'en exercer plusieurs, d'esprit vagabond et indépendant, il a passé d'une place à une autre, des cantons romands à ceux de la Suisse allemande, sans se soucier le moins du monde de payer ses cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants. Ce n'est qu'incidemment, à l'occasion d'un travail effectué pour le compte d'une autorité cantonale, qu'il se trouva affilié à l'assurance et doté d'un certificat. J. D. n'en continua pas moins à ignorer complètement ses obligations vis-à-vis de cette institution ; mais, en revanche, ayant atteint l'âge de 65 ans, il se garda bien d'oublier de faire valoir ses droits. Il remplit alors une formule d'inscription en mentionnant au verso 15 à 20 employeurs chez lesquels il avait travaillé du 1^{er} janvier 1948 au 30 juin 1949 et auxquels, à l'exception d'un seul qui l'avait du reste exigé, il n'avait jamais présenté son certificat d'assurance. Presque au reçu même de cette formule, soit au début d'août 1949, la caisse prit provisoirement la décision d'accorder à J. D. la rente ordinaire minimum et se mit alors immédiatement à procéder à une enquête aux fins de réunir les éléments indispensables au calcul de la rente définitive. La caisse se vit dès lors engagée dans une

suite de démarches et de recherches longues et compliquées, qui durent encore actuellement et constituent déjà un volumineux dossier. Et tout ce travail se trouve facilité et agrémenté encore par les réclamations continues de J. D. qui, se croyant injustement traité et ne voulant pas se rendre compte des conséquences de ses négligences, se plaint, exige, menace d'en appeler « aux autorités supérieures », et pour finir y recourt effectivement !

Cet exemple démontre à quels résultats fâcheux peuvent conduire de telles négligences, tant pour les caisses qui se trouvent déjà suffisamment chargées de travail que pour les assurés eux-mêmes dont on comprend l'impatience à voir leurs droits fixés définitivement le plus tôt possible. Il serait donc souhaitable pour les uns et les autres que de tels cas ne se produisent plus. Comme il est extrêmement difficile d'atteindre les employés ou ouvriers eux-mêmes, surtout ceux qui, passant rapidement d'une place à une autre, ne se fixent nulle part, le seul moyen efficace de parvenir au résultat désiré serait d'instruire mieux encore les employeurs, afin que ceux-ci n'omettent pas de se faire présenter par tout nouvel employé son certificat d'assurance et, conséquemment, de remplir les obligations leur incombant vis-à-vis des caisses de compensation auxquelles ils sont affiliés.

La réduction des pensions des bénéficiaires des rentes AVS

Par arrêté du Grand Conseil soleurois, du 27 avril 1949, la disposition transitoire suivante, valable jusqu'à la révision totale des statuts de la caisse de pension du personnel de l'Etat, a été prise, sous chiffre 3 :

« La pension statutaire et la rente de vieillesse simple de l'AVS ne doivent pas dépasser, ensemble, 70 % du traitement, pour tous les salaires de base au-dessus de 6000 francs et 75 % du traitement, pour tous les salaires de base, jusqu'à et y compris 6000 francs. Le traitement comprend les allocations de renchérissement, au moment de la mise à la retraite. »

« Les primes correspondant à la réduction de la pension, selon la disposition ci-dessus, restent acquises à la caisse de pension. »

Quelques fonctionnaires soleurois ont présenté un recours de droit public au Tribunal fédéral, affirmant que cet arrêté violait le principe de l'égalité devant la loi. Ils concluaient à la suppression de la réduction de la pension ou alors, au remboursement des primes payées en trop. Le recours portait de la considération que la caisse de pension du personnel de l'Etat n'était pas une institution d'assurance reconnue, au sens de la LAVS. En conséquence, les rentes de l'AVS devaient être servies sans restriction. Il n'était pas question de les mêler aux prestations de la caisse de pension. Toutefois, si l'article 82 LAVS devait être appliqué, il s'agissait alors de réduire les primes, aussi bien que les prestations, ce qui n'était pas le cas

en l'espèce. La réduction de la pension, compte tenu de la rente d'AVS, à 70 ou 75 % du salaire déterminant, signifiait pratiquement, en cas de baisse du coût de la vie, une inégalité de traitement. En effet, les fonctionnaires appartenant aux classes de salaire modeste devaient consentir une plus forte diminution de leur pension que leurs collègues rangés dans les classes de traitement plus élevées.

Le Tribunal fédéral a rejeté le recours, autant qu'il a pu examiner le fond, *pour les motifs suivants* :

Une disposition légale générale ne viole pas le principe de l'égalité devant la loi parce qu'elle est fondée sur des considérations de fond inexactes. En revanche, tel est le cas lorsque cette disposition ne s'appuie pas sur des raisons objectives sérieuses, lorsqu'elle est contradictoire et inopportune ou lorsqu'elle établit des différences d'ordre juridique sans motif raisonnable, justifié par les circonstances. L'arrêté cantonal attaqué ne provoque cependant pas d'inégalité de traitement, au sens exposé ci-dessus. La prescription du chiffre 3 de l'arrêté représente certes pour l'avenir, sous une condition déterminée (baisse du coût de la vie), une restriction au principe du versement des pensions, tel qu'il figure à la base des statuts de la caisse. Mais cette limitation n'intervient pas sans *raison objective* ; au contraire, elle désire *éviter la surassurance*. Or, il y aurait surassurance, non seulement si la pension atteignait le traitement d'autrefois, dans un cas d'espèce, mais encore si le pensionné recevait davantage que ce qu'il touchait de la seule caisse cantonale de pension, par le jeu de l'assurance.

Au demeurant, la question de savoir si la prescription du chiffre 3, en tant que solution durable, contreviendrait à l'exigence de l'article 4 de la Constitution fédérale, souffre de n'être pas tranchée ici. Comme l'arrêté du Grand Conseil ne constitue qu'une solution transitoire, on peut compter que la disposition actuelle sera remplacée par une autre avant que la réduction des pensions ne devienne un problème actuel. Les nouveaux statuts devront rétablir sans restriction le principe du versement des pensions de sorte que l'inégalité théoriquement contenue sous chiffre 3 ne pourra plus prendre effet ou ne le pourra que dans une proportion négligeable.

Vu les considérations qui précèdent, *il ne saurait être question d'une inégalité de traitement, au sens de la jurisprudence.*

Le nombre des Suisses à l'étranger assurés facultativement

Jusqu'à fin décembre 1949 la caisse de compensation pour les Suisses à l'étranger comptait :

23 068 adhésions à l'assurance-vieillesse et survivants facultative et
21 828 assurés facultativement.

La différence entre le nombre des adhésions et celui des assurés provient de ce que plusieurs ressortissants suisses, plus particulièrement des veuves, qui ne remplissent pas toujours les conditions requises pour être admis comme assurés, ont cependant fait acte d'adhésion à seule fin de préserver leurs droits à l'assurance si lesdites conditions venaient à être réalisées.

Ces 23 068 adhésions sont réparties dans les pays suivants :

A. Europe :	Allemagne	2 464
	Autriche	416
	Belgique	474
	Bulgarie	10
	Danemark	23
	Empire britannique	1 183
	Espagne	564
	Finlande	8
	France et possessions	13 020
	Grèce	71
	Hongrie	48
	Irlande	10
	Italie	2 076
	Liechtenstein	100
	Luxembourg	25
	Norvège	2
	Pays-Bas	169
	Pologne	70
	Portugal	128
	Roumanie	113
	Suède	72
	Tchécoslovaquie	54
	Trieste	62
	Turquie	40
	Yougoslavie	28
B. Amérique du Nord		620
C. Amérique centrale et du Sud		856
D. Asie		153
E. Afrique, Egypte		209

Problèmes soulevés par l'application de l'AVS

Assujettissement

Séjour à l'étranger et assurance obligatoire

Nombreux sont ceux qui pensent qu'un Suisse qui, pour se rendre à l'étranger, retire ses papiers du lieu où il avait jusque-là son domicile, n'est plus obligatoirement assuré, exception faite du cas particulier de l'article premier, 1^{er} alinéa, lettre c, LAVS. Cette opinion n'est pas tout à fait exacte.

Aux termes de l'article premier, 1^{er} alinéa, lettre a, LAVS sont obligatoirement assurées les personnes physiques qui ont leur domicile civil en Suisse. A cet égard, l'article 24, 1^{er} alinéa, CCS mérite une attention particulière. Il dispose que toute personne conserve son domicile aussi longtemps qu'elle ne s'en est pas créé un nouveau. Si une personne se rend à l'étranger pour un certain temps, sans y prendre domicile, elle demeure obligatoirement assurée et doit payer les cotisations à la caisse de compensation compétente.

D'inutiles embarras seraient évités si les agences communales renseignaient les personnes qui s'appêtent à partir, et leur expliquaient qu'elles demeurent obligatoirement assurées au cas où elles ne font qu'un séjour limité à l'étranger.

Cotisations

Paiement par l'employeur de primes d'assurance-vie au profit de ses employés ou ouvriers

Aux termes de l'article 8, lettre a, RAVS, les primes d'assurances de groupes ou individuelles, payées par l'employeur au profit de ses employés ou ouvriers et des membres de leurs familles, ne font pas partie du salaire déterminant. Les employeurs devraient, en principe, effectuer directement le paiement de ces primes. Ils ne procèdent cependant pas toujours eux-mêmes à ce versement, mais servent une allocation spéciale au personnel, chaque salarié ayant charge d'affecter cet argent au paiement des primes. Cela se produit surtout lorsque l'employeur ne crédite le personnel que d'une partie du montant des primes.

Il y a lieu en pareils cas d'acquiescer la certitude que les salariés destinent bien les sommes versées à leurs buts véritables. L'employeur doit en apporter la preuve ; il doit se procurer les pièces justificatives et les conserver. A cet effet, il demandera par exemple au personnel de lui délivrer les quittances de primes, ou les doubles de ces quittances que les offices de poste établissent moyennant une taxe de 5 centimes.

Retraités qui travaillent temporairement au service de leur ancien employeur — Paiement indirect d'un salaire

Un fonctionnaire retraité des postes a temporairement repris son service. Il continua de recevoir la retraite. L'administration des postes ne versa au retraité que la différence entre le traitement plein et la retraite, et remboursa pour ce laps de temps à la caisse fédérale d'assurance les prestations versées par celle-ci au fonctionnaire.

La commission de recours du canton des Grisons a, jugeant en la cause E. Z. du 19 novembre 1949, admis à bon droit, estimons-nous, que le traitement *plein* faisait partie du salaire déterminant la cotisation, et non pas seulement la part versée directement par l'administration au retraité. En effet, les prestations effectuées par cette administration au bénéfice de la caisse fédérale d'assurance représentent le *paiement indirect d'un salaire* et font, par conséquent, partie du revenu provenant de l'exercice d'une activité lucrative conformément à l'article 6, 2^e alinéa, lettre b, du règlement d'exécution.

Petites informations

Rapport du Conseil fédéral sur l'assurance-vieillesse et survivants

La commission du Conseil national chargée d'examiner le rapport du Conseil fédéral sur l'AVS vient de siéger à Lucerne, sous la présidence de M. Steiner (Berne), conseiller national. Assistaient à la séance : MM. Rubattel, conseiller fédéral ; Saxer, directeur de l'Office fédéral des assurances sociales, et E. Weber, président du conseil d'administration du fonds de l'AVS. Après une discussion approfondie, la commission, à l'unanimité, sous réserve de deux abstentions, prit acte du rapport en l'approuvant. Elle approuva, d'autre part, à l'unanimité, l'intention du Conseil fédéral d'élever les limites de revenu déterminantes pour l'obtention des rentes transitoires.

Le compte annuel des caisses de compensation

La clôture des comptes annuels de l'exercice 1948 a laissé ouvertes une série de questions. Dans l'intérêt d'une reddition uniforme des comptes, il a fallu édicter des directives complémentaires. Le 16 janvier 1950 eut lieu, sous la présidence de M. P. Binswanger, chef de la section AVS à l'office fédéral des assurances sociales, une réunion des cercles intéressés. Etaient représentées la Centrale de compensation, la conférence des caisses cantonales de compensation et l'union des caisses de compensation professionnelles. Diverses simplifications ont été suggérées, qui trouvèrent leur expression dans la circulaire adressée aux caisses de compensation le 26 janvier 1950.

Conversion en loi fédérale des régimes pour perte de salaire et de gain

Séance de la sous-commission de la commission d'experts

La commission d'experts, nommée par le département fédéral de l'économie publique pour le transfert dans une loi fédérale des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, qui s'était réunie pour la première fois à Berne en novembre

1948, avait ajourné l'examen de diverses questions, telles que la structure du système d'allocations des personnes de condition indépendante dans le commerce, l'industrie et l'artisanat et dans l'agriculture, et avait créé une sous-commission en vue des travaux préparatoires. Les associations d'employeurs intéressés devaient auparavant éclaircir les questions au point de vue interne. Or cela a demandé plus de temps que l'on avait prévu au début. Dans ces conditions, et comme l'Assurance-vieillesse et survivants, ainsi que les caisses de compensation et les autorités ont été fortement mises à contribution, la sous-commission n'a pu tenir sa première séance que le 23 février 1950, à Berne, sous la présidence de M. *Binswanger*. Cette séance n'avait qu'un caractère de séance préparatoire, où fut discuté le programme des futures délibérations. Les travaux doivent être activés de telle sorte que la nouvelle loi fédérale puisse, sauf imprévu, entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1952. C'est la raison pour laquelle la sous-commission s'est prononcée contre la modification préalable de l'ordonnance N° 51 sur les allocations supplémentaires, ainsi que des Instructions obligatoires du 27 janvier 1940 et d'autres prescriptions d'exécution.

Bibliographie relative à l'AVS

Paru à fin février 1950 :

Kommentar zum Bundesgesetz über die AHV, von D^r P. Binswanger

Polygraphischer Verlag A.-G., Zurich, 458 pages, relié pur fil, 34 francs + 4 % Icha.

Social Security Legislation Throughout the World. Five chartes summarizing the principal legislative provisions. Prepared by *Carl H. Farman* and *Veronica Maren Hale*. Bureau Report N° 16.

Federal Security Agency, Social Security Administration, Washington 1949.

Assurance-vieillesse et survivants

A. Personnes assurées

Les membres d'un orchestre étranger, qui donnent des représentations en Suisse pour une période inférieure à trois mois, mais ne font pas une tournée de concerts sont assurés aux termes de l'article 1, alinéa 1, lettre b, LAVS.

I membri di un complesso orchestrale straniero, che esercitano la loro professione in Svizzera durante un periodo inferiore a tre mesi ma che non fanno una « tournée », sono assicurati a norma dell'art. 1, cpv. 1, lett. b, LAVS.

L'orchestre étranger E. de L., composé de 13 musiciens, a joué du milieu de décembre 1948 à fin janvier 1949 au restaurant M. à Lausanne. Celui-ci a retenu à titre de cotisation AVS, 2 % des cachets versés à cet orchestre à titre de cotisations d'employés. E. de L., chef de l'orchestre, a demandé le remboursement de ses cotisations d'employés. Fondé sur l'article 2, alinéa 1, lettre b, RAVS, il alléguait que l'orchestre avait joué moins de trois mois en Suisse. Cette demande fut écartée à tous les échelons de la procédure.

Extrait des considérants du TFA :

1. L'assurance est obligatoire, non seulement pour les Suisses, mais aussi pour les étrangers qui ont leur domicile civil ou qui exercent une activité lucrative en Suisse. (Art. 1, 1^{er} al., lettres a et b, LAVS.) Une exception est faite aux termes de l'article 1, 2^e alinéa, lettre c, lorsque l'étranger remplit ces conditions seulement pour une période relativement courte.

2. L'appelant ayant exercé une activité lucrative en Suisse du milieu décembre 1948 à fin janvier 1949, une des conditions de l'article 1, 1^{er} alinéa, est remplie. Faut-il toutefois faire une exception en vertu de l'article 2 du Règlement ? Cet article doit être interprété *restrictivement*, parce que la loi décrète l'AVS obligatoire pour toute la population, mais aussi parce qu'il convient de protéger le marché suisse du travail et d'empêcher que les employeurs en Suisse aient un intérêt à prendre de la main-d'œuvre étrangère. Selon l'article 2, 1^{er} alinéa, lettre b, ne sont pas obligatoirement assurés les étrangers qui « ne doivent exécuter que des mandats précis ou ne remplir que des obligations déterminées, tels les artistes ou les experts ». Dans sa circulaire n° 41, du 15 mars 1949, l'office fédéral des assurances sociales distingue d'une part entre les artistes faisant une tournée, qui se déplacent fréquemment, et d'autre part entre les artistes qui donnent des représentations pendant des semaines ou des mois au même endroit. Le Tribunal admet comme l'office fédéral que l'accomplissement d'une tournée est visé par la lettre b, le second groupe d'artistes n'étant en revanche pas régi par cette disposition. L'appelant, qui a joué avec son orchestre pendant un mois et demi dans le restaurant M, fait partie de ce second groupe. L'exploitant du restaurant lui a donc déduit à juste titre 2 % des gages versés à l'orchestre. La demande de remboursement est mal fondée.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause E. de L., du 9 janvier 1950, H 381/49.)

B. Cotisations

I. Revenu d'une activité salariée

1. Les sœurs appartenant à une congrégation, qui, au service de tiers (hôpitaux, hospices, etc.), se consacrent aux soins des malades, sont des salariées. Article 5, 2° alinéa, LAVS.

2. Il est indifférent que l'employeur rémunère personnellement les sœurs ou verse une rétribution globale à la congrégation. Article 27, 2° alinéa, RAVS.

1. *Le suore appartenenti ad una congregazione che, al servizio di terzi, (ospedali, ricoveri, ecc.) si consacrano alla cura dei malati, sono salariati (art. 5, cpv. 2, LAVS).*

2. *E' irrilevante se il datore di lavoro retribuisce personalmente le suore oppure se versa una remunerazione globale alla congregazione. (Art. 27, cpv. 3, OAVS.)*

Depuis le XVIII^e siècle la Congrégation des « Sœurs grises » soigne les malades et se charge du service de maison à l'hôpital des bourgeois de Soleure ; elles veillent aussi aux travaux domestiques dans le « Thüringer-Pfrundhaus » et dans l'hospice de Sainte-Catherine, également à Soleure. L'hôpital et les hospices sont des fondations de droit public, administrées par la commune des bourgeois. La Congrégation reçoit de l'hôpital des bourgeois, d'une part, une indemnité annuelle de 9900 francs plus une contribution de 7000 francs pour sa maison de repos ; les fondations des hospices lui versent d'autre part 1750 francs. Les sœurs ont prononcé les vœux évangéliques (qui comprennent l'engagement à la pauvreté complète). Elles sont nourries, entretenues et logées au lieu de leur travail. La caisse de compensation décida que les sœurs devaient verser des cotisations en qualité de salariées. L'autorité cantonale de recours admit qu'elles étaient des personnes sans activité lucrative. Elle motiva son point de vue de la façon suivante : Les indemnités versées par l'hôpital des bourgeois et les fondations sont payées de plein gré à l'intention de la congrégation comme telle. L'emploi des fonds et le règlement des bons offices rendus par les sœurs ressortit aux autorités ecclésiastiques. La maison-mère et la chapelle de la Congrégation se trouvent dans l'hôpital des bourgeois. C'est la raison pour laquelle les sœurs ne sont pas au service de tiers. — L'office fédéral des assurances sociales s'est pourvu contre ce jugement et a conclu que la décision de la caisse soit rétablie. Le Tribunal fédéral des assurances a admis l'appel.

Extrait des considérants :

1. N'exercent aucune activité lucrative, aux termes de l'article 27, 3° alinéa, RAVS, les personnes appartenant à des congrégations, « si elles ne sont pas au service d'un tiers qui verse à elles-mêmes ou à la maison-mère une rémunération en espèces ou en nature ». Cette disposition est juridiquement valable, car l'obligation de verser les cotisations sur le revenu du travail fourni pour un tiers découle de l'article 5, LAVS.

2. Le fait, que l'autorité supérieure de la Congrégation organise le service des sœurs dans l'hôpital et dans les hospices, est bien exact, mais n'est pas décisif. Il importe bien plutôt de savoir si les services des sœurs profitent à la Congrégation elle-même ou à un établissement tiers dont la Congrégation a la direction. L'hôpital et les hospices sont, en leur qualité de fondations de droit public, indépendants de la Congrégation. Les services rendus par les sœurs profitent à eux et non pas à la Congrégation. Il s'agit de l'accomplissement d'un travail au bénéfice *de tiers*.

3. Les prestations en nature (entretien et logis des sœurs) et les indemnités annuelles de 9900 francs, 7000 et 1750 francs *rémunèrent* le travail exécuté par les sœurs. Dans le budget de 1949 des fonds et fondations de la Ville, ces montants figurent sous la désignation « indemnités pour les sœurs de l'hôpital ». Leur caractère spontané est sans effet juridique, car, aux termes de l'article 5, LAVS, le salaire déterminant comprend toute rémunération pour un travail dépendant. Les prestations volontaires en font également partie, puisque les pourboires y sont compris. Il est sans importance, selon l'article 27 du règlement, que les indemnités ne soient pas versées personnellement aux sœurs, mais à la Congrégation. Un assuré ne doit pas pouvoir se soustraire au paiement des cotisations par le fait qu'il autorise le versement du salaire à un tiers ou à une organisation. Les « sœurs grises » sont au service tant de l'hôpital des bourgeois que du « Thuringer-Pfrundhaus » et de l'hospice de Sainte-Catherine. Ces établissements versent à la maison-mère pour ces services une indemnité en espèces et en nature. L'obligation de verser les cotisations d'employeur et d'employé subsiste. Il est en revanche loisible aux deux fondations de prendre à leur charge les cotisations dues par les sœurs.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause Congrégation des « Sœurs grises » à S. du 27 janvier 1950, H 470/49.)

II. Revenu d'une activité lucrative indépendante

1. Les cotisations sont dues aussi sur le revenu acquis à l'étranger par une personne exerçant une activité lucrative indépendante et qui est domiciliée en Suisse. L'art. 6, 1^{er} al., RAVS est conforme à la loi.

2. L'associé indéfiniment responsable d'une société en commandite, à l'instar de celui d'une société en nom collectif, doit être considéré comme exerçant une activité lucrative indépendante. Art. 17, lettre c, RAVS.

3. La législation et la jurisprudence en matière de double imposition ne sont pas applicables aux cotisations-AVS.

4. Conformément au principe de l'assurance, la LAVS traite les sociétés de personnes d'une autre manière que les sociétés commerciales anonymes.

1. Anche dal reddito del lavoro che una persona di condizione indipendente, domiciliata in Svizzera, consegue all'estero, sono riscosse le quote. L'art. 6, cpv. 1, OAVS, è conforme alla legge.

2. Un accomandatario di una società in accomandita dev'essere considerato, alla stessa di stregua di un socio di una società in nome collettivo, « persona esercitante un'attività lucrativa indipendente ». Art. 17, lett. c, OAVS.

3. La legislazione e la prassi in materia di doppia imposizione non sono applicabili alle quote AVS.

4. Conformemente al principio dell'assicurazione, la LAVS tratta le società di persone altrimenti delle società commerciali anonime.

L'appelant est unique associé indéfiniment responsable d'une société en commandite. La société fait du commerce international de transit, son activité prédominante consistant dans le trafic de marchandises entre Etats étrangers, sans passage à travers la Suisse. L'autorité de recours fixa la cotisation annuelle 1948 à 3352 francs. Dans son acte d'appel au Tribunal fédéral des assurances, l'appelant a conclu que la cotisation soit ramenée à 1194 francs, c'est-à-dire à 4 % du revenu acquis en Suisse. Il alléguait qu'il n'était pas tenu à cotisation pour le revenu provenant de son activité

à l'étranger. L'article 6, 1^{er} al., RAVS serait contraire à la loi, dans la mesure où il assimile le revenu obtenu en Suisse à celui qui est acquis à l'étranger. Cette disposition contreviendrait aussi bien à l'interdiction de la double imposition qu'à l'article 19 AIN. Au reste, le rendement des succursales à l'étranger ne serait pas le revenu d'une activité lucrative. Le fait de travailler dans la société, tel qu'il est exigé par l'article 17, lettre c, RAVS, ne serait réalisé qu'au siège principal en Suisse. Il serait en outre inadmissible de réserver aux sociétés de personnes et à leurs membres un traitement moins favorable qu'aux sociétés anonymes, ou de les contraindre à transformer leurs succursales de l'étranger en sociétés par actions. Interjetant appel par voie de jonction, l'office fédéral des assurances sociales a conclu à la confirmation de la décision cantonale. — Le Tribunal fédéral des assurances a rejeté le pourvoi de l'assuré et admis l'appel par voie de jonction.

Extrait des considérants :

Certes, la LAVS ne limite pas explicitement l'assiette de la cotisation à raison du lieu. On ne peut pas, cependant, parler d'une lacune de la loi, car la solution du litige peut, dans le cadre de la loi, être recherchée par la voie de l'interprétation. C'est avant tout le domicile qui détermine l'assujettissement à l'assurance (Art. premier, 1^{er} al., lettre a, LAVS) ; par conséquent, il implique aussi l'obligation de verser les cotisations. Nulle part dans la loi, il n'est dit que l'activité lucrative doit être exercée en Suisse. Pareille norme serait à peine conciliable avec l'article premier, 1^{er} alinéa, lettre c et avec l'article 2 de la loi. On ne pourrait pas non plus la déduire de la lettre b de l'article premier, 1^{er} alinéa, car il y est seulement déclaré que les cotisations sont dues sur le revenu de l'activité lucrative des personnes qui ne peuvent être assujetties à raison de leur domicile, mais qui doivent être traitées de la même façon que celles qui sont domiciliées dans le pays.

L'assiette de la cotisation est définie par l'article 9, 1^{er} alinéa, comme étant « tout revenu du travail autre que la rémunération pour un travail accompli dans une situation dépendante ». Le deuxième alinéa limite cette notion quant à l'objet en énumérant aux lettres a à e tout ce qui doit être déduit du revenu brut. Une restriction à raison du lieu aurait dû figurer explicitement dans l'article 9, 2^e alinéa, à l'instar des déductions prévues sous lettres a à e ou de la limitation du revenu au salaire en espèces disposée par l'article 3, 2^e alinéa, lettre b. Cette restriction aurait en outre pu être instituée par le Règlement d'exécution, ne serait-ce qu'en vertu du pouvoir accordé au Conseil fédéral « d'admettre, au besoin, d'autres déductions du revenu brut, provenant de l'exercice d'une activité lucrative indépendante » (Art. 9, 2^e al., in fine). Exception faite d'une limitation du revenu à raison de l'objet, l'article 9, 1^{er} alinéa, soumet tout produit de l'activité lucrative indépendante à cotisations. (Cf. Bulletin sténographique du Conseil National, 1946, p. 506.) L'article 19 AIN qui déclare franc d'impôt le revenu provenant de succursales à l'étranger, correspond aux normes établies par le Tribunal fédéral à l'effet d'éviter les cas de double imposition cantonale, de même qu'aux conventions internationales en la matière. Aux termes de l'article 18 RAVS l'arrêté concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale est applicable seulement à la délimitation de l'assiette de la cotisation quant à l'objet, mais non pas quant au lieu.

Pour ces raisons, l'article 6, 1^{er} alinéa, RAVS qui soumet aussi à cotisations le revenu acquis à l'étranger, n'exécède pas les limites de la loi, mais au contraire les respecte.

2. Quant à la portée de l'article 17, lettre c, du règlement d'exécution (interprétation du fait de travailler dans la société), il convient de se référer à la jurispru-

dence établie par le Tribunal fédéral des assurances. Celui-là exerce une activité lucrative indépendante, qui supporte le risque commercial de l'entreprise, règle la marche des affaires ou est en mesure de le faire. La nature ou l'ampleur du travail fourni personnellement importent peu. L'associé d'une société en nom collectif est censé participer à l'acquisition du revenu de l'entreprise et, partant, exercer une activité lucrative indépendante. (Cf. les arrêts H. Sch. du 13 août 1949 * et L. H. du 22 décembre 1949 **.) Contrairement à ce qui est exposé aux pages 357 et suivantes de la Revue 1948, il est indifférent que l'associé fasse ou ne fasse pas usage de son pouvoir de signature, ou même qu'il n'ait pas ce pouvoir. La présomption que l'associé d'une société en nom collectif « travaille dans la société » repose sur le fait qu'il met en jeu l'importance économique de sa personne et participe dans cette mesure à la marche des affaires. Il en va de même de l'associé indéfiniment responsable d'une société en commandite. L'appelant est par conséquent un associé « qui travaille dans la société ». En sa qualité d'unique associé indéfiniment responsable, il est, de par la loi (art. 599 CO) et selon les pièces du dossier, à la tête de l'entreprise.

Après avoir ainsi admis que l'appelant a un revenu soumis à cotisations, on ne peut que difficilement déterminer si la part des bénéfices qu'il touche provient de l'activité du siège principal de l'entreprise en Suisse, ou de celle de l'une des succursales sises à l'étranger. Les succursales n'ont pas été rendues juridiquement indépendantes ; leur rendement est attribué au siège principal où il est comptabilisé. D'autre part, rien ne justifie économiquement une différenciation des revenus selon leur provenance réelle. Il n'y a aucun motif d'admettre que l'activité de l'appelant au siège principal joue un rôle seulement secondaire pour les succursales. Sa collaboration ne suppose pas sa présence effective au siège des succursales. Les moyens modernes de transmission permettent la distribution des ordres à distance. Comme l'expose l'Union suisse des maisons du commerce mondial et du commerce de transit dans son mémoire, l'appelant a une influence à ce point décisive sur la marche de toute l'entreprise internationale qu'il en apparaît comme le « spiritus rector ». C'est depuis la Suisse que les affaires exigeant pour la plupart de gros capitaux sont développées et soutenues financièrement. Il appert du mémoire précité, que l'intervention de l'appelant, sa fortune et l'importance économique de sa personne, « en qui s'allient l'audace et l'esprit d'initiative », sont le secret du développement et du succès de l'entreprise. Directeur de toute l'affaire, l'appelant doit la cotisation sur la part entière de bénéfices dans la mesure où elle excède l'intérêt à 4,5 % du capital engagé.

3. Les considérations de nature fiscale avancées par l'appelant ne peuvent pas être retenues. Ainsi que la doctrine et la jurisprudence en la matière l'affirment, de toutes les redevances de droit public, seuls les impôts proprement dits sont frappés par l'interdiction de la double imposition. Les cotisations-AVS ne sont pas des impôts, mais des primes d'assurance au sens juridique du terme. L'AVS étant une assurance, les personnes morales n'ont pas été soumises comme telles aux cotisations, non plus que le rendement de la fortune. Il n'est pas question de double imposition : l'appelant n'est pas pour le même objet et pour la même période soumis au même impôt par les lois fiscales de deux Etats. Le revenu de son activité lucrative est bien plutôt, comme celui de tous les assurés, grevé par les impôts *et* par les cotisations-AVS. Il ne pourrait y avoir double charge trop lourde au sens de l'AVS que si l'appelant devait payer une cotisation personnelle sur le revenu acquis à l'étranger à l'institution d'AVS d'un Etat étranger. Or, il ne le prétend pas.

* Revue 1949, p. 384/5.

** Revue 1950, p. 70/71

4. Enfin, l'argument n'est pas fondé, selon lequel les sociétés de personnes ne devraient pas être plus mal traitées que les sociétés anonymes. La différence de traitement découle du principe de l'assurance. A cet égard, il ne faut pas oublier que les personnes morales doivent payer des cotisations d'employeur pour leur personnel. Quant à l'exigence imposée aux sociétés de personnes de se transformer en sociétés par actions, dont l'appelant fait état, il convient de faire observer que parmi la foule des causes de cette évolution, l'obligation de verser les cotisations-AVS ne joue qu'un rôle très secondaire. Il suffit de mentionner à ce propos les charges fiscales qui pèsent sur les sociétés anonymes. S'il fallait malgré tout alléger la situation des sociétés de personnes, le Conseil fédéral aurait la compétence de prendre les mesures appropriées. (Art. 9, 2^e al., in fine, LAVS.)

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause F. v. Sch., du 31 décembre 1949, H 281/49.)

Particularités de l'usufruit dans les communautés héréditaires.

Le conjoint survivant qui a l'usufruit de toute la succession doit payer la cotisation personnelle sur le produit des biens soumis à usufruit et, en outre, les cotisations d'employeur pour les enfants qui travaillent avec lui. S'il a toutefois l'usufruit d'une partie seulement de la succession, il faut considérer les enfants qui travaillent avec lui comme exerçant une activité lucrative indépendante.

Particolarità dell'usufrutto nelle comunità ereditarie.

Il coniuge superstite cui compete l'usufrutto dell'intera successione deve pagare la quota personale sull'intero prodotto dell'azienda e inoltre le quote di datore di lavoro per i figli che collaborano con lui. Se ha però l'usufrutto soltanto di una parte della successione, i figli che collaborano con lui devono essere considerati persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente.

M^{me} Lina H., née en 1877, veuve de l'agriculteur Charles H., décédé, a deux fils et trois filles. Les fils Charles, né en 1908 et Ernest, né en 1912, vivent avec leur mère sur le domaine familial, alors que les filles sont mariées au dehors. Le domaine est exploité par les fils, tandis que la mère tient le ménage. L'hoirie est indivise. — La caisse de compensation fixa la cotisation 1948 de chacun des fils à 36 francs. Partant de l'idée que le revenu agricole de la communauté héréditaire s'était élevé en 1945/1946 à 6900 francs par an en moyenne, elle retranscha 1935 francs de ce montant, soit 4,5 % du capital investi dans l'entreprise. Elle attribua la moitié des 4965 francs restants à la mère et un quart à chacun des fils, ce qui, pour chacun d'eux, donna une cotisation de 36 francs. — Les fils formèrent recours et alléguèrent notamment les faits suivants : L'entreprise appartient à la mère. Pour leur collaboration, Charles touche un salaire de 3200 francs, Ernest un salaire de 2200 francs par an en moyenne. La commission de recours décida que la caisse de compensation devait fixer la cotisation des fils d'après leur salaire et considérer la mère comme employeur. L'office fédéral des assurances sociales a interjeté appel. — Le Tribunal fédéral des assurances a annulé la décision cantonale et renvoyé le dossier à la caisse de compensation, dans le sens des *considérants suivants* :

Aux termes de l'article 462 CCS le conjoint survivant reçoit à son choix, si le défunt laisse un héritage, l'usufruit de la moitié ou la propriété du quart de la succession. Par testament, le disposant peut attribuer l'usufruit de toute la succession au conjoint (Art. 473 CCS) ; la communauté héréditaire a le même pouvoir. Si l'usufruit de tout l'héritage est dévolu de la sorte au conjoint survivant, celui-ci reçoit le

droit exclusif d'usage et d'administration. Il doit acquitter en conséquence les impôts et autres redevances (art. 765 CCS). Il est tenu de la même manière (cf. art. 20, RAVS) de payer sa cotisation personnelle AVS sur le revenu des biens soumis à usufruit, ainsi que les cotisations d'employeur, s'il occupe du personnel. Il est indifférent que ce personnel soit composé de tiers ou de membres de la famille ayant la qualité d'héritier. Du moment qu'en pareils cas c'est l'*usufruitier* qui supporte les risques de l'entreprise et lui seul qui a compétence de prendre les décisions réglant la marche de l'entreprise, le droit de propriété des co-héritiers doit passer à l'arrière-plan. Ceux-ci, aussi longtemps que l'usufruitier les rémunère comme des salariés, doivent être considérés comme *des personnes de condition dépendante*, qui sont débiteurs de la cotisation d'employé ou d'ouvriers, soit 2 % de la rémunération de leur travail (salaire en espèces plus salaire en nature).

Il en va autrement lorsque le conjoint survivant a l'usufruit d'une partie seulement de la succession et que les héritiers ont l'administration autonome de l'hoirie en leur qualité de propriétaires en main commune. Les enfants du défunt, qui travaillent sur le domaine hérité, ne peuvent alors pas être considérés comme salariés. Ils sont au contraire dans la situation de *personnes qui exercent une activité lucrative indépendante*. Il appartient par conséquent à la caisse de compensation de déterminer quel fut le revenu *réel* de chacun des héritiers travaillant ainsi sur son propre domaine. (Revenu aux termes de l'art. 17, lettre c, RAVS plus prestations en nature et indemnité fixe éventuelle). Elle déduira de cette somme l'intérêt à 4,5 % du capital investi afférent à chacun des héritiers.

En l'espèce les faits ne sont pas suffisamment élucidés. La caisse a dès lors pour tâche de compléter le dossier. Selon le résultat des enquêtes, elle prendra une nouvelle décision fixant le montant des cotisations ou veillera, conformément à l'article 14, 1^{er} alinéa, LAVS, à la perception des cotisations paritaires en cause.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause C. et E. H., du 21 décembre 1949, H 447/49.)

La période de calcul étant de deux ans, on considérera le revenu de la seconde année seulement, lorsque l'activité lucrative indépendante n'a duré qu'un mois dans la première année.

Se l'attività lucrativa indipendente è stata esercitata durante l'intero secondo anno del periodo di computo, mentre nel primo si sono svolti unicamente lavori d'avviamento durante un solo mese, determinante è il reddito conseguito nel secondo anno.

Fritz V., qui exerçait auparavant une activité salariée, exploite depuis le 1^{er} décembre 1945 un bureau d'architecte pour son propre compte. Comme, durant les années 1945 et 1946 il n'a été de condition indépendante que pendant 13 mois, le revenu doit être « converti » conformément à l'article 24, 1^{er} alinéa, RAVS. Dans de tels cas, il se justifie, vu que l'activité lucrative indépendante a été exercée pendant toute l'année 1946, mais n'a toutefois duré que très peu de temps au cours de l'année précédente, de laisser le revenu 1945 de côté et de déterminer la cotisation seulement sur la base du revenu 1946. Cette solution a l'avantage d'une très grande simplicité et doit par conséquent être préférée à un autre mode de calcul.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause F. V., du 17 janvier 1950, H 492/49.)

III. Réduction des cotisations

Une demande en réduction doit être examinée quant au fond dans le cas seulement où, sitôt après la fin de l'année de cotisations, l'assuré fait diligence pour la présenter.

Si deve entrare nel merito di una domanda di riduzione soltanto se essa vien presentata — decorso l'anno di quote — con la dovuta sollecitudine.

La loi ne soumet le dépôt d'une demande en réduction à aucun délai. Toutefois, aux termes de l'article 31 RAVS, la décision accordant la réduction a, en général, effet du moment de la présentation de la requête jusqu'à la fin de la période de cotisations en cours. Dans la pratique, la caisse concède l'effet rétroactif lorsqu'elle a pris la décision fixant le montant des cotisations seulement vers la fin de l'année, cas fréquent en 1948. Mais alors, conformément aux principes généraux applicables aux réclamations, l'assuré doit faire diligence pour présenter sa demande dès qu'il est fixé sur les résultats de l'exercice, sinon la caisse doit refuser l'effet rétroactif. Cf. l'arrêt P. du 15 septembre 1949 *. En l'espèce, depuis la « décision de cotisations » du 12 novembre 1948, St. pouvait avoir un aperçu de la situation peu compliquée de ses affaires en 1948, jusqu'à la fin janvier 1949 ; il aurait dû par conséquent présenter à ce moment-là au plus tard la demande en réduction des cotisations pour 1948. La requête qui est parvenue le 22 avril 1949 seulement est manifestement tardive.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause K. St., du 19 décembre 1949, H 420/49.)

C. Rentes transitoires

Fortune à considérer

Il y a également dessaisissement de fortune au sens de l'article 61, 5^e alinéa, RAVS, lorsqu'une fortune a été cédée durant le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'AVS, sans contre-prestation et en vue d'obtenir une rente.

Si ha un'alienazione di sostanza a' sensi dell'art. 61, cpv. 5, OAVS, anche quando i beni sono stati ceduti, vigente l'ordinamento transitorio, senza adeguata controprestazione e nell'intento, tra altro, di ottenere una rendita di vecchiaia.

L'article 61, 5^e alinéa, RAVS, dispose que sont considérés comme fortune les éléments de la fortune dont un ayant droit s'est dessaisi exclusivement en vue d'obtenir une rente ou une rente d'un montant plus élevé. Par dessaisissement il faut entendre toute cession de biens sans contre-prestation ou sans contre-prestation équivalente. Lorsque, en raison de son âge, un agriculteur cède sa ferme à ses enfants pour un prix correspondant à la valeur du bien cédé et que les cessionnaires ne versent pas ce prix au comptant mais sont tenus de payer des intérêts comme s'il s'agissait d'un prêt, ou lorsque le cédant reçoit, en lieu et place du prix ou des intérêts, des prestations périodiques équivalentes, les dispositions de l'article 61, 5^e alinéa, RAVS, ne sont pas applicables. En revanche, lorsque la contre-prestation est si minime qu'elle est sans rapport avec le bien cédé, ou lorsqu'il s'agit — comme en l'espèce — d'une cession tendant à un règlement de compte dans une succession future, l'état

* Revue 1949, p. 431.

de fait prévu à l'article 61, 5^e alinéa, peut être considéré comme réalisé, d'autant qu'en outre il y a relation entre le dessaisissement et le désir d'obtenir une rente, car en *renonçant* à une *contre-prestation* équivalente, le cédant cherchait à réaliser les conditions permettant l'obtention d'une rente *. Pour qu'on puisse admettre qu'il y a relation entre le dessaisissement et l'idée d'obtenir une rente, il faut que le cédant se soit rendu compte qu'il lui était possible d'avoir une rente. Cette possibilité existait également avant l'entrée en vigueur de la LAVS, car à ce moment-là déjà, sous l'empire du régime transitoire, il était versé des rentes de vieillesse sur la base de dispositions analogues à celles qui sont appliquées depuis 1948 et spécialement aussi dans la mesure où certaines limites de besoin n'étaient pas atteintes.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause G. F., du 13 janvier 1950, H 490/49.)

D. Procédure

Le retrait d'un recours ne peut être pris en considération que s'il est exprimé d'une façon nette et claire.

Il ritiro di un ricorso spiega i suoi effetti solo quando il ricorrente ha manifestato in modo inequivocabile tale sua volontà.

Par décisions des 4 et 13 janvier 1949 la caisse de compensation fit savoir à Mlle A. U. qu'aucune rente transitoire ne pouvait lui être versée en 1949 et qu'elle devait restituer les rentes touchées à tort en 1948. Mlle A. U. contesta le bien-fondé du calcul de la caisse, en ajoutant qu'elle renonçait à la rente si, pour payer cette dernière, on devait priver de pain les déshérités. Le président de la commission de recours raya l'affaire du rôle en raison du fait que la recourante avait renoncé à la rente et qu'il fallait considérer cette renonciation comme un retrait du recours. Le Tribunal fédéral des assurances admit l'appel interjeté par Mlle A. U. *pour les motifs suivants* :

Il n'est certes pas exclu d'emblée d'interpréter les déclarations susmentionnées de la recourante comme une renonciation aux rentes passées et futures. Cependant, et tout particulièrement en matière d'assurances sociales, il ne faut admettre qu'il y a renonciation que si celle-ci est exprimée sans équivoque possible. Or ce n'est pas le cas en l'espèce. Il faut dès lors annuler la décision de rayer l'affaire du rôle et renvoyer la cause à l'autorité de première instance pour que celle-ci puisse se prononcer sur le fond.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause A. U., du 23 décembre 1949, H 383/49.)

* Cf. Revue 1949, pages 32 et 38.



Revue à l'intention des caisses de compensation

N° 4 Avril 1950

Rédaction : Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, Berne. Tél. 61 28 58

Expédition : Office central fédéral des imprimés et du matériel, Berne.

Abonnement : 12 francs par an; le numéro: 1 fr. 20; le numéro double: 2 fr. 40.
Paraît chaque mois.

Sommaire : Les subsides accordés aux caisses de compensation pour l'année 1949 en raison de leurs frais d'administration (p. 117). Le revenu déterminant dans le temps, en matière de rentes transitoires (p. 124). Les placements du fonds de l'AVS (p. 126). L'aide à la vieillesse aux Etats-Unis (p. 132). Echo de presse sur l'AVS (p. 135). Problèmes soulevés par l'application de l'AVS (p. 137). Questions soulevées par l'application des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain (p. 139). Petites informations (p. 141). Jurisprudence: Soutien du militaire (p. 144). Assurance-vieillesse et survivants (p. 147).

Les subsides accordés aux caisses de compensation pour l'année 1949 en raison de leurs frais d'administration

En date du 20 mars 1950, le département fédéral de l'économie publique a édicté deux ordonnances, l'une relative aux subsides provenant du fonds de compensation de l'AVS, l'autre concernant les subsides prélevés sur le fonds destiné au paiement d'allocations pour perte de salaire et de gain. Les bases légales sont, d'une part, l'article 158 du règlement d'exécution de la loi fédérale sur l'AVS et, d'autre part, l'article 8 de l'ordonnance n° 61 du département fédéral de l'économie publique, concernant les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain et pour étudiants. A ce propos, nous nous référons aux considérations générales parues il y a une année (Revue 1949, pages 137 et suivantes). Les observations qui suivent se limitent donc à la préparation des ordonnances du 20 mars 1950 et aux principes qui ont motivé certaines dispositions particulières.

I. Travaux préparatoires.

L'Office fédéral des assurances sociales avait commencé ses travaux préparatoires assez tôt en vue d'établir la clé de répartition pour l'année 1949. Toutefois, leur marche fut ralentie à maintes reprises par les nombreuses recherches portant sur les répercussions de la clé pour 1948. Comme les caisses de compensation avaient procédé très diversement lors de la clôture des comptes 1948, les investigations se révélèrent fort longues. En outre, la plupart des caisses ne furent pas en mesure d'indiquer le résultat probable de l'exercice 1949 avant le milieu de janvier 1950. A fin décembre 1949, les caisses cantonales de compensation reçurent une avance correspondant à 75 % des subsides touchés pour 1948.

La sous-commission chargée d'étudier la question des frais d'administration, composée de MM. Renold, président, Giroud, Gysler, Keller, tous conseillers nationaux, Altwegg, conseiller aux Etats, Galli et Gard, conseillers d'Etat, Barde, Derron et Naegeli, a discuté le mode de répartition des subsides pour 1949 et toutes les questions annexes lors de deux séances tenues les 2, 3 puis 22 février 1950. Elle est partie des considérations émises sous chiffre II ci-dessous. En outre, elle entendit les exposés de M. Wanner, conseiller d'Etat, représentant la conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique, et de MM. Baur, Buffat, Greiner, Horat et Weiss, délégués par l'Association des caisses cantonales de compensation.

Les propositions de la sous-commission furent approuvées à l'unanimité par la commission fédérale de l'AVS, le 10 mars 1950, puis soumises au département fédéral de l'économie publique.

II. Considérations préliminaires.

Lors des délibérations relatives à la clé de répartition des subsides pour 1949, on examina tout d'abord les répercussions du mode de répartition appliqué à l'exercice 1948. La sous-commission et l'Office fédéral des assurances sociales arrivèrent à la conclusion que la clé avait été, d'une façon générale, bien forgée tant pour les caisses cantonales que pour les caisses professionnelles. C'est ainsi que les déficits de ces dernières purent être couverts en grande partie. Chez les caisses cantonales, il restait un découvert correspondant à une moyenne de 12,6 % de l'ensemble des dépenses. Quatre caisses seulement présentaient un déficit représentant plus de 25 % des frais totaux, alors que le déficit maximum correspondait à 30,9 %. Trois caisses cantonales réussirent à compenser leurs dépenses. Des enquêtes plus poussées démontrèrent cependant que la clé pouvait être améliorée et affinée.

Il convenait d'examiner encore si les subsides distribués pour 1948 pouvaient être considérés comme suffisants. On arriva à une conclusion positive en ce qui concerne les caisses professionnelles, mais négative pour les caisses cantonales. Celles-ci présentaient encore un déficit de 1,8 million de francs au total, déficit qui fut ensuite réduit à environ 1,3 million de francs. Notons que plusieurs cantons avaient réclamé une augmentation des subventions.

Enfin, il importait d'étudier l'évolution des frais d'administration des caisses pendant l'année 1949. Cet examen démontra que douze caisses professionnelles arrêteraient vraisemblablement des comptes déficitaires, mais une bonne partie de ces déficits devait pouvoir être absorbée par les subsides relatifs au soutien du militaire. En effet, après l'octroi de ces subventions, on calculait qu'il subsisterait un déficit total de 38 000 francs en chiffres ronds, se répartissant entre huit caisses professionnelles.

Pour les caisses cantonales, on obtenait le tableau suivant fondé sur des estimations concernant l'année 1949 :

	1948	1949	Différence
	Fr.	Fr.	Fr.
Recettes	6 799 000	6 675 000	— 124 000
Dépenses	14 565 000	13 662 000	— 903 000
Déficit sans subside	7 766 000	6 987 000	— 779 000

Les dépenses des caisses cantonales ont ainsi été réduites de 900 000 fr. en chiffres ronds. Ce résultat satisfaisant ne doit pas faire oublier qu'il subsiste encore diverses possibilités de rationaliser ces caisses. D'un autre côté, force est de constater que les recettes proprement dites ont baissé. La cause principale de cette diminution réside dans le fait qu'en 1948, des contributions importantes aux frais d'administration des caisses militaires, dues encore pour 1947, ont été encaissées. Notons également que la fin de la période de haute conjoncture entraînera vraisemblablement un nouveau recul dans les recettes. Néanmoins, il devrait être possible, avec le temps, de faire baisser encore le déficit des caisses de compensation cantonales.

III. Les subsides accordés en vertu de la loi fédérale sur l'AVS.

1. Caisses cantonales de compensation.

La commission fédérale de l'AVS examina tout d'abord les points essentiels suivants :

Le déficit effectif de chaque caisse cantonale devait-il être couvert chaque année, ainsi que le requéraient plusieurs exposés, ou au contraire, devait-on continuer à distribuer les subsides selon des critères objectifs ? La commission se prononça à l'unanimité pour la dernière solution, en se fondant sur les considérations suivantes :

L'article 158 du règlement d'exécution de la loi fédérale sur l'AVS parle expressément d'un mode objectif de répartition des subsides. Cela signifie donc clairement que le législateur n'a pas voulu couvrir, année après année, la totalité du déficit des caisses de compensation. Cette solution présenterait du reste de gros inconvénients. C'est ainsi que plusieurs caisses prendraient inévitablement modèle sur l'institution la plus chère. Inutile de dire que le déficit irait en augmentant. Dès lors, on ne pourrait plus parler de volonté d'économie. L'AVS ne saurait admettre pareil développement de la situation, du double point de vue financier et psychologique. Au cas contraire, il faudrait soumettre les caisses de compensation à un contrôle encore plus rigoureux, s'étendant jusque dans les moindres détails. La conséquence pratique serait de centraliser et d'uniformiser les frais d'administration, puis d'étendre l'appareil de contrôle. La répartition des subsides d'après des facteurs objectifs aura certes pour conséquence que quelques caisses de compensation obtiendront un excédent de recettes. Mais, tant que ces excédents demeurent modestes et moyennant certaines précau-

tions, la chose ne présente aucun inconvénient. Un mode de répartition objectif doit en effet conduire à admettre non seulement des déficits mais également des excédents de recettes. Le jour où l'on constaterait de trop grands excédents, il serait aisé de corriger la situation en réduisant la somme à distribuer ou éventuellement en modifiant la clé. C'est ainsi que l'ordonnance du 20 mars 1950 ne contient plus la disposition en vigueur dans l'ordonnance du 18 mars 1949 aux termes de laquelle les subsides étaient réduits dans la mesure où, ajoutés aux autres recettes, ils dépassaient le montant des frais d'administration (cf. art. 3, 1^{er} al., de ladite ordonnance).

Puis, la commission examina si les subsides aux caisses cantonales devaient être calculés de telle manière que les frais de gestion des agences pussent être pleinement remboursés aux communes. Pour les motifs suivants, la commission se prononça contre une prétention à une indemnité totale :

Il serait très difficile, sinon impossible, de déterminer les frais effectifs des agences. D'autre part, le principe serait faux qui consisterait à tout payer, car chaque agence s'installerait sur le modèle de la plus coûteuse d'entre elles. On ne pourrait plus parler de volonté d'économie, et les communes essaieraient peut-être d'améliorer leurs finances en chargeant l'AVS. Pour éviter pareil danger, il faudrait introduire un contrôle plus sévère, tout comme dans les caisses de compensation. La Confédération devrait se prononcer sur l'exactitude et le montant des dépenses indiquées par les communes. Elle s'immiscerait profondément dans les affaires cantonales et communales. Un tel procédé ne saurait entrer en considération. Au demeurant, il apparaît équitable que les communes assument certaines fonctions sans indemnité lorsqu'il y va de l'intérêt de la population locale. On devrait pouvoir attendre en particulier des communes qu'elles supportent les frais résultant du service de renseignements et d'aide générale aux habitants, en matière d'AVS, car les communes participent bien à l'application d'autres lois sans recevoir de subventions spéciales. D'autre part, il n'est pas contesté que les communes doivent être indemnisées convenablement pour la gestion de leurs agences. C'est pourquoi elles doivent constituer un facteur de la clé de répartition.

En ce qui concerne le montant du subside à distribuer aux caisses cantonales pour 1949, la commission AVS proposa 5,5 millions de francs en considérant que le subside de 4,75 millions de francs réparti pour 1948 s'était révélé trop bas et que, d'un autre côté, la subvention pour l'application du régime du soutien du militaire devait être réduite par rapport à 1948. Ces observations justifiaient une augmentation adéquate du subside AVS, bien que les caisses de compensation pussent en général arrêter les comptes d'administration 1949 plus favorables que ceux de 1948. En prenant un montant de 5,5 millions de francs, on obtient le tableau sommaire suivant, compte tenu des subsides pour le soutien du militaire et le régime des allocations dans l'agriculture :

	1948	1949
	Fr.	Fr.
Déficit sans subside	7 766 000	6 987 000
<i>Subsides :</i>		
— AVS	4 750 000	5 500 000
— Soutien du militaire	998 000	475 000
— Allocations dans l'agriculture	188 000	209 000
Solde du déficit	1 830 000	803 000

Il est probable que le déficit sera encore réduit.

La clé de répartition pour 1949 ne diffère que sur des points de détail de celle applicable pour 1948. Le facteur « importance des tâches » a été adapté aux nouveaux travaux. L'élément « somme de cotisations » a été supprimé, son introduction dans l'ordonnance du 18 mars 1949 s'étant révélée malheureuse. En effet, les caisses dont la somme de cotisations était élevée et qui, partant, encaissaient des contributions aux frais d'administration proportionnelles, obtenaient encore des subsides plus importants. Cet élément a été remplacé par le facteur « structure de la caisse », qui favorise les caisses dont la cotisation moyenne par affilié est basse et qui, par conséquent, ne peuvent compter que sur de faibles contributions aux frais d'administration. On a également tenu compte des frais supplémentaires (traductions, imprimés, etc.) des caisses des cantons où l'on parle plusieurs langues, en augmentant le nombre des communes de 10 ou de 20 % suivant qu'on parle deux ou trois langues dans le canton. D'autre part, pour les communes de plus de 10 000 habitants, on a considéré que chaque tranche de 10 000 âmes correspondait à une commune. Une ville de 50 000 habitants, par exemple, sera assimilée à cinq communes. Enfin, l'élément « population » a été introduit vu son influence sur certains travaux des caisses cantonales tels que le contrôle de l'assujettissement de toutes les personnes tenues à cotisations, le service de renseignements et la mise à contribution des agences.

L'Office fédéral des assurances sociales a examiné encore beaucoup d'autres possibilités. Devait-on prendre en considération les éléments suivants : les mutations dans chaque caisse, la capacité et la volonté de paiement dans les différents cantons (par exemple d'après des statistiques en matière de sommations et de poursuites), le nombre des carnets de timbres de cotisations (en particulier pour les étudiants), la concurrence des caisses interprofessionnelles. La détermination de tous ces éléments se révéla fort difficile. De plus, si l'on voulait tous les prendre en considération, on n'obtiendrait en définitive qu'une légère modification dans la répartition des sommes. Néanmoins, l'étude de ces questions se poursuit, étant donné qu'il faudra de nouveau forger une clé pour 1950.

Aucune clé ne pourra jamais aplanir toutes les difficultés. La commission AVS est toutefois persuadée que la clé 1949 sera jugée équitable par

une forte majorité des caisses cantonales. Le petit nombre de celles qui ne sont pas particulièrement favorisées dans la distribution le doivent à des circonstances dont il est douteux qu'une clé puisse jamais tenir suffisamment compte. La commission a examiné s'il n'y aurait pas lieu d'accorder une aide spéciale à ces caisses. Selon l'opinion dominante, pareille décision ne saurait être prise avant une étude approfondie des situations particulières et surtout avant qu'une certaine stabilisation ne s'établisse en matière de frais d'administration.

En terminant, comparons encore l'importance des différents éléments dans les clés pour 1948 et 1949.

Structure de la clé de répartition totale.

	Pondération	Pondération
	1948	1949
Importance des tâches	4	4
Structure de la caisse	—	1
Nombre des communes	2	2
Superficie	1	1
Somme de cotisations	1	—
Population	—	2

Structure de la composante « importance des tâches ».

	Pondération	Pondération
	1948	1949
Nombre des affiliés à la caisse cantonale	5	4
Nombre des affiliés aux caisses professionnelles dans le canton . .	1	1
Nombre des inscriptions portées aux CIC	2	2,5
Nombre des décisions de rentes transitoires	2	1,5
Nombre des feuilles annexes aux décisions de rentes ordinaires .	—	1

2. Caisses de compensation professionnelles

Comme nous l'avons mentionné, quelques caisses professionnelles seulement présentent un déficit après l'octroi de la subvention pour l'application du régime du soutien du militaire. Parmi elles se trouve en outre une caisse en liquidation. La plupart des déficits sont si peu importants qu'un report à compte nouveau peut être admis sans crainte. La commission AVS fut d'avis de renoncer aux subsides pour les caisses professionnelles en raison de leurs déficits relatifs à l'exercice 1949 et de rechercher, au cours de l'an-

née 1950, les causes de déficit dépassant la moyenne. Le département fédéral de l'économie publique s'est rallié à ces propositions. C'est pourquoi l'ordonnance du 20 mars 1950 ne contient aucune disposition concernant les subsides aux caisses professionnelles.

Bien que les conditions légales mises à leur création eussent été remplies, quelques caisses professionnelles connurent des difficultés relatives aux frais d'administration dès l'entrée en vigueur de la loi. Il y allait de l'intérêt de l'AVS elle-même de faciliter la liquidation de ces institutions. Aussi, la commission AVS s'est-elle déclarée d'accord, l'année dernière, d'accéder aux vœux de ces caisses, en matière de frais d'administration. Les déficits de celles d'entre elles qui sont entrées en liquidation en 1949 devraient être couverts par le fonds de compensation. Dans l'intervalle, quatre caisses ont décidé leur dissolution et ont pratiquement suspendu leur activité. Leurs comptes d'administration se soldant approximativement par un déficit de 200 000 francs en chiffres ronds. Celui d'une de ces caisses provient partiellement de dommages causés vraisemblablement ensuite de violation, intentionnelle ou due à la négligence grave, des prescriptions commise par ses organes ou quelque employé de la caisse. Une partie du déficit sera probablement couverte par les sûretés (la décision sur ce point appartient au Tribunal fédéral). La commission proposa donc au département fédéral de l'économie publique de faire supporter ces déficits par le fonds de compensation de l'AVS, autant qu'il ne s'agissait pas de frais qui auraient pu manifestement être évités par une gestion rationnelle ou qui ont été provoqués par une violation intentionnelle ou due à la négligence grave des prescriptions commise par les organes ou tout employé de la caisse. Cette proposition a été concrétisée dans l'article 3 de l'ordonnance du 20 mars 1950.

IV. Les subsides accordés en vertu des dispositions sur le soutien du militaire.

Aux termes de l'article 2, 1^{er} alinéa, de l'ordonnance n° 64, les caisses cantonales ont obtenu, pour l'exercice 1948, un subside pour les frais ordinaires d'administration s'élevant à 2 % des allocations pour perte de salaire et de gain et pour étudiants versées pendant l'année 1948 et un subside pour les frais des travaux de liquidation des caisses de compensation militaires, égal à 15 % des subsides octroyés selon la loi fédérale sur l'AVS ; cette subvention a atteint 930 000 francs environ pour l'ensemble des caisses cantonales. Très largement mesurés, ces subsides ont dépassé le montant des frais effectifs pour le soutien du militaire, dans plus d'une caisse. Une réduction s'imposait pour ce seul motif déjà. D'autre part, les travaux de liquidation ont beaucoup diminué en 1949, ce qui justifiait une nouvelle réduction. Toutefois, il n'était pas possible de n'accorder, pour 1949, qu'un subside correspondant à 2 % des allocations versées. Les frais effectifs du soutien du militaire n'auraient pas pu être couverts de la sorte. Le subside de 2 % fut, par conséquent, doublé ; mais l'aide prévue l'année précé-

dente pour les travaux de liquidation fut en revanche supprimée (cf. art. 2, 1^{er} al., de l'ordonnance n° 65, du 20 mars 1950). En application de cette disposition, les caisses cantonales reçoivent 475 000 francs environ pour 1949.

Quant aux caisses professionnelles, elles reçurent pour 1948, selon la cotisation annuelle moyenne par affilié, 2, 1,5 ou 1 % des allocations versées (cf. art. 2, 2^e al., de l'ordonnance n° 64) à la condition de prélever les taux maximums de contribution aux frais d'administration prévus par l'ordonnance du département fédéral de l'économie publique du 24 décembre 1947. C'est une somme de 54 000 francs environ qui fut distribuée aux caisses professionnelles pour 1948. L'ordonnance n° 65, du 20 mars 1950, pose la même condition à l'octroi de subsides (utilisation des taux maximums de contribution aux frais d'administration). Mais elle en fixe le montant uniformément à 2 % des allocations versées. On tient ainsi compte du fait que les taux de 1 et 1,5 % ne suffirent pas dans plus d'un cas à couvrir les frais effectifs du soutien du militaire. Le taux de 2 % est même doublé pour les caisses qui arrêteraient un compte déficitaire en dépit de la subvention de 2 % (art. 2, 2^e al.). Dès lors, les caisses professionnelles sont mises sur le même pied que les caisses cantonales. Pour ces dernières, le taux put être fixé d'emblée à 4 % parce que tous leurs comptes de frais d'administration se solderaient par un déficit sans subside AVS et avec une subvention de 2 % seulement pour le soutien du militaire. En application de l'ordonnance n° 65, les caisses professionnelles reçoivent un subside de 120 000 francs environ.

En résumé, le subside pour l'application du régime du soutien du militaire a été diminué de moitié environ pour les caisses cantonales, alors qu'il a été plus que doublé en faveur des caisses professionnelles. Cette nouvelle répartition doit tenir un compte beaucoup plus exact de la situation de fait. Au demeurant, l'ordonnance n° 65 n'est valable que pour l'année 1949. Elle ne saurait créer de précédent pour la réglementation future qui doit être établie par la nouvelle législation sur le soutien du militaire.

Le revenu déterminant dans le temps, en matière de rentes transitoires

Les rentes transitoires sont des rentes de besoin. Elles ne peuvent être accordées que si le revenu annuel du requérant, compte tenu d'une part équitable de sa fortune, n'atteint pas certaines limites fixées par la loi. Mais quel est le revenu annuel déterminant ? Faut-il calculer la rente sur la base du revenu de l'année courante ou de l'année précédente ? S'agit-il du revenu annuel effectif probable ? Ce problème du calcul de la rente transitoire dans le temps s'est révélé très difficile pour le législateur, le juge et l'administration. Pour répondre entièrement au principe du besoin, la rente devrait être déterminée d'après le besoin courant. Mais ce système

nécessiterait des contrôles constants entraînant un travail administratif considérable, et même dans certains cas, des calculs faits mois par mois sur la base d'un revenu probable. En revanche, il serait naturellement beaucoup plus simple, du point de vue administratif, de ne se baser que sur le revenu d'une période déjà écoulée et, sans prendre en considération l'état de besoin courant, de fixer une rente invariable pour un certain laps de temps.

Le législateur a tenté de satisfaire à ces deux exigences — principe du besoin pur et simplification administrative. En effet, il a déclaré qu'en règle générale le revenu obtenu au cours de l'année civile précédente est déterminant pour le calcul de la rente, mais il a prévu aussi des dérogations en admettant que, dans certains cas spéciaux, ce calcul peut se faire sur la base du revenu de l'année courante. Le régime transitoire admettait des dérogations assez importantes à la règle générale et faisait par conséquent une large application du principe du besoin ; en effet, à chaque changement important du revenu (diminution et augmentation), on devait se baser sur la situation courante. En matière d'assurance-vieillesse et survivants, le législateur a restreint, dans l'intérêt d'une simplification administrative, le calcul de la rente sur la base du revenu courant, aux cas de diminution importante du revenu ; une augmentation du revenu au cours de l'année pour laquelle une rente est servie ne peut, en règle générale, entraîner une nouvelle détermination de la rente durant cette même année.

Interprétant l'article 59, 2^e et 3^e alinéas, du règlement d'exécution, le Tribunal fédéral des assurances a tout d'abord cherché une plus grande simplification administrative encore en tentant de réduire au minimum le nombre des cas de nouvelles fixations de rentes durant l'année courante. Dans un arrêt de principe rendu en la cause A. S. du 2 mai 1949 (Revue 1949, p. 436), le Tribunal fédéral a prononcé que ne peuvent être accordées que des rentes annuelles et qu'en cas de diminution de revenu, la rente ne peut être à nouveau fixée que si cette diminution est importante et affecte le revenu de l'année civile entière. Ainsi un requérant qui, ayant gagné 1000 francs en trois mois de l'année pour laquelle la rente est accordée, cesse de travailler, a droit à une rente entière pour toute l'année civile, alors qu'un autre, qui en cinq mois a réalisé un revenu de plus de 2000 francs, se voit refuser la rente pour toute l'année (cf. Revue 1949, p. 474 et ss.).

Mais il s'est révélé que cette pratique comportait, malgré des avantages incontestables au point de vue administratif, quelques inconvénients très graves. Surtout, elle ne répondait, dans certains cas, nullement au principe du besoin. Par exemple, si un ouvrier avait réalisé un gain mensuel de 500 francs durant deux mois et qu'il eût ensuite cessé son activité, il aurait bénéficié d'une rente de besoin pour ces deux mois durant lesquels il n'était pas dans le besoin ; alors qu'un autre, ayant réalisé le même revenu jusqu'à fin juillet et étant ensuite resté sans moyens d'existence, n'aurait pu pendant cinq mois encore prétendre à une rente malgré son état nécessiteux. Le Tribunal fédéral des assurances a tenu compte de ces conséquences

fâcheuses en revenant sur sa jurisprudence dans deux arrêts motivés en détail, dont l'un est publié à la page 126. Le Tribunal expose que la restriction apportée à l'application du principe de besoin dans ses arrêts antérieurs ne se justifiait pas et qu'il était dès lors indiqué de ne pas se baser sur le revenu de l'année civile entière mais seulement sur la nouvelle situation de l'intéressé. Ainsi, un ouvrier, ayant gagné du 1^{er} janvier au 11 juin 3400 francs et ne recevant ensuite plus qu'une pension mensuelle de 50 fr., a droit à une rente entière dès le 1^{er} juillet quoique le revenu de l'année civile entière dépasse les limites de besoin. De même une femme seule, vivant en région urbaine, qui a gagné 1700 francs de janvier à mai et a ensuite été congédiée, doit être mise au bénéfice dès le 1^{er} juin seulement d'une rente entière de 750 francs, soit de 62. fr. 50 par mois et non d'une rente de 300 francs pour toute l'année. Par cette jurisprudence, le Tribunal fédéral des assurances a confirmé la pratique administrative telle qu'elle fut appliquée sous le régime transitoire déjà et fixée pour l'AVS dans la circulaire n° 21 et les directives concernant les rentes (cf. chiffres 222 et ss.). Les caisses de compensation n'auront donc pas à changer la manière dont elles pratiquaient jusqu'ici pour fixer les rentes durant l'année courante.

Nous ne voulons toutefois pas prétendre que cette pratique confirmée par le Tribunal soit entièrement satisfaisante. Le Tribunal a lui-même relevé qu'il est extrêmement difficile de trouver une solution qui tienne compte d'une manière convenable de toutes les possibilités. Cependant la solution actuelle constitue une synthèse du principe de besoin et celui de la simplification administrative ; elle tient compte des intérêts des bénéficiaires de rentes comme de ceux des caisses de compensation.

Les placements du fonds de l'AVS

(Rapport du Conseil d'administration du fonds de compensation de l'AVS, du 23 novembre 1949, publié comme annexe au rapport du Conseil fédéral du 3 février 1950)

I. Expériences acquises

En vertu de l'article 108 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 (LAVS), l'actif du fonds de compensation doit être placé de manière à présenter toute sécurité et à rapporter un intérêt convenable. Dans ce même article, il est stipulé que la participation, sous quelque forme que ce soit, à des entreprises à but lucratif est interdite. Dans les limites de ces dispositions légales, le Conseil d'administration nommé par le Conseil fédéral, est libre de choisir les placements et leur forme juridique.

Le 5 mars 1948, le Conseil d'administration a édicté des directives qui délimitent son activité en matière de placements. Ces directives prévoient entre autres que tous les placements de fonds seront effectués exclusivement en monnaie du pays auprès de débiteurs domiciliés en Suisse. Voici la liste limitative des seuls débiteurs auprès desquels les placements sont autorisés :

- Confédération suisse, y compris les Chemins de fer fédéraux ;
- cantons ;
- communes ;
- caisse de prêts de la Confédération suisse ;
- centrales de lettres de gage ;
- banques cantonales ;
- collectivités et institutions de droit public ;
- entreprises semi-publiques ;
- banques et groupements de banques dont l'organisation et l'activité offrent toute garantie.

D'après les résultats obtenus jusqu'à maintenant, les contributions des assurés et des employeurs ont été mensuellement de 35 millions de francs en moyenne. Le service des rentes (rentes transitoires et rentes ordinaires) absorbe actuellement environ 12 millions de francs par mois. L'excédent des recettes des caisses de compensation a donc été mensuellement de 23 millions de francs en moyenne qui ont pu être convertis au fur et à mesure en placements fermes.

De plus, les intérêts des capitaux commencent aussi à rentrer. Pour cette année, ils peuvent être évalués à 16 millions de francs en chiffres ronds.

Un poste important des recettes est constitué par les contributions des pouvoirs publics, Confédération et cantons. Ces contributions s'élèvent à 160 millions de francs par année et sont versées par tranches de 40 millions de francs à la fin de chaque trimestre. Par conséquent, pour l'année en cours, les capitaux disponibles pour des placements atteindront la somme de 450 millions de francs en chiffres ronds.

Les premiers placements — en mars 1948 — furent décidés par le Conseil d'administration à un moment de forte tension sur le marché de l'argent et des capitaux. La grande prospérité qui continuait à régner, jointe à la nécessité qui se faisait sentir tant à l'étranger que dans le pays même de se procurer davantage de marchandises, des importations intensifiées et enfin la reconstitution et l'augmentation des stocks mirent les crédits bancaires à forte contribution. Les prêts hypothécaires furent de plus en plus recherchés grâce aux importants capitaux qui furent investis dans l'industrie et grâce aussi à l'intense activité de la construction, spécialement de la construction de maisons d'habitation. La demande de crédits dépassa de beaucoup la formation des capitaux.

Sur le marché de l'argent, cette situation se manifesta surtout par le fait

qu'il fallut recourir dans une plus forte mesure à la banque d'émission, alors que le marché des capitaux fut mis à contribution par d'importants emprunts, spécialement en obligations suisses. Les taux d'intérêts varièrent en conséquence et accusèrent une forte hausse. Le rendement moyen des emprunts d'Etat suisses passa de 3,25 % en décembre 1947 à 3,55 % en mars 1948 et il était encore, à fin 1948, de 3,44 %.

Pour les premiers placements du fonds de compensation, le marché présentait des possibilités favorables, tant en ce qui concerne la demande de capitaux que l'offre de conditions avantageuses. La plus grande partie de ces placements fut convertie, par les établissements de crédit, en prêts hypothécaire destinés avant tout à financer la construction urgente de maisons d'habitation. D'autres capitaux furent mis à la disposition de cantons et de communes pour des travaux publics à entreprendre sans retard, et pour accorder des subventions aux constructions de maisons locatives. Au cours de cette période où il y avait un intense besoin de capitaux, les placements du fonds n'occasionnèrent pas de perturbations sur le marché ; au contraire, ils apportèrent une certaine détente.

Peu après le milieu de l'année, une liquidité croissante se fit sentir tant sur le marché de l'argent à court terme que sur celui des capitaux. La situation de notre économie commença à se stabiliser. Les nouveaux investissements devinrent peu à peu plus rares et l'ère des grosses importations prit fin. Les capitaux dont l'économie n'avait plus l'emploi dans une aussi forte mesure affluèrent de nouveau dans les banques, sous forme de dépôts à vue ou d'épargne et d'obligations. L'augmentation de la liquidité provenait en partie du fait que la banque d'émission dut acquérir et convertir en francs suisses des quantités d'or et de devises qui affluèrent dans notre pays grâce au solde actif de notre balance des paiements. Cette tendance fut encore renforcée par le remboursement d'emprunts fédéraux et la libération des avoirs bloqués auprès de la Banque nationale.

Ces nouvelles disponibilités furent en grande partie utilisées pour des placements internes, faute d'autres possibilités de emplois. L'exportation de capitaux, grande régulatrice du marché, étant paralysée, les demandes de placements ne suffirent plus à absorber les disponibilités, de telle sorte que l'offre toujours croissante influa grandement sur le taux de l'intérêt.

Cette évolution du marché fit sentir ses effets sur le fonds de l'AVS aussi bien quant au nombre de demandes qu'aux genres de placements. Tandis que, dans les premiers mois de son activité, le fonds servit en particulier à alimenter le crédit hypothécaire, par la suite, ce furent les pouvoirs publics qui eurent surtout recours à lui, car le moment parut favorable aux cantons et aux communes pour consolider leurs dettes flottantes et pour financer leurs projets de construction.

La totalité des placements répartis par genres donne, à la fin de 1948 et à la fin du troisième trimestre de 1949, le tableau suivant :

Genres de placements	Valeur nominale en millions de francs		En %	
	à fin 1948	à fin septembre 1949	à fin 1948	à fin septembre 1949
Confédération	50.0	166.05	14.1	23.3
Cantons	39.0	132.0	11.0	18.5
Communes	30.0	85.0	8.4	11.9
<i>Pouvoirs publics, total</i>	119.0	383.05	33.5	53.7
Etablissements des lettres de gage	170.0	192.0	48.0	27.0
Banques cantonales	65.5	125.5	18.5	17.6
<i>Etablissements de crédit hypothécaire, total</i>	235.5	317.5	66.5	44.6
Entreprises semi-publiques	—	12.0	—	1.7
<i>Total général</i>	354.5	712.55	100.0	100.0

Un fait caractéristique ressort de ce tableau : les placements effectués auprès des pouvoirs publics, qui représentaient le tiers à fin 1948, ont atteint plus de la moitié de l'ensemble des placements à fin septembre 1949, tandis que les placements opérés auprès des établissements de crédit hypothécaire n'ont fait que diminuer et ont passé des deux tiers, à fin 1948, à 44,6 % de l'ensemble des placements à fin septembre 1949.

Les taux du rendement moyen des placements fermes du fonds de l'AVS ont suivi le mouvement de baisse des taux d'intérêts du marché. Le rendement moyen a évolué comme suit :

de mars à décembre 1948 3,45 % ;
de janvier à juin 1949 3,16 % ;
de juillet à septembre 1949 3,01 %.

Parallèlement à la baisse du rendement, la durée moyenne des placements a augmenté. Tandis qu'en 1948 cette durée, calculée d'après l'échéance, était encore de 16 ans, elle est actuellement de 19 ans.

Pour l'ensemble des placements du fonds, le rendement moyen est, à fin septembre 1949, de 3,28 %.

En résumé, on peut constater qu'au cours des premiers mois d'activité du fonds de l'AVS, les grands besoins de capitaux d'abord, puis les continus appels de fonds de la part des cantons et des communes ont permis de placer tous les avoirs du fonds, bien qu'à des taux de plus en plus bas. C'est seulement au cours de ces tout derniers mois que les placements ont été rendus plus difficiles en raison de l'évolution du marché et des trop rares possibilités de placements.

Les placements effectués auprès de la Confédération sont dus à l'initiative des administrateurs du fonds, attendu que les finances fédérales auraient

fort bien pu se passer d'emprunter auprès du fonds. En effet, pendant la période qui fait l'objet du présent rapport, la Confédération s'est procuré ses moyens de paiement par des engagements à moins longue échéance, en émettant des rescriptions d'une durée de 1 à 3 ans. En raison de leur durée et de leur rapport, ces rescriptions ne sauraient intéresser le fonds de l'AVS.

Aussi longtemps que les caisses hypothécaires, les banques cantonales et locales ne disposèrent pas en quantité suffisante de l'argent des dépôts d'épargne et de l'émission de bons de caisse, ainsi que ce fut le cas en 1948, de très gros montants purent être placés en lettres de gage ou sous forme de reconnaissances de dette, en vue d'alimenter le crédit hypothécaire. L'évolution du marché mentionnée plus haut a considérablement freiné ces espèces de placements.

D'importants prêts furent accordés à des cantons et à des communes ; cependant, au cours des derniers mois, une forte concurrence s'est manifestée dans ce genre d'affaires. A conditions égales, certains cantons et communes préférèrent, en définitive, se procurer des fonds selon les méthodes traditionnelles.

Au cours de cette période, il a été possible de réaliser la répartition désirée des placements entre les pouvoirs publics d'une part et les entreprises privées d'autre part. De plus, conformément aux dispositions légales, les avoirs du fonds ont bien été placés de manière à présenter toute sécurité et à rapporter un intérêt convenable.

II. Perspectives d'avenir

Pour se faire une idée de l'activité future du fonds en matière de placements, il importe de pouvoir évaluer, au moins approximativement, les recettes nettes dont il disposera.

D'après les résultats des comptes acquis jusqu'à maintenant et en admettant que les conditions économiques seront en 1950 à peu près semblables à celles de cette année, il est loisible d'évaluer à 400 millions de francs environ, soit approximativement à 100 millions par trimestre, les avoirs du fonds qui pourront faire l'objet de nouveaux investissements. Il s'agira donc, au cours des prochaines années, d'affecter à des placements fermes cette somme qui diminuera peu à peu dans un avenir plus éloigné.

Actuellement, les demandes dépassent les possibilités de placements à tel point que l'on peut se demander si notre économie pourra, à la longue, absorber des capitaux aussi considérables et les faire fructifier. Il y a lieu d'observer tout d'abord qu'il s'agit pour le fonds de l'AVS de capitaux qui s'accumulent régulièrement et dont l'ordre de grandeur est à peu près connu. Les possibilités de placements dépendent toujours de la situation économique du moment et de l'évolution du marché de l'argent et des capitaux. Mais, ces facteurs étant soumis aux influences économiques de l'intérieur comme de l'extérieur ne permettent aucune espèce de supputation, même approximative. Lorsque les affaires sont prospères, elles absorbent

une grande quantité de capitaux et la demande de ceux-ci augmente, tandis que, lorsque les affaires marquent un temps d'arrêt, des capitaux deviennent disponibles et les demandes de placements augmentent. Quand notre exportation se maintient à un stade à peu près normal, il en résulte pour notre pays un afflux durable de capitaux qui accroissent la liquidité du marché de l'argent et des capitaux ; mais, quand nos exportations sont plus ou moins entravées, cet afflux de capitaux étant arrêté, il peut en résulter sur le marché de l'argent et des capitaux une tension plus ou moins accentuée due au fait que l'on doit faire appel aux réserves d'or et de devises de l'institut d'émission en vue de payer les importations. En outre, personne ne sait aujourd'hui quelle sera l'évolution future des mouvements de capitaux entre notre pays et l'étranger. Un nouvel afflux important de capitaux vers la Suisse dépend de la situation économique et politique en Suisse comme à l'étranger et, en particulier, de la confiance que peut inspirer la solidité du franc suisse. Un tel afflux est tout aussi possible qu'un reflux des importants capitaux étrangers placés chez nous. Si ce reflux prenait une certaine ampleur, le marché des capitaux s'en ressentirait immédiatement, ainsi que les taux des intérêts. La situation du marché des capitaux déploiera sans cesse ses effets favorables ou défavorables sur les placements du fonds de l'AVS.

Bien qu'au cours des délibérations parlementaires concernant la loi sur l'AVS on ait admis que l'actif du fonds serait placé en tout premier lieu auprès de la Confédération, celle-ci, occupée actuellement à amortir ses dettes, ne paraît pas disposée sauf circonstances extraordinaires, à contracter de gros emprunts auprès du fonds.

Quant aux cantons et aux communes, ils devront encore, à l'avenir, contracter des emprunts pour faire face aux tâches qui leur incombent. Toutefois, à en juger par la situation présente, la conclusion de telles affaires se heurtera sans cesse à une forte concurrence.

Le fonds de l'AVS ne pourra alimenter le crédit hypothécaire aussi longtemps que le public fournira aux banques des capitaux suffisants en effectuant des dépôts et en achetant des obligations, ainsi qu'aux établissements d'assurance en payant des primes ; en effet, il ne peut octroyer de prêts hypothécaires que par l'entremise des centrales des lettres de gage et des banques cantonales.

Des placements auprès d'entreprises semi-publiques ne pourront être effectués qu'au moment où les grands projets de constructions seront en voie de réalisation.

Selon les perspectives du moment, il est à prévoir que le fonds de l'AVS aura beaucoup de peine à placer ses disponibilités, à moins que, dans un proche avenir, la tendance du marché des capitaux ne se modifie.

Enfin, il est incontestable que par ses placements le fonds exerce une influence sur le marché des capitaux et sur les taux d'intérêts. Son influence se traduit par une concurrence dont se ressentent, en période de liquidité du marché de l'argent, les établissements financiers et autres bailleurs de

fonds, tandis qu'en période de tension le fonds de l'AVS agit comme un régulateur du marché des capitaux. Par ailleurs, il ne fait pas de doute que, par son activité, le fonds réduit considérablement le nombre et l'importance des émissions d'emprunts.

Se fondant sur les dispositions légales, le Conseil d'administration ne s'occupe que du placement des avoirs du fonds et il ne lui appartient nullement d'exercer une action dans un sens déterminé sur le marché des capitaux. Les considérations qui précèdent s'inspirent des expériences que le Conseil s'est acquises dans l'exercice de son mandat. Etant donné que le fonds existe depuis peu de temps, il ne saurait être question d'apporter ici une appréciation définitive sur les possibilités de placements qui se présenteront à l'avenir.

Erlenbach, le 23 novembre 1949.

Au nom du Conseil d'administration :
Le Président,
E. WEBER.

L'aide à la vieillesse aux Etats-Unis *

Il y a cinq sortes d'aide à la vieillesse aux Etats-Unis : l'assurance pratiquée, d'un côté, par les entrepreneurs, et de l'autre, par les syndicats, les secours à la vieillesse et l'assurance-vieillesse générale.

1. *L'assurance pratiquée par les entrepreneurs* est la plus populaire. Il y a une génération, il existait 200 de ces assurances, actuellement il y en a 9000. Pour presque les deux tiers de cette assurance, les primes sont payées par l'entrepreneur. Cela est dû surtout aux lois fiscales dont les taux influent sur les conditions économiques. Les versements effectués par l'employeur à des fins de prévoyance peuvent être déduits comme frais d'entreprise, alors que les prestations de l'employé et ouvrier ne jouissent pas de ce privilège. Jusqu'avant la dernière guerre, cela n'avait pas grande importance. Mais il n'en est plus de même lorsque le barème des impôts frappe le revenu de l'ouvrier de 10 à 20 % et celui du directeur jusqu'à 70 %, ce qui crée un bon argument contre l'obligation des salariés de payer des cotisations.

Ce système présente les *lacunes* suivantes : *seules les riches entreprises* peuvent pratiquer de telles assurances. Du point de vue actuariel, les données sont souvent insuffisantes. Même dans les bonnes années, le fonds de l'assurance, pour un quart, s'est soldé par un passif. L'ouvrier n'est assuré qu'aussi longtemps qu'il reste dans l'entreprise. Lorsqu'il quitte son emploi, il perd ses droits à l'assurance, ce qui rend difficile le changement de place pour les vieux travailleurs, et empêche ces derniers d'améliorer leur situa-

* *Note de la rédaction* : Cet article, très peu abrégé, est extrait de la « Neue Zürcher Zeitung », N° 261, du 7 février 1950.

tion ; un nouvel employeur hésite à les engager, parce qu'ils chargent trop le budget des pensions. De même l'assurance ne s'étend pas à tous les employés ; les 9000 assurances personnelles existant ne groupent guère plus du tiers des travailleurs. De plus, l'employeur peut mettre fin unilatéralement au contrat de travail, ce qu'il est contraint de faire souvent lorsque les conditions économiques sont mauvaises. Enfin, cette assurance ne s'étend pas aux personnes de condition indépendante.

2. *L'assurance pratiquée par les syndicats* ne doit pas être confondue avec l'assurance que plusieurs unions garantissent à leurs membres et qui se révèle être surtout une assurance contre la grève. Il s'agit plutôt de *systèmes d'assurance de quelques entreprises* qui reposent sur des *conventions passées avec les unions*. Ces assurances présentent les mêmes lacunes que nous avons vues ci-dessus, sauf qu'elles ne peuvent prendre fin aussi facilement. En revanche, les principes de couverture mathématique sont violés avec encore plus de facilité, surtout lorsque c'est l'Union qui a le dernier mot dans l'administration et qu'elle rivalise avec d'autres unions en ce qui concerne les conditions d'assurance. La « sécurité pour la vieillesse » n'existe souvent que sur le papier. C'est ce qu'on a constaté en particulier pour le *fonds de pension des ouvriers mineurs*, où la cotisation de 5 cents par tonne de minerais a dû être relevée d'abord à 10, puis à 20 cents, sans que pour autant les paiements de rentes soient couverts.

La question de savoir si les ouvriers devaient payer ou non des cotisations a provoqué la grève des ouvriers des aciéries. Cette importante corporation des États-Unis a été soumise à une rude épreuve à cause d'une différence d'environ 3 cents à payer par heure de travail, soit près de 2 % de la somme de salaire.

Il est certain que le principe est juste, suivant lequel les deux parties doivent payer des cotisations. Mais les syndicats ont, quant à eux, un bon argument. C'est avec raison qu'ils demandent pourquoi les entreprises ne sont pas obligées de payer les cotisations entières pour leurs ouvriers, alors qu'elles le font déjà pour leurs directeurs. Pour beaucoup d'entreprises, c'est devenu une pratique courante que de verser à leurs directeurs de magnifiques pensions annuelles, à côté de traitements très élevés sur lesquels ils pourraient très bien financer eux-mêmes leurs pensions, lesquelles varient par exemple, pour les sociétés d'aciérie, entre 9000 et 76 000 dollars, donc entre 12 et 36 % du traitement. Tout dépend en partie du problème fiscal déjà mentionné. Un directeur dont le revenu est soumis au taux de 70 %, devrait toucher un traitement de 3333 dollars plus élevé pour payer cette prime, laquelle ne coûte à la société que 1000 dollars ! Pour les ouvriers, les conditions sont sous ce rapport moins rigoureuses, mais beaucoup d'entre eux sont soumis déjà à un taux fiscal de 15 %.

3. *L'aide de l'Etat à la vieillesse* est en principe garantie. La preuve que l'assuré se trouve dans l'indigence doit être rapportée. Bien que la moitié des cotisations proviennent des fonds publics, l'administration de l'assu-

rance est laissée aux Etats, et est par conséquent sujette aux inégalités et aux influences politiques. Dans maints Etats du sud, même dans le riche Texas, près de la moitié de toutes les personnes de plus 65 ans reçoivent les secours, mais à New-York et dans l'Etat voisin de New-Jersey seul un dixième de ces personnes bénéficient des prestations. De même le montant des rentes varie. Dans l'Arkansas il est de 21 \$, dans la Louisiane il a été porté l'année dernière à 47 \$. L'Etat de Rhode Island paye six fois plus que son voisin le Massachusetts, et trois fois plus que l'Etat de Vermont, beaucoup plus éloigné. L'année passée 2,6 millions de personnes, soit presque 2 % de la population américaine, ont bénéficié des secours.

4. *L'assurance-vieillesse fédérale* évite tous les inconvénients cités plus haut. Elle est générale, elle ne désavantage pas l'ouvrier lors du changement d'emploi et elle est indépendante aussi bien de l'employeur que du syndicat. Les contributions chargent de manière égale les salariés et les employeurs. Actuellement cette assurance ne groupe que trois cinquièmes de tous les emplois et les rentes ne sont servies qu'à un cinquième de toutes les personnes de plus de 65 ans, et s'élèvent au moins à 26 \$ par mois et par personne. Elle présente une lacune en ce sens qu'elle ne groupe pas les diverses professions, tels que les employés de maisons, les travailleurs agricoles et les employés des entreprises sans but lucratif, par exemple les unions. En outre, l'assurance ne s'étend pas aux personnes de condition indépendante. Ces insuffisances peuvent être facilement éliminées. C'est ce que permet en partie le projet présenté le 5 octobre par la première Chambre, suivant lequel doivent être englobés dans l'assurance un tiers des trois millions de domestiques de maisons, 200 000 travailleurs agricoles, 600 000 employés de corporations sans but lucratif, 4,5 millions de personnes de condition indépendante dans les régions urbaines, et environ 4 millions d'employés de l'Etat. Le délai d'attente est réduit et les paiements de rentes représentent 70 % des sommes de salaires.

5. *L'assurance-vie privée* s'est fortement développée ces dernières années, ce qui s'explique par les taux élevés des impôts qu'il faut payer sur les revenus et les successions. L'assurance privée, avec une fortune de plus de 60 milliards de dollars, est devenue la branche économique la plus importante du pays. Cette somme est placée pour plus d'un tiers en effets privés, pour un tiers en valeurs d'Etat, pour un sixième en hypothèques, et pour le reste en propriété foncière et en prêts de polices d'assurance. Les chiffres les plus récents indiquent un effectif d'assurance pour 202 milliards de dollars, représentant 188 millions de polices pour 80 millions de preneurs d'assurance. Plus de la moitié de la population est assurée, et ce pour 1100 dollars en moyenne. L'assurance-vie moyenne, de 4800 dollars par famille, se rapproche du revenu national moyen par famille, lequel est de 5660 dollars. Par tête d'habitant, l'assurance-vie est trois fois plus importante qu'en Suisse ou qu'en Angleterre. A une recette annuelle de primes

de plus 10 milliards — soit un cinquième de tous les impôts — correspondent des versements de 3/4 milliards, donc de 50 millions par jour.

Une grande partie de l'effectif d'assurance est constitué par les *groupements d'assurance*, avec 40 milliards de dollars. Au cours des dernières années, cette sorte d'assurance s'est développée plus fortement que toute autre branche. Elle se confond pour une grande partie avec l'assurance-vie de la branche industrielle, avec une somme globale de 42 milliards de dollars. 80 % des recettes est constitué par les primes et 19 % par le revenu du capital.

Echos de presse sur l'AVS

Droit nouveau en matière d'AVS

(Extrait d'un jugement de la Cour suprême du canton de Zurich)

S'agissant de l'acte qui est reproché à l'inculpé, on sent d'emblée que ce dernier a commis une faute pour laquelle il mérite une peine. Mais une autre question est de savoir comment son comportement doit être apprécié par le juge d'une manière qui soit en harmonie avec le sentiment populaire et la lettre de la loi. L'inculpé exerce une activité qui constitue comme la résultante de diverses autres activités. Comme activité principale, il exploite une entreprise de nettoyage. En procédant au nettoyage de nouvelles constructions, d'appartements et de locaux d'affaires, et en faisant exécuter ces travaux par ses ouvriers, il a nettement la qualité d'*employeur*. Mais à côté de cela, il met également des laveurs à disposition des personnes privées et à des maisons de commerce. De la sorte, il encaisse une partie des salaires versés à ces laveurs et nettoyeurs. Enfin, il donne aussi des renseignements d'ordre juridique.

Depuis longtemps, l'intéressé était en conflit avec l'AVS, car chaque fois qu'on croyait être arrivé à une entente, il se produisait de nouvelles divergences de vue, dues au moins en partie à la complexité de son entreprise. Pour juger ce cas, il est plus ou moins indifférent de savoir si un décompte détaillé, prenant en considération ses diverses sources de revenus, devait lui être remis, ainsi qu'il le demandait, ou si un décompte global suffisait en l'espèce ; car cette divergence d'opinion ne constituait que le cadre extérieur de cette affaire ou seulement un prétexte pour refuser de payer les cotisations, refus pour lequel il se trouve maintenant devant le tribunal.

Comme tout autre employeur, l'inculpé avait opéré des déductions, prévues dans l'AVS, sur les salaires versés à ses ouvriers. Or ceux-ci s'aperçurent au bout de quelque temps qu'il n'avait pas versé à la caisse les cotisations ainsi déduites. Ils demandèrent qu'il leur délivre au moins les timbres AVS pour un montant égal aux sommes retenues sur les salaires. Mais l'inculpé refusa également en prétendant qu'il était dans l'impossibilité d'acheter des timbres AVS, ce qui n'était qu'un prétexte, puisque ces timbres peuvent s'acheter dans les bureaux de poste. Au cours d'une procédure, où son revenu personnel soumis à cotisations était mis en discussion et où il fut

tenu compte du changement intervenu dans ses conditions, il reconnut par écrit son obligation de payer à la caisse une somme d'environ 300 francs qu'il avait déduite des salaires de ses ouvriers comme cotisations AVS. Mais il refusa tout paiement, alléguant qu'il exigeait un décompte détaillé selon ses diverses sources de revenus. Finalement plainte pénale fut déposée contre lui.

Raisonnement, et selon les concepts généraux du droit, il n'est pas douteux que cet homme a commis un acte punissable, attendu que d'une part, il a déduit les cotisations du salaire des ouvriers et que d'autre part, il a refusé de les verser à la caisse. Or selon le droit pénal ordinaire, il ne serait guère possible de déclarer son acte punissable, surtout que l'inculpé conteste avoir eu l'intention de s'enrichir indûment et qu'il prétend pouvoir s'acquitter de la somme en tout temps. Il rendait ainsi l'AVS responsable de ce que les sommes n'aient pas encore été versées jusqu'ici. Partant, une condamnation pour escroquerie ou abus de confiance ne serait dans ces conditions guère possible. De plus, on aurait dû se poser la question de savoir si, en l'occurrence, c'était les ouvriers ou l'AVS qui devaient être considérés comme lésés.

Or la loi sur l'AVS contient une *disposition pénale* en cette matière. L'article 87, 3^e alinéa, LAVS, peut s'appliquer en l'espèce : « Celui qui, en sa qualité d'employeur, aura déduit des cotisations du salaire d'un employé ou ouvrier et les aura détournées de leur destination... ». La peine maximum est de six mois d'emprisonnement ou 1000 francs d'amende, les deux peines pouvant être cumulées. Les conditions de l'acte punissable seraient réalisées si l'inculpé avait utilisé les sommes déduites sur les salaires pour payer des dettes ou les dépenser en plaisirs. Mais on doit se demander s'il peut être question de « destination détournée » lorsqu'un employeur ne refuse pas, en principe, de remettre les sommes en question, mais s'élève contre la nature de sa taxation, et lorsqu'il peut être admis qu'il est en mesure de payer en tout temps le montant dû. L'argent étant une chose fongible, on ne saurait exiger de l'inculpé qu'il garde séparément ces cotisations, pour autant qu'il ait la possibilité d'en disposer en tout temps. Il n'est pas nécessaire que ce soit la même « monnaie ».

Pour juger l'affaire au point de vue pénal, il faudrait rechercher si les arguments invoqués par l'inculpé pour ne pas verser les cotisations constituent une opposition faite de bonne foi ou un simple refus de payer. Même si l'inculpé était en droit d'admettre que sa taxation personnelle dans l'AVS n'était pas tout à fait en ordre en ce qui concerne les chiffres et la forme du décompte, il ne pouvait cependant pas douter qu'il était tenu de verser à la caisse les cotisations retenues sur le salaire des ouvriers, surtout après qu'il se fut expressément engagé, par écrit, à le faire. L'objection, suivant laquelle un décompte détaillé selon ses diverses sources de revenus devait lui être remis, ne pouvait en aucun cas avoir d'effet sur son obligation. Alors que le Tribunal de district de Zurich a libéré l'inculpé, la Cour suprême l'a condamné à l'unanimité à une amende de 100 francs.

On pourra qualifier ce jugement — sinon le premier de ce genre, du moins l'un des premiers — de rationnel, en harmonie avec le sentiment populaire et avec l'esprit de la loi. Néanmoins, il subsiste un certain doute, au point de vue juridique, étant donné qu'il faut donner à la notion de « destination détournée » une interprétation qui ne peut que difficilement s'accorder avec le texte même de la loi. Ce doute n'existerait pas si le législateur avait donné à cette disposition une forme quelque peu plus souple, et si, au lieu de « détournées de leur destination », il avait dit : « ...ne les a pas affectées au but prescrit ». Avec une telle formule, le sens serait plus clair, car l'acte punissable ne réside pas en ce que l'auteur fait des sommes destinées à l'AVS, mais seulement en ce qu'il ne les remet pas à cette dernière, comme il en a l'obligation. Par là, tomberaient sous le coup de cette disposition les cas où un employeur retient par devers lui les cotisations déduites des salaires de ses ouvriers, et il ne serait pas nécessaire d'examiner s'il entendait les détourner de leur destination. Le sens étroit de la loi — et que probablement le législateur n'a pas voulu — oblige les tribunaux à rechercher une solution qui soit en accord avec le sentiment populaire, ainsi qu'avec l'esprit et la lettre de la loi, sans se contredire directement avec le texte de celle-ci. (*« Neue Zürcher Zeitung », du 9 février 1950.*)

Problèmes soulevés par l'application de l'AVS

Cotisations

Prestations de l'Etat en faveur de ses agents, victimes d'accidents ou atteints de maladie

Aux termes de l'article 7, lettre m, RAVS, les prestations accordées par l'employeur au personnel victime d'accident ou atteint de maladie sont délimitées par le délai légal ou contractuel de congé.

En général, le statut des fonctionnaires ne connaît cependant pas le congé. L'article 7, lettre m, RAVS ne peut donc pas fournir une limite appropriée. D'autre part, le statut des fonctionnaires dispose généralement la durée pendant laquelle le traitement est assuré en cas d'accident ou de maladie de l'agent. Il apparaît ainsi judicieux de résoudre le problème par l'application de ces règles. *Font dès lors partie du salaire déterminant les prestations que l'Etat accorde aux agents victimes d'accidents ou atteints de maladie, à titre de traitement, conformément au statut des fonctionnaires en vigueur.* Afin d'assurer l'égalité de traitement entre tous les agents de l'Etat, il est recommandé d'appliquer aussi cette règle à tous les salariés de l'Etat qui ne sont pas soumis au statut des fonctionnaires. Les considérations énoncées à ce sujet dans la note intitulée « La notion du délai de résiliation légal au sens de l'article 7, lettre m, du règlement d'exécution » (Revue 1948, p. 349) sont annulées et remplacées par les présentes.

Rentes

Le droit à la rente des orphelins âgés de 18 à 20 ans

Aux termes des articles 25, 2^e alinéa et 26, 2^e alinéa, LAVS, pour les orphelins qui font un apprentissage ou des études, le droit à la rente dure jusqu'à la fin de l'apprentissage ou des études, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 20 ans révolus. L'article 49, RAVS, précise que seuls les enfants qui, « à l'accomplissement de leur 18^e année », se consacrent à leur formation professionnelle peuvent continuer à bénéficier d'une rente d'orphelin. Or, dans un jugement rendu en la cause E. L., publié à la page 154, le Tribunal fédéral des assurances, après avoir expliqué que cette disposition d'exécution était contraire à la loi, a prononcé qu'un orphelin, qui ne commence son apprentissage ou ses études qu'après 18 ans révolus, a droit à une rente jusqu'à la fin de l'apprentissage ou des études, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 20 ans révolus.

Les directives concernant les rentes doivent donc être modifiées comme suit, sous chiffre 61, 1^{er} alinéa :

aa) Pour les enfants qui, à l'accomplissement de leur 18^e année, font un apprentissage ou des études, le droit à la rente dure jusqu'à la fin de l'apprentissage ou des études, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 20 ans révolus (LAVS, art. 25, al. 2). Si l'apprentissage ou les études ne sont entrepris que postérieurement à l'accomplissement de la 18^e année, le droit à la rente prend naissance dès le début de l'apprentissage ou des études et dure jusqu'à la fin de la formation professionnelle, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 20 ans révolus.

Nous demandons aux caisses de compensation de tenir compte à l'avenir de cette nouvelle pratique.

Organisation

Taxes postales pour les communications du fisc

En application de l'article 22 du règlement d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, les autorités cantonales de l'impôt pour la défense nationale doivent, sur demande, communiquer aux caisses de compensation le revenu provenant d'une activité lucrative des personnes de condition indépendante. Ces communications doivent-elles être affranchies ? L'administration des PTT indique que ces renseignements sont soumis à la taxe ; toutefois ils sont compris dans les envois pour lesquels l'administration fédérale des finances verse chaque année une somme forfaitaire à la poste. Dès lors, pratiquement, les communications du fisc sont franches de port.

Questions soulevées par l'application des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain

*Les apprentis, qui ne reçoivent qu'un salaire en nature,
ont droit aux allocations*

Le 16 mars 1950, la commission fédérale de surveillance en matière d'allocations pour perte de salaire a jugé que les apprentis recevant un salaire en nature peuvent être reconnus comme ayant droit aux allocations, peu importe qu'ils aient plus de 20 ans ou qu'ils n'aient pas encore atteint cet âge. Cette décision, publiée dans le présent numéro, constitue un changement complet de la jurisprudence à l'égard des apprentis recevant un salaire en nature. De même, en particulier, les dispositions de la circulaire n° 132, du 5 mai 1948 sur les apprentis, se trouvent modifiées. Il en résulte une grande simplification en ce sens qu'il n'y a plus lieu de se fonder sur l'âge des apprentis et que le salaire en espèces et en nature doivent être compris dans le salaire déterminant.

Ladite décision confirme également la jurisprudence concernant les membres coactifs de la famille dans l'artisanat, le commerce et l'industrie et dans l'agriculture, qui n'ont pas encore 20 ans et qui ne reçoivent pas de salaire en espèces. Ces personnes sont aussi reconnues comme ayant droit aux allocations.

*Obligation de l'employeur de verser les allocations au-delà de la durée
de l'engagement*

Selon l'article 16, 2^e alinéa, des Instructions obligatoires, l'ancien employeur du militaire reste tenu de verser les allocations lorsque le service militaire est interrompu par un congé ou un licenciement de 14 jours au plus. Cette disposition qui trouvait son application spécialement pendant le service actif, vaut encore aujourd'hui, bien qu'elle ait perdu de son importance pratique dans les conditions actuelles. Mais il apparut cependant que cette disposition devait être appliquée par analogie lorsque l'engagement prend fin quelques jours avant le service militaire et que le militaire n'a pas de nouvelle place avant son entrée au service. Ce principe est applicable notamment pour les recrues et d'autres militaires qui ont devant eux une longue période de service militaire et qui mettent fin à leur engagement quelques jours avant leur entrée au service dans l'intention d'occuper une autre place après le service militaire. Questionné à ce sujet, l'Office fédéral des assurances sociales a répondu que dans de tels cas l'ancien employeur est tenu de verser les allocations, même si avant le service le militaire ne peut justifier les derniers jours précédant le service. Cette solution présente bien des avantages et permet d'éviter notamment le paiement d'allocations par des caisses de compensation qui n'ont aucun rapport avec le militaire, et auxquelles le fait de se procurer le certificat de salaire et l'attestation

relative à la durée de l'engagement cause, le cas échéant, un grand surcroît de travail. Dans l'intérêt d'un bon règlement des paiements, et afin d'éviter des retards dans le versement des allocations pour perte de salaire aux militaires, il y aurait lieu de recommander l'application du principe de l'article 16, 2^e alinéa, des Instructions obligatoires, généralement aux cas dans lesquels le militaire n'a pas travaillé, avant le service militaire, pendant 14 jours au plus.

Calcul du salaire déterminant pour les étudiants ayant terminé leurs études dans des établissements d'instruction supérieure.

Aux termes de l'article 13 bis, 2^e alinéa, des Instructions obligatoires, les étudiants des établissements d'instruction supérieure, qui font du service militaire après avoir terminé leurs études, mais sans avoir exercé une activité professionnelle, sont réputés de condition dépendante. L'allocation pour perte de salaire est calculée sur un gain journalier de 7 francs pour les personnes seules, et de 8 francs pour les militaires mariés. Sont donc applicables les mêmes taux établis, conformément à l'article 8, 3^e alinéa, des Instructions obligatoires, pour les militaires qui ont été occupés moins de quatre semaines au cours des douze mois qui ont précédé leur entrée au service. La commission fédérale de surveillance en matière d'allocations pour perte de salaire a déjà prononcé, dans sa décision du 4 octobre 1945 (Revue 1945, p. 572) que pour les étudiants d'établissements d'instruction supérieure les allocations pour perte de salaire peuvent être calculées sur un salaire plus élevé si l'étudiant peut rendre vraisemblable qu'il aurait eu un gain supérieur si le service militaire ne l'avait pas empêché d'occuper son emploi. Dans le cas que la commission fédérale de surveillance en matière d'allocations pour perte de salaire avait à examiner, l'étudiant aurait pu en fait occuper un emploi déterminé s'il n'était pas entré au service. Récemment le secrétariat de l'Union suisse des médecins à Berne a délivré à de jeunes médecins, qui devaient entrer au service militaire immédiatement après avoir passé leur examen d'Etat, une attestation à l'intention des caisses de compensation, d'après laquelle ils auraient eu la possibilité de faire des remplacements de plusieurs semaines ou encore de plus longue durée. Bien que cette attestation va au-delà de la décision de la CSS, l'Office fédéral des assurances sociales n'a cependant pas recouru, vu que la situation du marché du travail aurait permis en fait à de jeunes médecins de trouver en tout temps un emploi rémunéré selon les taux en usage dans la branche, et que, pour les apprentis, conformément à une prescription expresse en la matière (art. 13 bis, 1^{er} al., IO), on se fonde également sur les salaires du début dans la profession.

Petites informations

La convention franco-suisse relative à l'AVS

Le 24 mars 1950 le Conseil national a accepté, par 115 voix sans opposition, la convention franco-suisse sur l'AVS. Le Conseil des Etats l'ayant également acceptée le 29 mars, rien ne s'oppose à la ratification du côté suisse.

Le rapport du Conseil fédéral sur l'assurance-vieillesse et survivants du 3 février 1950 devant le Conseil national

Dans sa séance de printemps le Conseil national a délibéré, de manière approfondie, sur le rapport du Conseil fédéral. Prirent part aux débats 14 orateurs, qui se déclarèrent, pour la plupart, en faveur du rapport et de l'amélioration partielle, envisagée, de l'AVS.

Après que M. Rubattel, conseiller fédéral, eut annoncé que le Conseil fédéral acceptait le postulat Bratschi du 21 septembre 1949 (Revue, 1949, p. 421), le Conseil national approuva, le 29 mars, le rapport du Conseil fédéral sur l'AVS par 122 voix sans opposition.

Motion Nicole

Le 13 mars 1950, M. le conseiller national Nicole a retiré sa motion du 27 septembre 1949 concernant la modification de la loi fédérale sur l'AVS (Revue, 1949, p. 421).

Motion Iten

La motion Iten (Revue, 1950, p. 19) a été traitée par le Conseil des Etats le 28 mars. M. le conseiller fédéral Rubattel exposa que, lors des délibérations sur la loi, le taux de cotisation de 4% n'avait pas été combattu. La motion entraînerait de profondes modifications dans l'AVS. Si le taux était ramené à 3%, il s'ensuivrait une diminution de recettes de 21 millions, ce qui mettrait en question l'amélioration des rentes provisoires. Il est admis que les personnes de condition indépendante ont peut-être devant elles de moins bonnes années et que, par l'adaptation des conditions économiques, l'AVS perdrait sa stabilité. C'est pourquoi le point 1 de la motion ne peut être accepté. En revanche, le point 2, demandant que la dégression du taux de cotisation commence déjà à partir d'un revenu de 4500 francs, pourrait être accepté comme postulat.

L'auteur de la motion s'est déclaré satisfait de cette solution partielle. Le postulat Iten a été accepté sans opposition par le Conseil national.

Motion Gysler

du 17 mars 1950

« Parallèlement à l'établissement d'un nouveau régime d'allocations pour perte de salaire et perte de gain, et à son incorporation dans la législation ordinaire, il convient aussi de régler le financement du régime des allocations pour perte de gain pendant les services du temps de paix.

En vue d'assurer un financement à longue échéance sans cotisations supplémentaires, le Conseil fédéral est invité à modifier les dispositions de l'arrêté fédéral du

24 mars 1947 portant création de fonds spéciaux provenant des excédents de recettes des fonds centraux de compensation pour perte de salaire et de gain, ainsi que l'article 106 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946. Cette modification devrait prévoir le remboursement au fonds pour la protection des militaires d'un montant de 200 millions de francs. Ce remboursement serait prélevé sur les 400 millions de francs qui, par arrêté fédéral du 24 mars 1947, ont été attribués sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation créés en vertu des dispositions sur les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain afin d'alléger les contributions des pouvoirs publics (art. 106 de la loi fédérale sur l'AVS). »

La double numérotation

Toute personne tenue de cotiser a un numéro d'assuré. Or, deux ou plusieurs assurés peuvent avoir le même numéro d'assuré. C'est le cas entre autres pour les jumeaux, mais aussi pour les personnes de même sexe, ayant la même date de naissance, qui portent le même nom, ou des noms qui rentrent dans le même groupe alphabétique. La Centrale de compensation a, seulement pour la génération transitoire, établi 180 000 de ces doubles numérotations. A la longue, cela devrait conduire à de grandes difficultés. C'est pourquoi ces numérotations doivent être complétées par des numéros d'ordre. La procédure à suivre à cet égard soulève diverses questions. Celles-ci ont été examinées en détail le 24 mars 1950, au cours d'une réunion, présidée par M. P. Binswanger, chef de section, entre l'union des caisses professionnelles, la conférence des caisses cantonales de compensation, la Centrale de compensation et l'office fédéral des assurances sociales. On est arrivé à simplifier la procédure dans le cadre des possibilités. A la même occasion, d'autres questions relatives au certificat d'assurance ont été soulevées et ont fait l'objet de discussions.

Dissolution des caisses de compensation pour allocations familiales des associations professionnelles suisses

Dans le courant de l'année 1949, les caisses de compensation pour allocations familiales ci-après ont cessé leur activité :

1. Caisse de compensation familiale de l'association des brasseries suisses (30 septembre 1949) ;
2. Caisse de compensation familiale de l'industrie suisse des machines et de la métallurgie (31 décembre 1949).

Ces deux caisses furent fondées en 1941. 37 employeurs étaient affiliés à la caisse des brasseries, et 405 à celle de l'industrie des machines et de la métallurgie.* Depuis sa création, celle-ci a versé jusqu'à fin 1948 1 396 523 allocations réglementaires pour enfants, pour un montant total de 12 948 916 francs.** Sur les raisons qui ont conduit à la dissolution de la caisse, le « Schweizerische Arbeitgeberzeitung » du 10 mars 1950 (p. 233 ss.) écrit ce qui suit :

* Cf. « Les caisses de compensation pour allocations familiales des associations professionnelles suisses (Revue 1949, p. 178, ss. et 215).

** 43° rapport annuel pour 1948 de l'association des employeurs de l'industrie suisse des machines et de la métallurgie, p. 93.

« Avec le temps, l'activité de la caisse s'est exercée avec toujours plus de difficulté et a été rendue finalement impossible par le développement de la législation des cantons qui ont introduit d'une manière générale, pour leur territoire, les allocations familiales.

Cinq cantons, Vaud, Genève, Fribourg, Neuchâtel et Lucerne ont généralisé le service des allocations familiales. Chaque canton a réglé de diverses manières le paiement de ces allocations, les taux sont fixés différemment et varient entre 8 et 25 francs. Il en est résulté non seulement des difficultés d'ordre technique administratif, mais il devint impossible qu'une caisse importante maintienne son bon fonctionnement sur le territoire de toute la Suisse. Une caisse ne peut exercer son activité de façon rationnelle que si les conditions du paiement des allocations familiales et le montant de celles-ci sont fixés d'une manière uniforme. »

Nouvelle concernant le personnel

Par suite de son mariage, la gérante de la caisse de compensation de la Société suisse des liquoristes (N^o 45) porte maintenant le nom de M^{me} Katharina Wahl-Zysset. La liste des gérants de caisse (Revue 1949, page 234) doit être rectifiée en conséquence.

Soutien du militaire

N° 667

1. L'abrogation de la première phrase de l'art. 13 bis, 1^{er} al., des Instructions obligatoires, conformément à l'ordonnance N° 63, a mis fin à la restriction suivant laquelle, pour les apprentis, seul le salaire en espèces est déterminant pour le calcul de l'allocation pour perte de salaire et de gain.

2. Les apprentis qui reçoivent un salaire en nature sont, en dérogation aux dispositions de l'AVS en la matière, traités comme les autres travailleurs recevant un salaire en nature, qu'ils aient plus de 20 ans ou qu'ils n'aient pas encore atteint cet âge.

3. Le salaire en nature est réputé élément du salaire et est pris comme base de calcul de l'allocation pour perte de salaire, peu importe que l'apprenti touche exclusivement un salaire en nature ou un salaire en espèces et en nature.

Le militaire, qui est apprenti boucher, recevait de son patron la nourriture et le logement mais non un salaire en espèces. La caisse de compensation a rejeté la demande d'allocation pour perte de salaire par le motif que les apprentis qui ne reçoivent pas de salaire en espèces n'auraient pas droit aux allocations pour perte de salaire, attendu que ces dernières devraient remplacer le salaire en espèces.

La commission d'arbitrage a admis le recours du militaire et lui accorda une allocation pour perte de salaire de 75 centimes par jour. Dans ses considérants, la commission d'arbitrage expose que le militaire n'aurait pas eu droit, sans nul doute, à une allocation pour perte de salaire, conformément à l'art. 13 bis, 1^{er} al., IO (ancienne teneur), vu qu'avant son entrée au service, il a reçu seulement un salaire en nature, et non un salaire en espèces. Toutefois, cette ordonnance a été abrogée par l'ordonnance N° 63, du 26 avril 1948. Pour le calcul de l'allocation pour perte de salaire, ce sont les dispositions de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants qui sont déterminantes. Il résulte des art. 3, 2^e al., lettre d, et 5, LAVS, que pour les apprentis mineurs les cotisations doivent être calculées sur le salaire en espèces, et pour les apprentis majeurs sur le salaire en espèces et en nature. Or, comme pour les apprentis ne touchant qu'un salaire en nature la cotisation d'employeur et de salarié de chacune 2 % ne peut être perçue, l'art. 10, 3^e al., LAVS, dispose que les apprentis qui ne reçoivent pas de salaire en espèces sont considérés comme des personnes sans activité lucrative et ont à payer une cotisation de 1 franc par mois. Mais ces apprentis exercent une activité lucrative et bénéficient d'une contre-prestation sous la forme de salaire en nature. Ils ont été assimilés aux personnes sans activité lucrative unique pour des raisons d'ordre pratique au point de vue des cotisations. Mais cela ne peut avoir pour conséquence la suppression des allocations pour les apprentis, pas plus d'ailleurs que pour les étudiants. La réglementation de l'AVS fixe seulement comment il faut déterminer le salaire en dérogation aux art. 10 et ss., RAVS. En revanche, la commission d'arbitrage ne peut partager l'avis de l'office fédéral des assurances sociales, suivant lequel les apprentis de plus de 20 ans et demi, qui reçoivent un salaire en nature, n'auraient pas droit à l'allocation pour perte de salaire. La cotisation annuelle de 12 francs due à l'AVS par de tels apprentis cor-

respond à un salaire de 300 francs qui est déterminant pour le calcul de l'allocation pour perte de salaire.

Dans son recours interjeté contre la décision de la commission d'arbitrage, la caisse de compensation allègue que, conformément à l'art. 10, 3^e al., LAVS, les apprentis qui ne reçoivent pas de salaire en espèces sont considérés comme des personnes sans activité lucrative. Contrairement à l'avis de la commission d'arbitrage, aucun salaire déterminant n'existe à la base de la cotisation de 1 franc par mois, de sorte qu'il n'est pas juste de partir d'un salaire de 300 francs par année. La caisse estime que le militaire n'a pas droit à une allocation pour perte de salaire.

Dans sa réponse, l'intimé déclare qu'il a d'autant plus besoin de l'allocation qui lui revient qu'il est tombé malade à la fin de son école de sous-officiers, qu'il n'a pu commencer que tardivement un apprentissage et que, par conséquent, il a subi une perte de temps supplémentaire.

La CSS a rejeté le recours de la caisse en se fondant sur les motifs suivants :

1. Jusqu'au 14 mai 1948, s'agissant du droit aux allocations des apprentis recevant exclusivement un salaire en nature, c'était la première phrase de l'art. 13 bis, 1^{er} al., IO, qui était applicable. Dès lors, pour le calcul des allocations pour perte de salaire pour les apprentis, seul le salaire en espèces était déterminant. Si le présent cas devait être tranché d'après cette disposition, l'intimé n'aurait manifestement aucun droit à une allocation. Or cette disposition a été expressément abrogée par l'ordonnance N° 63, du 26 avril 1948, à la date du 15 mai 1948. Comme le militaire n'a accompli son service qu'à partir du 11 avril 1949, la question doit être tranchée selon le nouveau droit.

2. La première phrase, déjà mentionnée, de l'art. 13 bis, 1^{er} al., IO, a été abrogée par l'ordonnance N° 63 (art. 3, lettre a). De plus, par ladite ordonnance, l'art. 14, IO, était modifié en ce sens que, pour le calcul de l'allocation pour perte de salaire en général, c'est le salaire déterminant selon la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, qui doit être pris comme base de calcul.

S'agissant des apprentis, cette loi dispose en son article 3, 2^e al., lettre d, que ceux-ci sont, en tant qu'ils ne touchent pas de salaire en espèces, exemptés de l'obligation de payer des cotisations jusqu'au premier jour du semestre de l'année civile suivant celui où ils ont accompli leur 20^e année. D'autre part, l'art. 5, 3^e al., prescrit que seul le salaire en espèces est considéré comme salaire déterminant pour les apprentis jusqu'au premier jour du semestre de l'année civile faisant suite à l'accomplissement de la 20^e année. D'après l'art. 10, 3^e al., les apprentis qui ne touchent pas de salaire en espèces, ainsi que les étudiants, sont réputés personnes sans activité lucrative et doivent payer une cotisation de 1 franc par mois.

De ces prescriptions, l'office fédéral des assurances sociales a conclu, dans sa circulaire N° 132, du 5 mai 1948, que les apprentis de plus de 20 ans ne touchant pas de salaire en espèces, doivent être considérés, aussi bien dans l'assurance-vieillesse et survivants que dans le régime des allocations pour perte de salaire, comme des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative, et qu'ils ne peuvent être indemnisés. Les apprentis de moins de 20 ans ne recevraient une allocation comme jusqu'ici, en cas de service militaire, que s'ils ont reçu un salaire en espèces avant leur entrée au service et s'ils ont payé sur ce salaire une cotisation selon l'assurance-vieillesse et survivants.

3. Il n'y a pas de doute que les apprentis sont, comme tels, des travailleurs au sens de l'art. 1^{er}, 1^{er} al., ACFS, et que, partant, ils ont droit aux allocations pour

perte de salaire lorsqu'ils accomplissent du service militaire. Jusqu'au 14 mai 1948, seul le salaire en espèces, et non celui en nature, pouvait être pris en considération pour le calcul de leurs allocations. Il y a lieu de se demander si la modification introduite par l'ordonnance N° 63 a l'importance que lui attribue l'Office fédéral des assurances sociales dans la circulaire précitée.

L'ordonnance en question a été prise parce que, après l'entrée en vigueur de l'assurance-vieillesse et survivants, il était résulté des inconvénients du fait que pour le calcul des allocations pour perte de salaire des militaires on appliquait d'autres taux de salaire en nature que ceux de l'AVS, et du fait que les prescriptions relatives au salaire déterminant dans les deux régimes ne concordaient pas exactement. Il se révélait nécessaire d'établir une concordance la plus large possible entre les deux régimes, afin que le salaire déterminant pour les cotisations à payer dans l'AVS puisse être sans autre appliqué également comme salaire déterminant pour le calcul des allocations pour perte de salaire. Cela était possible par le moyen d'une ordonnance du département fédéral de l'économie publique, attendu que le salaire déterminant selon le régime des allocations pour perte de salaire était défini dans une ordonnance du même département (Instructions obligatoires). En revanche, rien ne pouvait être changé à la question de principe du droit aux allocations, vu qu'elle est réglée par le Conseil fédéral. Or ledit régime ne pouvait être modifié, étant donné qu'il aurait fallu un arrêté du Conseil fédéral pris en vertu des pleins pouvoirs. Mais comme l'application des art. 3 et 5, LAVS, au régime en question aurait pour conséquence que des apprentis sans salaire en espèces n'auraient en somme pas droit aux allocations, ces dispositions ne peuvent pas être appliquées au calcul de cette allocation. En effet, après l'abrogation de la première phrase de l'art. 13 bis, 1^{er} al., IO, par l'ordonnance N° 63, les apprentis qui ne reçoivent qu'un salaire en nature, ont également droit à une allocation. Il y a lieu de remarquer à ce propos qu'on voulait non une aggravation, mais plutôt une amélioration de la situation des apprentis par rapport à celle des autres travailleurs lorsque fut introduit l'art. 13 bis dans les Instructions obligatoires. A l'époque où fut édictée cette disposition, il existait encore l'obligation de payer des contributions au titre du régime des allocations pour perte de salaire. Attendu que pour les apprentis, touchant exclusivement un salaire en nature et, par conséquent, pas de salaire en espèces, il n'y a pas de base sur laquelle la cotisation de 2% des salariés pouvait être prélevée, et que l'on ne voulait exiger d'eux ni de leurs parents, qu'ils payent ce montant, le salaire en nature avait été distrait du salaire déterminant pour la fixation des contributions, partant, également pour le droit aux allocations. Après la suppression de l'obligation de payer les contributions, ce motif de ne pas prendre en considération le salaire en nature des apprentis est tombé, de sorte que pour ces derniers, le salaire en nature doit être considéré comme élément du salaire déterminant, comme pour les autres employés et ouvriers. Cette prise en compte générale du salaire en nature est indiquée en raison du fait que la plus grande partie des apprentis reçoivent un salaire en espèces à côté du salaire en nature. Le droit aux allocations des apprentis ne peut être dénié uniquement pour le motif que, pendant le service militaire, ils ne perdent pas de salaire en espèces — ou seulement un faible salaire — car, d'une façon générale, le salaire en nature est considéré comme un élément du salaire déterminant, dont la perte doit de même être compensée, ainsi que cela résulte de l'art. 9, IO, pour la période antérieure au 15 mai 1948, et de l'art. 5, 2^e al., LAVS, pour la période subséquente. Le droit aux allocations des apprentis, qui touchent un salaire en espèces et en nature, ou seulement un salaire en nature, sur la base du salaire plein, ne peut non plus être dénié du seul fait qu'ils ne payent pas les cotisations, selon l'AVS, sur

les prestations totales qu'ils reçoivent. La réglementation de l'AVS, selon laquelle, pour les apprentis âgés de moins de 20 ans et demi recevant un salaire en espèces et en nature, les cotisations d'employeurs et de salariés de chacune 2% sont payées sur le salaire en espèces, et pour les apprentis ne recevant qu'un salaire en nature, il n'est payé aucune cotisation de cette nature, semble tout à fait acceptable pour l'AVS. Mais son application au régime des allocations pour perte de salaire conduirait à des cas pénibles injustifiés. Si l'employeur ne paie pas de cotisations d'employeurs ou de salariés dans l'AVS pour l'apprenti sans salaire en espèces, l'apprenti paie néanmoins lui-même des cotisations comme une personne sans activité lucrative. Dès lors, lui-même ou ses survivants ont le cas échéant droit à la rente. Le fait que les cotisations à payer dans l'AVS sont limitées au salaire en espèces n'influe que sur le montant de la rente mais non sur le droit aux allocations comme tel. L'application de la disposition en question de l'AVS au régime des allocations pour perte de salaire aurait pour conséquence que les apprentis sans salaire en espèces ne pourraient bénéficier des allocations. Cela est d'autant moins justifié que le salaire en espèces des apprentis est souvent plus faible que la valeur du logement et de l'entretien. Spécialement dans les entreprises industrielles, il est de règle que les apprentis ne reçoivent qu'un salaire en espèces pendant la durée de l'apprentissage. Leur allocation est restreinte au maximum de 90% du salaire. En revanche, les apprentis qui reçoivent le logement et l'entretien complet, donc en valeur beaucoup plus que les apprentis touchant un salaire en espèces, ne pourraient obtenir d'allocations en application des dispositions de l'AVS en la matière, ce qui ne serait pas justifié. A cela s'ajoute que les apprentis touchant le salaire en nature et en espèces peuvent bénéficier de l'allocation calculée sur le salaire plein. Cette différence de traitement des apprentis avec salaire en nature par rapport aux apprentis avec salaire en espèces ou avec les deux sortes de salaire peut être éliminée si, d'une façon générale, pour les apprentis, s'agissant du droit aux allocations dans le régime des allocations pour perte de salaire, ce n'est pas seulement le salaire en espèces mais aussi celui en nature qui est compté dans le salaire déterminant, et si les apprentis sont traités sur le même pied que les autres employés et ouvriers.

Le salaire en nature doit être déterminé, conformément à l'art. 14, IO, révisé, d'après les dispositions de l'AVS, de sorte que le jour complet d'entretien doit être estimé à 4 francs. Il appartient donc à la caisse de compensation de fixer et d'acquitter l'allocation revenant à l'intimé, dans le sens indiqué ci-dessus.

(N° 1685 en la cause F.B. du 3 mars 1950.)

Assurance-vieillesse et survivants

A. Cotisations

I. Revenu d'une activité salariée

Exercent une activité lucrative dépendante les vendeurs de billets de loterie dont l'emplacement et le temps de vente, ainsi que le salaire par billet vendu sont déterminés par la société organisatrice de la loterie.

I venditori di biglietti di lotteria, ai quali la società organizzatrice della lotteria fissa il posto e le ore di vendita nonchè il salario per biglietto venduto, esercitano un'attività lucrativa dipendente.

1. Le revenu acquis par les huit personnes dont l'activité principale est la vente de billets de loterie provient-il d'une activité lucrative salariée ou indépendante ? Les articles 5 et 9 LAVS sont applicables pour résoudre cette question et non pas les articles 9 et 10 de l'ordonnance du Département fédéral de l'économie publique du 3 janvier 1948.

2. Les deux notions de « revenu d'une activité lucrative, et d'activité lucrative » ne sont pas des notions ressortissant au droit civil, mais au domaine de l'économie. Elles ne désignent pas des phénomènes que le droit civil doit délimiter (cf. *Blumenstein System des Steuerrechts*, p. 87 ss.) Quand bien même les notions du droit civil ne sont pas capitales à cet égard, l'existence d'un contrat de travail fournit cependant un indice important. Ainsi, les éléments principaux du contrat de travail, savoir le rapport de subordination et le facteur temps, concordent avec ceux de l'activité salariée au sens de la LAVS, de sorte que la rémunération du travail correspond normalement au salaire déterminant en matière d'AVS. L'activité salariée n'est cependant pas liée à l'existence d'un contrat de travail. Etant données les formes variées du contrat de travail, le facteur-temps ne suffit pas toujours pour que l'on puisse juger à quelle sorte de contrat de travail on a affaire. Les limites entre l'activité indépendante et l'activité salariée ne se recouvrent pas avec celles qui séparent les divers contrats de travail, à raison déjà du caractère dispositif du droit des obligations. Lorsqu'on se trouve en présence d'une simultanéité de contrats, de contrats mixtes ou « sui generis », il est indispensable de procéder à l'examen de chaque cas particulier. Il faut en l'espèce se fonder sur l'article 5, alinéa 2, LAVS. Les critères énumérés dans la circulaire N° 20 de l'Office fédéral des assurances sociales servent en tant que directives appropriées à définir l'activité salariée.

3. Il importe peu, dès lors, qu'il y ait en l'espèce un contrat de commission entre la société coopérative de loterie et les 8 vendeurs, ou au contraire un contrat de travail. Il faut bien plutôt examiner à l'aide de la circulaire N° 20 quelle est la nature du revenu acquis par les vendeurs. Il se trouve que l'ensemble des critères indiqués par la circulaire sont réunis. Les vendeurs doivent accomplir leur travail pendant un temps déterminé, ils doivent vendre les billets aux lieux qui leur sont désignés. Ils ont l'obligation de travailler selon certaines instructions : la coopérative fixe la patente, met les étalages et le matériel de publicité à disposition et contrôle les activités accessoires éventuelles des vendeurs. Ceux-ci ne disposent pas du produit de leur travail et ne supportent aucun risque économique. Les billets invendus et le produit de la vente restent propriété de la coopérative. Les vendeurs ne peuvent pas fixer eux-mêmes leur rémunération, car la coopérative fixe le salaire par billet vendu. Les 8 vendeurs de billets sont par conséquent des salariés et la coopérative de loterie a l'obligation, en sa qualité d'employeur, de verser les cotisations et de régler compte avec la caisse de compensation.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause S. Coopérative de loterie, du 14 février 1950. H 342/49.)

Sont salariés les évangélistes qui reçoivent une indemnité régulière et fixe de la communauté religieuse à laquelle ils appartiennent.

Gli evangelisti che ricevono regolarmente un'indennità fissa dalla comunità religiosa cui appartengono, sono salariati.

L'« Association suisse des témoins de Jéhova » occupe des « pionniers » et leur verse une indemnité mensuelle de 100 à 130 francs. L'association conteste avoir la

qualité d'employeur. Elle explique que les versements faits à ces personnes équivalent « à la remise de dons que l'association reçoit de frères dans la foi ». On ne peut se rallier à cette opinion. Ces montants sont versés chaque mois par l'association aux « pionniers », appelés aussi « évangélistes permanents ». Le versement régulier à des dates déterminées marque nettement qu'il s'agit d'un salaire. Les dons sont, au contraire, intermittents et leur montant ne s'exprime pas d'avance en chiffres. Les « pionniers » sont indemnisés directement par l'association, et non par des tiers, frères dans la foi. Il y a rapport de subordination entre eux et l'association. L'association, communauté religieuse, a la qualité d'employeur des « pionniers ». Le cas est tout différent de celui des frères H., jugé par le Tribunal fédéral des assurances.*)

(Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne, en la cause Association des témoins de Jéhova, du 24 octobre 1949. OFAS 5290/49.)

L'indemnité qu'une entreprise de construction verse à ses ouvriers en raison d'une perte de salaire consécutive à une interruption du travail provoquée par les intempéries, n'est pas une prestation de secours, mais fait partie du salaire déterminant. Article 5, alinéa 2, LAVS. Article 6, alinéa 2, lettre c, RAVS.

L'indennità che un'impresa di costruzione versa ai suoi operai per la perdita di salario da loro subita in seguito a interruzione del lavoro dovuta alle sfavorevoli condizioni del tempo non è una prestazione di soccorso ma fa parte del salario determinante. Articolo 5, capoverso 2, LAVS. Articolo 6, capoverso 2, lettera c, OAVS.

L'entreprise de construction Staumauer R.G. paye à ses ouvriers en cas d'interruption du travail provoquée par le mauvais temps, une indemnité de 90 centimes pour un célibataire et de 1 fr. 20 pour un ouvrier marié par heure de travail perdue. Lorsque la caisse de compensation réclama les cotisations paritaires sur ces montants, l'entreprise forma recours. Elle alléguait que l'indemnité n'était pas un salaire, mais une prestation de secours volontairement versée. L'autorité cantonale a rejeté le recours.

Extrait des considérants :

Aux termes de l'article 5, alinéa 2, LAVS, le salaire déterminant comprend aussi, entre autres éléments, « les indemnités de vacances et pour jours fériés et autres prestations analogues ». Il y a entre l'indemnité litigieuse et le contrat de travail un rapport étroit, identique à celui qui existe entre les indemnités de vacances et pour jours fériés et ce même contrat. Seul celui qui est au service de l'entreprise de construction reçoit l'indemnité en question. Ce n'est pas une prestation de secours ; elle n'est en particulier pas une prestation de chômage. Elle ne peut pas être considérée comme une « prestation de secours en cas de chômage » aux termes de l'article 6, alinéa 2, lettre c, RAVS. Car les ouvriers de l'entreprise de construction ne sont pas en chômage lors des interruptions du travail dues aux intempéries. Cela découle déjà du fait que lors de telles périodes ils demeurent généralement au lieu du travail ou dans le voisinage et doivent être prêts à reprendre le travail à tout instant. D'ailleurs, en vertu de l'article 7 RAVS, lettre m, les prestations accordées par l'employeur pour compenser la perte de salaire par suite d'accidents ou de maladie font également partie du salaire déterminant. Cette disposition régit un rapport juridique analogue à bien des égards à celui qui est en litige et peut, par conséquent, être

*) Revue 1949, p. 382.

citée à titre de comparaison. Le Tribunal aboutit à la conclusion que les indemnités pour intempéries, telles qu'elles sont versées en l'espèce, doivent également être prises en compte dans le salaire déterminant.

(Jugement du Tribunal administratif du canton de Berne, en la cause entreprise de construction Staumauer R.G., du 9 janvier 1950. OFAS 182/50.)

II. Revenu d'une activité indépendante

1. Les associés d'une société en nom collectif qui a son siège en Suisse sont tenus à verser les cotisations en qualité de personnes exerçant une activité lucrative indépendante, même s'ils ont leur domicile à l'étranger.

2. L'obligation de payer des cotisations incombant à l'associé d'une société en nom collectif, se règle d'après la situation juridique de l'associé, même si sa position est en fait analogue à celle d'un actionnaire.

1. I soci di una società in nome collettivo, avente la sua sede in Svizzera, sono tenuti a versare le quote quali persone esercitanti un'attività lucrativa indipendente, anche se hanno il loro domicilio all'estero.

2. L'obbligo di pagare le quote che incombe ad un membro di una società in nome collettivo, si giudica secondo la situazione giuridica dell'associato anche se di fatto la sua posizione è analoga a quella di un azionista.

Veuve Marie Y., domiciliée à P. (France), est membre de la société en nom collectif Y. et Cie qui a son siège en Suisse. Dans son acte d'appel, elle demande qu'aucune cotisation ne soit perçue sur son revenu, pour le motif qu'elle n'exerce aucune activité lucrative. Le Tribunal fédéral des assurances a rejeté l'appel.

Extrait des considérants :

Il y a lieu d'appliquer les principes que le Tribunal fédéral des assurances a développés dans ses arrêts Sch. du 13 août, H. du 22 décembre et v. Sch. du 31 décembre 1949 *). Tout associé d'une société en nom collectif supporte les risques de l'entreprise, car il est tenu de tous les engagements de la société solidairement et sur tous ses biens (art. 568 CO). Il participe à l'activité de l'entreprise dès qu'il est en mesure de *prendre part* à la gestion des affaires, soit en donnant des instructions, soit en effectuant des contrôles. Le pouvoir de représentation est sans importance à cet égard. Si un tel pouvoir n'est pas exercé ou fait défaut, il n'est pas dit que l'associé ne collabore pas ; il peut, même en ce cas, avoir une influence décisive sur la marche des affaires, arrêter, par exemple, les ordres principaux. Pour ce motif, le membre d'une société en nom collectif exerce une activité lucrative indépendante. Pareille activité ne suppose pas la présence effective de l'associé au siège de la société, car les moyens modernes de transmission permettent la distribution des ordres à distance. Le membre de la société peut cependant limiter sa collaboration à l'approbation tacite des actes de ses associés. Ce qui est décisif est précisément que l'associé donne à la société sa personnalité économique propre. La caisse de compensation et l'autorité de première instance ont donc déclaré à bon droit Veuve Y. soumise au versement des cotisations. L'appelante avance un argument mal fondé en prétendant que sa position dans l'affaire est plus celle d'un actionnaire que d'un

*) cf. Revue 1949, p. 384 ; 1950, p. 70 et 110.

membre d'une société en nom collectif. L'associé d'une société en nom collectif doit supporter tous les effets juridiques découlant de sa position dans la société.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause M. Y., du 16 février 1950. H 458/1949.)

Exerce une activité lucrative indépendante, le bûcheron-tâcheron qui, contre une rétribution calculée selon la quantité de bois coupé et préparé, opère des coupes de bois pour le compte d'un tiers avec l'aide d'auxiliaires qu'il a lui-même engagés. Articles 5 et 12 LAVS.

Il boscaiolo cottimista che con mano d'opera ausiliaria da lui stesso assunta, eseguisce tagli di boschi per conto di terzi, e riceve una remunerazione calcolata secondo la quantità di legna tagliata e preparata, esercita un'attività lucrativa indipendente. Articoli 5 e 12 LAVS.

Arnold K. est bûcheron-tâcheron. En été 1947, la maison M. & Cie, commerce de bois à W., lui confia des coupes de bois dans la Forêt Noire. Une indemnité de 6 fr. 50 par m³ de bois coupé et préparé fut convenue. La maison prit en outre les primes d'assurance-accidents à sa charge. La caisse de compensation et la commission de recours ont décidé que K. exerce une activité lucrative indépendante et doit régler compte avec la caisse de compensation comme employeur de ses auxiliaires. Le Tribunal fédéral des assurances a rejeté l'appel interjeté contre la décision cantonale.

Extrait des considérants :

1. Les circonstances de chaque cas particulier sont *décisives* lorsqu'on examine la question de savoir si un assuré exerce une activité lucrative indépendante ou salariée. La circulaire N° 20 de l'Office fédéral des assurances sociales donne les critères du départ entre l'activité lucrative indépendante (art. 9 LAVS) et l'activité salariée (art. 5 LAVS). Aux termes de cette circulaire, il faut conclure à l'existence d'une activité salariée lorsque l'assuré est tenu d'accomplir le travail qui lui est confié selon certaines instructions, ne supporte pas lui-même le risque économique et ne peut pas fixer lui-même la rémunération du travail.

2. Le travail fourni par K. au service de la maison M. & Cie ne peut pas immédiatement être rangé parmi l'un des deux groupes d'activités. Ainsi le fait que la maison a donné certaines instructions (désignation des arbres à abattre et du lieu de livraison) et qu'elle a payé les primes d'assurance-accidents pour les ouvriers de l'équipe de tâcherons occupés à l'étranger, plaide plutôt en faveur d'une activité salariée. Toutefois, le pouvoir de la maison commettante de donner des instructions, quel qu'il puisse être, n'élimine pas l'hypothèse d'une activité indépendante, car l'indépendance complète ne se rencontre guère. Il faudrait bien plutôt qu'il y ait un rapport caractéristique de subordination. Or K. a joui d'une large indépendance. Il a travaillé comme tâcheron et entrepreneur qui procède ici et là à des coupes de bois avec des auxiliaires, à l'époque indiquée et dans la Forêt Noire. Sa situation à l'égard des collaborateurs était celle d'un chef indépendant. Celle-ci est apparue nettement par la suite : K. a engagé ses ouvriers selon son gré, il en a déterminé le nombre et a, en partie, librement disposé du produit du travail, en déduisant de leurs salaires un montant qui lui parut approprié, à titre d'indemnité pour les outils qu'il leur avait remis. Il pouvait également organiser et diriger librement le travail, la maison ne contrôlant que la quantité de bois livré. K. a donc supporté un certain

risque économique, car il devait veiller, en donnant lui-même des instructions, qu'il n'y ait point de pertes. Il a admis que son entreprise à la tâche dans la Forêt Noire avait été d'un mauvais rapport. Il n'y avait donc pas un lien de dépendance économique entre lui et la maison qui lui avait confié les travaux. Les critères de l'activité lucrative indépendante sont prépondérants.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause A. K., du 14 février 1950. H 320/1949.)

Revenu agricole de communautés héréditaires. Si seule une partie des membres de la communauté travaille sur le domaine de l'hoirie (alors que les autres membres habitent au dehors, mais retirent des prestations en nature du domaine), il convient de mettre une part, égale au salaire local usuel, au crédit des premiers. Le solde du revenu agricole, qui subsiste après déduction de cette première attribution, et le capital investi doivent être répartis entre tous les membres de l'hoirie.

Reddito agricolo delle comunioni ereditarie. Se solo una parte dei membri della comunione lavora nell'azienda agricola (mentre gli altri abitano altrove ma ricavano prestazioni in natura dall'azienda), si deve accreditare ai primi un'aliquota pari al salario in uso nella regione. Il saldo del reddito agricolo risultante dopo deduzione di siffatti accrediti e il capitale investito devono essere ripartiti tra tutti i coeredi.

Fritz et Ernest K., qui forment une communauté héréditaire avec leur mère et huit frères et sœurs, administrent le domaine A. de l'hoirie. Le domaine est en la propriété commune de tous les enfants. La moitié de la succession est grevée d'un usufruit au profit de la mère. Lors de la taxation des impôts cantonaux 1947/1948, la fortune de l'hoirie a été attribuée pour moitié à la mère, le solde étant réparti à raison d'un dixième pour chacun des frères et sœurs. Le revenu agricole de 5365 fr. qui subsistait après déduction des salaires de Fritz et d'Ernest K., calculés selon l'usage local, fut en revanche attribué, à raison d'un tiers, à Fritz et à Ernest K., et à leur mère. La caisse de compensation, se fondant sur la communication de l'administration cantonale des impôts, fixa pour Fritz K. la cotisation 1948 à 208 francs et, pour Ernest K., à 192 francs. Sur ces entrefaites, les deux frères formèrent recours et alléguèrent ce qui suit:

Il est injuste qu'ils soient tenus de payer la cotisation sur la totalité du revenu agricole, pour tous les frères et sœurs, alors que la fortune est partagée et que la déduction de l'intérêt à 4,5% a été calculée sur la dixième partie de la fortune. Il faut aussi considérer le revenu des frères et sœurs. Ainsi, en 1947, une sœur a vécu à la ferme avec 4 enfants; d'autres frères et sœurs ont reçu des biens en nature. Le revenu, à l'instar de la fortune, doit être réparti entre les frères et sœurs, l'excédent du revenu attribué aux recourants fait partie du gain de l'activité lucrative indépendante (dans la mesure où il dépasse l'intérêt à 4,5% du capital propre). La moitié du capital propre de 47 000 francs investi dans l'entreprise, se répartit par parts égales entre les dix enfants, de sorte qu'il s'élève à 2350 francs pour chacun des recourants.

(Jugement de la commission de recours du canton de Lucerne, en la cause F. et E. K., du 29 septembre 1949. OFAS 4958/49.)

Estimation du revenu agricole par la caisse de compensation. Les taux de rendement par journée de travail d'homme au sens de l'article 26, alinéa 2, RAVS, ne sont applicables qu'aux entreprises dont le revenu annuel est inférieur à 3000/2000 francs.

Valutazione del reddito agricolo da parte della cassa di compensazione. Le aliquote di rendimento per giornata di lavoro d'uomo previste nell'articolo 26, capoverso 2, OAVS, sono applicabili unicamente alle aziende il cui reddito annuo è inferiore a 3000/2000 franchi.

Le revenu agricole est généralement estimé d'après la méthode dite du revenu social. La caisse de compensation peut toutefois, si des motifs pratiques l'y conduisent, appliquer d'autres méthodes d'estimation, par exemple l'estimation du rendement indiquée par l'article 26, alinéa 2, RAVS, « par journée de travail d'homme ». En l'espèce, le taux de ce rendement, fixé à 10 fr. 50 par jour, ressort d'un rapport d'expert fondé et convaincant du bureau de statistique du canton de Berne. Ce taux dépasse néanmoins les montants indiqués par l'article 26, alinéa 2, RAVS. Les chiffres retenus par le règlement d'exécution concernent de toutes petites entreprises agricoles, dont le rendement est si minime, qu'il n'est pas estimé lors de la perception de l'impôt pour la défense nationale. S'agissant d'entreprises plus grandes — celle de G. comprend 530 ares de terres cultivées et 330 ares de forêts — un taux plus élevé doit être appliqué. Le taux de 10 fr. 50 paraît approprié, s'il est entendu comme rendement *net* du travail, dont il ne faut déduire ni les frais généraux de l'entreprise, ni l'intérêt du capital propre, ces articles étant déjà pris en compte dans la méthode d'estimation (cf. les considérations du rapport d'expert).

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause E. G., du 28 février 1950. H 452/1949.)

III. Perception des cotisations

L'obligation de verser les cotisations paritaires existe quelle que soit la date à laquelle la caisse a invité l'employeur à opérer le règlement des comptes. Article 14, alinéa 1, LAVS. Articles 34 et 35, RAVS.

L'obbligo di versare le quote di datore di lavoro e quelle di salariato esiste indipendentemente dal momento in cui la Cassa di compensazione ha invitato il datore di lavoro a regolare i conti. Articolo 14, capoverso 1, LAVS. Articoli 34 e 35 OAVS.

Par décision de taxation d'office pour 1948, prise le 26 juillet 1949, la caisse de compensation réclama à l'agriculteur K. 208 francs, cotisation paritaire égale à 4% des salaires. K. recourut en ce qui concerne les cotisations dues pour le valet V. ; il alléguait les motifs suivants : La caisse de compensation n'avait remis les « feuilles de décompte » que le 2 février 1949. Ce jour-là, V. n'était plus au service du recourant. La commission a rejeté la demande.

Extrait des considérants :

La caisse de compensation ne conteste pas n'avoir remis les cartes de salaires et de cotisations qu'au début 1949. Cette remise tardive est regrettable, mais ne libère pas K. de l'obligation de verser les cotisations. Les cotisations paritaires sont dues de par la loi (art. 14, al. 1, LAVS). Le moment auquel le débiteur a été invité par la caisse de compensation à régler les comptes importe peu. Les cartes de salaires et de cotisations ont pour seul but de faciliter à l'employeur le calcul des cotisations et

à la caisse la vérification de ce calcul. Les créances de cotisations se prescrivent en outre par cinq ans (art. 16 LAVS).

(Jugement du Tribunal cantonal argovien, en la cause A. K., du 6 octobre 1949. OFAS 5085/49.)

B. Rentes

I. Droit à la rente

Le droit à la rente d'orphelin prend naissance même si l'intéressé entre en apprentissage après l'âge de 18 ans révolus.

Il diritto alla rendita per orfani nasce anche se l'interessato incomincia il tirocinio dopo il compimento di 18 anni.

Dame veuve L. a demandé qu'une rente d'orphelin soit versée à sa fille née le 8 juin 1930. Cette dernière avait commencé, le 1^{er} septembre 1948, un apprentissage de couturière pour dames, devant durer deux ans et demi. La caisse de compensation rejeta cette demande en raison du fait que la jeune fille n'était entrée en apprentissage qu'après 18 ans révolus. La commission cantonale, en revanche, admit le recours de Dame L. contre cette décision et constata qu'aux termes de l'article 25, alinéa 2, LAVS, il n'est pas nécessaire que l'apprentissage ait commencé déjà au moment où s'accomplit la dix-huitième année. L'OFAS interjeta appel contre ce prononcé, en invoquant l'article 49, alinéa 1, RAVS, qui, selon lui, exprime l'intention du législateur. Le Tribunal fédéral des assurances a rejeté l'appel.

Extrait des considérants :

Aux termes de l'article 25, alinéa 2, 1^{re} phrase, LAVS, le droit à la rente d'orphelin simple s'éteint, en règle générale, par l'accomplissement de la dix-huitième année. La deuxième phrase dispose que, pour les enfants qui « font un apprentissage », le droit à la rente dure jusqu'à la fin de l'apprentissage, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 20 ans révolus. Cette prescription a manifestement pour but d'encourager la formation professionnelle. Le message relevait à ce sujet (p. 48) que le principe du droit à la rente jusqu'à 20 ans révolus pour les orphelins qui font un apprentissage, introduit déjà dans le régime transitoire, serait maintenu dans l'assurance. On satisfaisait ainsi des vœux légitimes et cela d'autant plus qu'on avait l'intention de donner à l'apprentissage, dans le règlement d'exécution, une définition très large englobant toute espèce de préparation à la profession future. Le régime transitoire (art. 4 de l'ACF du 9 octobre 1945) ne limitait toutefois pas le droit à la rente aux seuls orphelins déjà en apprentissage au moment où ils accomplissaient leur dix-huitième année. Bien mieux, pour les orphelins faisant un apprentissage ou des études secondaires ou universitaires, ce droit durait « jusqu'à la fin de leur apprentissage ou de leurs études, mais au plus tard jusqu'à l'âge de 20 ans révolus ». D'autre part, les considérations exprimées dans le message faisaient prévoir, par rapport à la situation donnée du régime transitoire, une extension plutôt qu'une restriction du cercle des orphelins bénéficiaires de rentes. En outre, les délibérations des Chambres ne fournissent aucun indice permettant de conclure qu'on ait envisagé de réduire ce cercle. Ainsi, le rapporteur allemand déduisait du texte de la loi que la rente serait versée jusqu'à l'âge de 20 ans, si l'orphelin se trouvait encore en apprentissage. Le rapporteur français et le porte-parole du Conseil fédéral s'exprimèrent dans le même sens.

Il faut ainsi simplement conclure de l'article 25, alinéa 2, LAVS, que la limite d'âge normale de 18 ans ne joue pas pour les enfants se trouvant en apprentissage. C'est de cette manière en tous cas que l'on se conforme le mieux à la ratio legis, telle qu'elle est définie dans le message, et qui est d'encourager, par l'octroi de rentes jusqu'à l'âge de 20 ans, l'instruction professionnelle des orphelins qui n'ont pas encore terminé la leur. Si, toutefois, on ne voulait accorder des rentes qu'aux enfants déjà entrés en apprentissage au moment où ils accomplissent leur dix-huitième année, on créerait des injustices car la nécessité sociale de l'octroi de rentes existe dans la même mesure à l'égard des orphelins auxquels ne s'offre que tardivement l'occasion d'entrer en apprentissage ; ce retard résulte même souvent de circonstances aggravant encore leur situation. La vie, dans sa complexité, offre en ce domaine les possibilités les plus diverses d'ordre personnel, économique ou touchant à la santé ; pensons seulement que l'orphelin peut être malade, qu'il doit peut-être travailler momentanément à la maison ou aider financièrement les siens ; songeons encore à l'éventualité que la place lui convenant le mieux ne soit pas encore libre ou simplement aux difficultés qu'il peut avoir de trouver une telle place, etc. De l'examen médical, tel qu'il est même prescrit pour certains genres de métiers, il apparaîtra souvent indiqué ou nécessaire, du fait que l'intéressé est faible de constitution, de différer le début de son apprentissage. On ne saurait, en outre, perdre de vue qu'en maints endroits l'entrée en apprentissage est subordonnée à la condition que le jeune homme ou la jeune fille soit âgé de 18 ans révolus.

On ne peut dès lors interpréter raisonnablement le principe juridique susmentionné qu'en ce sens, qu'un droit à la rente prend naissance aussi lorsque l'orphelin ne commence son apprentissage qu'après l'âge de 18 ans révolus ; en effet une telle interprétation se justifie objectivement, seule elle donne au texte légal un sens raisonnable et peut éviter la naissance répétée de cas pénibles.

L'OFAS s'est fondé sur l'article 49, alinéa 1, LAVS, aux termes duquel le droit à la rente n'est accordé jusqu'à l'âge de 20 ans qu'aux enfants qui « à l'accomplissement de leur 18^e année » fréquentent un établissement d'instruction ou consacrent leur temps à leur formation professionnelle.

Il faut admettre toutefois que ce texte du règlement se révèle trop étroit. A défaut d'une invitation expresse de la loi à légiférer dans ce sens, il n'était pas possible d'introduire dans le règlement d'exécution édicté en vertu de l'article 154, alinéa 2, LAVS, une restriction, quant au texte, au sens et au but, du principe juridique ressortant de l'article 25, alinéa 2, LAVS. On ne saurait surtout admettre que le législateur ait voulu exclure de la jouissance d'une rente jusqu'à l'âge de 20 ans révolus, les orphelins qui, ensuite de circonstances particulièrement défavorables, ne peuvent entrer en apprentissage qu'après 18 ans.

Il ressort de ce qui précède qu'en l'espèce le droit à la rente ne dépend nullement du fait que l'apprentissage ait commencé le 8 juin ou le 1^{er} septembre 1948 ; la fille de la recourante a droit à la rente entière, dès le moment où elle est entrée en apprentissage.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause E. L. du 17 janvier 1950. H 328/49.)

II. Rentes transitoires

La société de secours du personnel de l'administration générale de la Confédération n'est pas une institution ayant exclusivement un but d'utilité publique. Les prestations périodiques qu'elle verse doivent, selon l'article 56, lettre c, RAVS, être prises en compte comme revenu.*)

La società di soccorso del personale dell'amministrazione generale della Confederazione non è un'istituzione che persegue esclusivamente scopi di utilità pubblica. Le prestazioni periodiche da essa versate devono essere computate giusta l'articolo 56, lettera c, OAVS, come reddito. (ATFA, en la causa A. Thommen, cit. 4, 2, 50

Lorsque le revenu subit une importante diminution au cours de l'année, il faut calculer la rente due pour le reste de l'année sur la base de la nouvelle situation (changement de jurisprudence). Article 59, alinéa 3, RAVS **).

Se il reddito subisce una diminuzione importante nel corso dell'anno, debesi calcolare la rendita dovuta per il resto dell'anno in base alla nuova situazione (cambiamento di giurisprudenza). Articolo 59, capoverso 1, RAVS.

L. K. a gagné du 1^{er} janvier au 11 juin 1949, en qualité d'ouvrier, une somme totale de 3400 francs ; il fut ensuite congédié. Il bénéficie depuis lors d'une rente mensuelle de 50 francs servie par la caisse-vieillesse de l'entreprise qui l'employait. Le 29 juin 1949, il demanda à toucher une rente transitoire. La caisse de compensation refusa, en raison du fait que son revenu total acquis en 1949 dépassait la limite de besoin fixée à 2000 francs. La commission cantonale de recours décida en revanche — contrairement à la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances — que ce n'est pas le revenu réalisé durant l'année civile entière qui est déterminant pour calculer la rente, mais seulement le revenu restant encore après la cessation du travail. Elle accorda au requérant une rente de vieillesse entière dès le 1^{er} juillet 1949. L'OFAS a attaqué cette décision en relevant qu'il interjetait appel uniquement pour assurer une application uniforme des prescriptions légales mais non pas en raison des considérants retenus par le prononcé cantonal, considérants qu'il approuvait. Le Tribunal fédéral des assurances a rejeté l'appel, notamment pour les motifs suivants :

Aux termes de l'article 59, alinéa 1, RAVS, est en règle générale déterminant pour le calcul de la rente, le revenu obtenu au cours de l'année civile précédente. Des exceptions à cette règle sont prévues aux alinéas 2 et 3. Or, dans le jugement rendu le 2 mai 1949 en la cause A. S. (Revue 1949, p. 436), le Tribunal fédéral des assurances a prononcé que, même dans les cas spéciaux prévus aux alinéas 2 et 3, n'entraient en considération que des rentes annuelles calculées sur la base du revenu total réalisé durant l'année civile entière.

Cette jurisprudence perd de vue, toutefois, que la situation financière et de revenu d'un requérant est susceptible de se modifier considérablement non seulement à la fin d'une année civile mais encore au cours de celle-ci. Dans ces cas également, il est indispensable d'avoir « une réglementation souple et pouvant en tout temps s'adapt-

*) cf. Revue 1949, page 125.

**) cf. Revue 1949, pp. 436 et 474.

ter à la nouvelle situation » ainsi que l'a dit le Conseil fédéral dans son message (p. 68). Aux termes de l'article 59, alinéa 3, RAVS, lors de chaque diminution importante du revenu ou de la fortune de l'ayant-droit, la rente doit être déterminée, « sur la base de la nouvelle situation de l'intéressé ». Dans l'arrêt rendu le 5 octobre 1949 en la cause A. M. (Revue 1949, p. 474), le Tribunal fédéral a exposé, il est vrai, que c'est également en se basant sur le revenu réalisé durant l'année civile entière qu'il y a lieu de juger si, par rapport à l'année précédente, le revenu a subi une diminution ou une augmentation importante, au sens de l'article 59, alinéa 3. Toutefois, en raison du fait que le texte de la disposition d'exécution met expressément l'accent sur la « nouvelle situation » cette manière de voir n'est plus soutenable. En outre, une réglementation différant selon qu'il s'agit d'une révision ou d'une première fixation de rente ne se justifie pas.

En vertu de l'article 42, alinéa 1, LAVS, tous les ressortissants suisses, remplissant par ailleurs les autres conditions, ont droit à une rente transitoire « si le revenu annuel, compte tenu pour une part équitable de leur fortune » n'atteint pas la limite de besoin annuelle. On ne saurait déduire de cette disposition qu'il ne faille entendre par « revenu annuel » que le revenu d'une année civile. Lorsque c'est une année civile ou un semestre qui est déterminant, la loi le dit d'ordinaire expressément (cf. art. 21, 22, 30 et 32 LAVS). Il faut dès lors entendre par revenu annuel au sens de l'article 42 LAVS non seulement le produit du travail d'une année civile précise, mais encore le revenu réalisé en une année, c'est-à-dire en 12 mois consécutifs. La disposition d'exécution suivant laquelle, en cas de changement important au cours de l'année, il faut se fonder sur la nouvelle situation, ne contredit donc nullement le texte de la loi. Il y a lieu de se baser sur le revenu annuel futur et, après y avoir éventuellement ajouté la part de la fortune à prendre en compte, de le comparer à la limite de besoin annuelle. La rente doit être fixée, il est vrai, pour une année, soit pour les douze mois qui suivent le moment où le revenu s'est modifié ; cependant, pour éviter l'apparition de délais d'échéance différents, elle ne doit être accordée que jusqu'à la fin de l'année courante. En d'autres termes, il faut calculer la rente pour 12 mois sur la base de la nouvelle situation, mais la réduire proportionnellement au temps restant à courir jusqu'à la fin de l'année civile. Or, si c'est uniquement en vue d'une réglementation uniforme que la rente n'est accordée que jusqu'à la fin de l'année civile, les articles 42, alinéa 2 et 43, alinéa 2, LAVS ne s'opposent nullement à une telle manière de procéder. Du reste la loi connaît une série de cas où les rentes ne sont pas versées pour une année civile entière (cf. art. 21, alinéa 1, 23, alinéa 3, 25, alinéa 2 et 26, alinéa 1, LAVS).

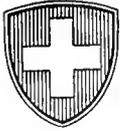
L'arrêt rendu en la cause A. S. avait relevé que cette solution entraînait une injustice par le fait qu'un requérant, n'ayant réalisé durant l'année qu'un petit revenu, resterait, éventuellement, sans toucher de rente pendant plusieurs mois, alors qu'un autre, ayant par exemple acquis durant le premier semestre un revenu très élevé, aurait droit, sans égard au montant de ce revenu, à une rente maximum durant le deuxième semestre. Cet ayant-droit serait par conséquent favorisé par rapport à un contemporain qui, ayant réalisé le même revenu que lui, mais d'une façon régulière au cours de l'année, n'aurait cependant pas droit à la rente. Les conséquences résultant de cette inégalité seraient toutefois moins graves que les désavantages causés par le mode de calcul appliqué jusqu'ici, qui contredit le principe de besoin. En se basant exclusivement sur l'année civile, on arriverait à ce résultat qu'un requérant, ayant cessé son activité lucrative à fin décembre, toucherait une rente transitoire dès janvier suivant, alors que celui qui aurait cessé son activité au cours du premier semestre, ne recevrait, éventuellement durant plus d'une demi-année, aucune rente

ou qu'une rente réduite, en dépit d'un état de besoin manifeste. Si un requérant ne gagnait plus en janvier et février que 500 francs par mois et qu'il cessât ensuite son activité, il toucherait une rente de besoin pour ces deux premiers mois durant lesquels le besoin n'existait pas, alors qu'un autre, ayant réalisé ce revenu mensuel du début au milieu de l'année, ne recevrait aucune rente durant encore des mois. On pourrait dire théoriquement, il est vrai, que la partie du revenu réalisé durant la première partie de l'année civile et dépassant la limite de besoin, aurait dû être mise de côté pour accroître le montant disponible au moment où le besoin se ferait sentir. Toutefois, d'une part, les limites de revenu sont fixées trop bas pour justifier une telle prise en compte du revenu du travail, d'autre part, l'expérience montre que les frais d'existence sont plus élevés tant que s'exerce l'activité lucrative ; on ne saurait raisonnablement exiger d'une personne qui travaille qu'elle réduise déjà son train de vie en prévision d'une future réduction importante que devra subir son revenu ensuite de la cessation volontaire ou forcée de son activité lucrative (cf. Arrêt de la Commission fédérale de recours, du 17 octobre 1946, en la cause Bär, Revue 1946, p. 680). Il y a par conséquent fort peu de risques qu'un requérant, jouissant d'un bon revenu durant le premier semestre, vienne à être privilégié dans une mesure injustifiée ; et les craintes que l'on pouvait avoir à ce propos ne peuvent plus guère subsister.

Il ressort de cet exposé que le mode de calcul pratiqué jusqu'ici comporte d'importants inconvénients, même si, dans tel ou tel cas, il est susceptible d'avoir un résultat plus favorable pour le requérant. Il serait toutefois difficile de trouver une solution qui tienne compte d'une manière convenable de toutes les possibilités. Dans ces conditions, il faut donner la préférence au mode de calcul qui respecte le principe du besoin. Si le besoin se fait sentir dans le courant de l'année, ce principe veut que la rente soit disponible pour faire face aux nécessités dès l'événement provoquant le besoin, soit dès le mois suivant, mais en tous cas pas à partir seulement du premier jour de la prochaine année civile. D'autre part, le principe du besoin s'oppose aux versements de rentes rétroactifs pour la période durant laquelle l'intéressé, n'étant pas dans le besoin du fait de ses ressources suffisantes, n'avait pas droit à la rente.

En l'espèce, le requérant a gagné, du 1^{er} janvier au 11 juin 1949, au total 3400 francs. La limite de besoin ayant été nettement dépassée durant cette période, aucune rente ne peut lui être accordée pour ce laps de temps. Depuis le 11 juin 1949, L. K. ne reçoit plus de la caisse-vieillesse de la maison qui l'employait qu'une rente mensuelle de 50 francs. Le fait que son revenu annuel futur s'élève à 600 francs autorise donc le versement d'une rente entière du 1^{er} juillet à la fin de l'année.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause L. K., du 13 mars 1950. H 560/49).



Revue à l'intention des caisses de compensation

N° 5 Mai 1950

Rédaction : Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, Berne. Tél. 61 28 58

Expédition : Office central fédéral des imprimés et du matériel, Berne.

Abonnement : 12 francs par an; le numéro: 1 fr. 20; le numéro double: 2 fr. 40.
Paraît chaque mois.

Sommaire : Extrait du rapport de gestion du Conseil fédéral pour 1949 (p. 159). Les législations cantonales relatives aux caisses de compensation pour allocations familiales (p. 163). Les assurances sociales en Allemagne occidentale (p. 170). Problèmes soulevés par l'application de l'AVS (p. 178). Petites informations (p. 180). Jurisprudence: Assurance-vieillesse et survivants (p. 182).

Extrait du rapport de gestion du Conseil fédéral pour 1949

I. Assurance-vieillesse et survivants

Remarques préliminaires. — Au cours de l'année, on a exprimé de divers côtés le désir d'être renseigné de façon détaillée sur l'assurance-vieillesse et survivants; rappelons, en particulier, à ce propos, l'interpellation de M. Klöti, député au Conseil des Etats, du 25 octobre 1949. Pour répondre à ce vœu, nous avons l'intention, d'une part, de donner dans nos rapports de gestion une certaine extension au chapitre relatif à l'assurance-vieillesse et survivants et, d'autre part, quand le besoin s'en fera sentir, de présenter des rapports spéciaux sur cette assurance. Le 27 janvier dernier, donnant suite à un postulat de la commission chargée d'examiner la convention conclue entre la Suisse et l'Italie en matière d'assurances sociales, nous avons adressé aux Chambres un rapport détaillé sur les expériences faites jusqu'ici dans le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants et les conclusions qu'on peut en tirer. Nous estimons pouvoir, de ce fait, ne pas en dire plus dans le présent rapport que dans celui de l'an dernier, renvoyant pour les détails à notre rapport spécial.

1. Généralités. — Durant sa seconde année d'existence, l'assurance-vieillesse et survivants s'est affermie à tous égards. Les difficultés de mise en train qui, en 1948, avaient entravé sur divers points le fonctionnement de l'assurance, ont été en majeure partie surmontées. Des problèmes nouveaux ont cependant surgi en 1949 puisque c'est durant cet exercice que, pour la première fois, on a versé des rentes ordinaires et inscrit les cotisations dans les comptes individuels; ces problèmes, eux aussi, ont pu être résolus pour la plupart. Désormais, les organes de l'assurance-vieillesse et survivants

pourront vouer leurs efforts à l'amélioration et à la simplification du fonctionnement de l'assurance.

2. *Législation.* — Nous avons, le 28 janvier 1949, édicté une ordonnance d'exécution de l'arrêté fédéral concernant l'emploi des ressources prélevées sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation et attribuées à l'assurance-vieillesse et survivants. Le 23 décembre 1949, nous avons pris un arrêté complétant à titre temporaire l'ordonnance du 14 mai 1948 qui concerne l'assurance-vieillesse et survivants facultative des ressortissants suisses résidant à l'étranger (cours de conversion du montant de la cotisation).

Comme ordonnances du département, il faut mentionner celle qui concerne les subsides du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants accordés aux caisses de compensation pour l'année 1948 en raison de leurs frais d'administration (18 mars), celle qui est relative à l'obligation de verser les cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants et d'établir le décompte des personnes travaillant dans l'industrie de la broderie (21 juin), et celle qui concerne les mesures en vue de créer de nouvelles caisses de compensation et de transformer des caisses de compensation existantes (31 octobre).

Le Conseil fédéral a approuvé les cinq dernières lois cantonales d'introduction ; neuf ordonnances, règlements et arrêtés de Conseils d'Etat cantonaux ont été approuvés par le département.

3. *Organisation.* — Au cours de l'exercice, trois associations fondatrices ont décidé de dissoudre leur caisse de compensation professionnelle ; le Conseil fédéral a pris connaissance, en les approuvant, de ces dissolutions. Le département avait dû ordonner, auparavant, que l'une desdites caisses fût gérée par un commissaire, conformément à l'article 180 du règlement d'exécution de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Deux des caisses de compensation entrées en liquidation ont déjà cessé leur activité.

Une institution d'assurance au sens des articles 75 et suivants de la loi fédérale a été reconnue. Une demande de reconnaissance était pendante à la fin de l'année.

Vingt-trois bureaux de revision, externes ou internes, dont demandé à être autorisés à fonctionner. Dix-sept demandes ont été admises provisoirement et six rejetées.

Se fondant sur une autorisation donnée à titre définitif par le département ou à titre provisoire par l'office, ou conformément à l'article 10 de l'ordonnance d'exécution de l'arrêté fédéral concernant l'emploi des ressources prélevées sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation et attribuées à l'assurance-vieillesse et survivants (du 28 janvier 1949), seize cantons ont confié à leur caisse de compensation, outre l'application de l'assurance-vieillesse et survivants, d'autres tâches encore. Dans quatorze cantons, les caisses gèrent l'aide complémentaire à la vieillesse, fédérale et cantonale ; dans quatre cantons, un service des allocations fa-

miliales et, dans un canton, un service des vacances payées leur est adjoint.

Les caisses de compensation professionnelles sont chargées, elles aussi, d'autres tâches encore que celles qui leur incombent en matière d'assurance-vieillesse et survivants. Vingt-deux d'entre elles gèrent des caisses familiales, des caisses pour indemnités pour vacances et jours fériés, des caisses-maladie.

4. *Surveillance.* — Comme la plupart des questions avaient été réglées en 1948, l'office a pu se borner, durant l'exercice, à rédiger six circulaires adressées aux caisses de compensation et des directives à l'intention des administrations de l'impôt pour la défense nationale relatives à la communication aux caisses de compensation du revenu net provenant de l'exercice d'une activité lucrative indépendante. En outre, de nombreuses communications ont été faites aux caisses. Quatre cours ont été organisés pour renseigner les bureaux de revision sur leurs tâches.

Le contrôle courant a comporté, en particulier, l'examen des décisions sur recours cantonales et celui des rapports relatifs à 207 revisions de caisses, 389 revisions d'agences, et 9330 contrôles des employeurs. 11 000 décisions de caisses portant sur la réduction des cotisations de personnes de condition indépendante, 804 décisions dispensant de la restitution de rentes indûment touchées et environ 1100 cas dans lesquels les cotisations avaient dû être déclarées irrécouvrables ont été examinés. La gestion de diverses caisses de compensation a été l'objet d'un contrôle.

La commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants a siégé deux fois. Il y a eu, en outre, trois séances de sous-commissions.

5. *Contentieux.* — Nous avons approuvé les cinq dernières lois cantonales de procédure concernant les différends relatifs à l'assurance-vieillesse qui nous ont été soumises. Les autorités de recours cantonales ont statué sur 6239 recours contre des décisions des caisses de compensation. 533 décisions ont été déferées au Tribunal fédéral des assurances, dont 119 par l'office. Dans 310 autres cas de recours, l'office a adressé au Tribunal fédéral des assurances un préavis, ou s'est déclaré intervenant.

L'office a pris connaissance de 69 jugements pénaux cantonaux en matière d'assurance-vieillesse et survivants.

6. *Conventions internationales.* — Des conventions internationales au sens des articles 18 et 40 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants ont été conclues avec l'Italie (4 avril) et avec la France (9 juillet). La convention conclue avec l'Italie a été approuvée par les Chambres les 21 septembre et 25 octobre 1949. Quant à la convention avec la France, nous l'avons soumise aux Chambres le 10 janvier 1950. En octobre 1949, des négociations ont eu lieu avec l'Autriche ; l'accord s'étant fait sur tous les points importants, la convention sera probablement signée au cours du premier semestre de 1950.

La Suisse a pris part à la Conférence internationale qui a eu lieu en novembre et décembre et qui avait pour but de régler, de façon spéciale, les conditions de travail et la sécurité sociale des bateliers rhénans.

7. *Prestations supplémentaires aux vieillards et aux survivants.* — L'arrêt fédéral du 8 octobre 1948 concernant l'emploi des ressources prélevées sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation et attribuées à l'assurance-vieillesse et survivants n'a été appliqué que dès 1949, de sorte que, pour le moment, les données en la matière sont relativement peu nombreuses. On peut cependant affirmer que le but de cet arrêté, qui est d'atténuer certaines rigueurs, a été atteint dans de nombreux cas et que l'organisation de l'aide s'est en général révélée judicieuse. Nous donnerons de plus amples détails à ce sujet dans notre message relatif au maintien des prestations supplémentaires aux vieillards et aux survivants après le 31 décembre 1950, date à laquelle l'arrêt susmentionné arrive à expiration.

L'office a dû examiner 25 lois cantonales d'introduction et les directives des comités cantonaux de la fondation pour la vieillesse et de la fondation pour la jeunesse. A la fin de 1949, tous ces textes étaient approuvés.

II. *Soutien des militaires*

1. *Généralités.* — Le paiement des allocations pour perte de salaire et de gain et des allocations aux étudiants, paiement confié aux caisses de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants, n'a donné lieu, en 1949, pour ainsi dire à aucune difficulté. Des allocations ont été versées pour la somme de 35 millions de francs en nombre rond.

2. *Dissolution des caisses de compensation pour militaires.* — Les caisses de compensation pour militaires constituées conformément aux régimes des allocations pour perte de salaire et de gain sont dissoutes après règlement des questions que pose la liquidation.

Durant l'exercice, 35 caisses de compensation pour militaires ont pu être dissoutes, de sorte que, jusqu'ici, sur les 100 caisses autrefois existantes, 43 ont été dissoutes, dont cinq caisses de compensation de la Confédération et de cantons et 38 caisses d'associations. Il est prévu de dissoudre toutes les autres caisses au cours de l'année 1950.

3. *Contentieux.* — Les commissions fédérales de surveillance des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, qui constituent des tribunaux administratifs spéciaux de seconde et dernière instance pour les deux régimes en question, le régime des allocations pour service militaire aux étudiants et le régime des allocations aux agriculteurs (allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne) ont statué, en 1949, sur 90 recours, dont 17 formés par l'office. Pour les autres recours, l'office a adressé aux commissions des préavis.

4. *Préparation d'une loi fédérale sur la compensation du salaire ou du gain perdu par suite de service militaire.* — L'office a poursuivi ses travaux préparatoires relatifs à une loi fédérale devant remplacer les arrêtés, pris en vertu de nos pouvoirs extraordinaires, sur lesquels reposent encore à

l'heure actuelle les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain et des allocations pour service militaire aux étudiants. En revanche, pour diverses raisons, la commission d'experts chargée de l'élaboration de cette loi n'a pu continuer ses travaux ; elle les reprendra en 1950 et, si possible, les mènera à terme.

III. Protection de la famille

L'arrêté fédéral du 20 juin 1947 réglant le service d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne arrivait à expiration le 31 décembre 1949. Il fut remplacé par l'arrêté fédéral du 22 juin 1949 réglant le service d'allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne. Aucune opposition n'ayant été faite pendant le délai légal, nous avons pu, le 20 octobre 1949, fixer au 1^{er} janvier 1950 la date d'entrée en vigueur de cet arrêté. Nous avons édicté un règlement d'exécution le 29 novembre 1949.

Durant l'année 1949 (décembre non compris), des allocations pour 4,94 millions de francs en nombre rond (en 1948 : 4,06 millions de francs) ont été versées aux travailleurs agricoles ; les allocations aux paysans de la montagne se sont élevées à 4,3 millions de francs en nombre rond (en 1948 : 4,28 millions de francs).

Les législations cantonales relatives aux caisses de compensation pour allocations familiales

A. Historique

Le canton de *Vaud* a été le premier à rendre obligatoire le versement d'allocations familiales aux salariés. Il le fit par la loi du 26 mai 1943 élaboré à la suite de la motion Baudat, motion qui demandait que l'on créât le plus rapidement possible une ou plusieurs caisses de compensation assurant le versement des allocations familiales et accordant des prêts au mariage. La motion Baudat ayant été acceptée à l'unanimité par le Grand conseil, le 18 décembre 1940, le Conseil d'Etat chargea le Département de l'agriculture, de l'industrie et du commerce de préparer un projet de loi ; le département soumit divers projets à une grande commission d'examen constituée de représentants du canton, des communes, de l'Eglise nationale, des milieux économiques, etc. La commission, à une forte majorité, recommanda d'élaborer la loi en se fondant sur l'avant-projet S (salariés) qui prévoyait le versement d'allocations familiales seulement aux salariés (personnel de maison non compris) ; tous les employeurs, à l'exception de ceux qui occupaient du personnel de maison, devaient être tenus de verser à leurs ouvriers et employés des allocations pour enfants et de s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales ; on envisageait, en outre, une caisse cantonale de compensation à laquelle se rattacheraient les employeurs non affiliés à une caisse privée.

Des objections d'ordre juridique furent formulées à l'égard de l'avant-projet S ; on craignait que l'obligation imposée directement aux employeurs de verser des allocations familiales à leur personnel ne fût considérée comme une ingérence, contraire à la constitution, dans le domaine du droit civil fédéral. Aussi le projet fut-il modifié en conséquence avant d'être soumis, le 6 novembre 1942, par le Conseil d'Etat au Grand conseil *). Celui-ci l'accepta, le 26 mai 1943, après y avoir apporté quelques modifications. La loi du 26 mai 1943 créant une caisse d'allocations familiales entra en vigueur le 1^{er} août 1943 ; c'est-à-dire que la perception des cotisations commença à cette date, les allocations pour enfants n'étant cependant versées qu'à partir du 1^{er} octobre 1943.

Le Département du commerce et de l'industrie du canton de Genève publia en été 1943 un avant-projet de loi rendant obligatoire le versement d'allocations familiales aux salariés. Cet avant-projet était issu des délibérations d'une commission extraparlamentaire qui étudiait le problème depuis le printemps. Il existait déjà à l'époque, dans le canton, 29 caisses de compensation professionnelles auxquelles environ 1360 employeurs étaient affiliés. En outre, de nombreux employeurs versaient directement à leur personnel des allocations familiales. Sur 100 enfants, 77 étaient au bénéfice d'allocations.

L'avant-projet s'inspirait, pour l'essentiel, des dispositions de la loi vaudoise du 26 mai 1943 et du régime des allocations pour perte de salaire. Il prévoyait l'obligation pour tout employeur de s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales ; seuls les employeurs étaient tenus de payer des cotisations. L'allocation pour enfant se montait à 10 francs par mois ou par 200 heures de travail. Une caisse cantonale, personne morale de droit public, à laquelle devraient se rattacher les employeurs non affiliés à une caisse privée, était prévue. Sur quelques points, cependant, l'avant-projet innovait. Ainsi, l'allocation était accordée, non pas dès le second enfant seulement mais dès le premier enfant ; pour avoir droit aux allocations, il fallait être établi dans le canton depuis trois ans (chiffre modifié dans la suite), et non depuis dix ans ; les frères et sœurs de moins de 18 ans à la charge du salarié étaient assimilés aux enfants donnant droit aux allocations ; enfin, étaient exemptés de l'obligation de s'affilier à la caisse cantonale, non seulement les employeurs faisant partie d'une caisse privée, mais également ceux qui versaient à leur personnel des allocations pour enfant au moins égales aux montants minimums prévus dans la loi.

Au cours des délibérations de la commission et du Grand conseil, l'avant-projet de l'été 1943 subit de nombreuses et importantes modifications. La loi, adoptée le 12 février 1944, entra en vigueur le 22 mars 1944. Les employeurs assujettis qui n'avaient pas encore adhéré à cette date à une caisse de compensation pour allocations familiales durent le faire dans les quatre mois suivants. Ceux qui, au 22 juillet 1944, n'étaient pas membres d'une

*) Voir exposé des motifs de l'automne 1942.

caisse professionnelle ou interprofessionnelle, furent affiliés d'office à la caisse cantonale. Le droit à l'allocation naquit le 1^{er} septembre 1944.

Le canton de *Fribourg* versa des allocations familiales au personnel de l'Etat dès 1916. En 1929, le Conseil d'Etat prit un arrêté aux termes duquel les travaux publics n'étaient confiés qu'aux entrepreneurs signataires du contrat collectif de travail de l'industrie du bâtiment. Ce contrat collectif, qui prévoyait la création d'une caisse de compensation pour allocations familiales, reçut, en 1942, force obligatoire générale, de sorte que tous les employeurs de l'industrie du bâtiment durent s'affilier à ladite caisse. Dans d'autres professions, comme aussi dans nombre d'entreprises, il y avait déjà des caisses de compensation pour allocations familiales. Il était donc tout indiqué de rendre obligatoire le paiement d'allocations familiales aux salariés en suivant l'exemple des cantons de Vaud et de Genève. Par son message du 13 novembre 1944, le Conseil d'Etat soumit au Grand conseil un projet de loi qui, modifié sur quelques points, fut adopté le 14 février 1945.

C'est le 10 janvier 1944 que le Grand conseil du canton de *Neuchâtel* accepta à l'unanimité la motion Lambelet demandant que le versement d'allocations familiales fût rendu obligatoire. Depuis 1938, déjà, le canton de Neuchâtel versait des allocations familiales au personnel de l'Etat ; durant les années suivantes, le nombre des branches professionnelles dans lesquelles on payait des allocations familiales conformément à des contrats collectifs de travail s'était sans cesse accru. D'après une enquête faite en mars 1944, 635 employeurs occupant en nombre rond 15 000 salariés versaient des allocations familiales pour 6350 enfants. Il y avait cependant plus de 12 000 enfants qui ne bénéficiaient pas encore d'allocations.

Le 14 janvier 1944, le Conseil d'Etat nomma une commission chargée d'étudier la question du versement obligatoire d'allocations familiales. Le projet de loi sur les allocations familiales, que le Conseil d'Etat présenta au Grand conseil par message du 1^{er} février 1945, tenait compte dans une large mesure des propositions de la majorité de la commission. Il reprenait pour l'essentiel les dispositions des lois sur les allocations familiales des cantons de Vaud et Genève, mais fixait le délai d'attente à un an (au lieu de 10 ans dans le canton de Vaud et de 2 ans dans le canton de Genève). Comme les législateurs vaudois et genevois, le Conseil d'Etat puis la commission du Grand conseil chargée d'examiner le projet renoncèrent à prévoir une caisse cantonale de surcompensation, non sans regretter que pareille caisse ne pût être créée pour lors *).

Le projet du Conseil d'Etat, modifié par la commission susmentionnée, fut adopté par le Grand conseil le 18 avril 1945.

Le Grand conseil du canton de *Lucerne* s'occupa à diverses reprises de la question du paiement d'allocations familiales par des caisses de compen-

*) Cf. Rapport du Conseil d'Etat au Grand conseil à l'appui d'un projet de loi sur les allocations familiales, du 1^{er} février 1945, p. 7 ; rapport de la commission chargée de l'examen du projet de loi sur les allocations familiales du 27 mars 1945, p. 7 s.

sation. Ainsi, il accepta, le 30 novembre 1930, la motion Wick et le 4 février 1941, la motion Galliker, qui demandaient toutes deux qu'on légiférât en matière d'allocations pour enfants. En outre, le 8 novembre 1943, le Grand conseil prit acte, en l'approuvant, du rapport du Conseil d'Etat du 22 février 1943 relatif aux mesures à arrêter en faveur de la famille, rapport prévoyant en particulier une loi sur les caisses de compensation pour allocations familiales.

Par message du 15 novembre 1944, le Conseil d'Etat soumit au Grand conseil un projet de loi sur les caisses de compensation pour allocations familiales aux salariés qui, après avoir été modifié sur quelques points, fut adopté le 16 mai 1945.

Comme les autres cantons, celui de Lucerne dut renoncer à instituer des allocations familiales pour les personnes de condition indépendante, car ces personnes eussent eu des charges trop lourdes à supporter. Le Conseil d'Etat estima, d'autre part, qu'il n'était pas possible, sur le plan cantonal, de « compléter la compensation entre entreprises par une compensation interprofessionnelle » parce qu'en général, le territoire d'un canton est trop petit, du point de vue économique, et sa population trop homogène pour permettre sur le plan cantonal une utile compensation interprofessionnelle. Le gouvernement relevait en outre qu'un fonds central de compensation cantonal créerait de grandes difficultés aux caisses de compensation déjà existantes exerçant leur activité dans toute la Suisse. Pour ces raisons, le Conseil d'Etat était d'avis qu'il faudrait, en matière de surcompensation, chercher une solution sur le plan fédéral. Contrairement à l'avis du Conseil d'Etat, on inséra toutefois dans la loi, sur la proposition de la commission du Grand conseil, des dispositions concernant la création d'un fonds cantonal de compensation.

Les cotisations furent perçues dès le 1^{er} juin 1946, et les premières allocations pour enfant versées dès le mois de juillet 1946.

Les lois cantonales sur les caisses de compensation pour allocations familiales ne contiennent que les dispositions essentielles en la matière. De nombreux arrêtés et ordonnances d'exécution règlent d'autres questions importantes ; ils ont été modifiés et complétés à diverses reprises. Voici la liste des textes actuellement en vigueur :

1. *Vaud* :

- Loi du 26 mai 1943 créant une caisse d'allocations familiales = LVD.
- Arrêté du 28 juillet 1943 relatif à l'application de la loi du 26 mai 1943 créant une caisse d'allocations familiales = AVD
 - modifié par
 - arrêté du Conseil d'Etat du 29 décembre 1944,
 - arrêté du Conseil d'Etat du 29 juin 1945,
 - arrêté du Conseil d'Etat du 30 décembre 1947,
 - arrêté du Conseil d'Etat du 11 juin 1948.
- Arrêté du 28 avril 1944 autorisant le directeur de la Caisse générale d'allocations familiales à infliger des amendes d'ordre.

2. Genève :

- Loi du 12 février 1944 sur les allocations familiales en faveur des salariés = LGE
- modifiée par
 - loi du 27 octobre 1945,
 - loi du 7 mai 1947,
 - loi du 29 novembre 1947,
 - loi du 18 juin 1949.
- Règlement d'exécution de la loi du 12 février 1944 sur les allocations familiales en faveur des salariés, du 17 juin 1944 = RGE
- modifié par l'arrêté du 23 mai 1947/10 février 1948 portant adjonction au règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales en faveur des salariés.

3. Fribourg :

- Loi du 14 février 1945 créant en faveur des salariés une caisse cantonale de compensation pour allocations familiales = LFR
- modifiée par
 - loi du 5 décembre 1947,
 - loi du 24 novembre 1949.
- Arrêté d'exécution de la loi du 14 février 1945 créant en faveur des salariés une caisse de compensation pour allocations familiales, du 27 janvier 1948 = AFR.
- Règlement de la caisse cantonale de compensation pour allocations familiales, du 24 août 1945.
- Arrêté du 12 février 1946 relatif aux prestations de la caisse cantonale de compensation pour allocations familiales et aux cotisations à verser à cette caisse.
- Règlement du fonds cantonal de compensation pour allocations familiales, du 27 janvier 1948.

4. Neuchâtel :

- Loi du 18 avril 1945 sur les allocations familiales = LNE.
- Règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales, du 14 novembre 1945 = RNE
- modifié par
 - arrêté du 18 avril 1947 concernant le paiement d'allocations familiales aux salariés qui n'ont pas accompli un mois de travail payé,
 - arrêté du 12 mars 1948,
 - arrêté du 18 janvier 1949.
- Règlement de la caisse cantonale de compensation pour allocations familiales, du 23 novembre 1945
- modifié par
 - arrêté du 17 septembre 1948.

- Règlement des commissions d'arbitrage et de la commission cantonale de recours en matière d'allocations familiales, du 22 janvier 1946.

5. Lucerne :

- Loi du 16 mai 1945 sur les caisses de compensation pour allocations familiales aux salariés = LLU.
- Règlement d'exécution de la loi sur les caisses de compensation pour allocations familiales aux salariés, du 12 février 1948 = RLU.
- Règlement de la caisse de compensation pour allocations familiales du canton de Lucerne et du fonds cantonal de compensation, du 12 février 1948.
- Règlement de la commission cantonale d'arbitrage en matière d'allocations familiales, du 8 avril 1946.
- Arrêté fixant la cotisation due par les membres de la caisse cantonale de compensation et le montant de l'allocation pour enfant, du 23 mai 1946.
- Arrêté créant une caisse de compensation pour allocations familiales en faveur du personnel de l'Etat, du 19 août 1946.
- Arrêté du 19 juillet 1948 assujettissant les employeurs de personnel de maison aux dispositions sur les caisses de compensation pour allocations familiales.
- Arrêté du 27 décembre 1949 fixant le nouveau montant des allocations pour enfant versées par la caisse de compensation du canton de Lucerne.

B. Assujettissement.

L'employeur assujetti doit s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales et verser à celle-ci des cotisations. Ce n'est que si son employeur est assujetti que le salarié est au bénéfice des allocations familiales (cf. ci-dessous lettre D, chiffre III).

En principe sont assujettis aux lois cantonales tous les employeurs qui occupent des salariés dans le canton et y ont un établissement, un siège ou une succursale. Toutes les lois cantonales assujettissent également les employeurs qui ont un établissement dans le canton tout en n'y étant pas domiciliés (art. 3 LVD ; art. 1^{er} LFR ; art. 2, 1^{er} al. LNE ; § 1, 1^{er} al. LLU). Genève va encore plus loin, et oblige même les employeurs établis en Suisse hors du territoire genevois, mais qui occupent en permanence dans le canton de Genève des salariés, qui y sont domiciliés, à adhérer, à raison de ces salariés, à une caisse de compensation pour allocations familiales et à verser à celle-ci des cotisations (art. 1^{er}, 1^{er} al., LGE, teneur du 29 novembre 1947). On peut se demander, cependant, si, ce faisant, Genève n'empiète pas sur la souveraineté fiscale des autres cantons.

Dans tous les cantons, à l'exception de Lucerne, les employeurs de personnel de maison *féminin* ne sont pas assujettis. En voici la raison : Ledit personnel n'étant en général pas marié et ne pouvant de ce fait devenir

bénéficiaire des allocations pour enfants, on ne saurait exiger des employeurs qu'ils paient en sa faveur des cotisations (art. 1^{er}, 3^e al., LGE, teneur du 27 octobre 1945 ; art. 2, 3^e al., LFR ; art. 2, 2^e al., lettre b, LNE).

A Lucerne, les employeurs de personnel de maison féminin n'étaient pas non plus assujettis, à l'origine. Après l'entrée en vigueur de l'AVS, il fallut cependant procéder à leur assujettissement, afin de faciliter la remise des décomptes, en commun, pour les cotisations de l'AVS et celles des caisses de compensation pour allocations familiales. Dans le canton de Vaud, non seulement les employeurs de personnel de maison féminin ont été libérés de l'obligation de s'affilier à une caisse, mais encore les employeurs de personnel de maison *masculin*, parce que ces employeurs n'exercent pas une activité lucrative, au sens de l'art. 3 de la loi (art. 4 AVD).

II. Entreprises et exploitations assujetties

Les lois cantonales n'assujettissent pas les *administrations et institutions fédérales* (art. 3 LFR ; art. 2, 2^e al., lettre a, LNE). Lucerne libère également de l'obligation de s'affilier à une caisse le Tribunal fédéral des assurances et la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (§ 1, 2^e al., LLU) ; enfin, Genève déclare non assujettis les institutions et organismes internationaux jouissant de l'immunité diplomatique (art. 1^{er}, 2^e al., LGE).

A Fribourg, le Conseil d'Etat est autorisé à exonérer du paiement de la contribution les institutions de bienfaisance. Jusqu'à ce jour, il n'a fait usage de cette possibilité que dans huit cas. Les institutions ainsi exonérées du paiement de la contribution restent cependant soumises à la loi, et leur personnel a droit, le cas échéant, aux allocations familiales (art. 17 bis LFR). Suivant la pratique des caisses de compensation pour allocations familiales du canton de Lucerne, les institutions de bienfaisance ne sont pas soumises à la loi, et leur personnel n'a par conséquent aucun droit à des allocations familiales. A Neuchâtel, la question a été réglée différemment : les caisses peuvent, sur demande, réduire les contributions des institutions de bienfaisance ; ce faisant, elles doivent tenir compte, chaque fois, de la situation financière de l'institution (art. 5 de l'arrêté du Conseil d'Etat du 12 mars 1948).

Dans la plupart des lois cantonales, la notion d'exploitation ou d'entreprise n'est pas définie. Lucerne seulement prévoit qu'il y a exploitation ou entreprise lorsque, même pendant une durée limitée, une activité artisanale ou commerciale est exercée (§ 14 RLU). Le législateur avait en vue avant tout les succursales et les exploitations doubles des sociétés ayant leur siège principal hors du canton. Doivent être également considérés comme entreprises ou exploitations les chantiers (construction de routes, de ponts, etc.) dans le canton de Lucerne des entreprises ayant leur siège hors du canton. Ne sont pas assujettis à la loi les artisans établis hors du canton qui exécutent dans le canton un ouvrage de moindre importance. (Informations de la caisse cantonale pour allocations familiales (n° 2), du 30 novembre 1946).

Les assurances sociales en Allemagne occidentale et en particulier l'assurance contre les conséquences économiques de la vieillesse et du décès.

I. EVOLUTION HISTORIQUE

La législation établie par Bismark en matière d'assurances sociales a fixé, vers la fin du XIX^e siècle, les bases des assurances sociales allemandes actuelles. En 1911, les lois existantes sur les assurances sociales, déjà considérablement modifiées et complétées depuis Bismark, ont été réunies dans la « *Reichsversicherungsordnung* » (RVO), du 19 juillet 1911, qui constitue, aujourd'hui encore, la pierre angulaire des assurances sociales allemandes. La RVO comprend :

l'assurance-maladie,

l'assurance-accidents (artisanat, commerce et industrie, agriculture et navigation maritime),

l'assurance-invalidité (vieillesse et survivants).

En complément, d'autres lois furent édictées pendant la même année : la loi sur l'assurance des employés, du 20 décembre 1911, et après la première guerre mondiale, en vue de la protection économique des ouvriers mineurs, la « *Reichsknappschaftsgesetz* », du 23 juin 1923 (loi sur l'assurance des mineurs).

La première guerre mondiale et la grave crise économique au commencement des années trente avaient gravement ébranlé les bases financières des assurances sociales du Reich. Le maintien de toute l'œuvre des assurances sociales allemandes paraissait être mis en question. La loi d'assainissement de 1933 (*Sanierungsgesetz*), la *Aufbaugesetz* de 1934 et la *Rentenausbaugesetz* de 1937, sur lesquelles on ne peut entrer en détail ici, servirent au rétablissement des assurances. Relevons toutefois que la « *Rentenausbaugesetz* » a fourni les bases d'une assistance-vieillesse générale du peuple allemand, le « *Selbstversicherungsrecht* » étant introduit pour tous les ressortissants allemands jusqu'à l'âge de 40 ans.

Peu avant — et surtout pendant — la seconde guerre mondiale, les questions relatives aux assurances sociales ont été réglées le plus souvent seulement par des ordonnances, au lieu de l'être par des lois. Les lois et les ordonnances du temps de guerre ne laissent pas apparaître de plans d'ensemble, mais seulement quelques tendances générales. Elles portent le sceau des mesures extraordinaires conditionnées par la guerre. D'une part, elles tendent à simplifier l'appareil administratif par suite du manque considérable de main-d'œuvre qualifiée (simplification du droit concernant les cotisations et les prestations); d'autre part, elles apportent une amélioration générale aux prestations d'assurance, notamment — et cela dans l'intérêt de la conduite de la guerre — en faveur des travailleurs dans les mines ;

elles prévoient enfin des allègements en faveur des militaires, des invalides, des veuves et des orphelins de guerre.

Nous ne pouvons revenir ici en détail sur ces lois et ordonnances du temps de guerre. Nous y reviendrons par la suite, si c'est nécessaire. D'ailleurs beaucoup de leurs dispositions ne sont plus en vigueur aujourd'hui.

Trois événements sont d'une importance fondamentale pour le développement des assurances sociales après la deuxième guerre mondiale : le partage de l'Allemagne en quatre zones d'occupation, la perte de toutes les réserves (les réserves des assurances sociales ont été employées pour financer la guerre) et la dévaluation de la monnaie allemande. Les lois et ordonnances édictées dans les diverses zones d'occupation tendent toutes au même but, à savoir le *rétablissement à tout prix des assurances sociales*. Pour atteindre ce but, les prestations furent réduites, les allègements introduits pendant la guerre supprimés, les cotisations en partie relevées, et on exigea des Länder des subventions plus élevées.

Dans les zones occidentales, rien n'a été changé à la structure des assurances sociales allemandes. En revanche, dans la zone orientale, dont nous ne nous occuperons pas, la structure des assurances sociales a été modifiée de fond en comble, en ce sens que les assurances sociales ont été unifiées, c'est-à-dire qu'une seule institution a été érigée pour toutes les branches d'assurance.

En vertu de la *loi fondamentale (Grundgesetz) pour la République fédérale allemande du 23 mai 1949*, il appartient à l'Etat fédéral de légiférer en matière d'assurances sociales. Cela signifie que les Länder possèdent la compétence de régler les questions dans ce domaine, aussi longtemps que l'Etat fédéral ne le fait pas lui-même. Si l'Etat fédéral légifère, le droit du « Bund » l'emporte sur le droit des Länder. A cet égard la première loi valable pour tout le territoire de la République qui a été édictée en 1949 est la *loi sur l'adaptation des prestations des assurances sociales aux salaires et aux prix modifiés et sur leur garantie financière, du 17 juin 1949*, en abrégé, « *Sozialversicherungsanpassungsgesetz* ».

Cette loi réalise une nouvelle adaptation de l'assurance-invalidité à l'assurance des employés et ouvriers ; elle prévoit un relèvement des cotisations, un relèvement des rentes par l'octroi d'allocations et une nouvelle réglementation concernant le financement.

II. Les caractéristiques de l'assurance-rentes allemande.

Nous nous bornerons à décrire les deux branches principales de l'assurance-rentes, soit :

l'assurance-invalidité (ass. inv.) = assurance-rentes des ouvriers ;

l'assurance des employés (ass. empl.) = assurance-rentes des employés.

En revanche, nous ne traiterons pas de l'assurance des mineurs (= assurance-rentes des mineurs).

La « *Aufbaugesetz* » de 1934 et la loi d'adaptation de 1949 surtout ont unifié en grande partie l'assurance-invalidité et celle des employés, de

sorte que nous pouvons examiner les deux branches d'assurance simultanément.

a) *Le cercle des assurés.*

aa) *Assurance obligatoire* : En principe sont *obligatoirement assurées toutes les personnes travaillant à l'intérieur du pays contre rémunération, en qualité d'ouvriers ou d'employés, dans l'industrie, dans les mines, économie forestière et agricole, artisanat, commerce et économie domestique.* Concernant la distinction à faire entre les ouvriers et employés, la loi d'assurance-invalidité et assurance employés contient une longue énumération dont il ne peut être question ici.

Les *ouvriers* sont soumis à l'assurance sans égard à leur revenu et à leur âge, tandis que les *employés* ne le sont que si leur *revenu annuel* ne dépasse pas 7200 DM, et s'ils n'ont pas encore accompli leur 60^e année au moment où ils occupent un emploi assujéti à l'assurance.

Avec le temps, *certaines groupements de personnes indépendantes* — dont les conditions économiques ne se distinguent pas de manière essentielle de celles des personnes de condition dépendante — furent incorporés dans *l'assurance des employés.* Ainsi les instituteurs et éducateurs qui n'ont pas d'employés à leur service, les artistes, les musiciens, les sages-femmes, les infirmiers, etc.

Enfin les artisans sont assurés obligatoirement par une loi spéciale, conformément à l'assurance des employés. Il est à noter que la limite de revenus de 7200 DM n'est pas applicable aux artisans.

Les personnes travaillant dans les *entreprises publiques* et dans *l'administration* sont *libérées de l'assurance*, s'il existe pour elles une institution de prévoyance de valeur à peu près égale à l'assurance-invalidité ; de plus, sont en principe exemptées de l'assurance les personnes travaillant sans rémunération ou occupées pour un temps court et passager.

bb) *Assurance facultative* :

Assurance spontanée : Depuis 1938, les *ressortissants allemands*, non soumis à l'assurance obligatoire, *peuvent s'assurer facultativement* dans le *pays* ou à *l'étranger* jusqu'à l'âge de 40 ans.

Continuation de l'assurance : Celui qui quitte un emploi soumis à l'assurance obligatoire, et qui prouve avoir payé des *cotisations* pendant au moins *six mois* au titre de l'assurance obligatoire, peut *continuer volontairement* l'assurance, ou la *renouveler* plus tard. Les *étrangers* ont également le droit de continuer de s'assurer.

cc) *Assurance plus élevée* :

La loi accorde à l'assuré la faculté de s'assurer pour une prestation plus élevée, c'est-à-dire que l'assuré peut payer des cotisations

d'après un revenu plus élevé que le revenu effectif. Dans ce cas, l'employeur n'est tenu de payer des cotisations plus élevées que s'il a accepté cette forme d'assurance.

En résumé, on peut dire que, en Allemagne,

— *sont assurés obligatoirement* :

tous les ouvriers, sans égard à leur revenu et à leur âge,

les employés, si leur revenu annuel ne dépasse pas 7200 DM,

les artisans, sans égard à leur revenu annuel,

certaines groupements de personnes de condition indépendante tels que les instituteurs, éducateurs, musiciens, artistes, infirmiers indépendants, si leurs revenus ne dépassent pas 7200 DM ;

— *ne sont pas assurés obligatoirement* :

les personnes de condition indépendante,

les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative ;

— *peuvent s'assurer facultativement* :

tous les ressortissants allemands, à l'intérieur du pays ou à l'étranger, non soumis à l'assurance obligatoire jusqu'à l'âge de 40 ans ;

— *peuvent continuer de s'assurer volontairement* :

toutes les personnes — allemandes ou étrangères — qui quittent un emploi assujéti à l'assurance obligatoire, si elles ont payé au moins pendant six mois des cotisations au titre de l'assurance obligatoire. La continuation de l'assurance peut se faire aussi en cas de séjour à l'étranger.

Caractère des assurances sociales allemandes : D'après le cercle des assurés, les assurances sociales allemandes sont des *assurances de classes*. Ce principe a été toutefois mis en brèche par l'introduction de l'assurance facultative.

b) *Cotisations.*

Depuis l'entrée en vigueur de la « Aufbaugesetz » de l'année 1934, les employeurs et les salariés paient des cotisations égales dans l'assurance-invalidité et dans l'assurance des employés.

Dans l'assurance facultative (assurance spontanée et assurance continuée), c'est évidemment l'assuré qui acquitte seul le montant total.

Jusqu'en 1942, la perception des cotisations se faisait d'après les classes de salaires et de contributions. C'est ainsi que pour l'assurance-invalidité, il y avait neuf classes ordinaires de cotisations et une dixième classe pour l'assurance facultative, tandis que pour l'assurance des employés, il était prévu sept classes ordinaires et trois classes de cotisations pour l'assurance facultative. Les majorations étaient déterminées d'après les classes de cotisations.

Deux ordonnances, édictées en 1941 et 1942, sur la simplification des déductions de salaires ont modifié profondément le système de cotisations. Dans l'assurance obligatoire les classes de salaires et de cotisations ont été

supprimées, et à leur place, on a introduit les cotisations calculées sur un taux en pour cent. De cette manière prirent fin également les anciennes majorations ; la majoration est actuellement calculée d'après un pourcentage, fixé par la loi, du revenu déterminant. Dans l'assurance facultative et l'assurance obligatoire des personnes de condition indépendante, les classes de salaires et de cotisations continuent d'exister, ainsi que les majorations graduées selon les classes de cotisations.

Montant des cotisations :

Depuis la loi d'adaptation de 1949, le taux de cotisations dans l'assurance-invalidité et dans l'assurance des employés est uniformément de 10 %, et qui est, par moitié, à la charge de l'employeur et de l'ouvrier.

La procédure en matière de cotisations :

Depuis la deuxième ordonnance sur la simplification de la déduction sur le salaire, de 1942, les cotisations sont payées dans l'assurance de rentes conjointement avec celles de l'assurance-maladie et de l'assurance-chômage. L'employeur paie la somme globale en espèces à la caisse-maladie compétente, laquelle verse aux autres assureurs intéressés les montants qui leur reviennent.

Dans l'assurance facultative, les cotisations continuent d'être payées au moyen de timbres.

Pour clore le chapitre concernant les cotisations, donnons encore un court aperçu sur les cotisations globales versées dans les assurances sociales avant et après la loi d'adaptation :

	Charge en %			
	<i>employés et ouvriers</i>		<i>employeurs</i>	
	ancien droit	loi d'adapt.	ancien droit	loi d'adapt.
Assurance-maladie	4	3	2	3
Assurance de rentes	2,8	5	2,8	5
Assurance-chômage	3,25	2	3,25	2
Total	10,05	10	8,05	10

Par la loi d'adaptation de 1949, de nouvelles cotisations et de nouvelles classes, dont il ne peut être question ici, ont été introduites dans l'assurance facultative et dans l'assurance obligatoire des personnes de condition indépendante. Les nouvelles cotisations s'élèvent également environ à 10 % en moyenne.

c) Les risques assurés.

Pour les assurances de rentes, déjà considérées, les risques assurés sont identiques, à savoir :

- invalidité* (ou incapacité de travail),
- vieillesse* (considérée comme cas spécial de l'invalidité) et le
- décès.*

d) *Les prestations d'assurance.*

Ces prestations (dites Regelleistungen) sont :

1. *Les rentes.*
2. *Le remboursement de cotisations.*
3. *Les soins médicaux.*

ad 1. *Les rentes* sont les suivantes :

rentes d'invalidité,
rentes de vieillesse,
rentes de survivants (rentes de veuves, de veufs et d'orphelins).

Les *conditions du droit à la rente* sont : réalisation du risque assuré, stage et conservation des droits en cours d'acquisition (Anwartschaft). En ce qui concerne ces deux dernières conditions, nous observons brièvement ce qui suit :

Le stage varie selon la nature de la rente. Le droit en cours d'acquisition est réputé conservé lorsque, pour chaque année civile, les cotisations ont été payées au moins pendant six mois ; sinon le droit s'éteint et recommence avec le paiement ultérieur de cotisation. Toutefois si des cotisations ont été payées pendant au moins la moitié de la durée globale de l'assurance, le droit en cours d'acquisition est considéré également comme acquis.

Genre de rentes et conditions

Rentes de vieillesse : Accomplissement de la 65^e année, stage de 15 ans, conservation des droits en cours d'acquisition.

Rentes d'invalidité : Invalidité durable ou passagère, stage de 5 ans, droits en cours d'acquisition. Pour l'invalidité consécutive à un accident du travail, le stage tombe.

Rentes de survivants : Décès du conjoint, du père ou de la mère, stage de 5 ans, conservation des droits en cours d'acquisition. En cas de décès dû à un accident de travail, le délai d'attente tombe également.

ad 2. *Remboursement des cotisations* : En cas de mariage, l'assuré de sexe féminin reçoit en retour la moitié des cotisations versées. Dans l'assurance des employés, les parents et frères et sœurs, entretenus principalement par une assurée, peuvent également demander le remboursement de la moitié des cotisations versées.

ad 3. *Soins médicaux* : Ils peuvent être donnés si, ce faisant, on peut éviter une invalidité menaçante ou éliminer une invalidité déjà existante.

Bases de calcul des rentes

Les rentes d'invalidité et les rentes de vieillesse se composent comme suit : Un *montant de base*, une *majoration* et le cas échéant *des allocations pour enfants*. Le montant de base et les allocations pour enfants sont des

valeurs fixes, indépendantes de la durée de l'assurance et des cotisations. Le montant de base est actuellement dans l'assurance-invalidité de 156.— DM, dans l'assurance des employés de 444.— DM. En revanche la majoration est dépendante des cotisations, du salaire et du taux d'augmentation. Ce montant est calculé en ce sens que, pour chaque année d'assurance, un taux du revenu déterminant, correspondant au taux d'augmentation, est ajouté au montant de base. Le taux d'augmentation est actuellement de 1,2 % dans l'assurance-invalidité, et de 0,7 % dans l'assurance des employés. Il y a lieu de noter que la limite maximum du salaire assuré est de 7200 DM dans les deux assurances.

Pour le calcul des rentes de veuves et d'orphelins, il existe, dans l'assurance-invalidité des montants de base (132.— DM et 84.— DM), à quoi s'ajoute 50 % ou 40 % de la majoration qui serait revenue, au moment du décès, au conjoint ou au père et mère décédés. Dans l'assurance des employés, la rente de veuve et d'orphelin s'élève à 50 % et 40 % de la pension qui reviendrait, sans les allocations pour enfants, au moment du décès, au conjoint ou au père et mère décédés.

La loi d'adaptation de 1949 a prévu des *suppléments* aux rentes et en même temps des rentes minimums. Ces suppléments sont de 180.— DM pour les rentes de vieillesse et d'invalidité, de 144.— DM pour les rentes de veuves et de veufs, de 72.— DM pour les rentes d'orphelins, et de 60.— DM pour les allocations pour enfants. *Les rentes minimums* sont les suivantes :

Rentes de vieillesse et d'invalidité . . .	DM 600.— p. a.
Rentes de veuves et de veufs	DM 480.— p. a.
Rentes d'orphelins	DM 360.— p. a.

e) *La valeur sociale des rentes.*

En comparaison avec les autres pays, il peut paraître étonnant que les rentes n'aient pas été augmentées d'une manière générale et que les suppléments accordés soient plutôt modestes. Ceci s'explique par le fait que les rentes des assurances sociales allemandes sont, *nominalement, restées les mêmes* après la dévaluation massive de la monnaie allemande (dans la proportion 10 : 1), c'est-à-dire celui qui, avant la dévaluation, touchait 100.— RM, obtient aujourd'hui 1000.— DM, ce qui équivaut à une augmentation considérable des rentes. Par conséquent les rentes versées dans les assurances sociales allemandes doivent être considérées comme ayant une valeur appréciable du point de vue social, cela d'autant plus que le DM possède une stabilité remarquable.

f) *Les subventions des pouvoirs publics.*

La loi d'adaptation de 1949 règle comme suit le financement de l'assurance-invalidité et celle des employés et ouvriers :

1. Dans l'assurance-invalidité, le *Bund* fournit les fonds nécessaires pour la couverture des *montants de base*.

2. Si, dans les deux assurances, les cotisations et les subsides du *Bund* ne suffisent pas pour la couverture des montants de base et des prestations dues par les assureurs, les offices compétents peuvent décider si et dans quelle mesure les deux assurances *doivent réciproquement contribuer au financement*.

3. Si le moyen prévu au chiffre 2 ne suffit pas, le *Bund* doit fournir les fonds nécessaires.

g) *L'organisation des assurances sociales allemandes.*

Depuis la « *Aufbaugesetz* » de 1934 jusqu'à l'effondrement du Reich allemand, l'organisation des assurances sociales était la suivante :

aa) *Assurance-invalidité :*

Assureurs : 28 institutions d'assurance territoriales et 3 institutions spéciales d'assurances (institut d'assurance des Chemins de fer allemands, caisse d'assurance maritime et caisse d'assurance des mines).

Les institutions d'assurance territoriales avaient été créées pour le territoire d'un ou plusieurs *Länder*, pour plusieurs communes ou plusieurs provinces. Ces établissements s'étendaient à toutes les personnes occupées dans leur arrondissement, les institutions spéciales d'assurance en revanche ne groupaient que les personnes appartenant à une profession déterminée.

bb) *Assurance des employés.*

L'assureur était le « *Reichsversicherungsanstalt* » (Office des assurances du Reich) avec siège à Berlin.

La « *Aufbaugesetz* » de 1934 introduisit, à la place des anciens organes, le *comité* (exécutif), et la *sous-commission* (législatif), le *directeur*, qui décide seul, et les *Conseils* (« *Beiräte* »), qui ont pour seule tâche, comme leur nom l'indique, de conseiller.

L'administration autonome en matière d'assurances sociales — administration éprouvée et reconnue depuis l'existence des assurances sociales en Allemagne jusqu'en 1934 — comportant les deux organes : sous-commission, appelée maintenant *assemblée des représentants*, et le *comité*, sera (comme c'est le cas déjà dans quelques *Länder*) de nouveau vraisemblablement introduite grâce à la loi visant au rétablissement de cette administration. En outre, à l'instar de l'assurance des mineurs, il y aura comme autre organe : les « *Versichertenältesten* ». Ce sont des membres de l'assurance, âgés d'au moins 24 ans, qui ont déjà acquis un droit aux prestations ou qui sont au bénéfice d'un délai d'expectative d'au moins trois ans. Ils sont les intermédiaires entre les assurés et les organes de l'assurance. Dans l'assurance des mineurs, ils choisissent au surplus les délégués à l'assemblée des représentants.

La loi sur le rétablissement de l'administration autonome prévoit que les organes se composent — à l'exception de l'assurance des mineurs — *par moitié, de représentants des assurés et des employeurs* (Ass. des mineurs : 2/3 pour les assurés et 1/3 pour les employeurs).

III. LA SITUATION DES ETRANGERS

Les *étrangers*, qui en Allemagne exercent une activité assujettie à l'assurance obligatoire, sont assimilés en principe aux ressortissants allemands.

En général les étrangers, dont le séjour dans le Reich est autorisé pour un temps relativement court, sont exemptés de l'assurance. Cette exonération ne vaut pas pour l'employeur en cause. Au contraire, celui-ci doit payer à la caisse les cotisations d'employeur.

L'étranger est exclu de l'assurance facultative dite « *Selbstversicherung* ». En revanche, il a la faculté de demander la *continuation de l'assurance*, autant que les conditions légales sont remplies.

Les prestations d'assurance sont accordées en principe à l'étranger aussi longtemps qu'il séjourne sur le territoire du Reich. S'il se rend à l'étranger, les rentes « reposent » (exception faite de l'assurance des mineurs) ; et cela aussi longtemps qu'il demeure volontairement à l'étranger ou qu'il est expulsé du territoire du Reich en raison d'une condamnation pénale.

Le gouvernement du Reich peut toutefois servir les rentes dans les territoires de la zone-frontière ou dans les pays étrangers dont la législation accorde une aide correspondante aux Allemands et à leurs survivants. Le montant de base est déduit, dans l'assurance-invalidité, pour les rentes payées à l'étranger.

Le ministre du travail peut accorder des exceptions en ce qui concerne les *réductions* à opérer sur le montant de base des rentes payées à l'étranger. Par ordonnance du 24 août 1925, les *territoires suisses* ci-après ont été déclarés *zone-frontière* (pour ces régions, les rentes sont servies et le montant de base, dans l'assurance-invalidité, est également accordé à l'assuré) :

Le *canton de Berne*, pour les régions situées au nord et au nord-est de la Ziel et de l'Aar, en aval du confluent de la Ziel, les *cantons de Soleure, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Argovie, Zurich, Schaffhouse, Thurgovie, St-Gall et Appenzell* (Rhodes-Extérieures et Intérieures).

Problèmes soulevés par l'application de l'A.V.S.

L'assujettissement des commanditaires

Nous aimerions attirer l'attention des caisses sur l'arrêt du Tribunal fédéral des assurances publié dans ce numéro, où est exposée la situation juridique des commanditaires et la façon de considérer le revenu qu'ils tirent de la société en commandite.

A l'avenir, les commanditaires devront être soumis de la manière suivante à l'obligation de payer des cotisations :

1. Tous les appointements, suppléments variables de salaire, gratifications auxquels peut prétendre un commanditaire en raison de sa collaboration dans l'entreprise, sont considérés comme rémunération d'un travail accompli dans une situation dépendante. Appartiennent également à cette catégorie de rémunération les sommes revenant au commanditaire pour son activité de fondé de pouvoirs ou de mandataire commercial ou pour toute autre collaboration à la direction de l'entreprise.

2. L'intérêt de la commandite ne représente pas un revenu du travail, mais un rendement du capital. Aucune cotisation ne sera donc perçue sur ces montants. A l'avenir on ne pourra ni appliquer, en pareil cas, les règles sur la déduction de l'intérêt (art. 9, 2^e al., lettre e, LAVS combiné avec l'art. 18, 2^e al., RAVS), car la commandite ne fait pas partie du capital propre investi dans l'entreprise, ni soumettre l'intérêt de la commandite à cotisations comme revenu provenant d'une activité lucrative indépendante accessoire, au sens de l'art. 19 RAVS.

Cette réglementation ne concerne, sous réserve d'une jurisprudence ultérieure, que l'intérêt versé en vertu du contrat de société. Les sommes versées sous cette désignation qui dépasseraient l'intérêt convenu dans le contrat doivent être provisoirement soumises à cotisations comme revenus provenant d'une activité salariée.

Toutefois, si le commanditaire ne travaille pas dans l'entreprise, « l'intérêt » qui dépasserait le montant convenu dans le contrat, constitue le rendement d'un capital. Demeurent réservés les cas où l'obligation faite aux associés indéfiniment responsables de verser les cotisations serait tournée par le versement d'indemnités exagérées aux commanditaires.

3. Le Tribunal a laissé ouverte la question de savoir comment assujettir aux cotisations *la part de bénéficiaire* que le commanditaire travaillant dans la société s'est assurée en vertu du contrat de société *en sus de l'intérêt de la commandite ou en lieu et place de celui-ci*. Il s'est borné à affirmer que la part de bénéficiaire constitue le revenu d'une activité salariée lorsqu'elle est versée au commanditaire sous la forme d'un supplément de salaire.

Il découle de là qu'il est recommandé, sous réserve d'une jurisprudence ultérieure, de considérer une telle participation comme le produit d'une activité salariée, ce qui simplifie le règlement des comptes et facilite le travail des caisses de compensation.

Indemnités versées aux administrateurs de personnes morales et remises à des tiers

Les personnes morales qui sont elles-mêmes membres d'une société commerciale afin d'exercer une influence sur l'activité de cette société, ou qui, pour un autre motif, doivent coopérer à l'administration d'une autre société, délèguent souvent, dans l'administration de l'autre société, des personnes physiques qui font partie de leurs organes ou sont leurs employés (art. 707, 3^e al., CO ; art. 815, 2^e al., CO ; art. 894, 2^e al., CO).

Ces représentants touchent fréquemment des indemnités, qu'ils reçoivent en leur qualité d'administrateurs, et qu'ils versent à la société dont ils défendent les intérêts. Ce fait est toutefois sans importance pour la perception des cotisations. Comme l'article 7, lettre h, RAVS déclare incluses dans le salaire déterminant les sommes que touchent les administrateurs d'une personne morale, les cotisations seront perçues sur ces montants dans la mesure où il ne s'agit pas d'un dédommagement pour frais encourus. Elles le seront auprès de la société qui rétribue les administrateurs. *Il importe dès lors peu que l'administrateur conserve ces sommes pour soi ou les remette à un tiers.*

La femme qui exerce une activité lucrative en Suisse et dont le mari n'est pas assuré

est assujettie à l'assurance obligatoire et, partant, tenue à verser les cotisations. Nous nous référons à l'arrêt du TFA 1^{er} mars 1950, en la cause M. H. (Revue 1950, p. 182) et retirons l'opinion que nous avons émise dans la Revue 1948, p. 236.

Petites informations

Rapport du Conseil fédéral sur l'AVS

La commission du Conseil des Etats chargée d'examiner le rapport du Conseil fédéral sur l'AVS a siégé le 5 mai 1950, sous la présidence de M. Züst (Lucerne), conseiller aux Etats, et en présence de M. le conseiller fédéral Rubattel, de M. Saxer, directeur, M. Binswanger et M. Kaiser de l'office fédéral des assurances sociales, ainsi que de M. E. Weber, président du conseil d'administration du fonds de compensation de l'AVS. Après une discussion approfondie, elle a arrêté de proposer l'approbation du rapport du Conseil fédéral du 3 février 1950. Elle a en outre accueilli avec satisfaction l'intention du Conseil fédéral de proposer une élévation des limites de revenu et de fortune en vue du calcul des rentes transitoires.

Commission fédérale de l'AVS

La commission fédérale de l'AVS a tenu le 8 mai 1950 sa 7^e séance sous la présidence de M. le Directeur Saxer aux fins de mettre au point les propositions au sujet de la révision de la loi sur l'AVS. M. le conseiller fédéral Rubattel a assisté aux débats. Nous reviendrons sur les résultats de ces débats lors de l'examen du projet de loi fédérale modifiant la loi sur l'AVS.

Conversion en loi fédérale des régimes d'allocations pour perte de salaire et de gain

Séance de la sous-commission de la commission d'experts

La sous-commission de la commission d'experts, chargée des questions relatives au transfert dans une loi fédérale des régimes d'allocations pour perte de salaire et de gain, qui s'était réunie la première fois le 23 février 1949 pour une séance préparatoire (dont il a été fait rapport dans le numéro de mars de la Revue), a tenu une nouvelle séance à Locarno, du 17 au 20 avril 1950, sous la présidence de

M. P. Binswanger. Il a été discuté de manière approfondie aussi bien sur le financement futur du nouveau régime d'allocations pour pertes de revenus, que sur le système d'allocations pour les personnes exerçant une activité lucrative, de condition dépendante et indépendante, ainsi que sur les indemnités supplémentaires et les conditions du droit aux allocations. Quelques points n'ont pu être traités définitivement, et ont dû être renvoyés à une nouvelle séance qui aura lieu vraisemblablement au commencement de juin, et au cours de laquelle le rapport de la sous-commission à la commission plénière sera également mis au point. Il est prévu que la commission plénière se réunira si possible encore avant les vacances d'été, et qu'elle terminera alors ses délibérations ; le rapport des experts pourrait ainsi être remis aux cantons, aux associations dirigeantes et à d'autres cercles intéressés.

Assurance facultative des Suisses à l'étranger

Jusqu'à maintenant, il était impossible aux Suisses domiciliés en Angleterre de s'assurer facultativement à l'AVS, car les services compétents britanniques refusaient d'accepter le transfert des cotisations AVS. La légation de Suisse en Angleterre s'est efforcée depuis longtemps d'obtenir le consentement des autorités britanniques. Elle a renouvelé sa demande ces dernières semaines, et les autorités britanniques ont modifié leur attitude, acceptant le principe du transfert des cotisations AVS, ce qui réjouira nombre de Suisses en Angleterre. Les détails de la mise en application sont encore à fixer.

Postulat relatif aux allocations familiales

1. Monsieur le conseiller national Escher a déposé, en date du 21 mars 1950, le postulat que voici :

« Pour améliorer et affermir les conditions d'existence de la famille, ainsi que pour parer à la désertion des campagnes et à la diminution du nombre des petites exploitations agricoles indépendantes, le Conseil fédéral est invité à faire usage sans tarder des compétences qui lui ont été conférées par la révision constitutionnelle du 25 novembre 1945, aux fins :

1. D'encourager la création de caisses de compensation familiales par les cantons et les associations professionnelles, de coordonner l'activité des caisses existantes et, éventuellement, de fonder une caisse centrale de compensation pour les caisses des associations et des cantons ;
2. De régler durablement les allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, comme aussi d'en faire bénéficier les petits paysans de la plaine ;
3. De soumettre aux Chambres le projet pour l'assurance-maternité qu'il incombe à la Confédération d'instituer, aux termes de l'article 34 quinquies de la Constitution. »

2. La question de la réglementation légale définitive des allocations familiales en faveur des travailleurs agricoles et des paysans de la montagne, ainsi que celle de l'inclusion des petits paysans de la plaine, dans le régime des allocations familiales, ont également été soulevées par un postulat Blanc, du 29 mars 1950, ainsi conçu :

« Le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne étant limité à fin 1952, le Conseil fédéral est invité à soumettre aux Chambres un rapport et des propositions pour une réglementation légale définitive. Il est prié notamment d'étudier la question du financement définitif et, conjointement, celle de faire bénéficier aussi des allocations les petits paysans de la plaine. »

Assurance-vieillesse et survivants

A. Personnes assurées

L'étranger sans activité lucrative qui a son domicile en Suisse et qui possède un permis de séjour pour étrangers, est obligatoirement assuré. Art. 1, al. 1, lettre a, LAVS. Art. 2, al. 1, lettre e, RAVS.

Il ne peut se prévaloir de l'exception prévue par l'article 2, al. 1, lettre e, RAVS.

Lo straniero senza attività lucrativa, domiciliato in Svizzera e in possesso di un permesso di dimora per stranieri, è obbligatoriamente assicurato. Articolo 1, capoverso 1, lettera a, LAVS. Articolo 2, capoverso 1, lettera e, OAVS.

Egli non può prevalersi dell'eccezione prevista nell'articolo 2, capoverso 1, lettera e, OAVS.

D. N., Yougoslave, fit partie de la légation de Yougoslavie à Berne, en qualité de premier secrétaire, de novembre 1943 à août 1945. A cette dernière époque, il quitta le service diplomatique. Depuis octobre 1945 il séjourne à Genève, où il suit actuellement les cours de l'école d'interprètes, sans exercer aucune activité lucrative. Il est titulaire d'un permis de séjour valable jusqu'au 7 janvier 1950. La caisse de compensation fixa la cotisation annuelle à 12 francs. Saisie d'un recours, l'autorité cantonale prononça que N. n'était pas assuré conformément à l'article 2, alinéa 1, lettre e, RAVS. L'office fédéral des assurances a appelé de ce jugement. Le Tribunal fédéral des assurances a admis l'appel et confirmé la décision de la caisse.

Extrait des considérants :

Sont obligatoirement assurés les étrangers qui ont leur domicile civil en Suisse (art. 1, al. 1, lettre a, LAVS). Une exception est faite aux termes de l'article 1, alinéa 2 de la loi, en liaison avec l'article 2, alinéa 1, lettre e, du règlement d'exécution, pour les étrangers qui ne bénéficient que passagèrement de l'asile en Suisse et n'y exercent pas d'activité lucrative. N. a son domicile en Suisse et son séjour n'y est nullement passager. Cela ressort de ce qui suit :

1. Comme le Tribunal l'a exposé dans l'arrêt P. du 3 juin 1949*), le domicile est le lieu où une personne réside avec l'intention de s'y établir (art. 23 CCS). Lorsqu'une personne a quitté son domicile à l'étranger et n'en a pas acquis un nouveau en Suisse, le lieu de séjour en Suisse vaut domicile (art. 24, al. 2, CCS). N. séjournant en Suisse depuis août 1945 en qualité de réfugié politique, a acquis domicile en Suisse, si ce n'est au sens de l'article 23, CCS, alors certainement au sens de l'article 24, alinéa 2, CCS.

2. L'exception prévue par l'article 2, alinéa 1, lettre e, RAVS, n'entre pas en l'espèce en considération. Seuls les étrangers qui, conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947 doivent quitter la Suisse le plus vite possible, ne bénéficient que passagèrement de l'asile. N. réside depuis août 1945 comme réfugié politique en Suisse et n'est pas astreint à partir prochainement. Selon les renseignements du Contrôle des habitants du canton de Genève, le permis de séjour qui expire le 7 jan-

* Revue 1949, p. 377.

vier 1950 sera vraisemblablement prolongé et les conditions du séjour de N. ne seront pas modifiées.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause D. N., du 21 décembre 1949, H 413/49.)

La femme qui exerce une activité lucrative en Suisse et dont le mari n'est pas assuré, est tenue à verser les cotisations. Article 1, alinéa 1, lettre b, LAVS.

La donna che esercita un'attività lucrativa in Svizzera e il cui marito non è assicurato, è tenuta a pagare le quote. Articolo 1, capoverso 1, lettera b, LAVS.

Les époux H. habitent en Suisse. Le mari est employé des chemins de fer du Sud-ouest allemand. La femme travaille à la G.S.A. en Suisse, qui déduit 2% du salaire à titre de cotisation AVS et paye pour elle 2%, cotisation d'employeur. Le mari, affilié à la caisse de pensions des chemins de fer du Sud-ouest allemand, a été exempté de l'AVS suisse pour cause de double charge trop lourde. La demande de la femme d'être exonérée du versement des cotisations-AVS en sa qualité d'épouse d'un non assuré, a été rejetée par le Tribunal fédéral des assurances.

Extrait des considérants :

Sont obligatoirement assurées en premier lieu les personnes qui ont leur domicile en Suisse ou qui exercent une activité lucrative dans ce pays (art. 1, al. 1, lettres a et b, LAVS). Les épouses qui habitent en Suisse sont ainsi, elles aussi, englobées dans l'assurance, qu'elles exercent ou qu'elles n'exercent pas une activité lucrative. L'épouse n'est cependant *personnellement* assurée que si elle exerce une activité lucrative et doit par conséquent des cotisations, à la différence des épouses sans activité lucrative qui sont dispensées de verser les cotisations (art. 3, al. 2, lettre b, LAVS). Lorsqu'une épouse est personnellement assurée, elle possède la qualité d'assurée indépendamment du fait que son mari est ou n'est pas de son côté affilié à l'assurance. Il faudrait que l'épouse ait un motif personnel à être libérée, ce qui n'est pas le cas en l'espèce. Dame H. continue donc à être tenue à verser les cotisations et aura en temps utile un droit personnel à une rente.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause M. H., du 1^{er} mars 1950, H 574/49.)

1. L'obligation de verser à l'assurance britannique et à l'AVS fédérale une cotisation correspondant au total à 4,5% du salaire ne représente pas une double charge trop lourde pour une employée célibataire d'une institution internationale qui touche 546 francs par mois. Article 1, alinéa 2, lettre b, LAVS.

2. Le Conseil œcuménique des Eglises à Genève n'est pas une organisation internationale au sens de l'article 1, lettre c, RAVS.

1. L'obbligo di versare all'assicurazione britannica e all'AVS svizzera una quota complessiva pari al 4,5 % del salario non costituisce « un doppio onere che non si potrebbe equamente imporre » per una nubile impiegata di un'istituzione internazionale, che percepisce un salario mensile di 546 franchi. Articolo 1, capoverso 2, lettera b, LAVS.

2. Il Consiglio ecumenico delle Chiese a Ginevra non è un'organizzazione internazionale nel senso dell'articolo 1, lettera c, OAVS.

M^{lle} N. T., de nationalité anglaise, est employée du Conseil œcuménique des Eglises, à Genève, qui lui alloue un salaire de 546 francs par mois. Elle forma recours

contre la décision de la caisse de compensation l'assujettissant à l'assurance. Le Tribunal fédéral des assurances l'a déboutée de ses conclusions :

Extrait des considérants :

La recourante doit payer une prime mensuelle de 14 fr. 30 à l'assurance britannique ; sa cotisation à l'AVS fédérale s'élève à 10 fr. 90 par mois. La somme de ces versements atteint 25 fr. 20, soit environ 4,5% du salaire. On ne peut parler d'une double charge trop lourde (art. 1, al. 2, lett. b, LAVS), d'autant moins que la recourante n'a pas de charges de famille.

Lorsqu'une *organisation internationale* ayant son siège en Suisse a créé une AVS, cette assurance est assimilée à l'AVS d'un Etat étranger (art. 4, RAVS). La recourante voudrait que l'on traitât le personnel du Conseil œcuménique des Eglises sur le même pied que celui des organisations internationales ayant leur siège en Suisse. Ce vœu est mal fondé. Certes, le personnel des organisations internationales n'est pas assuré auprès de l'AVS fédérale (art. 1, lett. e, RAVS). La raison en est qu'il doit verser une prime égale à 7% du salaire à l'institution d'AVS de ces organisations. C'est en vertu des *règles du droit des gens* que ces fonctionnaires ont de par la loi une situation différente de celle des autres étrangers domiciliés en Suisse (cf. art. 1, al. 2, lett. a, LAVS). Le Conseil œcuménique des Eglises n'est pas une organisation internationale qui ait été reconnue par le Département fédéral de l'économie publique d'entente avec le Département politique (art. 1, lett. e, RAVS).

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause N. T., du 17 décembre 1949, H 380/49.)

Le versement simultané à la caisse de pensions de l'entreprise et à l'AVS suisse d'une cotisation globale égale à 5,3% du revenu ne constitue pas une double charge trop lourde pour l'employé d'une entreprise étrangère de transports, marié, père de trois enfants mineurs, qui gagne 985 francs par mois (y compris le gain du travail de la femme). Article 1, alinéa 2, lettre b, LAVS.

Il versamento simultaneo di una quota complessiva pari a 5,3% del reddito alla cassa pensioni dell'impresa e all'AVS svizzera non costituisce un doppio onere troppo gravoso per un impiegato di un'impresa estera di trasporti, ammogliato e padre di tre figli minorenni, che guadagna 985 franchi al mese (ivi incluso il reddito del lavoro della moglie). Articolo 1, capoverso 2, lettera b, LAVS.

Martin G. est au service des chemins de fer du Sud-ouest allemand. Il est affilié à la caisse de pensions de cette entreprise et doit verser à cette caisse 3,36% de son salaire, soit une prime de 21 francs par mois. Son épouse a gagné en 1948 4320 francs comme employée de fabrique. Les époux entretiennent trois enfants. La caisse de compensation réclame à G. 4% du revenu de l'activité lucrative, soit 24 fr. 60 par mois à titre de cotisation 1948. G. forma recours. Le Tribunal fédéral des assurances a rejeté le recours.

Extrait des considérants :

On ne pourrait parler d'une double charge trop lourde que si le versement d'une cotisation à l'AVS suisse mettait le recourant dans l'embarras d'argent. Si l'on veut faire une comparaison, les fonctionnaires fédéraux ne versent pas moins de 8% du traitement à titre de prime d'assurance (6% à la caisse fédérale d'assurance et 2% à l'AVS). Certes, le versement d'une cotisation d'un taux nettement inférieur peut ne pas être exigé en cas d'embarras financier, notamment si le revenu est modeste.

En l'espèce, la famille de l'assuré, composée de 5 personnes, a eu pendant l'année de cotisations, un revenu mensuel brut de 985 francs. Les cotisations de G. aux deux assurances s'élèvent, en chiffres ronds, à 45 francs par mois, celles de sa femme à l'AVS suisse à 7 francs, soit en tout 52 francs par mois, ou 5,27% du revenu brut. Les pièces du dossier ne permettent pas d'admettre que le versement d'une cotisation d'un tel montant mettrait le recourant dans une situation pécuniaire difficile.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause M. G., du 28 février 1950, H 543/49.)

L'assurance privée de groupe par le truchement de laquelle une organisation internationale assure obligatoirement son personnel contre les risques de la vieillesse et du décès, est assimilée à une institution officielle étrangère d'AVS. Article 4, RAVS.

Le versement simultané à l'assurance de groupe et à l'AVS fédérale d'une cotisation globale égale à 11% du traitement constitue une double charge trop lourde pour une employée d'une organisation internationale qui gagne 645 francs par mois. Article 1, alinéa 2, lettre b, LAVS. Article 3, alinéa 1, RAVS.

L'assicurazione privata di gruppo presso cui un'organizzazione internazionale assicura obbligatoriamente il suo personale contro i rischi della vecchiaia e della morte, è parificata ad un'istituzione statale estera d'AVS. Articolo 4 OAVS.

Il versamento simultaneo di una quota complessiva pari all'11 % dello stipendio all'assicurazione di gruppo e all'AVS svizzera costituisce « un doppio onere che non si potrebbe equamente imporre » per un'impiegata di un'istituzione internazionale, che guadagna 645 franchi al mese. Articolo 1, capoverso 2, lettera b, LAVS. Articolo 3, capoverso 1, OAVS.

Arlette V., de nationalité suisse, travaille en qualité de sténodactylographe à l'organisation météorologique internationale, à Lausanne (OMI). Depuis juillet 1949, elle fait partie du personnel titularisé de l'organisation. Elle verse 7% de son traitement, et l'employeur 10% comme prime à l'assurance de groupe contre les suites de la vieillesse, de l'invalidité et du décès que l'OMI a conclue en faveur de son personnel auprès de la Compagnie d'assurances X, à Zurich. L'adhésion à l'assurance de groupe est obligatoire pour le personnel titularisé de l'OMI. La demande de l'assurée d'être exemptée de l'AVS fédérale pour cause de double charge trop lourde fut rejetée par la caisse de compensation, mais admise, après le dépôt d'un recours, par le Tribunal fédéral des assurances.

Extrait des considérants :

1. L'OMI est une *organisation internationale reconnue* au sens de l'article 1^{er}, lettre e, RAVS. Son personnel étranger n'est pas affilié à l'AVS suisse, conformément à l'article 1^{er}, 2^e alinéa, lettre a, LAVS, et à l'article 1^{er}, lettre e, RAVS.

2. Selon l'article 1^{er}, 2^e alinéa, lettre b, LAVS, en corrélation avec l'article 3, 1^{er} alinéa, RAVS, les personnes affiliées à une institution officielle étrangère d'AVS doivent être exemptées de l'assurance suisse, si leur assujettissement à cette dernière constitue pour elle une double charge trop lourde. Enfin, d'après l'article 4, RAVS, l'institution d'AVS d'une organisation internationale est assimilée à une institution officielle *étrangère* d'AVS. L'assurance de groupe que l'OMI a conclue en faveur de son personnel, peut-elle être assimilée à l'AVS d'un Etat étranger ? Cette question doit recevoir une réponse affirmative. Une organisation internationale, de par sa nature même, ne s'affiliera pas à la sécurité sociale d'un seul pays. Le nombre des personnes à assurer est en outre fortement plus restreint que celui d'un Etat

possédant une assurance obligatoire. Pour ce motif, un certain nombre d'organisations internationales ont créé leurs propres institutions d'AVS (ainsi l'Organisation des Nations Unies). D'autres ont conclu une assurance de groupe auprès d'un assureur privé. L'article 4, RAVS, a pour but de tenir compte de ces circonstances. L'institution d'AVS créée par une organisation internationale, quelle que soit sa structure, est par conséquent assimilée à une institution officielle étrangère d'AVS.

3. La recourante paye, pour l'assurance de groupe, 7 % de son traitement, soit 542 francs par an. Si l'on y ajoute 4 % cotisation AVS, soit 310 francs par an, on obtient 11 % du traitement, soit 852 francs. Le Tribunal, avec l'Office fédéral des assurances sociales, est d'avis que le paiement de cette somme constituerait une double charge trop lourde pour la recourante.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause A. V., du 3 mars 1950, H 496/49.)

La maison, qui occupe en qualité de représentant pendant plus d'une année un émigrant titulaire d'un permis de séjour, est l'employeur de celui-ci. Article 1, alinéa 2, lettre c, LAVS.

La ditta che occupa, in qualità di rappresentante, durante più di un anno un profugo, titolare di un permesso di dimora, è la di lui datrice di lavoro. Articolo 1, capoverso 2, lettera c, LAVS.

Le réfugié Alfred H. a séjourné en Suisse depuis 1948 et a possédé une autorisation de séjour valable jusqu'au 1^{er} septembre 1949. Durant ce temps, il a travaillé en qualité de représentant pour l'étranger au service de I. S.A. à Zurich. La maison a contesté devant la commission de recours devoir les cotisations d'employeur pour son représentant à l'étranger. La commission a rejeté le recours.

Extrait des considérants :

Alfred H. a son domicile en Suisse en vertu de l'article 24, alinéa 2, CCS; il est donc obligatoirement assuré (art. 1, al. 1, lett. a, LAVS). Il ne serait pas assuré s'il n'avait eu son domicile en Suisse ou n'y avait exercé une activité lucrative que pour une période relativement courte (art. 1, al. 2, lett. c, LAVS). Cela n'est cependant pas le cas, car H. ne remplit aucune des conditions énumérées à l'article 2, alinéa 1, lettres a à c, RAVS. Dans ces conditions, la maison I. S.A. doit être traitée comme l'employeur de H., au sens de l'article 12 LAVS.

(Décision de la commission de recours du canton de Zurich, en la cause I. S.A., du 2 décembre 1949, OFAS 43/50.)

B. Cotisations.

I. Généralités

Des contrats dont les clauses sont contraires à la situation économique des parties, apparemment en vue d'épargner des cotisations, ne sortent pas d'effets en matière d'AVS, quelle que soit leur validité en droit civil. Application par analogie des principes de la jurisprudence du Tribunal fédéral sur la fraude fiscale.

Contratti, le cui clausole sono contrarie alla situazione economica delle parti e che sono stati conclusi manifestamente nell'intento di risparmiare quote, sono, indipendentemente dalla loro validità in diritto civile, inoperanti in materia d'AVS. Applicazione per analogia dei principi della prassi del Tribunale federale sull'elusione fiscale.

L'agriculteur Josef F. et son fils Franz ont demandé à la caisse de compensation qu'elle les considère comme membres d'une société simple et partant comme personnes exerçant une activité lucrative indépendante. Le père aurait un revenu annuel de 6050 francs et investi un capital de 64 000 francs ; le revenu du fils serait de 2600 francs par an. Josef F. forma recours contre la décision négative de la caisse. Il expliqua que la caisse devait reconnaître un contrat de société conforme au droit des obligations. Depuis, il aurait partagé le domaine : le fils Franz reprendrait, conformément au contrat de fermage, l'élevage des porcs, et lui-même conserverait le reste de l'entreprise. La commission de recours a rejeté la thèse du recourant.

Extrait des considérants :

Quelle que soit sa validité en droit civil, un contrat de société ne sort pas d'effets en matière d'AVS si les parties ont par là pour seul but de se soustraire à l'obligation de verser des cotisations. Pareille situation doit être régie par les mêmes normes que la fraude fiscale. Selon la doctrine et la jurisprudence, les effets de la fraude fiscale ne sont pas reconnus: il convient, dans chaque cas particulier, de juger comme s'il n'y avait pas eu de fraude fiscale (ATF 59 I 284, 64 I 402, 73 I 75 et 74 I 299 ; *Blumenstein*, System des Steuerrechts, p. 20). Il y a fraude lorsqu'une forme juridique a été choisie par les parties dans l'intention de provoquer une baisse du montant des impôts, le contrat conclu étant *insolite* ou extraordinaire et ne correspondant en tous cas pas à la situation économique des parties. C'est le cas en l'espèce :

1. La création d'une société simple entre le père et le fils en vue d'exploiter en commun le domaine dont le père est seul propriétaire est insolite. Elle contredit la réalité économique, c'est-à-dire fait violence aux rapports naturels de subordination qui existent entre le père et ses enfants et à la situation du père, propriétaire de l'entreprise. La conclusion de contrats de société n'est pas usuelle dans l'agriculture. Cette branche connaît l'union sans personnalité juridique de personnes exerçant une activité lucrative seulement en vertu du droit successoral (indivisions), et non pas sur la base d'un contrat écrit. Le recourant demeure propriétaire du domaine. Il continue en fait à bénéficier de tout le rendement du bien-fonds. Car la part du fils correspond au salaire d'auxiliaires agricoles, calculé selon l'usage local, et serait attribuée au fils même à défaut de contrat de société, enfin, serait indiquée dans la déclaration fiscale.

2. Il faut admettre qu'il y a intention de commettre une fraude à la loi. La conclusion du contrat de société n'a d'explication que dans la volonté des parties de payer au total moins de cotisations. Le recourant n'a lui-même pas pu donner un autre motif. Si l'on traitait le fils comme une personne exerçant une activité lucrative indépendante, il s'ensuivrait que les cotisations perçues sur le revenu de ce fils seraient, en vertu de l'article 21 RAVS, inférieures à 4⁰%, alors que, si le fils est salarié, la cotisation de 4% est due en entier. Selon l'hypothèse choisie, la cotisation du fils s'élève à 84 francs ou à 104 francs. L'élément objectif, la diminution du montant de la cotisation, est donc aussi réalisé.

3. Le contrat de fermage, tout comme le contrat de société, ne sort aussi aucun effet en matière d'AVS. Partager une entreprise agricole entre l'élevage de porcs d'une part, et « le reste du domaine », d'autre part, est extraordinaire voire insolite. L'aspect étrange réside dans le fait que le recourant demeure, aux termes du contrat, propriétaire des porcs. L'activité indépendante d'un éleveur de porcs est constituée par l'engraissement des bêtes et leur vente. Comme le fils n'est pas propriétaire des porcs, il lui serait impossible d'exploiter la porcherie pour son compte et avec indépendance. La conclusion du contrat de fermage s'explique uniquement par

la volonté de payer une cotisation globale d'un montant inférieur. Si l'on reconnaissait le contrat, les cotisations du fils seraient inférieures à 4%, conformément à l'article 21, RAVS.

(Jugement de la commission de recours du canton de Lucerne, en la cause J. F., du 22 décembre 1949, OFAS 25/50.)

II. Revenu d'une activité salariée

Qualification juridique des revenus d'un commanditaire qui travaille dans la société en commandite.

1. Le traitement et la gratification sont un revenu provenant d'une activité salariée.

2. L'intérêt de la commandite constitue le rendement d'un capital. Comme tel, ce revenu n'est pas soumis à cotisations.

Qualifica giuridica dei redditi di un accomandante che lavora nella società in accomandita.

1. *La retribuzione e la gratificazione sono un reddito proveniente da una attività dipendente.*

2. *L'interesse della somma accomandata rappresenta provento di capitale non imponibile.*

P. est actionnaire et directeur commercial de J. S.A. et de la société anonyme de vente E. ; outre un salaire fixe, il reçoit une gratification proportionnelle au chiffre d'affaires et une part de bénéfices. Il est, d'autre part, fondé de pouvoirs de la Société en commandite E. & Cie, et reçoit en cette qualité un salaire de 1000 francs par mois, une gratification annuelle, et un supplément de salaire égal à 20 % du bénéfice net. L'intérêt de sa commandite s'élève à 8 %. La caisse de compensation considéra le revenu acquis en 1945/1946 dans la société E. & Cie ressortant de la taxation relative à l'impôt pour la défense nationale comme provenant de l'exercice d'une activité lucrative indépendante. Elle prit une décision fixant le montant des cotisations, contre laquelle P. forma recours. La commission de recours annula la décision de la caisse et prononça que le recourant était « exonéré du paiement des cotisations en qualité de personne de condition indépendante ». Les revenus retirés par lui en sa qualité de commanditaire proviennent, estima la commission, de l'exercice d'une activité salariée. Seul le produit de la participation à la société, sous forme de commandite, provient de l'exercice d'une activité lucrative indépendante. Il n'y a toutefois pas lieu d'en tenir compte, conformément à l'article 19, RAVS. — Le Tribunal fédéral des assurances a rejeté l'appel interjeté par l'Office fédéral des assurances sociales. Il a invité la caisse de compensation à obtenir de la Société en commandite E. & Cie les indications nécessaires à l'établissement du décompte du salaire, supplément et gratification, touchés par le fondé de pouvoirs P.

Extrait des considérants :

1. Le problème en litige est de savoir si le revenu d'un commanditaire provient de l'exercice d'une activité lucrative ou s'il constitue le rendement d'une fortune qui n'est pas pris en compte lors du calcul de la cotisation. Il y a lieu de partir des principes développés par le Tribunal dans ses arrêts Sch., du 13 août 1949*), H. du 22 décembre 1949**) et v. Sch. du 31 décembre 1949***). Selon ces arrêts, le revenu

*) Revue 1949, page 384.

**) Revue 1950, page 70.

***) Revue 1950, pages 110-113.

de l'associé d'une société en nom collectif ou de l'associé indéfiniment responsable d'une société en commandite ne constitue pas le rendement d'un capital, mais provient de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, car il est étroitement lié à la personne et à l'activité commerciale de l'associé. Chez le *commanditaire* font en revanche défaut les critères essentiels qualifiant l'exercice d'une activité lucrative indépendante. Le commanditaire ne répond en effet pas solidairement, personnellement, et sur tous ses biens, des dettes de la société. Il n'a pas non plus le pouvoir de diriger les affaires sociales. Sa responsabilité est limitée au montant de la commandite. Il n'a en outre ni le droit ni l'obligation de gérer les affaires de la société (art. 600, 1^{er} al. CO). Seuls les associés indéfiniment responsables ont pour tâche de représenter la société (art. 603, CO). Le commanditaire a une *participation au capital social*, sans pouvoir de disposition, et sans avoir la charge de tout le risque. Le revenu de sa commandite — par opposition aux participations des associés indéfiniment responsables — constitue le rendement d'un capital exonéré de cotisations.

Le commanditaire peut néanmoins être désigné par les autres associés comme fondé de pouvoirs ou mandataire commercial. Envers les tiers, il n'agit alors pas en qualité d'associé, mais est lié par les instructions du mandant. Son traitement, suppléments inclus, rémunère un travail accompli dans une situation *dépendante*. Sa position est analogue à celle d'un actionnaire qui travaille dans l'entreprise de la société anonyme. Le salaire et les allocations du commanditaire qui travaille dans la société font par conséquent partie du salaire déterminant conformément à l'article 5, 2^e alinéa, LAVS, tandis que l'intérêt de la commandite constitue le rendement d'un capital non soumis à cotisations.

2. Le fait que P. participe à la gestion des affaires en qualité de fondé de pouvoirs ou de directeur commercial, oblige, comme il vient d'être dit, à ne pas considérer ces revenus comme provenant de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, à l'instar de ceux d'un associé indéfiniment responsable. Son salaire fixe, la gratification et l'allocation variable sont bien plutôt le produit d'une activité salariée. Peut demeurer ouverte en l'espèce la question de savoir comment qualifier la part de bénéfices qui revient au commanditaire collaborateur de l'entreprise, en vertu du contrat de société, soit en sus de l'intérêt de la commandite ou en lieu et place de celui-ci. Car la part de bénéfices est en l'espèce allouée au commanditaire sous forme de supplément de salaires et fait par conséquent partie du salaire déterminant. (La réserve contenue dans l'article 7, lettre c, RAVS, est sans importance à cet égard.) L'intérêt à 8 % de la commandite constitue en revanche le rendement d'un capital. Comme tel, il n'est pas soumis à cotisations.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause H. P., du 3 mars 1950, H 468/49.)

Membres de la famille travaillant avec l'exploitant dans l'agriculture. Un fils majeur qui travaille dans l'entreprise paternelle est un salarié, quels que soient l'importance et le rendement de sa collaboration. Article 5, 2^e alinéa, et 12, 1^{er} alinéa, LAVS.

Membri della famiglia del capo azienda che lavorano con lui nell'agricoltura. Un figlio maggiorenne che lavora nell'azienda paterna è un salariato, indipendentemente dall'importanza e dal rendimento della sua collaborazione. Articoli 5, capoverso 2, e 12, capoverso 1, LAVS.

Werner W., né en 1878, est propriétaire d'un domaine agricole d'une surface de

7 hectares en chiffre rond. Le fils Max W., qui est célibataire, né en 1912, travaille dans l'entreprise. Werner W. a formé recours contre la décision de taxation d'office, par laquelle la caisse de compensation a réclamé la cotisation paritaire pour le fils. Il alléguait que le concours du fils à l'exploitation du domaine était superflu, car le recourant et son épouse sont parfaitement en état d'exécuter à eux seuls les travaux agricoles. La collaboration du fils n'accroît en tous cas pas le revenu. L'autorité cantonale a rejeté le recours.

Extrait des considérants :

Le fils Max W. est obligatoirement assuré. Il reçoit de son père, pour son travail sur le domaine agricole, une rétribution, au moins sous la forme d'un salaire en nature. Le père est par conséquent l'employeur de son fils. Il importe peu que la collaboration du fils soit intense ou non, que le père puisse exploiter le domaine sans l'aide de son enfant, enfin que cette aide accroisse ou n'accroisse pas le revenu.

(Jugement du Tribunal supérieur du canton de Schaffhouse, en la cause W. W., du 9 décembre 1949, OFAS 6233/49.)

Salaire déterminant des membres de la famille travaillant dans l'exploitation. La cotisation paritaire est perçue sur le revenu de l'épouse de l'exploitant, seulement si celle-ci reçoit un salaire en espèces. Les belles-filles de l'exploitant doivent également payer les cotisations sur le salaire en nature. Article 5, 3^e alinéa, LAVS.

Salario determinante dei membri della famiglia che lavorano nell'azienda. Le quote di datore di lavoro e quelle di salariato sono prelevate sul reddito della moglie del titolare dell'azienda solo se essa riceve un salario in contanti. Per le nuore del titolare dell'azienda le quote devono essere pagate anche sul salario in natura. Articolo 5, capoverso 3, LAVS.

Jakob St., né en 1875, est propriétaire d'un domaine agricole, sur lequel travaillent son fils Konrad, sa belle-fille Anna et ses petits-enfants Jakob et Fridolin, nés l'un en 1925, l'autre en 1932. Aux termes de l'article 5, 3^e alinéa, LAVS, le salaire déterminant les cotisations des «épouses travaillant dans l'entreprise de leur mari» comprend seulement le salaire en espèces. Cette disposition est-elle aussi applicable à la *belle-fille* Anna, qui travaille à la ferme et aux champs avec l'exploitant. Ou bien la règle particulière de l'article 5, 3^e alinéa, vaut-elle seulement pour l'épouse de l'exploitant ?

Le texte allemand de la disposition pourrait faire croire que le salaire en nature de *toutes* les épouses travaillant dans une entreprise familiale, c'est-à-dire aussi celui des belles-filles de l'exploitant, ne doit pas être pris en compte. La teneur française et italienne de l'article est plus étroite que l'allemande (« ainsi que des épouses travaillant dans l'exploitation de leur mari », « nonchè per le mogli che lavorano nell'azienda del marito »). Ces versions correspondent certainement mieux à la « ratio legis », d'autant plus que l'article 3, 2^e alinéa, lettre b, de la loi qui est semblable, mentionne uniquement les épouses qui travaillent dans *l'exploitation du mari*. Le Tribunal fédéral des assurances est, avec l'Office fédéral des assurances sociales, d'avis que l'article 5, 3^e alinéa, ne concerne que l'épouse de l'exploitant. En l'espèce, la belle-fille Anna doit, par conséquent, à l'instar de son mari, payer la cotisation d'employé ou ouvrier sur son salaire pour sa collaboration dans l'agriculture. L'estimation de ce dernier à 800 francs est suffisante, si l'on considère qu'elle doit en outre veiller aux soins domestiques.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause J. St., du 21 février 1950, H 347/49.)

Est un salarié, le représentant qui doit négocier les commandes auprès d'une liste de clients que la maison représentée lui prescrit en fixant le prix de vente et en prenant sur elle le risque économique.

Il rappresentante che deve cercare ordinazioni presso una cerchia di clienti prescrittagli dalla ditta rappresentata, la quale fissa pure il prezzo di vendita e si assume il rischio economico, è un salariato.

Dans le « contrat de représentation » du 3/7 septembre 1948, W. P., représentant de la société anonyme H., est désigné comme « indépendant ». Cette clause du contrat n'est pas décisive à elle seule, car le partage entre l'activité lucrative indépendante et celle d'un salarié doit s'opérer selon les critères établis par la législation en matière d'AVS. Lorsque, du point de vue du droit civil, la nature juridique d'un contrat est litigieuse, il est oiseux de statuer, dans le procès-AVS, s'il y a ou non contrat de travail au sens du CO, attendu que l'activité salariée n'implique pas l'existence d'un tel contrat (cf. l'arrêt du 14 février 1950, en la cause Société coopérative de loterie S.*). Les dispositions principales du « contrat de représentation » sont les suivantes : P. doit prendre des commandes auprès de clients déterminés et doit se tenir aux prix de vente fixés par la maison représentée. Le représentant ne peut donc pas établir librement les prix. Il ne supporte aucun risque économique. Selon l'usage chez les voyageurs de commerce, seule la provision lui est retirée au cas où il négocierait des commandes auprès de clients insolubles. La liste des clients lui est prescrite. Certes, il bénéficie d'une liberté relative dans l'accomplissement du travail : il ne doit pas visiter la clientèle dans un délai donné, mais peut, dans certaines limites, disposer lui-même du temps pour lequel il est mis à contribution en qualité de représentant. Il s'agit donc d'un cas douteux. Un rapport de subordination subsiste pourtant. C'est pourquoi le tribunal conclut à l'existence d'une activité salariée.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause Société anonyme H., du 14 février 1950, H 405/49.)

Les personnes domiciliées en Suisse, qui exercent une activité lucrative salariée en territoire étranger avoisinant la frontière (« frontaliers »), sont redevables de la cotisation de 4 %. Demeure réservée l'exemption de l'AVS suisse pour cause de double charge trop lourde. Article 6, LAVS, et article 1, alinéa 2, lettre b, LAVS.

Le persone domiciliate in Svizzera che esercitano un'attività dipendente in zona di confine su territorio estero (« confinanti ») devono la quota del 4%. E' riservata l'esenzione dall'AVS svizzera per doppio onere troppo grave. Articolo 6 LAVS e articolo 1, capoverso 2, lettera b, LAVS.

Le recourant est citoyen suisse et domicilié en Suisse. Il est directeur général d'une société commerciale ayant son siège en territoire étranger avoisinant la frontière. Il demanda à être exempté de l'AVS pour cause de double charge trop lourde, car il verse des primes élevées d'assurance-vie à des compagnies privées. En 1948, il a gagné 29,000 francs en chiffres ronds. La caisse de compensation a rejeté la demande. L'assuré a renouvelé sa requête en adressant un recours au Tribunal fédéral des assurances. Il alléguait être hors d'état de supporter la double charge ; il lui paraît en outre incompréhensible que les frontaliers doivent verser une cotisation-AVS

*) Revue 1950, p. 147.

de 4 %. Le Tribunal fédéral des assurances a rejeté le recours comme étant manifestement mal fondé, et mit à la charge du recourant un émolument de justice de 50 francs ainsi que les frais de la procédure s'élevant à 8 fr. 80.

Extrait des considérants :

1. L'objet du litige est de savoir si l'assuré est obligatoirement assuré ; il ne se rapporte pas à l'étendue de l'obligation de verser les cotisations, point sur lequel il incombe à la caisse de se prononcer au préalable. Aux termes de l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, lettre a, LAVS, sont obligatoirement assurées les personnes physiques qui ont leur domicile civil en Suisse. Sont exceptées, selon l'alinéa 2, lettre b, de cet article, les personnes affiliées à une institution officielle étrangère d'AVS « si leur assujettissement à l'assurance constituait pour elles un cumul de charges trop lourdes ». Le recourant n'allègue pas appartenir à une institution officielle étrangère d'AVS ; l'existence d'une double charge trop lourde *fait par conséquent défaut*. Quand bien même il devrait verser des cotisations à une AVS étrangère, la double charge en résultant ne serait nullement trop lourde pour lui, qui a un revenu annuel de 29,000 francs en chiffres ronds.

2. Les autres allégués du recourant, qui ont trait au montant et à la durée des cotisations, n'ont pas place dans cette procédure. Il suffit de rappeler, pour être complet, le principe que la cotisation est de 4 % du revenu pour toute personne exerçant une activité lucrative. Si l'assuré est un salarié, la moitié de cette cotisation est supportée par l'employeur. Les employeurs des « frontaliers » n'étant pas tenus à cotisations, ceux-ci doivent verser la cotisation de 4 % conformément à l'article 6, LAVS.

3. Le recourant a reçu de la caisse de compensation des renseignements détaillés sur sa situation juridique. Au surplus, le Tribunal fédéral des assurances lui a fait savoir, par lettre du 26 septembre 1949, que le recours apparaissait comme dépourvu de toutes chances de succès et lui recommanda de le retirer, tous droits réservés quant à la décision fixant le montant des cotisations que la caisse aurait à prendre. L'assuré ayant maintenu le recours, encore qu'il ne pouvait plus avoir de doute que celui-ci était mal fondé, il convient de mettre à sa charge un émolument de justice et les frais de la procédure (art. 9, 1^{er} al., ord. O.).

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause H. St., du 24 janvier 1950, H 375/49.)

Le représentant domicilié en Suisse d'une maison dont le siège est à l'étranger et qui n'a aucun établissement stable en Suisse, est en principe redevable de la cotisation de 4 %. Article 12, alinéa 2, et article 6, LAVS.

Il rappresentante di una ditta con sede all'estero, la quale non abbia alcun stabilimento in Svizzera, deve per principio — se domiciliato in Svizzera — la quota del 4 %. Articoli 12, capoverso 2, e 6 LAVS.

Walter O. est représentant d'une maison qui a son siège à Sch. (Liechtenstein). Son revenu s'est élevé à 5635 francs en 1948. L'employeur n'ayant aucun établissement stable en Suisse, ni n'étant par conséquent soumis au versement des cotisations, la caisse de compensation fixa la cotisation à 4 % du revenu de O., conformément à l'art. 6 LAVS. O. attaqua la décision de la caisse en concluant qu'on ne peut mettre à sa charge qu'une cotisation de 2 %. L'autorité de recours et le Tribunal fédéral des assurances ont rejeté la demande.

Extrait des considérants du TFA :

L'entreprise qui occupe l'appelant a son siège à l'étranger et ne possède aucun établissement stable en Suisse ; elle n'est donc pas tenue à verser les cotisations conformément à l'article 12, 2^e alinéa, LAVS. C'est pourquoi l'appelant est redevable de la cotisation entière, soit 4 0/0, en sa qualité de salarié d'un employeur non soumis au versement des cotisations (art. 6, 1^{re} phrase, LAVS). Le taux de la cotisation ne serait inférieur à 4 0/0 que si le salaire annuel de l'assuré était lui-même inférieur à 3600 francs (art. 6, 2^e phrase, LAVS, et art. 21, RAVS).

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause W. O., du 10 février 1950, H 522/49.)

III. Revenu d'une activité indépendante

L'indemnité versée à raison de la renonciation à l'exercice d'une activité lucrative fait partie du revenu provenant d'une activité lucrative indépendante. Article 9, LAVS. Article 17, RAVS.

L'indennità versata per la rinuncia all'esercizio di un'attività lucrativa è computabile come reddito proveniente da un'attività lucrativa indipendente. Articolo 9, LAVS. Articolo 17, OAVS.

M. H. a été, jusqu'en juin 1944, agent de change à la bourse de X. A cette date, les banques de la place ont, avec le consentement de H., absorbé l'agence de change et indemnisé H. en lui versant une somme de 25,000 francs. La caisse de compensation taxa ce revenu, comme provenant d'une activité lucrative indépendante ; de son côté, la commission de recours exonéra ce montant de cotisations. L'Office fédéral des assurances sociales interjeta appel. — Le Tribunal fédéral des assurances a admis l'appel et confirmé la décision de la caisse.

Extrait des considérants :

Ni la LAVS ni le RAVS ne contiennent une disposition au sujet des indemnités versées pour la renonciation à l'exercice d'une activité ou l'accomplissement de celle-ci. Pareilles indemnités peuvent-elles être qualifiées de revenu du travail ? Pour répondre à cette question, il est indiqué d'examiner le but de ces indemnités et la solution qui est donnée à ce problème par le droit fiscal. Une telle indemnité, fixée par contrat, est destinée à remplacer le revenu qu'une personne aurait réalisé si elle avait poursuivi son activité. Il existe donc une relation entre, d'une part, l'indemnité et, d'autre part, l'activité que la personne exerçait précédemment. Ainsi, soit dans la doctrine en matière de droit fiscal en général (cf. Blumenstein, System des Steuerrechts, p. 86 à 92), soit dans l'arrêté concernant l'IDN en particulier (art. 21, 1^{er} al., lettre a, AIN), les indemnités qui sont versées pour la renonciation à l'exercice d'une activité, sont comprises dans le produit du travail (Erwerbseinkommen). S'il est vrai qu'il n'y a pas lieu d'admettre, d'une manière générale, que les notions fiscales valent sans réserve en matière d'AVS, il convient de reconnaître toutefois que le régime légal des cotisations de l'AVS s'inspire dans une large mesure du droit fiscal de la Confédération et des cantons (cf. art. 9, 2^e al., lettres a à d, LAVS, art. 18 et 22, RAVS, etc.). Pour ce motif, le Tribunal tient la somme de 25,000 francs qui indemnise H. à raison de la renonciation à l'exercice de l'activité d'agent de change, pour un revenu provenant d'une activité lucrative indépendante au sens de l'article 9, LAVS, et de l'article 17, RAVS. L'autorité de première instance expose que le législateur de l'AVS a entendu excepter pareilles indemnités de l'obligation de

verser les cotisations, puisqu'il n'a pas repris le passage de l'article 21, 1^{er} alinéa, lettre a, AIN s'y rapportant (« indemnités versées pour la renonciation à l'exercice d'une activité ou l'inaccomplissement de celle-ci »). On ne saurait se rallier à ce point de vue. L'article 17, RAVS, n'énumère pas tous les éléments du revenu, mais en cite quelques-uns à titre d'exemples. Cela ressort du texte même de l'article qui a pour préambule (« font *notamment* partie du revenu provenant d'une activité indépendante »).

La caisse de compensation a donc à bon droit pris le montant de 25,000 francs en compte dans le revenu déterminant les cotisations du bénéficiaire de l'indemnité.

Il reste toutefois à l'assuré la possibilité de présenter à la caisse de compensation une demande d'adaptation de ses cotisations, fondée sur l'article 216, RAVS, au cas où son revenu 1948/1949 aurait été sensiblement inférieur à celui des années 1945/1946.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause M. H., du 28 mars 1950, H 514/49.)

1. Salaire en nature des membres de la famille travaillant dans l'exploitation. Le montant qu'un agriculteur a indiqué dans la déclaration fiscale comme total des salaires versés aux membres de la famille peut être utilisé lors du calcul de la cotisation paritaire, s'il correspond aux taux adoptés en matière d'impôt pour la défense nationale.

2. L'établissement du salaire individuel attribué à chacun des membres de la famille regarde uniquement le chef du domaine.

1. Salario in natura dei membri della famiglia che lavorano nell'azienda. L'importo indicato da un agricoltore nella dichiarazione fiscale quale totale dei salari versati ai membri della famiglia può servire di base per il calcolo delle quote, se corrisponde alle aliquote applicate ai fini dell'imposta per la difesa nazionale.

2. La determinazione del salario attribuito a ciascun membro della famiglia è di spettanza esclusiva del capo azienda.

L'appelant, né en 1874, occupe dans son domaine agricole ses trois enfants majeurs (deux fils et une fille). Exception faite d'un modique argent de poche, il ne leur verse aucun salaire en espèces. Les cotisations paritaires doivent donc être perçues sur le salaire en nature ; l'article 11, RAVS, déclare applicables à cet égard les taux adoptés en matière d'impôt pour la défense nationale. Le revenu en nature des enfants doit en outre être estimé selon l'ampleur de leur collaboration, conformément à l'article 14, 2^e alinéa, RAVS.

Dans la déclaration relative à la IV^e période de l'impôt pour la défense nationale, l'appelant a indiqué sous rubrique « frais nécessaires à l'acquisition du revenu », 3155 francs par an. Il objecte maintenant qu'en 1948 sa fille a travaillé pendant une assez longue période hors du domaine. Si ce fait est exact, il faut admettre que les deux fils ont fourni une quantité de travail accrue ; il en résulte qu'un salaire en nature plus élevé doit être attribué aux deux fils, la fille recevant un salaire moindre. Le mode de répartition des salaires entre les enfants est sans importance lors du calcul de la cotisation d'employeur, qui est due sur le total des salaires. La caisse de compensation et l'autorité cantonale ont, à bon droit, fixé les cotisations paritaires à 4 % du total des salaires, c'est-à-dire de 3155 francs. La répartition interne des salaires est laissée aux bons soins de l'appelant.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause G. B., du 18 février 1950, H 466/49.)

Détermination du revenu agricole. Les dépenses pour le fourrage et les engrais sont prises en compte lors de la taxation, selon la méthode du revenu social.

Determinazione del reddito agricolo. Con la tassazione secondo il metodo del reddito sociale si tiene già conto delle spese di acquisto dei foraggi e dei concimi.

L'appelant demande que les frais pour l'achat de fourrage et d'engrais soient distraits de son revenu. On ne saurait faire droit à cette requête car, lors de la taxation selon la méthode du revenu social, les dépenses pour l'achat de foin, de fourrage concentré et d'engrais ont déjà été prises en compte. Il est en outre impossible de retenir chaque détail lors du calcul de la cotisation. Il est inévitable que ce calcul procède quelque peu de manière schématique. Le montant éventuellement trop élevé de la cotisation profitera à l'assuré ou à ses survivants sous la forme d'une rente d'autant plus élevée.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause J. St., du 8 mars 1950, H 7/50.)

IV. Réduction des cotisations

Réduction pour cause de charge trop lourde. Lorsqu'on examine si le paiement de la cotisation entière peut être exigé de l'assuré, on doit tenir compte de l'ensemble de la situation matérielle du requérant. Article 11, alinéa 1, LAVS, article 30, alinéa 2, RAVS.

Riduzione per onere troppo grave. Esaminando se si possa esigere il pagamento dell'intera quota, si deve tener conto dell'insieme della situazione economica del richiedente. Articolo 11, capoverso 1, LAVS. Articolo 30, capoverso 2, OAVS.

La caisse de compensation fixa pour 1948 la cotisation annuelle de l'agriculteur B. à 240 francs. B. demanda la réduction des cotisations, alléguant ce qui suit : Ensuite de l'accident de son fils, qui travaille dans l'exploitation, il eut en 1948 des dépenses spéciales s'élevant à 2000 francs en chiffres ronds. La caisse rejeta la demande pour le motif que les dépenses consécutives à un accident n'ont aucun rapport avec le résultat des comptes de l'entreprise. La commission de recours et le Tribunal fédéral des assurances ont, eux aussi, refusé la réduction.

Extrait des considérants :

Certes, il fut nécessaire d'engager une aide pour remplacer le fils de 17 ans, devenu incapable de travailler dès mai 1948, à la suite de l'accident. Il est vrai, en outre, que le défaut du fils fut jusqu'à un certain point compensé par le rendement accru des deux filles, âgées chacune de 15 ans. En tous cas, la déclaration fiscale indique qu'en 1948 les dépenses pour la main-d'œuvre étrangère ont été inférieures à celles des années 1945 et 1946. D'autre part, les dépenses consécutives à l'accident du fils ne sont pas telles qu'elles justifieraient une réduction pour cause de charge trop lourde. Leur montant (B. l'arrête à 2000 francs) doit être comparé non seulement au revenu, mais encore à l'ensemble de la situation financière. L'appelant est propriétaire de 70 poses de terrain, dont la valeur est estimée à 105 000 francs, grevées de 99 000 francs, dettes hypothécaires, et de 2000 francs, autres dettes de l'entreprise. S'y ajoutent 21 400 francs, fortune mobilière de l'entreprise. Il possède 17 unités de gros bétail. Et puisqu'il pourra travailler toujours plus avec le concours des gens de sa propre famille, son exploitation accusera un rendement toujours plus élevé. On peut donc exiger de lui qu'il verse une cotisation de 240 francs.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause F. B., du 1^{er} février 1950, H 459/49.)

C. Rentes transitoires

I. Revenu à considérer

Une allocation unique versée par la fondation de bienfaisance d'une entreprise n'est pas un revenu.

Una prestazione unica versata da una fondazione di beneficenza di un'impresa non è reddito.

La S.A. V. a affecté, sous la forme d'une fondation, un montant élevé en faveur de son personnel, en se libérant expressément de toute obligation à effectuer d'autres versements. Lors de son congédiement, l'appelant a touché de la fondation une allocation unique de 2800 francs. Cette prestation unique ne peut être considérée ni comme un revenu destiné à remplacer un salaire manquant, au sens de l'article 56, lettre a, RAVS, ni comme une des prestations énumérées à l'article 56, lettre c, RAVS, car le caractère de périodicité lui fait défaut.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause L. K., du 13 mars 1950. H 560/49.)

Si le revenu d'un ayant droit subit une importante diminution au cours de l'année, la rente doit être fixée à nouveau, non pour toute l'année civile, mais seulement pour le temps restant à courir depuis le changement de situation. Article 59, alinéa 3, RAVS.

Se il reddito dell'avente diritto alla rendita subisce nel corso dell'anno una diminuzione importante, la rendita dev'essere nuovamente calcolata, non per l'intero anno civile bensì solo per il periodo posteriore al cambiamento della situazione economica. Articolo 59, terzo capoverso, OAVS.

G. a gagné 1450 francs en 1948. La caisse de compensation lui accorda, dès le 1^{er} janvier 1949, une rente de vieillesse simple, réduite, de 250 francs par an (limite de besoin 1700 francs). Sans gain depuis le 1^{er} avril 1949, G. bénéficie dès cette date d'une rente de vieillesse entière. Dans son recours et dans son appel, il demande le versement d'une rente entière dès le 1^{er} janvier 1949 déjà, du fait que son revenu, acquis durant l'année civile entière, ne s'est monté qu'à 850 francs. La commission de recours et le Tribunal fédéral des assurances ont rejeté sa demande, ce dernier pour les motifs suivants :

La question est de savoir s'il y a lieu de reviser une rente déjà servie, en raison d'un important changement de la situation économique de l'intéressé. Est applicable l'article 59, 3^e alinéa, RAVS, qui prévoit que, lors de chaque diminution importante du revenu ou de la fortune de l'ayant droit, la rente doit être déterminée « sur la base de la nouvelle situation » de l'intéressé. En cas d'aggravation importante de la situation économique, ainsi que cela se produit généralement lors de la cessation d'une activité lucrative, le bénéficiaire peut exiger que sa rente soit calculée sur la base de sa nouvelle situation. Dans son arrêt du 5 octobre 1949, en la cause A. M. (Revue 1949, p. 474), le Tribunal fédéral des assurances a certes déclaré que c'est en se basant sur le revenu réalisé durant l'année civile entière pour laquelle une rente est demandée qu'il y a lieu de juger si, par rapport à l'année précédente, le revenu a subi une importante diminution ou augmentation au sens de l'article 59, 3^e alinéa, RAVS. Or, l'opinion exprimée dans ce jugement ne peut être maintenue, ainsi que l'expose très explicitement l'arrêt rendu en la cause L. K. (Revue 1950,

page 156). L'article 59, 3^e alinéa, 1^{re} phrase, RAVS, met l'accent sur la nouvelle situation de l'intéressé ; sa teneur, différente de celle des alinéas 1 et 2, montre qu'il faut entendre par « nouvelle situation », la nouvelle situation de revenu dans laquelle se trouve l'intéressé par suite d'un changement important. Il faut donc se baser sur le revenu annuel futur et le comparer à la limite annuelle prévue.

En l'espèce, G. a gagné pendant les sept premiers mois 850 francs. Vu la limite de revenu s'appliquant à ce laps de temps (7/12 de 1700 francs), G. avait droit à une rente de vieillesse mensuelle de 20 fr. 90. Ainsi, il ne se justifie pas d'augmenter la rente à 40 francs pour ces sept premiers mois. Une telle rente ne peut être servie que dès le 1^{er} août 1949, c'est-à-dire que dès le moment où s'est modifiée la situation de revenu.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause J. G., du 13 mars 1950. H 563/49.)

II. Restitution de rentes

L'obligation de restituer une rente d'orphelin indûment touchée ne peut être remise à une veuve qui n'a pas annoncé que son fils avait commencé à travailler.

Ad una vedova la quale non abbia annunciato alla cassa di compensazione che il proprio figlio aveva cominciato a lavorare non può essere condonato il debito di restituzione per la rendita per orfani indebitamente ricevuta.

Dame Vve Sch. a touché, sous le régime transitoire déjà, pour elle et ses deux enfants, des rentes de survivants. En novembre 1947, la caisse de compensation demanda à l'agence communale de E. de vérifier la situation économique et personnelle des intéressés. L'agence répondit que cette situation ne s'était nullement modifiée depuis 1946. La caisse accorda alors à cette personne une rente de veuve et deux rentes d'orphelins. En septembre 1948, la caisse apprit que le fils, âgé de 16 ans, travaillait, depuis 1947 déjà, dans une fabrique et que son gain s'était monté à 1580 francs en 1947, et à 2530 francs pendant les neuf premiers mois de 1948 ; la caisse exigea donc de la veuve la restitution de la rente d'orphelin touchée indûment en 1948, dont le montant total s'élevait à 121 francs. Dame Vve Sch. demanda que cette obligation de restituer lui soit remise, en faisant valoir sa condition modeste et sa bonne foi. L'agence communale confirma les déclarations de la requérante, en ajoutant qu'elle n'avait vraisemblablement pas eu connaissance du gain réel de son fils. La caisse refusa la remise ; la commission cantonale, en revanche, l'accorda. Le Tribunal fédéral des assurances rejeta la demande de remise, ceci notamment pour les motifs suivants :

D'après les dispositions en vigueur, le bénéficiaire de la rente ou son représentant légal doit rendre les rentes indûment touchées ; une remise partielle ou totale de l'obligation de restituer ne peut être accordée que si l'on admet que l'intéressé a touché la rente de bonne foi et que la restitution de celle-ci le mettrait dans une situation difficile.

Sur le point tout d'abord de la bonne foi du bénéficiaire de la rente, il semble exact que Dame Vve Sch., représentante légale de son fils mineur, n'était qu'insuffisamment renseignée sur les conditions mises à l'obtention d'une rente d'orphelin. D'autre part, elle ne saurait assurément être rendue responsable du fait que l'agence de E., en novembre 1947, au lieu de vérifier à fond, ainsi qu'elle en avait reçu l'ordre, la situation économique et personnelle des intéressés, a complètement négligé de se renseigner et, à ce qu'il semble, n'a même pas cru nécessaire d'interroger la

recourante. Ces circonstances, toutefois, ne changent rien au fait que Dame Vve Sch., en vertu des instructions reçues en 1946 déjà, lors de l'octroi d'une rente, aurait été tenue de renseigner la caisse sans retard sur le fait que son fils occupait un emploi. On ne peut guère admettre qu'elle ait ignoré cet emploi, vu qu'à ce moment-là son fils habitait chez elle. D'autre part, il est sans importance qu'elle ait connu ou non le montant exact du salaire, car l'obligation d'annoncer tout changement dans sa situation ne dépendait nullement de cette connaissance. En raison de ces circonstances, le Tribunal fédéral des assurances est d'avis que le fait de ne pas annoncer le changement de situation intervenu fait naître des doutes sérieux sur la bonne foi de la bénéficiaire de la rente.

On ne peut certes non plus affirmer que la restitution de la rente mettrait l'intéressée dans une situation difficile. A supposer que Dame Vve Sch. ait remis le montant de 121 francs à son fils, ce dernier n'aurait pas de peine, vu son revenu, à rembourser cette somme à sa mère. Celle-ci peut, si c'est nécessaire, prendre dans ce but les mesures nécessaires, car, représentante légale de son fils, non seulement elle administre les biens de ce dernier et en jouit, mais elle bénéficie encore du gain de cet enfant qui fait ménage commun avec elle. Mai au cas où la recourante aurait utilisé le montant indiqué ci-dessus pour ses propres besoins, il serait encore moins justifié d'en contester la compensation, effectuée par la caisse, avec la rente de veuve courante.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause E. Sch., du 28 mars 1950. H 159/49.)

D. Procédure

L'article 216, RAVS, disposition transitoire de taxation, est indépendant des articles 11 LAVS, et 31 RAVS.

Quale disposizione di tassazione di carattere transitorio, l'art. 216 OAVS non ha relazione alcuna con gli articoli 11 LAVS e 31 OAVS.

Le revenu de l'activité lucrative qui a déterminé la cotisation 1948 de l'appelant a été établi sur la base de la taxation la plus récente relative à l'impôt pour la défense nationale (IV^e période). Ce mode de calcul, prescrit par les articles 22 et suivants RAVS, a pour effet que les cotisations des années 1948 et 1949 sont calculées sur le revenu moyen des années 1945 et 1946. Comme la LAVS n'était pas encore en vigueur en 1945 et 1946, il est justifié de ne pas prendre en compte, si l'assuré le demande, le revenu plus élevé de ces années. Pour ce motif l'article 216 RAVS donne le droit aux personnes exerçant une activité lucrative indépendante d'exiger que la cotisation 1948 ou 1949 soit calculée sur la base du revenu de l'année pour laquelle elle est due. Cet article du règlement d'exécution est une disposition transitoire de taxation; il n'a donc aucun rapport avec l'article 11 de la loi. Il crée une procédure spéciale aux fins d'établir le revenu déterminant la cotisation *entière*, due en vertu de l'article 8 de la loi. L'article 11 LAVS, en revanche, a trait à la réduction de la cotisation à un taux inférieur à celui qui est fixé par l'article 8. Il découle de là que l'article 31 du règlement, qui vise les articles 11 LAVS et 30 RAVS, n'est pas applicable par analogie aux requêtes fondées sur l'article 216.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause P. H., du 23 février 1950, H 507/49.)

E. Jugements pénaux

Les contraventions passibles d'une sanction pénale en vertu de l'article 88, LAVS, sont punissables même si elles n'ont été commises que par négligence. CPS, article 333 alinéa 3.

Le contravvenzioni di cui all'articolo 88, LAVS, sono punibili anche quando sono dovute a negligenza. Articolo 333, terzo capoverso, CPS.

Dame Marie Sch. a exploité une boulangerie-pâtisserie de 1947 au mois de juin 1949, en commun avec son époux. L'entreprise occupait 10 ouvriers en moyenne. Dame Sch. tenait la comptabilité des salaires et réglait compte avec la caisse de compensation. L'accusation lui a reproché d'avoir partiellement éludé l'obligation de verser les cotisations, Dame Sch. ayant intentionnellement dissimulé des salaires versés, d'un montant de 7782 fr. 80, et n'ayant pas payé 4 % de cette somme, soit 311 fr. 30. — Le Tribunal de district de Zurich a condamné Dame Sch. pour infraction aux articles 87, 2^e alinéa, et 88, 3^e alinéa, LAVS, et lui a infligé une amende de 200 francs.

Extrait des considérants :

1. L'accusée admet elle-même que les éléments objectifs de l'infraction sont réunis. Elle conteste toutefois avoir agi intentionnellement, et son défenseur explique que seules les infractions intentionnelles à la LAVS sont punissables. Cette opinion est inexacte. Certes, les articles 87 et 88, LAVS, ne parlent ni d'intention ni de négligence. L'article 333, 3^e alinéa, CPS, dispose néanmoins que les contraventions prévues par le droit pénal complémentaire des lois fédérales sont punissables même quand elles ont été commises *par négligence* « à moins qu'il ne ressorte de la disposition applicable que la contravention est réprimée seulement si elle a été commise intentionnellement ». Du moment qu'il n'en est pas ainsi (sinon la porte serait ouverte à tous les abus), toute violation de la LAVS est punissable, même si elle est commise par négligence.

2. L'attitude de l'accusée démontre d'ailleurs que les infractions ont été commises *intentionnellement*. On peut, certes, admettre que, n'étant pas versée dans la comptabilité, elle ait été débordée par le travail et ait perdu le contrôle de la situation. Elle aurait alors dû confier le calcul des cotisations à un comptable. Dame Sch. ne peut en tout cas pas décharger sa responsabilité en déclarant qu'elle ne faisait plus face à ses obligations en raison du surcroît de travail. Un indice décisif de son intention de détourner les cotisations réside dans le fait qu'elle a *retenu* 2 % de cotisations sur certains salaires mais ne les a pas déclarés. Cela ressort également du fait que les détournements incriminés s'étendent sur plus d'une année.

(Tribunal de district de Zurich, en la cause M. Sch., du 18 janvier 1950.)

Note

Le prochain numéro de la Revue paraîtra au commencement de juillet pour les deux mois de juin et juillet.



Revue à l'intention des caisses de compensation

No 6/7 - Juin/Juillet 1950

Rédaction : Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, Berne. Tél. 81 28 58
Expédition : Office central fédéral des imprimés et du matériel, Berne.
Abonnement : 12 francs par an; le numéro: 1 fr. 20; le numéro double: 2 fr. 40.
Paraît chaque mois.

Sommaire : Revision de la loi AVS (p. 201). Prorogation de l'aide à la vieillesse et aux survivants (p. 213). Les comptes du fonds de compensation de l'AVS, pour l'année 1949 (p. 217). Les rentes transitoires de l'AVS en 1949 (p. 218). Les législations cantonales relatives aux caisses de compensation pour allocations familiales II (p. 225). Problèmes soulevés par l'application de l'AVS (p. 234). Petites informations (p. 235). Jurisprudence : a) soutien du militaire (p. 236); b) protection de la famille (p. 239); c) assurance-vieillesse et survivants (p. 244).

Revision de la loi AVS

Conformément à ce qui était annoncé dans le rapport AVS du 3 février 1950 (cf. Revue 1950, p. 106), le Conseil fédéral a soumis aux Chambres fédérales un projet relatif au relèvement des limites de revenu. Il a en même temps proposé la modification de quelques autres dispositions de la loi AVS. Ci-après nous reproduisons in extenso la partie la plus importante du message, lequel est daté du 9 juin 1950.

I. Introduction

1. Considérations de principe au sujet de la revision de la LAVS

A la page 56 de notre rapport du 3 février 1950 nous avons insisté « sur la prudence qu'il faut observer pour le moment à l'égard d'une revision de la loi » et affirmé résolument « que ce serait une véritable faute que de vouloir modifier, de quelque manière que ce soit, la structure du système de l'assurance, en se fondant sur les expériences, les constatations et les observations faites jusqu'à ce jour ». Nous maintenons intégralement ces remarques; car les résultats de l'année 1949, connus depuis lors, ainsi que de nouvelles enquêtes faites récemment, et sur lesquelles nous reviendrons, nous ont confirmé dans notre opinion. Nous prenons plaisir à constater que la grande majorité du Conseil national et la commission du Conseil des Etats unanime ont abouti aux mêmes conclusions et ont manifesté par l'approbation de notre rapport qu'à leur avis également il serait pour le moins prématuré d'apporter des changements de structure à la LAVS.

Mais les débats parlementaires et les manifestations de l'opinion publique ont nettement montré qu'il ne fallait pas tarder, en revanche, à adoucir les situations pénibles, partout où ces adoucissements pourraient être apportés sans modifier la structure de la loi ni entraîner des charges financières intolérables. Les autorités chargées d'appliquer l'assurance-vecillesse et survivants sont, elles aussi, unanimes à déclarer que chacun compte sur la réalisation, dans un proche avenir, des améliorations envisagées.

Nous sommes dès lors d'avis que s'il n'est pas question pour le moment d'apporter à la LAVS des changements de structure ou des modifications d'une grande portée financière, il faudrait, en revanche, dans le cadre du système actuel et de ses ressources, modifier les dispositions qui provoquent des cas particulièrement pénibles. Telles sont les limites fixées à nos propositions.

2. La situation financière de base

A la page 34 du rapport du 3 février 1950 figure un bilan technique de l'assurance au 1^{er} janvier 1950, qui présente un excédent d'actif de 790 millions de francs. Cet excédent correspond à des annuités perpétuelles, c'est-à-dire à une moyenne actuarielle par année, d'environ 23 millions de francs. Les dépenses supplémentaires annuelles entraînées par des modifications de la loi doivent donc se maintenir dans ce cadre et en aucun cas ne dépasser en moyenne ce niveau.

L'évolution des budgets annuels futurs de l'assurance a été exposée à la page 78 du rapport précité. Il en ressort que le produit des cotisations diminuerait jusqu'en 1953, où il tomberait à 385 millions de francs, puis augmenterait derechef quelque peu, ensuite de l'accroissement du nombre des personnes tenues de verser les cotisations. Nous avons depuis lors fait procéder à de nouvelles estimations, ayant pour base un produit annuel de cotisations d'environ 20 millions de francs supérieur, qui correspond mieux au résultat des deux premières années. Il convient en revanche de considérer, comme on l'observe aujourd'hui, que le taux de l'intérêt a tendance à baisser. Cette seconde estimation a, pour ce motif, été faite en admettant un taux d'intérêt de 2 ½ pour cent. Dans le bilan technique qui en résulte, ces deux modifications des bases de calcul s'annulent à peu près, de sorte que le résultat est de nouveau un excédent d'actif du même ordre de grandeur que précédemment. La marge disponible est par conséquent relativement petite et ne correspond qu'à 3 ½ pour cent environ du passif total de l'assurance.

Il faut faire preuve d'une prudence d'autant plus grande lors de l'examen des bases financières que certains éléments de calcul, en particulier la classification des assurés selon le montant des cotisations versées, n'ont pas encore été établis avec précision par les statistiques. Nous ne pourrions reprendre dès la base l'examen de la situation financière qu'une fois terminé le dépouillement des comptes individuels des cotisations. Selon les résultats de cet examen, on se rendra alors compte si la situation permet d'accéder à d'autres demandes de révision, nécessairement modestes.

3. Les différents objets de la revision

La tâche la plus urgente est incontestablement la revision des limites de revenus prévues par la LAVS. Nous nous sommes expliqués en détail à ce sujet aux pages 63 et suivantes du rapport du 3 février 1950. Nous compléterons sur certains points nos explications sous chiffre II/1 de ce message. Simultanément avec l'élévation des limites de revenu, il faudra reviser les dispositions relatives à la prise en compte de la fortune, ainsi que nous l'avons relevé déjà aux pages 67 et suivantes du rapport précité. Cette revision nécessite une modification non pas de la LAVS, mais seulement du règlement d'exécution du 31 octobre 1947, qui sera effectuée en même temps que celle de la loi.

Le rapport du 3 février 1950 signale à la page 56 que des modifications ont été proposées aux Chambres fédérales en ce qui concerne les cotisations des personnes de condition indépendante et l'obligation de verser les cotisations au-delà de l'accomplissement de la 65^e année ; ces propositions étaient encore à l'étude à l'époque de la publication du rapport. Le Conseil des Etats a depuis lors examiné la motion Iten, à laquelle nous nous sommes référés en particulier. Une partie de cette motion a été acceptée et transformée en postulat. Le postulat invite le Conseil fédéral à modifier la LAVS en ce sens que la dégression du taux de cotisation des personnes de condition indépendante commence déjà à un revenu de 4500 francs, ou même à un revenu plus élevé, alors que l'échelle dégressive prévue par l'article 8 LAVS s'applique aujourd'hui jusqu'à un revenu de 3600 francs. Nous vous proposons, outre l'élévation des limites de revenu, de modifier l'article 8 LAVS dans le sens du postulat Iten (cf. ci-après chiffre II/2) : les personnes exerçant une activité lucrative indépendante et dont les revenus sont modestes considèrent en effet comme trop pénible le versement d'une cotisation de 4 pour cent ; la réalisation du postulat comporte en outre des effets financiers qui sont tolérables dans les limites ci-dessus décrites des ressources disponibles ; enfin, la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants a recommandé à l'unanimité que l'on retienne le postulat. Nous ne sommes en revanche pas en mesure pour le moment de vous présenter d'autres propositions allégeant les charges des personnes de condition indépendante ou levant l'obligation de verser les cotisations après l'accomplissement de la 65^e année, comme l'exige la motion Gysler du 8 décembre 1949. La réalisation de ces vœux aurait en effet pour conséquence une diminution des recettes dont on ne pourrait aujourd'hui assumer la responsabilité.

Un autre objet de revision, que nous examinerons de plus près sous chiffre II/3 ci-après, concerne les ressortissants suisses qui, conformément à l'article 18, 2^e alinéa, actuel, n'ont, lorsqu'ils quittent la Suisse, droit à la rente que s'ils ont payé des cotisations pendant au moins dix années entières. Comme cette réglementation peut avoir, vu les circonstances qui règnent dans différents Etats, des conséquences fâcheuses pour certains, nous voudrions profiter de la revision actuelle pour supprimer ces rigueurs.

Notre désir est enfin de saisir cette occasion pour insérer de nouveau dans la loi la possibilité de rembourser les cotisations aux étrangers qui n'ont pas droit à une rente. Cette proposition avait déjà été faite dans notre message du 10 juin 1949 relatif à l'approbation d'une convention conclue entre la Suisse et l'Italie en matière d'assurances sociales ainsi qu'à la modification de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Elle fut motivée de façon détaillée aux pages 9 et suivantes de ce message. Les Chambres fédérales ne lui opposèrent aucune objection de fond. La décision du Conseil national du 21 septembre 1949 et celle du Conseil des Etats du 25 octobre 1949 de ne pas aborder le point essentiel du projet de révision (adaptation de la LAVS aux règles prévues par les conventions internationales) eurent pour conséquence que les rigueurs frappant actuellement les étrangers tenus au versement des cotisations mais qui n'ont pas droit à une rente, ne purent être supprimées à ce moment. Nous l'avons mentionné dans notre rapport du 3 février 1950 et avons exposé que ce problème devrait bientôt trouver une solution satisfaisante. Nous voudrions donc saisir l'occasion pour adopter une solution que nous développerons sous chiffre II/4 ci-après.

II. Commentaires relatifs aux diverses propositions de modification

1. L'élévation des limites de revenu prévues à l'article 42 LAVS

Le tableau ci-après donne un aperçu des limites de revenu appliquées jusqu'ici et des nouvelles limites que nous proposons, élevées en moyenne de 50 pour cent :

Régions	Pour les bénéficiaires de							
	rentes de vieillesse simples et rentes de veuves		rentes de vieillesse pour couples		rentes d'orphelins doubles		rentes d'orphelins simples	
	anc. limites	nouv. limites	anc. limites	nouv. limites	anc. limites	nouv. limites	anc. limites	nouv. limites
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Urbaines	2000	3000	3200	4800	900	1300	600	1300
Mi-urbaines	1850	2750	2950	4400	800	1200	525	1200
Rurales	1700	2500	2700	4000	700	1100	450	1100

A part une exception se rapportant aux limites de revenu pour rentes d'orphelins, ces montants correspondent à la proposition que nous avons faite à la page 63 du rapport du 3 février 1950, proposition qui, lors des délibérations aux Chambres fédérales, avait été trouvée adéquate. Nous désirons relever encore à ce propos les quelques points suivants :

a) La Fédération intercantonale pour la prévoyance en faveur du personnel a demandé d'examiner s'il ne serait pas préférable d'élargir le cercle

des bénéficiaires de rentes transitoires par une prise en compte partielle seulement du revenu plutôt qu'au moyen d'une élévation des limites de revenu. Une proposition identique avait été faite au sein de la commission du Conseil national chargée de l'examen préalable de notre rapport du 3 février 1950. On pourrait ainsi parer au désavantage du système actuel, qui a une certaine tendance au nivellement, et réaliser un échelonnement plus différencié des rentes réduites. Nous avons étudié la question d'une façon approfondie et l'avons soumise à la commission de l'assurance-vieillesse et survivants. Cette commission s'est prononcée à une forte majorité en faveur du maintien du système actuel. Nous nous sommes ralliés à ce point de vue. Il est certes incontestable qu'une prise en compte partielle du revenu permettrait de fixer des rentes plus différenciées ; toutefois, la prise en compte des deux tiers du revenu, qui équivaldrait à une élévation des limites de revenu de 50 pour cent, aurait pour conséquence d'augmenter le nombre des personnes n'ayant droit qu'à une rente réduite. L'élévation des limites de revenu de 50 pour cent est donc plus favorable pour un nombre important de personnes. Mais il faut relever en outre et surtout que les caisses et leurs agences sont habituées au système des limites de revenu rigides ; tout changement en ce domaine nécessiterait une instruction nouvelle du personnel des caisses et des agences. Par ailleurs, du fait de la prise en compte partielle du revenu, le calcul déjà compliqué des rentes transitoires deviendrait plus difficile encore et presque incompréhensible pour les bénéficiaires de rentes ; les demandes de renseignements et les réclamations se multiplieraient, provoquant ainsi un accroissement de travail et de frais administratifs.

Telles sont les raisons qui nous ont engagés à nous prononcer pour le maintien du système actuel des limites de revenu fixes et de la prise en compte sans restriction du revenu.

b) Nous considérons une élévation des limites de revenu de 50 pour cent en chiffres ronds comme judicieuse et suffisante ; pour les raisons indiquées dans notre rapport du 3 février 1950 (page 64), nous voudrions maintenir la proportion existant actuellement entre les limites prévues pour les différentes régions. Ce n'est que pour les orphelins simples que nous avons prévu une élévation plus considérable, les mêmes limites de revenu devant faire règle pour les rentes d'orphelins simples et doubles. On supprimerait ainsi des cas pénibles, dont la dureté s'est manifestée à de nombreuses reprises. En prévoyant des limites de revenu spéciales pour l'orphelin simple, on a tenu compte du fait que celui-ci continue à bénéficier de prestations d'entretien de la part du parent survivant. Ainsi, au lieu d'alléger les charges familiales par le versement d'une rente — comme c'est le cas pour les autres genres de rentes — on suppose que l'orphelin simple jouit de certaines prestations en vertu du droit de famille ; non seulement — ce qui suffirait — on lui verse une rente inférieure à celle qui est octroyée à l'orphelin double, mais on aggrave encore à son égard les conditions posées pour l'obtention d'une rente. Cette circonstance à elle seule nous paraît justifier la fixation

de limites de revenu identiques à celles prévues pour les rentes d'orphelins doubles. Il y a lieu au surplus de relever que, même si l'on avait élevé de 50 pour cent les limites de revenu pour orphelins simples, celles-ci seraient restées si basses, qu'un orphelin simple entrant en apprentissage aurait régulièrement perdu le droit à une rente et n'aurait pour ainsi dire jamais pu bénéficier de la faveur accordée par l'article 25, 2^e alinéa, LAVS (octroi de la rente jusqu'à la fin de l'apprentissage mais au plus tard jusqu'à 20 ans révolus). Les modifications proposées servent aussi la protection de la famille que prévoit l'article 34 quinquies de la Constitution fédérale, aux termes duquel la Confédération dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés, tient compte des besoins de la famille.

c) Nous avons saisi cette occasion pour apporter à l'article 42, 1^{er} alinéa, LAVS, deux légères modifications rédactionnelles. La pratique a démontré que les termes « à l'exception des veuves sans enfants qui, au décès de leur conjoint, n'ont pas encore accompli leur 40^e année » prêtaient à confusion ; la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances en la matière (ATFA 1948, p. 44) les rend, par ailleurs, superflus. Nous proposons dès lors de les supprimer. Le texte actuel laissait, au surplus, incertaine la question de savoir si les survivants étrangers d'un ressortissant suisse (enfants adoptifs, enfants illégitimes) et les survivants suisses d'un ressortissant étranger (veuves ayant recouvré la nationalité suisse) avaient droit à la rente. Le nouveau texte que nous proposons pose clairement que tous les citoyens suisses, donc également tous les survivants de nationalité suisse, ont droit aux rentes transitoires.

d) Nous voudrions, enfin, exposer encore brièvement comment nous nous proposons de modifier les dispositions du règlement d'exécution relatives à la prise en compte de la fortune. En premier lieu, le montant du « denier de nécessité », c'est-à-dire de la partie de la fortune non prise en considération, doit être porté au double de son montant actuel, soit à 4000 francs pour les orphelins, à 6000 francs pour les personnes seules et à 10 000 francs pour les couples. De plus, la part de fortune à ajouter au revenu n'augmentera plus avec l'âge ; ce système sera remplacé par deux fractions fixes, l'une pour les rentes de vieillesse et l'autre pour les rentes de survivants. Il est prévu, ce faisant, de diminuer en outre la part de la fortune prise en considération à ajouter au revenu.

e) L'élévation des limites de revenu et la prise en compte moins forte de la fortune doivent entraîner une augmentation d'un quart environ des bénéficiaires de rentes transitoires. Les répercussions financières probables de ces mesures ont été exposées aux pages 65 et 66 de notre rapport du 3 février 1950. Si la nouvelle réglementation entre en vigueur le 1^{er} janvier 1951, il en résultera, exprimée en valeur capitalisée, une charge supplémentaire de 270 millions de francs, équivalant à une annuité perpétuelle de 8 millions de francs. La répartition de cette charge dans le temps ressort du tableau 19 figurant dans le rapport précité. Il est possible que

l'assouplissement quelque peu accru des dispositions concernant la prise en compte de la fortune, entraîne une légère augmentation de la charge supplémentaire. Toutefois, cette augmentation serait plus que couverte par la marge de sécurité dont il sera question sous chiffre III ci-après.

2. L'élargissement de l'échelle dégressive des cotisations pour les personnes de condition indépendante, prévue à l'article 8 LAVS

a) La Centrale de compensation a, sur la base d'une partie des comptes individuels de cotisations ouverts en 1948, établi une statistique provisoire du montant des cotisations portées au crédit des personnes de condition indépendante. Cette statistique concerne uniquement des personnes qui exercent exclusivement une activité indépendante. Elle donne le tableau suivant :

Ont payé des cotisations sur un revenu annuel ne dépassant pas	Personnes exerçant une activité lucrative indépendante		
	dans l'agriculture	dans les professions non agricoles	Total
Fr.	%	%	%
3600	64	38	49
4500	78	48	61
4800	81	52	65

Quand bien même il s'agit de résultats provisoires, ils doivent être très proches de la vérité. Ils montrent qu'avec la réglementation actuelle déjà près de la moitié des personnes de condition indépendante ont bénéficié de la dégression du taux de cotisation. Dans l'agriculture, la proportion de ceux qui ont joui des facilités accordées par l'article 8, atteint même deux tiers ou presque.

Si l'on élevait à 4800 francs la limite de revenu en dessous de laquelle la dégression du taux serait admise, le même tableau montre que plus des quatre cinquièmes de tous les agriculteurs et la moitié de toutes les personnes de condition indépendante des professions non agricoles, soit ensemble près des deux tiers de l'effectif total, devraient payer des cotisations inférieures à 4 pour cent. Rappelons à cet égard que dans les cas où le paiement des cotisations, fixées d'après ces taux, constituerait encore une charge trop lourde, les personnes de condition indépendante peuvent demander la réduction sur la base de l'article 11, 1^{er} alinéa, de la loi, et que la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances autorise la réduction pour des motifs sociaux.

b) La Commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants s'est prononcée à l'unanimité en faveur de l'extension de l'échelle dégressive jusqu'à un revenu de 4800 francs, dès l'instant où la limite de revenu pour couple en zone urbaine doit également être fixée à 4800 francs. Nous nous

rallions à l'opinion de cette commission, mais faisons remarquer que l'on tient ainsi très largement compte des vœux des personnes de condition indépendante. Il convient en effet de ne pas oublier que, conformément à l'article 30, 4^e alinéa, LAVS, les cotisations fixées selon l'échelle dégressive sont revalorisées à 4 pour cent du revenu lors de la fixation de la rente.

c) La charge résultant de la perception des cotisations égales à 4 pour cent du revenu atteint dans la même mesure, si ce n'est même pas plus fortement, les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de verser les cotisations, mentionnés à l'article 6 de la loi. Il s'impose par conséquent d'octroyer aussi à cette catégorie d'assurés les facilités prévues pour les personnes de condition indépendante. L'article 6 sera donc également modifié en conséquence.

d) L'élévation de 3600 à 4800 francs de la limite de l'échelle dégressive aura d'une part pour effet que la proportion des assurés en bénéficiant s'accroîtra de 30 à 35 pour cent ; environ 70 000 personnes de condition indépendante qui ont versé jusqu'ici des cotisations égales à 4 pour cent, en paieront de moins fortes. D'autre part, les assurés qui profitent aujourd'hui déjà de l'échelle dégressive, devront eux aussi verser une cotisation légèrement inférieure. La diminution annuelle de recettes résultant de ces deux changements s'élèvera à 4 millions de francs environ. Si l'échelle dégressive s'arrêtait à 4500 francs, cette baisse serait d'environ 3 millions de francs. Aucune diminution du montant des rentes ne vient compenser la perte résultant de l'élargissement de l'échelle dégressive, car, nous l'avons déjà dit, les cotisations versées sur la base de cette échelle sont revalorisées à 4 pour cent du revenu et la rente est calculée sur la cotisation ainsi revalorisée.

e) Nous voudrions profiter de l'occasion que la revision de l'article 8 LAVS nous offre pour apporter à cette disposition deux changements d'importance secondaire, qui se sont avérés nécessaires d'après les expériences faites jusqu'ici. Voici de quoi il s'agit :

A l'instar du calcul de la plupart des impôts directs, les soldes inférieurs à 100 francs du revenu déterminant ont jusqu'à maintenant été écartés du calcul de la cotisation pour l'assurance-vieillesse et survivants. Ainsi, par exemple, la cotisation annuelle perçue sur un revenu déterminant égal à 5267 francs est fixée à 208 francs, ce qui correspond exactement à 4 pour cent de 5200 francs. Les cotisations annuelles, semestrielles, trimestrielles et mensuelles des personnes de condition indépendante peuvent être ainsi tirées sans difficulté d'un tableau par simple lecture. C'est là une grande simplification administrative qui ne restreint pratiquement en aucune façon le droit à la rente de l'assuré. Presque toutes les lois fiscales prévoient explicitement une disposition dans ce sens. Celle-ci a jusqu'ici manqué dans la LAVS. Cet état de choses a amené le Tribunal fédéral des assurances à considérer que la pratique suivie jusqu'ici était contraire à la loi. Pour ce motif, nous vous proposons d'apporter la modification qui convient à l'art. 8. On ne comprendrait pas que pour respecter à la lettre

les dispositions légales actuelles, les organes chargés d'appliquer l'AVS aient une tâche notablement accrue.

La seconde modification que nous vous proposons concerne le 2^e alinéa de l'article 8 LAVS. De façon à simplifier l'administration de l'assurance, en vue également d'éviter la perception de cotisations sur les petits et tout petits revenus accessoires, nous avons prévu, dans l'article 19 du règlement d'exécution du 31 octobre 1947, que les cotisations ne seraient perçues sur un revenu provenant d'une activité indépendante exercée à titre accessoire que pour la part de ce revenu dépassant 600 francs par année. Le texte de la disposition prévoit cependant explicitement qu'à la demande de l'assuré, les cotisations seront perçues sur ce revenu, même s'il est inférieur à 600 francs. Cette réglementation s'est révélée judicieuse dans la pratique. Les dépenses et le travail administratif, que la prise en compte des petits et tout petits revenus impliquerait, seraient de beaucoup plus grands que le montant des cotisations à encaisser. Mais la question a été posée de savoir si cette disposition d'exécution était conforme à la loi. La pratique d'autre part a adopté des solutions fort différentes les unes des autres ; il s'impose donc, quoi qu'il en soit, de préciser cette mesure d'exception. Nous pensons pour ces raisons qu'il serait indiqué, à l'occasion de la révision de l'article 8, de faire passer dans la loi les règles contenues jusqu'ici dans l'article 19 du règlement d'exécution et de les préciser de telle sorte qu'une pratique uniforme puisse désormais être garantie.

3. L'abrogation de la durée minimum de cotisations de dix ans prévue pour les ressortissants suisses qui cessent d'être obligatoirement assurés (article 18, 2^e alinéa, ancien, LAVS)

Conformément à l'article 18, 2^e alinéa, LAVS, les ressortissants suisses qui, ayant cessé d'être obligatoirement assurés, ne le sont pas restés à titre facultatif, ainsi que les survivants de ces personnes, n'ont droit à une rente que si les cotisations ont été payées au moins pendant dix années entières. Cette disposition peut avoir des effets fâcheux pour un Suisse qui, cessant d'être obligatoirement assuré, ne le reste pas à titre facultatif.

Dans certaines conventions en matière d'assurances sociales conclues avec des Etats étrangers, il a été nécessaire — pour des raisons de réciprocité — d'accorder à l'étranger assuré en Suisse le droit à une rente ordinaire déjà après une durée de cotisations de moins de dix années. C'est ainsi, par exemple, qu'un ressortissant français qui a payé des cotisations pendant cinq ans a droit à une rente, où qu'il se trouve.

Le fait qu'un ressortissant suisse ayant cessé d'être assuré ne jouisse de ce droit qu'après dix ans de cotisations seulement, ne le place certes pas, juridiquement, dans une situation désavantagée ; du point de vue juridique, cela ne serait le cas que si l'assurance facultative n'existait pas. Le ressortissant suisse peut toujours sauvegarder son droit à la rente en maintenant volontairement son affiliation à l'assurance. Toutefois, l'expérience a mon-

tré jusqu'ici que, pour de nombreux concitoyens, l'affiliation à l'assurance facultative était trop onéreuse et qu'ils préféreraient perdre leurs droits à l'assurance-vieillesse et survivants, en dépit de l'intérêt manifeste qu'ils auraient eu à les conserver. Il en ressort que si, juridiquement, le ressortissant suisse n'est jamais désavantagé par rapport aux étrangers, il pourrait cependant le devenir éventuellement en fait.

Pour éviter toute inégalité, même apparente, entre ressortissants suisses et ressortissants étrangers, nous croyons qu'il serait indiqué d'accorder au citoyen suisse le plus grand avantage possible, en lui donnant le droit à une rente non seulement après une durée de cotisations de dix ans mais — conformément à l'article 29, 1^{er} alinéa, LAVS — déjà après une année au moins. C'est pourquoi nous vous proposons de supprimer l'article 18, 2^e alinéa, LAVS.

Cette suppression nécessiterait une légère modification du 1^{er} alinéa de l'article 18 qui, en sa teneur actuelle, prévoit que seules des personnes « assurées » peuvent prétendre à une rente. Or, d'après la définition légale du terme d'assuré que donne l'article 1^{er} LAVS, un Suisse résidant à l'étranger qui ne s'est pas affilié volontairement à l'assurance n'a pas la qualité d'assuré même lorsqu'il a payé précédemment des cotisations. Pour que, néanmoins, une rente puisse lui être accordée, il faut, si le 2^e alinéa réglant le droit à la rente des Suisses à l'étranger qui ne sont pas assurés facultativement est supprimé, que les mots « tous les assurés » soient biffés au 1^{er} alinéa. Cette suppression n'entraînera pas d'autres conséquences, puisque, à défaut d'une convention internationale contraire, les étrangers n'ont droit à la rente que s'ils sont domiciliés en Suisse, si donc ils sont assurés conformément à la définition donnée par l'article 1^{er} LAVS.

4. Le remboursement des cotisations aux étrangers n'ayant pas droit à la rente (article 18, 3^e alinéa, nouveau, LAVS)

Les étrangers ont, aux termes de l'article 18 LAVS, un droit à la rente à la condition seulement qu'ils aient payé des cotisations pendant au moins dix années entières et qu'ils aient leur domicile civil en Suisse. De la sorte, les étrangers et apatrides nés avant le 1^{er} juillet 1892 n'auront jamais aucun droit à la rente, bien qu'ils doivent payer des cotisations au moins encore pendant neuf ans. Sont en outre privés du droit à la rente tous les étrangers et apatrides qui ont eu leur domicile civil en Suisse pour une période inférieure à dix ans, ou ceux qui exercent une activité lucrative mais ne peuvent payer des cotisations pendant au moins dix années entières. Parmi eux se trouvent par exemple les correspondants de journaux étrangers, les représentants de maisons étrangères, etc...

Nous avons déjà indiqué sous chiffre I/3 que le paiement des cotisations sans contre-partie constitue en pareil cas une charge à peine tolérable, en particulier pour des étrangers qui doivent payer 4 pour cent de leur revenu à l'AVS. Ces rigueurs peuvent certes être levées par voie de conventions internationales. Le problème se pose néanmoins de savoir comment doivent

être traités les ressortissants d'Etats avec le pays d'origine desquels aucune convention ne sera conclue dans un avenir prochain, voire jamais. Des raisons de principe (protection de la main-d'œuvre indigène) commandant d'assujettir les étrangers à l'obligation de verser les cotisations, l'idée vient à l'esprit de prévoir en pareils cas dans la loi la possibilité de rembourser les cotisations. C'est ce que nous avons déjà proposé dans le message du 10 juin 1949 relatif à l'approbation d'une convention conclue entre la Suisse et l'Italie en matière d'assurances sociales ainsi qu'à la modification de l'article 18 de la LAVS.

Nous voudrions inscrire cette possibilité dans le nouvel alinéa 3 de l'article 18. L'alinéa 3 actuel, vu la suppression de l'alinéa 2 (cf. chiffre 3 ci-dessus), est repris tel quel comme nouvel alinéa 2. Le nouvel alinéa 3 appelle les remarques particulières suivantes :

La possibilité de rembourser les cotisations n'est prévue que pour les étrangers, les apatrides et leurs survivants, et non pas pour les ressortissants suisses. Nous avons renoncé à prévoir cette possibilité pour les Suisses, car tout Suisse qui quitte l'assurance obligatoire en raison de son départ du pays, est, ensuite de notre proposition de supprimer le 2^e alinéa actuel de l'article 18 (cf. chiffre 3 ci-dessus), en droit de prétendre une rente dès qu'il a versé des cotisations pendant une année entière.

En revanche, les cotisations peuvent aussi, sur la base de l'article 18, 3^e alinéa, être remboursées le cas échéant aux ressortissants suisses qui perdent la nationalité suisse. On pourra tenir compte de la sorte de la situation des Suissesses qui perdent la nationalité suisse par mariage avec un étranger et dès lors fréquemment le droit à la rente. Il serait en effet rigoureux que des Suissesses qui ont peut-être payé des cotisations pendant dix années et plus, et perdent par leur mariage tous les droits acquis par le versement de cotisations, ne puissent au moins obtenir le remboursement des cotisations qu'elles ont elles-mêmes versées.

Le remboursement des cotisations institué par l'article 18, 3^e alinéa ne doit être prévu que pour les étrangers avec le pays d'origine desquels aucune convention internationale n'a été conclue ni ne pourra l'être dans un avenir rapproché. Nous voudrions ainsi faire en sorte que la situation des ressortissants d'Etats étrangers qui résident en Suisse soit, partout où cela est possible, réglée par voie de conventions internationales et que le remboursement des cotisations décidé par acte unilatéral de la Suisse, soit limité aux cas exceptionnels. Ce remboursement ne doit entrer en ligne de compte que dans les cas pénibles qui ne peuvent être réglés par voie de convention entre Etats. -

C'est le Conseil fédéral qui fixera les conditions du remboursement des cotisations. Il ne paraît pas opportun de délimiter ces conditions dans l'article 18, 3^e alinéa, car celles-ci doivent pouvoir être modifiées au fur et à mesure des expériences. Nous prévoyons cependant de les rendre très strictes et de n'autoriser le remboursement que dans les cas particulièrement rigoureux. Il ne sera par exemple pas du tout question de rembourser

les cotisations à un étranger quittant la Suisse après avoir payé des cotisations à l'AVS seulement pendant une période relativement courte. Une interprétation trop généreuse de l'article 18, 3^e alinéa, serait non seulement contraire au but que le législateur avait en vue, elle contribuerait encore à accroître dans une forte mesure le travail administratif de l'assurance-vieillesse et survivants. Les cotisations ne doivent en tout cas être remboursées que si, selon toutes probabilités, les conditions d'assujettissement à l'assurance obligatoire (domicile ou exercice d'une activité lucrative en Suisse), cessent d'exister définitivement. Si ces conditions subsistent, le remboursement n'aura lieu qu'au moment de la réalisation du risque assuré (accomplissement de la 65^e année ou décès). Il faut absolument que l'article 18, 3^e alinéa, conserve le caractère d'une disposition d'exception destinée à supprimer des rigueurs intolérables.

III. Conclusions

1. Nous avons exposé sous chiffres II/1 et II/2 quelles seraient les répercussions financières d'une élévation des limites de revenu et de l'extension du domaine d'application de l'échelle dégressive.

Les deux autres points proposés comme devant faire l'objet d'une revision n'ont aucune portée d'ordre financier. On peut conclure dès lors que la revision envisagée n'entraînera annuellement pour l'assurance qu'une charge supplémentaire moyenne de 12 millions. De l'excédent d'actifs de 23 millions dont il est question au début du présent message, il resterait donc encore 11 millions, constituant une faible marge de sécurité. Comme la charge supplémentaire résultant de l'élévation des limites de revenu se répartira principalement sur les deux premières décennies, l'augmentation du fonds de compensation en sera ralentie d'autant.

2. Une dernière question à examiner est celle de l'entrée en vigueur de la présente loi. Il eût certes été souhaitable que le projet pût avoir force de loi dès le 1^{er} janvier 1950. Cependant, les délibérations parlementaires ne pourront prendre fin que lors de la session d'automne 1950 au plus tôt, de sorte que le délai référendaire s'étendra jusque vers la fin de l'année. On ne saurait plus songer, dans ces conditions, à une mise en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1950. Outre que, suivant la doctrine, on ne peut donner à une loi effet rétroactif que pour des motifs impérieux, les raisons suivantes s'opposent à ce que l'on procède ainsi :

Si l'élévation des limites de revenu devait avoir effet rétroactif, un nombre appréciable de rentes devraient être servies après coup pour l'année 1950. De tels versements ne correspondraient plus au principe de la couverture des besoins courants. De plus, fixer des rentes pour 1950 sur la base du revenu de 1949 occasionnerait sans aucun doute un travail et des frais d'administration considérables. La modification rétroactive des dispositions sur les rentes transitoires pourrait enfin avoir des conséquences fâcheuses pour l'aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants dans certains

cantons. En effet, l'élévation rétroactive des limites de revenu, décrétée par la Confédération, pourrait entraîner automatiquement l'élévation rétroactive des limites de revenu fixées par les cantons (par exemple dans le canton de Vaud); ou bien le versement tardif d'une rente transitoire pour 1950 devrait être pris en compte pour le calcul de la rente cantonale complémentaire et entraînerait dans de nombreux cas une demande de restitution de la prestation cantonale versée en 1950 (par exemple dans le canton de Zurich). Parmi les cantons qui versent une aide supplémentaire, ceux de Schaffhouse, Soleure, Neuchâtel et Argovie préféreraient l'entrée en vigueur avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1950. Bâle-Ville et Genève souhaiteraient un effet au 1^{er} juillet 1950. Zurich, Berne, St-Gall et Vaud se sont prononcés fermement contre l'effet rétroactif et pour l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1951.

Une modification des dispositions sur l'échelle dégressive des cotisations pour les personnes de condition indépendante, avec effet rétroactif, provoquerait les difficultés les plus grandes. Elle entraînerait dans des dizaines de milliers de cas, le remboursement de cotisations déjà versées, ce qui nécessiterait la correction correspondante des comptes individuels de cotisations, mesures qu'il faut à tout prix éviter.

Nous vous proposons, en conséquence, d'entente avec la commission de l'assurance-vieillesse et survivants unanime, de faire entrer le projet en vigueur le 1^{er} janvier 1951.

Prorogation de l'aide à la vieillesse et aux survivants

La validité de l'arrêté fédéral du 8 octobre 1948 concernant l'emploi des ressources prélevées sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation et attribuées à l'assurance-vieillesse et survivants, dont la genèse a été exposée en détail dans la Revue (cf. Revue 1948, p. 287 et 324), expire à fin 1950. Le 23 mai 1950, le Conseil fédéral a adressé un message aux Chambres fédérales, par lequel il propose de proroger de cinq ans cet arrêté fédéral et d'apporter à ce dernier quelques petites modifications. Les commissions parlementaires chargées d'examiner cette question ont déjà adopté le projet du Conseil fédéral, soit la commission du Conseil national le 31 mai, et celle du Conseil des Etats le 2 février 1950. Lorsque le présent numéro de la Revue aura paru, les deux Conseils se seront vraisemblablement prononcés sur le projet.

Le Conseil fédéral s'exprime tout d'abord sur les expériences faites en ce qui concerne l'aide à la vieillesse et aux survivants en vertu de l'arrêté fédéral du 8 octobre 1948. Il a dû constater que ces expériences sont peu nombreuses, attendu que le paiement des prestations dans la plupart des cantons n'a pu commencer que dans le courant de l'année 1949, et que rares sont les rapports et les comptes établis pour 1949.

Voici un extrait du passage traitant de la prorogation de l'arrêté du 8 octobre 1948 :

Les Chambres fédérales savaient que l'aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants ne pourrait pas être suspendue quand serait expirée la validité — limitée à trois ans — de l'arrêté fédéral du 8 octobre 1948. Si elles limitèrent cette durée à trois ans, c'est qu'il n'était pas possible d'estimer les besoins pour une période plus longue. Les motifs invoqués à l'appui de l'arrêté du 8 octobre 1948 sont encore valables aujourd'hui. Chaque canton compte des vieillards, veuves et orphelins qui n'ont pas droit à une rente de l'assurance-vieillesse et survivants ou dont la rente, même complétée par quelque autre revenu ou fortune, ne suffit pas à leur entretien. Bien qu'on ait fait encore peu d'expériences, il est permis d'affirmer, aujourd'hui déjà, que le moyen choisi est bon et que l'assurance-vieillesse et survivants doit être doublée en tout cas par une aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants pour la durée de la période transitoire. Il est dès lors nécessaire de proroger l'arrêté échu à la fin de cette année et ce sera l'occasion d'y apporter les modifications qui sont apparues désirables.

La prorogation de cinq ans est approuvée unanimement. En permettant aux cantons et aux fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse de prendre leurs mesures à plus longue échéance, elle leur assure une plus grande stabilité dans leur travail. D'autre part, au cours des cinq prochaines années, les conditions ne se modifieront certainement pas au point d'exiger une nouvelle réglementation. D'ailleurs, le projet d'arrêté accorde une certaine liberté d'action au Conseil fédéral, en ce qui concerne les sommes à distribuer chaque année.

En ce qui concerne le montant des subventions annuelles accordées aux cantons et aux fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse, le Conseil fédéral est d'avis qu'on devrait maintenir, pour les cinq prochaines années, les subventions annuelles accordées actuellement et s'élevant au montant total de 7,75 millions de francs, avec la faculté de les augmenter au maximum de 10 millions de francs. Le message s'exprime comme suit à ce sujet :

La plupart des cantons, la conférence des directeurs cantonaux de l'assistance publique, la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, ainsi que la fondation pour la vieillesse, désirent une augmentation des subventions. On propose de différents côtés de les porter de 7,75 à 10 millions de francs au total ; cette proposition implique toutefois la suppression de l'article 2, 2^e alinéa, qui permet au Conseil fédéral d'augmenter les subventions d'une manière adéquate et selon les besoins. Le canton des Grisons suggère même de passer de 10 à 12 millions de francs. Les cantons de Zurich et Berne préconisent une élévation des subventions à 9 millions de francs, avec autorisation pour le Conseil fédéral d'accorder, selon les besoins, une augmentation de un million de francs au plus. La commission de l'assurance-vieillesse et survivants fait la même proposition.

A l'appui de ces requêtes, on allègue en général que le nombre des bénéficiaires de rentes transitoires ne diminuera pas ces prochaines années, mais qu'il s'accroîtra plutôt. En raison de la régression économique, nombre de vieillards qui pouvaient travailler jusqu'à maintenant devront en effet cesser toute activité lucrative. Beaucoup seront contraints de solliciter, en plus de la rente transitoire, une aide complémentaire. En outre, chaque année, de nouveaux bénéficiaires de rentes ordinaires partielles se trouveront également obligés de demander cette aide. La modification proposée pour l'article 6, 1^{er} alinéa, lettre e, de l'arrêté, relatif aux étrangers et apatrides apportera, enfin, une charge supplémentaire qui pèsera particulièrement sur les cantons-frontière et ceux où les étrangers sont nombreux.

Remarquons tout d'abord que le nombre des bénéficiaires de rentes transitoires diminuera certainement chaque année et qu'aucune nouvelle classe d'âge ne viendra s'ajouter aux précédentes. A vrai dire, ces diminutions seront pour le moment compensées probablement par de nouveaux cas de rentes transitoires. En effet, nombre de personnes nées avant le 1^{er} juillet 1883, qui jusqu'ici subvenaient à leur entretien par leur travail, ne seront plus en mesure de le faire en raison de leur âge avancé ou de la régression économique. Tombées dans le besoin, elles pourront prétendre une rente transitoire. Cependant, il est certain que le nombre des cas de rentes transitoires diminuera dans quelque temps ; en outre, il convient d'observer que selon toute vraisemblance, les limites de revenu prévues à l'article 42 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants seront élevées. Il s'ensuivra une augmentation du nombre des bénéficiaires de rentes transitoires, et par là une diminution de celui des personnes nécessiteuses. A notre avis, ces considérations s'opposent à l'élévation générale des subventions.

On pourrait même se demander si, en raison de ces faits, une réduction des subventions ne serait pas justifiée pour ces cinq prochaines années. Le fait que les cantons ont pu pratiquement disposer en 1949 et 1950 des subventions prévues pour 1948 à 1950, soit pour trois ans, s'oppose toutefois, croyons-nous, à une telle réduction. Si l'on y procédait, la plupart des cantons seraient contraints de restreindre considérablement leur activité de prévoyance sociale. En outre, l'inclusion prévue d'une nouvelle catégorie d'étrangers dans le cercle des bénéficiaires (cf. chiffre 3 ci-dessous), nécessitera des moyens financiers quelque peu accrus.

En conclusion, nous estimons qu'on ne saurait songer à réduire les subventions pour ces prochaines années, mais qu'il n'y a pas non plus de motifs suffisants pour les augmenter. Si, contrairement à l'avis des cantons et de la commission de l'assurance-vieillesse et survivants, nous nous prononçons contre une augmentation des subventions, c'est, à part les motifs déjà invoqués, pour des raisons d'ordre financier. Les fonds mis à la disposition de l'aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants devraient suffire pour assurer cette aide tant que des rentes transitoires seront versées.

Nous nous référons, à ce propos, au tableau suivant, qui indique les mouvements du fonds en 1948 et 1949, ainsi que l'évolution probable de celui-ci en 1950 :

Montants en millions de francs.

Rubriques	1948	1949	1950
Etat au début de l'année	140,00	135,80	131,95
Intérêts	4,16	3,90	3,80
Total	144,16	139,70	135,75
Subventions aux cantons et aux fondations	8,36 ¹⁾	7,75	7,75
Etat à la fin de l'année	135,80	131,95	128,00

¹⁾ Y compris les rentes arriérées du régime transitoire de 1946 à 1947.

Si, conformément à l'article 2, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral, on allouait aux cantons et aux deux fondations, pour 1949 et 1950, des subventions supplémentaires

d'un montant qui serait, par exemple, de quatre millions de francs, le fonds s'élèverait, au 1^{er} janvier 1951, à environ 124 millions.

Si, à partir de 1951, on continuait à répartir chaque année un montant de 7,75 millions de francs, il serait possible de poursuivre l'aide complémentaire, sans modification, pendant un peu plus de 20 ans, soit jusqu'en 1971. Si l'on répartissait neuf millions de francs annuellement, le fonds suffirait pour 17 ans encore. Verser des subventions annuelles pour un montant de dix millions épuiserait le fonds en 15 ans.

Nous fondant sur ce qui précède, nous proposons de ne pas modifier quant au fond l'article 2 de l'arrêté fédéral du 8 octobre 1948. Il serait entendu que, notamment durant les premières années, le Conseil fédéral examinerait avec bienveillance, en tenant compte des circonstances, les demandes tendant à ce qu'il use de la compétence conférée par l'article 2, 2^e alinéa, de l'arrêté.

Nous estimons que l'augmentation des subventions prévue à l'article 2, 2^e alinéa, de l'arrêté fédéral, doit se faire selon les besoins. C'est la raison pour laquelle nous ne pouvons nous rallier à l'idée soutenue par certains cantons qui estiment qu'une augmentation des subventions devrait profiter dans la même mesure à tous les cantons et aux deux fondations. Ce sont, à notre avis, les cantons qui ne sont pas en mesure de remplir les tâches leur incombant en vertu de l'arrêté fédéral qui doivent, en premier lieu, bénéficier de cette augmentation.

Au sujet du mode de répartition, le Conseil fédéral s'exprime comme suit :

Nous voudrions que l'on s'en tienne au mode de calcul actuel de la répartition, c'est-à-dire que l'on continue à se fonder sur le nombre des bénéficiaires de rentes transitoires et sur la somme de celles-ci. Comprendre dans le calcul les rentes ordinaires, ce serait tenir compte d'un facteur ne correspondant pas au caractère de l'aide complémentaire, dont ne doivent bénéficier que les vieillards, les veuves et les orphelins *nécessiteux*. Il faut, d'une manière générale, considérer comme remplissant cette condition les personnes dont le revenu est inférieur aux limites prévues à l'article 42 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Parmi les bénéficiaires de rentes ordinaires, en revanche, il y en aura toujours dont les conditions de revenu et de fortune rendront superflue toute allocation versée par l'aide complémentaire.

Si l'on tenait compte des rentes ordinaires pour calculer la répartition, il en résulterait, au cours des années, l'état de choses ci-après : les cantons industriels toucheraient jusqu'à 30 pour cent de plus de subventions qu'actuellement, tandis que les cantons à caractère agricole prononcé et surtout les cantons montagnards en recevraient jusqu'à 30 pour cent de moins que si l'on se fondait exclusivement sur les rentes transitoires.

Nous ne saurions préconiser qu'une légère modification du régime actuel : Conformément à l'article 3, 2^e alinéa, de l'arrêté (nouveau texte), il faudra, pour calculer la subvention fédérale, se fonder à l'avenir sur les deux avant-dernières années qui ont précédé celle pour laquelle elle est versée. Ainsi, la répartition de la subvention pour l'année 1951 devrait s'effectuer d'après le nombre des bénéficiaires de rentes transitoires en 1948 et 1949 et sur la somme des rentes transitoires versées durant ces deux années. Ce système permettrait de mieux parer aux effets des fluctuations intervenues dans le nombre des bénéficiaires et la somme des rentes.

La seule modification quant au fond que propose le Conseil fédéral concerne l'article 6, 1^{er} alinéa, lettre e, de l'arrêté fédéral du 8 octobre 1948. Cette disposition subordonne le paiement de prestations aux étran-

gers à la condition que ceux-ci aient résidé en Suisse depuis au moins dix ans, et aient payé des cotisations à l'AVS pendant une année entière au moins. Le Conseil fédéral voudrait supprimer à l'avenir cette dernière condition. Il déclare ce qui suit à ce sujet dans son message :

Cette réglementation a eu souvent des conséquences très dures. Beaucoup d'étrangers âgés, qui ont passé en Suisse toute leur vie ou une grande partie de celle-ci et que l'on n'avait pu dès lors rapatrier pour des raisons d'humanité, restent exclus du droit aux prestations de l'aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants.

C'est pour ces motifs que nous avons modifié dans le projet ci-joint l'article 6, 1^{er} alinéa, lettre e, en ce sens que la durée de cotisation d'une année au minimum ne constitue plus une condition mise à l'obtention des prestations de l'aide complémentaire. La plupart des cantons, la conférence des directeurs cantonaux de l'assistance publique, la commission de l'assurance-vieillesse et survivants ainsi que la fondation pour la vieillesse verraient avec plaisir introduire cette nouvelle réglementation. Toutefois, certains cantons formulent la réserve que le Conseil fédéral augmente de manière adéquate les subventions ou qu'on tienne compte spécialement de la situation des cantons où résident beaucoup d'étrangers. Si le fait d'inclure ces étrangers et ces apatrides dans l'aide complémentaire entraîne de plus grandes dépenses, le Conseil fédéral pourra en tenir compte en augmentant les subventions. Les élever d'une manière générale est d'autant moins indiqué que les cantons n'abritent pas tous le même nombre d'étrangers.

Les comptes du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants pour l'année 1949

Le Conseil fédéral a approuvé les comptes relatifs à l'année 1949, présentés par le conseil d'administration du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants. Le compte d'exploitation et le bilan seront publiés dans la « Feuille fédérale » et la « Feuille officielle suisse du commerce ».

Les cotisations des assurés et des employeurs se sont élevées à 436,3 millions de francs en 1949 ; *les contributions des pouvoirs publics* à 160 millions de francs (dont 106,7 à la charge de la Confédération et 53,3 à la charge des cantons). Le compte d'exploitation comprend également, aux recettes, *le rendement net des placements*, soit une somme de 15,8 millions de francs (intérêts, compte tenu de la réévaluation et sous déduction du droit de timbre). *Le montant des rentes servies* en 1949 atteint 141,1 millions de francs. Quant aux subsides accordés aux caisses de compensation pour leurs frais d'administration, ils s'élèvent à 6,1 millions de francs. Le compte d'exploitation présente ainsi *un excédent de recettes* de 464,9 millions de francs. Ce boni est techniquement nécessaire pendant les premières décennies de l'AVS. On en a tenu compte dès le début des calculs ; sans les intérêts du fonds qui peut se former grâce aux excédents de recettes, il ne serait pas possible de servir entièrement les rentes aux générations futures.

Le montant des cotisations des assurés et des employeurs a dépassé d'environ 18 millions de francs celui de l'année dernière. Il ne s'agit pas exclu-

sivement d'un rendement effectif supérieur, mais en partie de cotisations arriérées, dues pour 1948 et payées en 1949 seulement. Le taux moyen tend à baisser ; il était de 3,45 % en 1948 et atteint 3,1 % seulement en 1949. En revanche, les versements de rentes se sont accrus de 20 millions de francs en chiffres ronds au cours de l'année qui fait l'objet du rapport. Cette augmentation se fera encore plus fortement sentir ces prochaines années. Le mouvement ascendant des dépenses provient du nombre toujours plus élevé de rentes ordinaires servies. Les 141 millions de francs, représentant des versements de rentes, doivent se répartir approximativement en 120 millions, pour les rentes transitoires, et 21 millions pour les rentes ordinaires. L'excédent de recettes diminuera chaque année. Ce sera un effet normal, dû à la structure financière de l'assurance.

Le bilan au 31 décembre 1949 renseigne sur les placements du fonds de compensation par le conseil d'administration. Les capitaux à disposition à la fin de l'exercice, d'une valeur nominale de 802,7 millions de francs, se répartissent dans les catégories suivantes (en millions de francs) : Confédération 166,0 ; cantons 191,8 ; communes 95,0 ; centrales de lettres de gage 204,5 ; banques cantonales 119,4 ; établissements de droit public et entreprises semi-économiques 26,1.

Les rentes transitoires de l'AVS en 1949

En application de la loi du 20 décembre 1946, on a versé pour la deuxième fois en 1949, les rentes transitoires de l'AVS. Par rapport à l'année précédente, les limites de revenus déterminantes pour le droit à la rente ainsi que les montants de rentes sont restés les mêmes.

Le nombre des cas de rentes s'élevait de nouveau à 248 266 francs (1948 : 247 297), ce qui représente une augmentation de 0,4 % par rapport à l'année précédente. En ce qui concerne les sommes versées, le montant total a été de 124 378 085 francs (1948 : 122 835 075) en 1949, d'où un accroissement de 1,3 % comparativement à 1948.

Les allocations uniques de veuves ne sont pas comprises dans les chiffres ci-dessus, car elles ne peuvent être considérées comme des rentes proprement dites. Elles représentaient en tout 154 cas, d'un montant total de 159 368 francs.

Dans les sommes versées, on a tenu compte des sorties survenant au cours de l'année (par exemple : décès du bénéficiaire, changement dans ses conditions personnelles ou économiques) ; les tableaux ci-après indiquent donc le total des rentes effectivement payées et non celui des montants figurant sur la décision de rentes. En revanche, tous les bénéficiaires ont été comptés pour une unité, même ceux d'entre eux qui n'ont reçu des prestations que pendant une partie de l'année. Si l'on convertit ces derniers en un nombre équivalent de personnes bénéficiant de rentes pendant une année entière, les 248 266 cas de rentes subissent dans l'ensemble une réduction moyenne de 9,9 % (1948 : 10,6 %).

Un certain nombre de rentes afférentes à l'année 1949 n'ayant été réclamées et payées qu'en 1950, le total des sommes versées — tel qu'il figure dans le rapport annuel de la Centrale de compensation — ne peut être comparé directement avec celui indiqué dans la présente statistique. Cette dernière comprend tous les bénéficiaires et tous les versements de 1949 qui ont pu être enregistrés jusqu'à la fin du mois de février 1950.

Le tableau 1 indique pour chaque canton l'importance du nombre de bénéficiaires de rentes et le total des versements effectués. S'agissant des bénéficiaires, Berne vient en première ligne avec 37 987 cas et Unterwald-le-bas occupe la dernière place avec 1042 cas. Quant aux versements, Zurich figure au premier rang avec 19 142 012 francs et Unterwald-le-bas le dernier avec 428 277 francs.

*Nombre de bénéficiaires¹⁾
et montant total des rentes versées¹⁾, par cantons*

1949

Tableau 1

Cantons	Bénéficiaires (Cas de rentes)	Montants versés
		Fr.
Zurich	33 118	19 142 012
Berne	37 987	18 538 217
Lucerne	11 616	5 486 278
Uri	1 478	587 181
Schwyz	4 318	1 916 225
Unterwald-le-Haut	1 537	646 489
Unterwald-le-Bas	1 042	428 277
Glaris	1 982	881 354
Zoug	2 020	890 221
Fribourg	10 275	4 313 036
Soleure	6 792	3 360 485
Bâle-Ville	8 036	5 076 624
Bâle-Campagne	5 021	2 435 756
Schaffhouse	2 582	1 356 723
Appenzell Rh. Ext.	4 266	2 112 527
Appenzell Rh. Int.	1 068	453 303
St-Gall	19 261	9 304 396
Grisons	9 340	4 224 926
Argovie	14 365	6 793 498
Thurgovie	7 072	3 042 718
Tessin	13 594	6 589 376
Vaud	22 252	11 674 742
Valais	12 993	5 348 161
Neuchâtel	7 239	4 121 211
Genève	9 012	5 654 349
Suisse	248 266	124 378 085

¹⁾ Sans allocations uniques de veuves.

Le tableau 2 permet d'avoir une vue générale du nombre des cas de l'importance de versements, selon le genre de la rente. La proportion des cas de rentes de vieillesse simples est de 60,0 %, représentant ainsi les deux tiers environ du total des rentes versées. Suivent immédiatement les rentes de veuves, qui forment le 15,3 % de l'ensemble des cas et le 12,7 % de la somme des rentes servies. En revanche, pour ce qui a trait aux versements, les rentes de couples viennent en second rang, constituant le 21,7 % du total des paiements. Les rentes d'orphelin simples représentent le 9,6 % du total des bénéficiaires et le 2,8 % des sommes attribuées ; les rentes d'orphelin doubles enfin constituent le 0,7 % des cas de rentes et le 0,3 % des sommes versées.

*Nombre de bénéficiaires¹⁾
et montant total des rentes versées¹⁾, par genres de rentes*

1949

Tableau 2

Genres de rentes	Bénéficiaires		Montants versés	
	nombres absolus (cas de rentes)	en pourcent de l'ensemble des rentes	nombres absolus	en pourcent de l'ensemble des rentes
Rentes de vieillesse simples	148 992	60,0	Fr. 77 674 606	62,5
Rentes de vieillesse pour couples	35 762	14,4	27 009 201	21,7
Rentes de veuves	37 814	15,3	15 724 218	12,7
Rentes d'orphelins simples	23 906	9,6	3 579 543	2,8
Rentes d'orphelins doubles	1 792	0,7	390 517	0,3
Ensemble des rentes	248 266	100,0	124 378 085	100,0

¹⁾ Sans allocations uniques de veuves.

Le tableau 3 donne la répartition de tous les genres de rentes d'après les régions. Considérée dans son ensemble, la situation se présente comme suit : le nombre de bénéficiaires de rentes est le plus fort dans les campagnes : il y est de 46,9 % contre 33,3 % dans les villes et 19,8 % seulement dans les régions mi-urbaines. La somme des rentes versées est, en revanche, la plus élevée dans les villes avec 41,9 % contre 19,7 % dans les régions mi-urbaines et 38,4 % dans les régions rurales. La raison en est que les montants des rentes diffèrent selon les trois régions. Seules font exception les rentes de couples et les rentes d'orphelin, pour lesquelles on a versé de plus grandes sommes dans les régions rurales que dans les deux autres

régions. La cause doit en être attribuée au nombre relativement grand de rentes servis dans les campagnes pour ces genres de prestations, ce qui provoque l'anomalie dont il vient d'être question, bien que les montants de ces rentes soient moins élevés que dans les régions urbaines et mi-urbaines.

*Nombre de bénéficiaires ¹⁾
et montant total des rentes versées ¹⁾, par genres de rentes et par régions*

1949

Tableau 3

Genres de rentes	Bénéficiaires (cas de rentes)		
	Régions urbaines	Régions mi-urbaines	Régions rurales
Rentes de vieillesse simples . . .	51 450	29 828	67 714
Rentes de vieillesse pour couples .	10 941	7 015	17 806
Rentes de veuves	13 806	7 473	16 535
Rentes d'orphelins simples . . .	5 944	4 598	13 364
Rentes d'orphelins doubles . . .	482	364	946
Ensemble des rentes	82 623	49 278	116 365
	Montants versés, en francs		
Rentes de vieillesse simples . . .	33 489 673	15 285 299	28 899 634
Rentes de vieillesse pour couples .	10 274 403	5 267 177	11 467 621
Rentes de veuves	7 082 134	3 093 616	5 548 468
Rentes d'orphelins simples . . .	1 134 381	715 386	1 729 776
Rentes d'orphelins doubles . . .	133 211	80 713	176 593
Ensemble des rentes	52 113 802	24 442 191	47 822 092

¹⁾ Sans allocations uniques de veuves.

Dans le tableau 4, les bénéficiaires et les sommes versées ont été répartis pour chaque genre de rentes entre les deux catégories : rentes « réduites » et rentes « non réduites ». Les 90,8 % de l'ensemble des bénéficiaires se sont vu attribuer une rente non réduite, alors que les sommes versées correspondantes représentent 94,2 %. Cette proportion demeure à peu près la même, quel que soit le genre de rentes, excepté toutefois pour les rentes de vieillesse pour couples où la proportion des rentes est légèrement plus forte.

*Nombre de bénéficiaires ¹⁾
et montant total des rentes réduites et non réduites versées ¹⁾,
par genres de rentes*

1949

Tableau 4

Genres de rentes	Bénéficiaires (cas de rentes)		Montants versés en francs	
	Rentes non réduites	Rentes réduites	Rentes non réduites	Rentes réduites
Rentes de vieillesse simples	136 477	12 515	73 876 871	3 797 735
Rentes de vieillesse pour couples	30 943	4 819	24 744 206	2 264 995
Rentes de veuves	34 191	3 623	14 799 739	924 479
Rentes d'orphelins simples	22 138	1 768	3 417 324	162 219
Rentes d'orphelins doubles	1 671	121	374 313	16 204
Ensemble des rentes	225 420	22 846	117 212 453	7 165 632

¹⁾ Sans allocations uniques de veuves.

Le tableau 5 permet de se faire une idée de la répartition des bénéficiaires des différentes régions et des montants versés correspondants entre rentes réduites et rentes non réduites. Dans les villes, le 88,8 % des rentes sont des rentes non réduites et le 11,2 % des rentes réduites. Dans les régions mi-urbaines, ces deux proportions sont de 89,8 % et de 10,2 %. Dans les régions rurales enfin, elles s'élèvent, la première à 92,6 % et 7,4 %. Quant à la répartition des sommes versées, elle est la suivante : 93,3 % et 6,7 % dans les villes, 93,7 % et 6,3 % dans les régions mi-urbaines, 95,5 % et 4,5 % dans les campagnes.

*Nombre de bénéficiaires ¹⁾
et montant total des rentes réduites et non réduites versées ¹⁾, par régions*

1949

Tableau 5

Régions	Bénéficiaires (cas de rentes)		
	Rentes non réduites	Rentes réduites	Ensemble
Urbaines	73 405	9 218	82 623
Mi-urbaines	44 273	5 005	49 278
Rurales	107 742	8 623	116 365
Suisse	225 420	22 846	248 266
	Montants versés, en francs		
Urbaines	48 644 815	3 468 987	52 113 802
Mi-urbaines	22 908 475	1 533 716	24 442 191
Rurales	45 659 163	2 162 929	47 822 092
Suisse	117 212 453	7 165 632	124 378 085

¹⁾ Sans allocations uniques de veuves.

Les tableaux 6 à 8 rendent compte de la distribution des bénéficiaires de rentes de vieillesse simples, de rentes de vieillesse pour couples et de rentes de veuves suivant les diverses classes d'âge et ceci pour chaque région.

Dans le tableau 6 on a procédé à la répartition des bénéficiaires de rentes de vieillesse simples d'après le sexe, l'âge et les régions. La distribution de ces personnes selon le sexe montre clairement que les femmes sont les plus nombreuses (69,4 %). C'est la classe d'âge de 70 à 74 ans qui comprend le plus grand nombre de rentiers, que ce soit chez les hommes (31,7 %) ou chez les femmes (30,7 %). Ceci signifie que, par rapport à 1948, le plus grand nombre de rentiers a passé de la classe d'âge de 65 à 69 ans à celle de 70 à 74 ans, ce qui pourrait être en corrélation avec le phénomène du vieillissement de la population. Parmi les hommes, la majeure partie des bénéficiaires de rentes de vieillesse simples se recrute dans les régions rurales. On relève, dans l'ensemble, le même phénomène chez les femmes. Toutefois, pour ces dernières et dans la classe d'âge de 65 à 69 ans, les bénéficiaires des régions urbaines sont exceptionnellement les plus nombreuses.

Bénéficiaires de rentes de vieillesse simples, par sexes, classes d'âge et régions

1949

Tableau 6

Classes d'âge	Régions			
	urbaines	mi-urbaines	rurales	ensemble
Hommes				
65—69	3 402	2 491	8 292	14 185
70—74	3 661	2 763	8 064	14 488
75—79	2 531	1 873	5 228	9 632
80 et plus	1 772	1 468	4 114	7 354
Total	11 366	8 595	25 698	45 659
Femmes				
65—69	12 511	6 165	11 937	30 613
70—74	12 491	6 486	12 768	31 745
75—79	8 434	4 698	9 380	22 512
80 et plus	6 648	3 884	7 931	18 463
Total	40 084	21 233	42 016	103 333
Hommes et Femmes				
65—69	15 913	8 656	20 229	44 798
70—74	16 152	9 249	20 832	46 233
75—79	10 965	6 571	14 608	32 144
80 et plus	8 420	5 352	12 045	25 817
Total	51 450	29 828	67 714	148 992

Le tableau 7 donne la répartition des bénéficiaires de rentes pour couples d'après les diverses classes d'âge des maris et les régions. Il s'agit ici exclusivement des rentes entières de vieillesse pour couples et de demi-rentes versées à des hommes. Les femmes bénéficiant de demi-rentes de vieillesse pour couples, au nombre de 1385, ne sont pas comprises dans le total de 34 377 unités du tableau 7. La majeure partie des ayants droit se trouve dans les régions rurales, et, ceci, quelle que soit la classe d'âge. De plus, signalons l'importance relativement forte de la classe d'âge de 70 à 74 ans.

Bénéficiaires de rentes de vieillesse pour couples, par classes d'âge du mari ¹⁾ et par régions

1949

Tableau 7

Classes d'âge	Régions			
	urbaines	mi-urbaines	rurales	ensemble
65—69	3 355	2 149	5 851	11 355
70—74	3 868	2 522	6 429	12 819
75—79	2 126	1 424	3 476	7 026
80 et plus	911	638	1 628	3 177
Total	10 260	6 733	17 384	34 377

¹⁾ A l'exclusion des femmes bénéficiant d'une demi-rente de vieillesse pour couples.

Le tableau 8 donne une vue d'ensemble des bénéficiaires de rentes de veuves d'après les classes d'âge et les régions. Ici également, ce sont les régions rurales qui l'emportent. Remarquons en outre que le nombre des veuves croît en fonction de l'âge jusqu'à la classe d'âge de 50 à 59 ans (0,0 % — 0,6 % — 3,5 % — 13,5 % — 41,6 % — 40,8 %).

Bénéficiaires de rentes de veuves, par classes d'âge et par régions

1949

Tableau 8

Classes d'âge	Régions			
	urbaines	mi-urbaines	rurales	ensemble
Moins de 20	—	1	—	1
20—29	65	41	126	232
30—39	393	234	684	1 311
40—49	1 604	993	2 496	5 093
50—59	5 728	3 073	6 927	15 728
60—65	6 016	3 131	6 302	15 449
Total	13 806	7 473	16 535	37 814

Le tableau 9 indique la répartition des bénéficiaires et celle des paiements d'allocations uniques de veuves d'après les régions et le taux. Dans les cas de rentes, comme pour les versements, la plus grande partie des prestations versées sont des allocations au montant double au sens de l'article 36, 2^e alinéa, LAVS (85,7 % resp. 93,4 %). En ce qui concerne la répartition selon les conditions régionales, la fréquence de tous les cas va en diminuant selon l'ordre suivant : régions urbaines, rurales, mi-urbaines (53,9 %, 30,5 %, 15,6 %) ; il en est de même pour ce qui concerne des versements (65,1 %, 22,3 %, 12,6 %).

Nombre de bénéficiaires et montant des allocations uniques de veuves versées d'après les régions et le taux

1949

Tableau 9

Régions	Bénéficiaires (cas)			Montants versés, en francs		
	Montant simple	Montant double	Ensemble	Montant simple	Montant double	Ensemble
Urbaines . . .	7	76	83	4 368	99 370	103 738
Mi-urbaines . .	5	19	24	2 540	17 560	20 100
Rurales . . .	10	37	47	3 590	31 940	35 530
Suisse	22	132	154	10 498	148 870	159 368

Les législations cantonales relatives aux caisses de compensation pour allocations familiales (II) *

C. Organisation

I. Remarque préliminaire

Toutes les lois cantonales prévoient que les employeurs assujettis à la loi doivent s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales et verser à celle-ci des cotisations. L'employeur a la faculté d'adhérer, soit à une caisse privée, soit à la caisse publique cantonale. Cette dernière n'est instituée que pour les employeurs qui ne sont pas déjà affiliés à une caisse privée ou qui n'ont pas créé eux-mêmes une caisse professionnelle. Les caisses cantonales publiques ne sont donc que des caisses intervenant à titre subsidiaire. Aussi, le nombre des membres ainsi que le montant total des cotisations perçues et des allocations familiales versées y sont-ils moins élevés que dans les caisses privées. Dans le canton de Vaud, par exemple, à la fin de 1948, 13 500 employeurs, soit 33,8 % des employeurs assujettis à la loi, étaient affiliés à la caisse publique ; les salaires sur lesquels ils

* Voir Revue 1950, p. 163.

devaient des cotisations se montaient à 17,3 millions de francs, ce qui correspondait à 3 % des salaires payés par l'ensemble des employeurs. Les caisses professionnelles et interprofessionnelles groupaient 11 000 employeurs (27 %) qui payaient des cotisations sur des salaires se montant à 335,73 millions de francs (63 %); quant à la caisse de l'agriculture, elle avait 16 000 membres (39 %) versant des cotisations sur des salaires de 15,89 millions de francs (4 %). Les salaires payés par les employeurs faisant partie des 90 caisses d'entreprises (0,2 % de l'ensemble des employeurs) atteignaient 152,45 millions de francs (30 % du montant total des salaires payés).

Les diverses lois cantonales ne règlent pas de façon identique la question des caisses privées. Le *genre* des caisses admises varie suivant les législations. Genève, Fribourg et Neuchâtel n'admettent que des *caisses professionnelles et interprofessionnelles*. Vaud et Lucerne admettent également, à certaines conditions, les *caisses d'entreprises*. Partout, les caisses privées doivent demander au canton leur « reconnaissance ».

Lucerne, seul, prévoit, outre les caisses professionnelles et interprofessionnelles, une caisse de compensation pour allocations familiales pour les fonctionnaires, employés et membres du personnel enseignant (*caisse de compensation pour les fonctionnaires*). Les communes sont libres d'adhérer à cette caisse ou de créer leur propre caisse. La création d'une *caisse communale* est subordonnée à l'approbation du Conseil d'Etat, approbation qui peut être donnée même si la commune occupe moins de 200 personnes (§ 5 LLU).

Le tableau qui suit indique le nombre des caisses et des employeurs qui leur sont affiliés, ainsi que le montant des salaires sur lesquels est due la cotisation :

Nombre de caisses, employeurs affiliés et salaires sur lesquels des cotisations sont payées¹⁾

Tableau 1

Cantons	Caisses cantonales			Caisses privées			Caisses d'entreprises	
	Nombre de caisses	Employeurs affiliés	Montant total des salaires ²⁾	Nombre de caisses	Employeurs affiliés	Montant total des salaires ²⁾	Nombre de caisses	Montant total des salaires ²⁾
			Fr.			Fr.		Fr.
Vaud	1	13 500	1 427 500	88	27 000	14 028 300	90	12 704 000
Genève	1	3 165	9 500 000	76	7 100	*	—	—
Fribourg	1	2 040	2 705 949	40	*	6 617 357	—	—
Neuchâtel	1	3 226	3 410 000	30	4 443	18 600 000	—	—
Lucerne	1	5 400	8 780 000	27	3 938	7 600 000	26	2 890 000

1) Les chiffres indiqués concernent l'année 1949 pour Vaud et Genève et l'année 1948 pour les autres cantons.

2) Moyenne mensuelle.

II. Les caisses cantonales publiques

1. Situation juridique

La caisse cantonale publique a, en général, le caractère d'une *personne juridique de droit public*. Vaud la qualifie « d'établissement de droit public », Lucerne « de personne juridique de droit public », Neuchâtel « d'être juridique de droit public, distinct de l'Etat et jouissant de la capacité civile ». Dans le canton de Genève, seulement, la caisse cantonale de compensation pour allocations familiales est un service spécial de la caisse cantonale de l'AVS (art. 2, 1^{er} al., LVD ; § 4 LLU ; art. 1^{er}, 1^{er} al., règlement neuchâtelois de la caisse cantonale de compensation pour allocations familiales ; art. 18 LGE ; art. 12, 2^e al., LFR).

Diverses lois cantonales prévoient que la caisse cantonale publique est *exemptée des impôts cantonaux et communaux et du droit de timbre*. Dans le canton de Vaud, seule la caisse cantonale publique jouit de ce privilège (art. 2, 2^e al., LVD) ; à Neuchâtel et Lucerne, en revanche, toutes les caisses reconnues sont exemptées des impôts susmentionnés (art. 11 LNE ; § 6 LLU). Genève exonère les caisses seulement des impôts *directs* cantonaux et communaux, et encore cette exonération ne s'étend-elle pas aux impôts sur la fortune immobilière non affectée directement au but des caisses (art. 15 LGE). La législation fribourgeoise ne contient aucune disposition relative à l'exonération des impôts.

2. Organes

La caisse de compensation pour allocations familiales du canton de Vaud a un *conseil d'administration* de cinq à sept membres et deux suppléants nommés pour quatre ans par le Conseil d'Etat. Les membres et les suppléants sont choisis de préférence parmi les représentants des employeurs et des employés. Le conseil d'administration donne au Conseil d'Etat son préavis au sujet du montant des contributions des employeurs, de l'utilisation du fonds de réserve, et s'il y a lieu, au sujet de la réduction du montant de l'allocation familiale. Il nomme le directeur de la caisse et, sur préavis de celui-ci, le personnel ; il fixe les traitements et salaires. Le *directeur de la caisse* représente la caisse à l'égard des tiers et la gère sous le contrôle du conseil d'administration dont il exécute les décisions (art. 9 à 13 LVD).

L'organe suprême de la caisse de compensation pour allocations familiales de Neuchâtel est une *commission de surveillance*, nommée au début de chaque législature par le Conseil d'Etat. Elle se compose d'un président et de huit membres, dont quatre sont choisis parmi les employeurs membres de la caisse et quatre parmi les employés de ces derniers. Elle est présidée par le chef du Département de l'industrie. La commission s'occupe des questions ressortissant à la gestion de la caisse ; elle assure l'application des dispositions légales et se prononce à cet effet sur les propositions et sur les cas soumis à sa décision par l'administrateur de la caisse ; elle donne

au Conseil d'Etat son préavis sur le taux des contributions et des cotisations. La commission se réunit pour l'adoption du budget et pour l'approbation des comptes de la caisse et aussi souvent que les circonstances l'exigent, soit sur convocation de son président, soit à la demande de deux de ses membres (art. 6 à 8 du règlement du 23 novembre 1945). L'administration de la caisse est assurée par l'administrateur de la caisse cantonale de l'AVS. *L'administrateur de la caisse* représente celle-ci à l'égard des tiers.

La caisse de compensation pour allocations familiales du canton de Genève est gérée par la caisse cantonale de l'AVS dont la commission de surveillance exerce également la surveillance sur le service d'allocations familiales (art. 19 LGE). Le *directeur de la caisse* la représente à l'égard des tiers. Il perçoit les contributions dues par les membres de la caisse cantonale, assure le versement des allocations familiales, exerce les poursuites, porte devant l'autorité pénale les cas d'infraction aux dispositions pénales, tient la comptabilité et procède à tous les contrôles nécessaires, veillant, en particulier, à l'assujettissement à la loi de tous les employeurs (art. 27 RGE).

A Fribourg l'organe suprême est la *commission de surveillance*, composée de membres choisis parmi les employeurs et les salariés. Cette commission est présidée par le directeur de l'Intérieur ; les autres membres sont nommés par le Conseil d'Etat pour une durée de quatre ans. La commission de surveillance approuve les rapports d'activité et les comptes annuels de la caisse. Elle propose au Conseil d'Etat, suivant les cas, l'augmentation ou la réduction du montant des allocations et des contributions. Elle peut, en outre, faire au Conseil d'Etat des propositions de modification des dispositions en la matière (art. 4 et 5 du règlement du 24 août 1945). *L'administrateur* représente la caisse à l'égard des tiers et prend les mesures nécessaires pour que la compensation soit établie. Il est, d'autre part, autorisé à infliger des amendes d'ordre, de 20 francs au plus et de 50 francs en cas de récidive, en cas d'infraction aux prescriptions d'ordre et de contrôle. Le produit de ces amendes est acquis à la caisse (art. 7 du règlement). Les autres organes de la caisse sont les *agences* ainsi que les *vérificateurs des comptes* qui sont les mêmes que pour la caisse de l'AVS (art. 8 du règlement).

Lucerne a confié la gestion de la caisse de compensation pour allocations familiales à la caisse de l'AVS (§ 1^{er} du règlement du 12 février 1948). Les organes de la caisse sont *l'administrateur* et son suppléant ainsi que les *agences communales*.

III. Les caisses privées exerçant leur activité dans un canton

1. La reconnaissance des caisses privées

Aux termes de toutes les lois cantonales, les caisses privées doivent être « reconnues » par l'Etat d'après une procédure déterminée. C'est seulement en adhérant à une caisse reconnue qu'un employeur peut se libérer

de l'obligation de s'affilier à la caisse cantonale. Sauf à Genève, les caisses restent, même après leur reconnaissance, des personnes juridiques de droit privé. Règle générale, les caisses qui demandent leur reconnaissance doivent adresser à l'autorité compétente leurs statuts ou règlements et une liste de leurs membres. La reconnaissance est prononcée lorsque la caisse verse les allocations minimums prévues par la loi et offre toute garantie quant au bon fonctionnement de la compensation. En général, les caisses sont considérées comme reconnues dès que leurs statuts sont approuvés (art. 28 AVD ; art. 4 LNE ; art. 14 LFR ; art. 13 AFR). Genève règle en détail la procédure de reconnaissance ; des dispositions spéciales concernent les caisses privées existantes, les caisses à créer, enfin les caisses qui veulent se voir conférer la personnalité morale de droit public (art. 8 à 18 RGE). A Lucerne, c'est le Conseil d'Etat qui, sur préavis de la commission de surveillance, prononce la reconnaissance des caisses privées ; les caisses doivent adresser à ladite commission une demande écrite, motivée et indiquant quels sont l'organisation de la caisse, le mode de perception des cotisations, le montant des allocations pour enfants, les conditions posées à l'octroi de ces allocations et, s'il s'agit d'une caisse professionnelle, les adresses des membres de l'association fondatrice et le nombre des salariés occupés par ces membres ou, s'il s'agit de caisses d'entreprises, le nombre des salariés occupés dans l'entreprise (§ 4, 5 et 12, lettre b, RLU).

La plupart des lois cantonales prévoient que la *reconnaissance* peut être *retirée* ; Fribourg prévoit que tel sera le cas « lorsque des insuffisances graves et durables dans la gestion de la caisse auront été constatées » (art. 15, 3^e al., AFR) ; Neuchâtel et Lucerne retirent la reconnaissance si la caisse ne remplit plus les conditions légales (art. 11 RNE ; § 9 RLU). A Genève, les caisses privées cessent d'être admises comme organismes de compensation lorsque les conditions légales ne sont plus remplies ou lorsque la caisse ne se conforme plus au règlement. Le Conseil d'Etat prend, dans ce cas, toutes les mesures utiles (art. 11, 15 et 21 RGE).

Il n'y a que peu de législations qui règlent la question de la *reconnaissance des nouvelles caisses*. Lucerne prévoit que les caisses professionnelles, les caisses d'entreprises ou les caisses communales doivent commencer à fonctionner un 1^{er} janvier ; elles auront dû, au préalable, présenter une demande de reconnaissance avant le 1^{er} juillet de l'année précédente au secrétariat de la commission cantonale de surveillance.

Les lois ne précisent pas quels sont les *liens existants entre les caisses reconnues et le canton*. La plupart d'entre elles prévoient, uniquement, qu'en reconnaissant une caisse, le canton n'assume aucune responsabilité quant à la bonne exécution par cette caisse des tâches qui lui incombent (§ 7 RLU ; art. 10 RNE ; art. 19 RGE ; art. 13, 2^e al., AFR). La question de la *responsabilité pour les dommages* causés par les organes des caisses est aussi réglée de manière insuffisante. A Fribourg, ce sont les organismes dont dépendent les caisses qui sont responsables de ces dommages (art. 15, 2^e al., AFR). Les législations cantonales n'indiquent pas non plus la pro-

cédure à suivre pour agir contre les responsables. Neuchâtel rend les caisses responsables de tous les dommages que causent leurs organes « par manque de diligence, par un acte illicite ou par une autre cause » (art. 10 RNE). A Lucerne, les dispositions sur l'AVS sont applicables, subsidiairement.

2. *Caisses professionnelles et interprofessionnelles*

Dans le canton de *Vaud*, les caisses professionnelles ou interprofessionnelles doivent être constituées soit en sociétés coopératives conformément aux articles 828 et suivants du code des obligations, soit en associations conformément aux articles 60 et suivants du code civil (art. 27 AVD). L'arrêté d'application ne fixe pas d'autres conditions pour la reconnaissance des caisses professionnelles ou interprofessionnelles ; il ne définit pas ces caisses ni n'exige qu'elles groupent un nombre minimum d'employeurs ou que les employeurs affiliés versent un montant total de salaires minimum.

Genève admet des caisses de droit privé et des caisses de droit public. Les caisses privées (professionnelles et interprofessionnelles) qui existaient au moment de l'entrée en vigueur de la loi purent continuer à exercer leur activité à condition de satisfaire aux exigences minimums prévues par la loi. Quant aux caisses créées après l'entrée en vigueur de la loi, elles ne peuvent être admises que si elles groupent, soit les deux tiers des employeurs et la moitié des salariés de la profession, soit vingt employeurs ; en outre, les caisses doivent présenter toute garantie quant au bon fonctionnement de la compensation (art. 12 et 13 LGE). La gestion des caisses de compensation professionnelles ou interprofessionnelles doit être assurée par un conseil paritaire, comprenant un nombre égal d'employeurs et de salariés ; les membres du conseil doivent être de nationalité suisse et appartenir à la ou aux professions intéressées (art. 13 bis LGE, teneur du 27 octobre 1945^{*}). Le Conseil d'Etat peut conférer aux *caisses professionnelles* la personnalité morale de droit public (art. 14 LGE ; art. 16 ss RGE).

A *Fribourg*, les caisses professionnelles et interprofessionnelles doivent avoir la personnalité juridique et, à cet effet, se constituer, soit en société coopérative (art. 828 ss CO), soit en association (art. 60 ss CC). Cette disposition n'est applicable qu'aux caisses créées dans le canton, et non pas aux caisses d'associations professionnelles s'étendant à toute la Suisse. Les caisses doivent grouper au moins 50 employeurs et 200 salariés et moins d'avoir été fondées par l'association d'une branche professionnelle ou par plusieurs de ces associations (art. 11 ss AFR).

A *Neuchâtel* aussi, les caisses privées doivent avoir la personnalité juridique (art. 5, 1^{er} al., LNE). Sont réputées caisses professionnelles les caisses créées en application de la décision d'une association professionnelle obli-

^{*} En ce qui concerne la gestion paritaire des caisses professionnelles ou interprofessionnelles de compensation pour allocations familiales, cf. Revue 1949, p. 285 ss.

geant ses membres à s'y affilier ; pour être reconnues, les caisses professionnelles doivent admettre aussi l'affiliation de personnes exerçant la profession mais qui ne sont pas membres de l'association. On entend par caisse interprofessionnelle toute caisse créée sur décision séparée de plusieurs associations professionnelles obligeant leurs membres à s'y affilier ; pour être reconnues, les caisses interprofessionnelles doivent admettre l'affiliation de personnes qui exercent la profession mais qui ne sont pas membres de l'une des associations fondatrices de la caisse. Peut également être reconnue comme caisse interprofessionnelle toute caisse créée avant l'entrée en vigueur de la loi et acceptant l'adhésion de personnes qui n'ont pas l'obligation de s'affilier à une autre caisse ou qui sont membres d'une association professionnelle qui, en accord avec la caisse, oblige ses membres à s'y affilier (art. 6 ss RNE).

A *Lucerne*, les caisses d'associations professionnelles doivent grouper au moins cinq employeurs occupant au total 200 salariés au moins (§ 2 RLU). La législation ne dit rien de la forme juridique des caisses d'associations ; celles-ci peuvent, dès lors, constituer de simples services administratifs de l'association.

3. Caisses d'entreprises

Comme leur nom l'indique, les caisses d'entreprises n'établissent la compensation qu'au sein de l'entreprise. Ainsi, le principe essentiel sur lequel reposent les caisses de compensation pour allocations familiales n'est pas respecté. Le montant des cotisations aux caisses d'entreprises est déterminé avant tout par les dépenses de la caisse, celles-ci étant en proportion des charges de famille des salariés occupés dans l'entreprise. Le risque existe donc, dans ces conditions, que l'entreprise préfère engager des salariés célibataires ou sans enfants plutôt que des salariés avec charges de famille. C'est pourquoi, *Lucerne* et *Vaud* ne reconnaissent que les caisses des entreprises occupant plus de 200 (*Lucerne*) ou plus de 100 (*Vaud*) ouvriers et employés, car la compensation au sein de l'entreprise s'établit mieux lorsqu'il s'agit d'une entreprise relativement importante. *Lucerne* a admis les caisses d'entreprises en particulier pour encourager le développement de la communauté d'entreprise. Les caisses d'entreprises sont aussi reconnues lorsque l'entreprise occupe, non dans le canton, mais en revanche dans la Suisse tout entière, plus de 200 (100 dans le canton de *Vaud*) ouvriers et employés.

Comme les caisses d'entreprises ne sont pas de véritables caisses de compensation pour allocations familiales, les allocations qu'elles versent sont, à bon droit, considérées dans l'AVS comme faisant partie du salaire déterminant (art. 7, lettre b, RAVS ; arrêt du TFA, en la cause commune de *Lausanne* du 11 janvier 1949 ; *Revue* 1949, p. 119).

IV. Affiliation aux caisses et passage d'une caisse à une autre

1. Affiliation

Déjà sous les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, il fut nécessaire, en raison de la coexistence des caisses cantonales et des caisses professionnelles, de fixer des principes permettant une discrimination entre les personnes tenues de payer des cotisations et, partant, leur attribution à l'un ou à l'autre genre de caisses. On décida qu'étaient affiliées à une caisse professionnelle toutes les personnes *membres* de l'association fondatrice. C'est ce principe qui a été repris à l'article 64 LAVS, aux termes duquel tous les membres d'associations fondatrices sont affiliés aux caisses professionnelles créées par les associations dont ils font partie, les autres employeurs et personnes exerçant une activité lucrative indépendante étant affiliés aux caisses cantonales. Il en est autrement pour les caisses de compensation pour allocations familiales. Il semble que, dans ce domaine, le besoin d'une nette distinction entre les personnes tenues de payer des cotisations, d'après leur appartenance à une association professionnelle, ne se soit pas fait sentir. Les législateurs cantonaux voulaient seulement que tout salarié occupé dans le canton bénéficiât d'allocations familiales. Ils paraissent n'avoir accordé qu'une importance secondaire à la question de la compétence des caisses. C'est pourquoi, en général, il n'y a pas, dans les législations cantonales, de dispositions sur l'affiliation aux caisses ; il est uniquement prévu que les employeurs qui ne font pas partie d'une caisse professionnelle ou interprofessionnelle doivent se rattacher à la caisse cantonale (art. 6 LVD ; art. 3 AVD ; art. 11 et 18 LGE ; art. 12, 1^{er} al., LFR ; art. 16 AFR ; art. 3 et 7 LNE ; art. 13 et 15 à 17 RNE ; § 3 LLU).

2. Passage d'une caisse à une autre

Dans l'AVS, le passage d'une caisse à une autre n'est autorisé que si les conditions de rattachement à la caisse de compensation jusqu'alors compétente cessent d'exister (sortie de l'association fondatrice, affiliation à une association fondatrice) ; il ne peut s'effectuer qu'à la fin d'une année (art. 121 RAVS). Contrairement à l'AVS, les législations cantonales sur les caisses de compensation pour allocations familiales prévoient le *principe du libre passage*. Dans le canton de Vaud, tout employeur affilié à la caisse cantonale peut, moyennant un avertissement donné deux mois à l'avance, quitter cette caisse pour se faire recevoir membre d'une caisse privée (art. 32 AVD). A Genève, Fribourg et Neuchâtel, le libre passage de la caisse cantonale à une caisse privée et vice versa est garanti (art. 16 LGE ; art. 23 RGE). A Fribourg, les membres de la caisse cantonale qui veulent passer dans une caisse privée doivent annoncer leur sortie par lettre recommandée, un mois à l'avance pour la fin d'un trimestre, et s'acquitter de leurs obligations à l'égard de la caisse cantonale (art. 20 du règlement fribourgeois de la caisse cantonale de compensation pour allocations fami-

liales du 24 août 1945 ; cf. aussi art. 12 du règlement neuchâtelois de la caisse cantonale de compensation pour allocations familiales, du 23 novembre 1945). Lucerne n'a pas réglé la question, de sorte que les dispositions de l'AVS sont applicables par analogie.

V. Revision des caisses et contrôle des employeurs

Selon l'article 68 de la LAVS, périodiquement chaque caisse de compensation doit être révisée et l'application des dispositions légales par les employeurs affiliés à la caisse, contrôlée. L'Office fédéral des assurances sociales peut, en outre, procéder à des révisions complémentaires. Le Conseil fédéral peut, d'autre part, sous réserve de la jurisprudence, donner aux caisses des instructions sur l'exécution des dispositions légales. Pour le cas où une caisse ne se conformerait pas aux instructions données par les offices fédéraux, des sanctions importantes sont prévues : renvoi des fonctionnaires, gestion de la caisse par un commissaire et, pour les caisses professionnelles, dissolution de la caisse.

Dans le domaine des caisses de compensation pour allocations familiales, il semble que le besoin ne se soit pas fait sentir comme dans l'AVS, pour la Confédération, de conférer aux cantons des pouvoirs spéciaux leur permettant de donner des instructions et de procéder à des contrôles. Les caisses privées de compensation pour allocations familiales ne sont tenues que de se conformer aux exigences minimums de la loi ; elles peuvent, par ailleurs, organiser de façon très autonome la compensation des charges familiales. Aussi, les législations cantonales sur les caisses de compensation pour allocations familiales ne règlent-elles pas, en général, en détail la question des révisions des caisses et des contrôles des employeurs.

Dans le canton de *Vaud*, la caisse cantonale peut en tout temps faire procéder à des contrôles des caisses privées pour s'assurer si les dispositions de la loi et de l'arrêté sont bien appliquées et si les allocations familiales prévues sont réellement versées aux attributaires (art. 39 AVD). Une révision périodique de la caisse cantonale ou des caisses privées et un contrôle des employeurs ne sont pas expressément prévus. Le Conseil d'administration, qui doit surveiller l'application de la loi, peut cependant ordonner en tout temps les contrôles nécessaires (art. 10, 1^{er} al., LVD). *Genève* prévoit une révision annuelle de la caisse cantonale par une société fiduciaire (art. 20 LGE). La révision doit avoir lieu à la même époque que la révision de la caisse de l'AVS et s'étendre à la même période (art. 31 RGE). La caisse cantonale a le droit de procéder à des contrôles auprès de ses adhérents et de tous les employeurs non affiliés à une caisse privée reconnue (art. 22 LGE, teneur du 27 octobre 1945). A *Fribourg*, l'Office cantonal des assurances sociales peut procéder au contrôle des caisses privées pour s'assurer que les dispositions de la loi sont appliquées (art. 17 AFR). Le vérificateurs des comptes de la caisse cantonale de l'AVS fonctionnent aussi comme vérificateurs des comptes de la caisse cantonale de

compensation pour allocations familiales (art. 8 du règlement de la caisse cantonale du 24 août 1945). La caisse cantonale peut, en tout temps, procéder à des contrôles auprès de ses membres (art. 19 du règlement susmentionné). A *Neuchâtel*, les caisses privées sont placées sous la surveillance du Conseil d'Etat qui peut exercer un contrôle sur leur gestion et leurs comptes (art. 12 LNE). Les caisses privées doivent être contrôlées, sans avis préalable, au moins deux fois par an ; l'un des deux contrôles doit être général et porter sur la clôture de l'exercice. Les caisses peuvent désigner elles-mêmes leurs contrôleurs choisis parmi leurs membres. Le contrôle peut aussi être confié à des sociétés fiduciaires ou à d'autres entreprises qualifiées ; il doit porter sur la gestion et les comptes des caisses (art. 26 à 29 RNE). La gestion et les comptes de la caisse cantonale sont aussi soumis à deux contrôles par an (art. 18 du règlement de la caisse cantonale du 23 novembre 1945). Les membres de la caisse doivent se soumettre aux contrôles qu'elle peut ordonner et fournir aux contrôleurs tous renseignements nécessaires (art. 20 du règlement susmentionné). A *Lucerne*, la commission cantonale de surveillance des caisses de compensation pour allocations familiales doit contrôler l'activité de toutes les caisses de compensation pour allocations familiales (§ 11 ss RLU).

Problèmes soulevés par l'application de l'AVS

Personnel des cantines de fêtes engagé par les associations organisatrices

Les associations organisatrices d'une fête champêtre exploitent souvent elles-mêmes la cantine. Elles sont dès lors l'employeur du personnel qu'elles engagent à cet effet.

Il convient de veiller que les cotisations d'assurance-vieillesse et survivants soient régulièrement perçues en pareil cas.

Cadeaux des employeurs aux apprentis qui ont subi avec succès l'examen de fin d'apprentissage

Les cadeaux, que les employeurs font à leurs apprentis qui ont subi avec succès l'examen de fin d'apprentissage, *ne* doivent *pas* être comptés, sous réserve de la jurisprudence, dans le salaire déterminant les cotisations ; vu la nature de ces cadeaux, il s'agit là de prestations uniques et gratuites. Il apparaît donc judicieux d'appliquer l'article 8, lettre c, RAVS par analogie. Ces cadeaux peuvent être opposés, par exemple, à ceux qui sont mentionnés dans la circulaire n° 20, chapitre D, 3, et qui sont comptés dans le salaire déterminant, conformément à l'article 7, lettre c, RAVS, vu leur caractère analogue à celui des gratifications.

Petites informations

Rapport du Conseil d'Etat au Grand conseil du canton de Vaud sur les affaires fédérales

L'édition de printemps 1950, qui comprend 53 pages et 4 tableaux, est consacrée cette fois exclusivement à l'AVS. Cet intéressant rapport a paru en impression et peut s'obtenir auprès de la chancellerie d'Etat.

Nouvelles concernant le personnel

Par suite de ses nombreuses activités, M. Emanuel *Gysin*, directeur de la caisse de compensation *Transit- und Welthandel*, a dû renoncer à son poste de directeur de ladite caisse. Le comité de caisse a fait droit à sa demande, en ce sens que M. *Gysin* continuera de mettre ses expériences au service de la caisse en attendant son successeur. Le comité a confié la gestion des affaires de la caisse à M. *Fritz Braun*, de Bâle, jusqu'ici vice-directeur d'une grande banque.

La direction de la caisse de compensation *VATI* est assumée jusqu'à nouvel avis par M. Ernest *Sterenberger*, ancien administrateur-représentant, à la place de M. Ernest *Scherler*.

Modifications apportées à la liste des caisses de compensation

Caisse de compensation 19 (Argovie)	Postcheckkonto VI 9000
Caisse de compensation 64 (Transithandel)	Bâle, Freiestrasse 90 Tél. (061) 3.85.15
Caisse de compensation 67 (Fette)	Berne, Elfenstrasse 19 Tél. (061) 4.99.44
Caisse de compensation 100 (de l'industrie de la broderie)	Postfach 68, St-Gall 4

Soutien du militaire

N° 669

1. Un militaire qui, avant de commencer ses études à l'École polytechnique fédérale, a accompli son stage pratique dans l'agriculture, et qui, de ce fait, n'a pu se faire immatriculer que plus tard, a le droit d'être mis au bénéfice du régime des allocations pour étudiants.

2. Le militaire qui fait son stage pratique dans l'exploitation de son père est considéré comme membre coactif de la famille dans l'agriculture.

3. En vertu de l'article 4 de l'Ordonnance d'introduction de l'arrêté fédéral réglant le paiement d'allocations aux étudiants, le militaire peut choisir entre un secours d'exploitation, comme membre coactif de la famille, ou l'allocation pour étudiant, comme étudiant d'un établissement d'instruction supérieure.

Un militaire a réclamé, le 15 février 1948, le paiement d'une allocation pour perte de salaire ou de gain pour le service militaire commencé le 9 du même mois. Il déclara qu'il avait fait sa maturité, qu'il était étudiant, et qu'il avait accompli un stage pratique depuis le 20 septembre 1947 dans l'exploitation agricole de son père. Il adressa une même demande le 5 août 1948 pour le service militaire commencé le 5 juillet de la même année.

La caisse de compensation ayant rejeté la demande, le militaire se pourvut auprès de la commission d'arbitrage le 24 janvier 1949. Il alléguait que, pour être admis à suivre les cours d'agriculture à l'École polytechnique fédérale, il faut faire un stage pratique d'au moins six mois dans une exploitation agricole, et que le diplôme final ne peut être délivré que sur présentation d'un certificat attestant un stage pratique d'une durée d'une année entière. Le recourant avait interrompu ses études après sa maturité pour faire son stage d'une année, ce qui lui a été impossible vu qu'il a dû accomplir dans l'entre-temps 200 jours de service militaire. C'est pourquoi il lui a fallu interrompre à nouveau ses études pour accomplir le reste du stage pratique exigé.

L'autorité inférieure examina non seulement la question de savoir si le militaire avait droit à une allocation pour étudiant, mais encore s'il pouvait bénéficier dans tous les cas d'une allocation pour perte de salaire ou de gain. Elle arriva aux conclusions suivantes :

a) Une allocation pour étudiant ne pouvait pas lui être accordée, étant donné que le militaire n'était pas encore immatriculé à EPF à l'époque de son service militaire, mais seulement en automne 1948.

b) Le militaire n'avait pas droit non plus à une allocation pour perte de salaire, comme étudiant d'un établissement d'instruction supérieure, conformément à l'article 13 bis, IO, alinéa 2, vu que les gymnases ne sont pas considérés comme des établissements d'instruction supérieure au sens de cette prescription.

c) Le droit à une allocation pour perte de gain ne pouvait être reconnu au militaire, comme membre coactif de la famille dans l'exploitation de son père, attendu qu'il n'a pas travaillé régulièrement dans cette dernière, ni pendant 180 jours dans une année, ainsi que le veut l'article 7, alinéa 2, OEG, modifié par l'ordonnance

n° 60. Il n'avait pas non plus eu l'intention de se comporter comme membre coactif de la famille.

d) Le recourant devait être considéré comme stagiaire et traité par conséquent comme un apprenti. Attendu que ce sont les dispositions de l'assurance-vieillesse et survivants qui sont applicables à cet égard, conformément à l'ordonnance n° 63, les apprentis sans salaire en espèces seraient réputés personnes n'exerçant pas d'activité lucrative, de sorte qu'ils ne pourraient bénéficier d'une allocation pour perte de salaire.

Dans le recours interjeté auprès de la CSG, le recourant allègue que son père doit payer pour lui les cotisations au titre de l'AVS, mais que le recourant lui-même ne peut, de l'avis de la caisse et de l'autorité inférieure, toucher une allocation pour le service militaire. Il réclame le paiement soit d'une allocation pour agriculteurs, soit d'une allocation pour étudiant. Ses camarades d'études, se trouvant dans les mêmes conditions, auraient obtenu une allocation. Il est exact que, pendant son stage chez son père, il n'a touché aucun salaire régulier, mais il a reçu l'entretien gratuit, des vêtements et de l'argent de poche. Par suite du service militaire, il n'aurait pu terminer son stage d'une année, ce qui a retardé la fin de ses études. Comme il a travaillé à la maison pendant les vacances du gymnase, et dès le 20 septembre 1947, comme stagiaire, il aurait accompli, dans le cours d'une année, les 180 jours exigés, comme membre coactif de la famille, de sorte qu'il pourrait être indemnisé également comme tel.

La CSG a admis le recours par les motifs suivants :

1. Dans son recours, le militaire demande le paiement soit d'une allocation pour perte de gain pour membres coactifs de la famille dans l'agriculture, soit de l'allocation pour étudiant, de sorte que les deux questions doivent être examinées. D'abord, il y a lieu de trancher la question de savoir s'il a droit à une allocation pour perte de gain :

En vue de l'introduction de l'AVS, l'ordonnance n° 63 a été édictée le 26 avril 1948, et est entrée en vigueur le 15 mai 1948. Celle-ci a abrogé les alinéas 2 et 3 de l'article 7, OEG, et le remplaça par un nouveau second alinéa, ainsi conçu : « Sont réputés membres coactifs de la famille de l'exploitant ses parents mâles, en ligne directe ascendante et descendante, qui, dans le courant de l'année, travaillent dans l'exploitation pendant au moins 180 jours ».

Cette modification a eu pour effet que, dès le 15 mai 1948, les membres coactifs de la famille devaient en principe — en harmonie avec l'AVS — être traités comme travailleurs. Seuls furent encore exceptés les parents mâles de l'exploitant en ligne ascendante et descendante, c'est-à-dire les ascendants et les descendants qui sont réputés, comme auparavant, membres coactifs de la famille et non travailleurs, au sens des dispositions du régime des allocations pour perte de gain. En l'espèce, la modification ne joue pas de rôle, en tant qu'il s'agit d'un fils de l'exploitant, lequel doit être considéré, comme avant, comme membre coactif de la famille. Par rapport aux anciennes ordonnances du DFEP, il existe une différence en ce sens que l'ordonnance n° 63 ne prescrit plus que la période de service militaire doit être imputée sur les 180 jours. Elle n'a pas été laissée de côté parce qu'on voulait par là introduire une réelle modification, mais parce qu'on la tenait pour naturelle. Dès le début, dans l'application des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, on était d'avis que l'accomplissement du service militaire ne devait pas avoir de suites préjudiciables (cf. IO, art. 3, 8, al. 2 ; OEG art. 11 bis, etc.). Les fils de l'exploitant doivent donc être considérés comme membres coactifs de la famille dans l'agriculture,

lorsqu'ils effectuent des travaux agricoles dans l'exploitation dans le courant d'une année pendant au moins 180 jours, la période de service militaire étant imputée sur ces 180 jours. Comme le recourant a constamment, dès le 20 septembre 1947 jusqu'à son immatriculation, soit collaboré dans l'exploitation, soit accompli du service militaire, il était membre coactif de la famille dans l'exploitation de son père pendant plus de 180 jours au sens de la disposition précitée. L'objection de l'autorité inférieure, suivant laquelle le recourant n'aurait pas eu l'intention d'agir comme membre coactif de la famille travaillant régulièrement dans l'exploitation n'est pas fondée, vu que cette intention ne constitue pas la condition de la reconnaissance en qualité de membre coactif de la famille. Au contraire, il suffit que l'intéressé ait collaboré pendant au moins 180 jours au cours d'une année, mais non qu'il ait eu en plus l'intention de travailler dans l'exploitation pendant un temps indéterminé.

Il est acquis que le recourant a droit aux secours d'exploitation de 1 fr. 50 dès le premier jour de service, pour membre coactif célibataire de la famille, pour les jours de service accomplis dès le 9 février 1948 jusqu'à son immatriculation à l'école polytechnique en octobre 1948. En revanche, il n'a pas droit à l'allocation pour perte de salaire, étant donné que les membres coactifs mâles de la famille dans l'agriculture ne sont pas considérés comme travailleurs.

2. Il reste encore à examiner la question de savoir si le recourant a droit à une allocation pour étudiant. Si la réponse est affirmative, le recourant peut choisir, conformément à l'article 4, alinéa 1, ACF étudiants entre les secours d'exploitation de 1 fr. 50 pour membre coactif célibataire de la famille dans l'agriculture, dès le premier jour de service, et — sous réserve du délai de 120 jours — l'allocation pour étudiant de 1 fr. 60. S'agissant du droit à l'allocation pour étudiant, il y a lieu de relever ce qui suit :

Aux termes de l'article 1, 1^{er} alinéa ACF étudiants, les étudiants des établissements d'instruction supérieure ont droit à une allocation pour étudiants pendant la durée de leur service militaire, dès le jour où ils ont accompli 120 jours de service. L'Ecole polytechnique fédérale est réputée également établissement d'instruction supérieure. Suivant cette disposition, pour bénéficier de l'allocation pour étudiant, il faut que le militaire soit immatriculé dans un établissement d'instruction supérieure déjà au moment où il accomplit son service militaire. L'article 2, OE étudiants, prévoit une exception en ce sens que le militaire non immatriculé à un établissement d'instruction supérieure est reconnu comme étudiant de ce dernier, s'il peut produire une attestation dudit établissement, certifiant qu'il a été empêché par le service militaire de se faire immatriculer ou inscrire plus tôt comme étudiant.

A ce sujet, la commission fédérale de surveillance, dans une décision du 5 mars 1946, en la cause H. M. (Revue 1946, p. 301) a prononcé que la preuve peut être rapportée — sans qu'il y ait production d'une attestation formelle de l'établissement — que l'immatriculation n'a pu se faire qu'en raison du service militaire.

Dans de tels cas, le droit aux allocations pour étudiants doit être également reconnu.

Dans le cas précité, la commission de surveillance a jugé que, s'il n'y a pas d'immatriculation avant ou pendant le service militaire, il existe néanmoins un droit à l'allocation pour étudiant si une immatriculation préalable, par suite de service militaire, était sans valeur pour le développement des études. Cette condition existe également en l'espèce, le militaire a accompli du service militaire dès le 9 février au 28 août 1948. Il a manqué ainsi tout le semestre d'été 1948, ce qui a pour conséquence à l'école polytechnique en général, et dans sa section de l'agriculture en particulier, que le cours de l'année entière n'est pas compté au militaire, même s'il avait

été immatriculé déjà en automne 1947 et suivi les cours pendant le semestre d'hiver 1947/1948. En d'autres termes, le militaire a perdu 2 semestres, soit une année entière, par l'accomplissement de son service militaire — indépendamment de savoir s'il a fait son stage ou non. De même, il se justifie en l'espèce de le mettre après coup, c'est-à-dire après son immatriculation, au bénéfice de l'allocation pour étudiants. D'ailleurs, on arrive au même résultat en appliquant la disposition de l'article 2 OE étudiants, concernant le service militaire, au cas où l'intéressé ne peut s'immatriculer avant de commencer ses études, en raison de l'accomplissement d'un stage obligatoire.

Le recourant a donc droit — sous réserve du délai de 120 jours — à l'allocation pour étudiant pour les jours de service militaire accomplis dès le 9 février 1949.

3. Ainsi qu'il a déjà été dit, on ne peut percevoir en même temps, conformément à l'article 2 ACF étudiants, l'allocation pour étudiant et l'allocation pour perte de salaire ou de gain. Aux termes de l'article 4 OE étudiants, l'étudiant qui exerce une activité lucrative soumise au régime des allocations pour perte de salaire ou de gain peut choisir entre l'allocation pour étudiant et l'allocation pour perte de salaire ou de gain pour la période de service militaire pendant laquelle il aurait pu exercer cette activité. Comme l'octroi d'une allocation pour perte de salaire n'entre pas en ligne de compte au cas particulier, le recourant doit choisir entre l'allocation pour perte de gain, c'est-à-dire les secours d'exploitation pour membres coactifs célibataires de la famille dans l'agriculture et — toujours sous réserve du délai de 120 jours — l'allocation pour étudiant.

(N° 1894, en la cause H. M., du 8 juin 1949.)

Protection de la famille

N° 32

1. L'employeur qui paie intentionnellement ou par négligence grave des allocations qui ne sont pas dues, est tenu à restitution.

2. L'obligation de restituer existe également si une personne s'est qualifiée à tort d'employeur.

(CSS n° 1657, en la cause T. F., du 3 novembre 1949.)

N° 33

1. Le paiement d'une indemnité de ménage présuppose l'existence non seulement d'un mariage, mais aussi d'un ménage.

2. Une indemnité de ménage ne peut être accordée pour des motifs de commi-sération.

En fait.

F. M. est occupé comme travailleur agricole dans l'asile de vieillards de S. Sa femme vit dans un asile d'aliénés. Par questionnaire du 7 février 1948, il a réclamé le paiement d'allocations pour travailleurs agricoles.

Dans son recours à la commission d'arbitrage, F. M. fait valoir qu'il dépense 600 francs par année pour sa femme et que, partant, il a droit à une indemnité de ménage de 30 francs par mois.

L'autorité inférieure admit le recours par les motifs suivants : Le droit à l'indemnité de ménage appartient aux travailleurs agricoles mariés, conformément à l'article 3, 1^{er} alinéa AF. Il faut également prendre en considération la situation

financière précaire du recourant, dont le ménage n'a pas été dissous de plein gré, mais par suite de la maladie mentale incurable de sa femme. Il ne serait pas conforme à l'intention du législateur de ne pas payer d'indemnité de ménage dans de tels cas.

L'Office fédéral des assurances sociales a recouru contre cette décision, en alléguant que le paiement de l'indemnité de ménage présuppose l'existence d'un ménage, ce qui est confirmé par l'article 6, 1^{er} alinéa OE. Comme cette condition n'est pas remplie en l'espèce, l'indemnité de ménage ne peut être accordée.

Dans sa réponse, le représentant de l'intimé a fait valoir que l'existence d'un mariage, à elle seule, constitue la condition suffisante pour le paiement d'une indemnité de ménage. Dès lors, on ne saurait exiger encore la condition, non prévue dans la loi, de l'existence d'un ménage. De même, la ratio legis exige que l'indemnité de ménage soit payée dans le cas particulier, attendu que la protection de la famille, à laquelle l'arrêté fédéral réglant le service d'allocations aux travailleurs agricoles doit servir, n'entend pas favoriser les milieux aisés de la population.

En droit.

1. Aux termes de l'article 3, 1^{er} alinéa AF, ont droit à l'indemnité de ménage et aux indemnités pour enfants les travailleurs mariés. Ainsi que cela résulte déjà de la dénomination « indemnité de ménage », le paiement de ces indemnités présuppose l'existence d'un ménage. Le ménage, comme fondement de l'économie, constitue une base du système des allocations familiales. Si la notion d'« indemnité de ménage » est utilisée dans l'arrêté fédéral, c'est qu'elle est liée au CCS, lequel admet, comme faisant règle, la communauté domestique de l'homme et de la femme ou des parents et des enfants. La communauté domestique est une situation de fait reconnue par le législateur et à laquelle sont rattachés des effets spéciaux, et qui doit être déterminante également en matière d'allocations pour travailleurs agricoles. En principe donc, un droit à l'indemnité de ménage ne doit être reconnu qu'aux travailleurs agricoles qui ont un ménage, c'est-à-dire au chef de famille au sens de l'article 160 CCS et chef de l'autorité domestique selon l'article 331 CCS.

Lorsque le régime des allocations pour travailleurs agricoles a été institué sur la base des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, le paiement d'une indemnité de ménage a été subordonné à la condition qu'il existe un ménage (IO, article 7 et OEG article 16). On peut admettre à plus forte raison que le législateur a posé comme condition à l'obtention d'une indemnité de ménage non seulement l'existence d'un mariage, mais encore celle d'un ménage. A cet égard, la question de savoir s'il y a ménage ou non, présente certaines difficultés ; cependant, précisément il a résulté de l'application des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, que la notion de ménage pouvait en général être circonscrite de manière satisfaisante. Dans les deux régimes, la tenue d'un ménage a été introduite comme condition au paiement d'une indemnité de ménage afin d'empêcher que des hommes mariés, qui ne sont ni séparés judiciairement de leurs femmes, ni divorcés, mais vivant séparés en fait, puissent bénéficier d'une indemnité de ménage ; car il est apparu comme choquant d'accorder une indemnité de ménage à des gens mariés, lorsqu'ils sont, économiquement, complètement indépendants l'un de l'autre et qu'ils ne se versent réciproquement aucune prestation. Ce principe à la base de la réglementation des régimes en matière d'allocations pour perte de salaire et de gain, a été repris dans le régime des allocations pour travailleurs agricoles, la distinction entre ménage commun et indépendant étant modifiée quelque peu, sans qu'on ait apporté un changement à la nécessité d'avoir un ménage pour être mis au bénéfice d'une indemnité de ménage.

2. Le paiement d'une indemnité de ménage ne peut, par conséquent, non plus se justifier du fait que la dissolution du ménage est due à un cas de force majeure et que l'intimé se trouve dans une situation financière précaire. Les raisons pour lesquelles un travailleur n'a pas de ménage en propre sont sans portée. De même l'indemnité de ménage ne peut être accordée pour des motifs de commisération.

(CSS n° 1678, en la cause F. M., du 8 novembre 1949.)

N° 34

1. Le propriétaire d'une exploitation agricole, dans laquelle il travaille, n'est pas considéré comme travailleur agricole pour cette activité.

2. La qualification d'exploitant selon le régime des allocations pour perte de gain ne joue aucun rôle pour le régime des allocations pour travailleurs agricoles.

En fait.

W. G. est conjointement avec sa mère et deux frères, ensuite de succession, propriétaire d'une exploitation agricole dans laquelle il travaille. Il a touché, pour l'année 1947, les allocations pour travailleurs agricoles. La caisse de compensation a refusé de les lui payer pour la période à partir du 1^{er} janvier 1948. W. G. s'est pourvu contre cette décision auprès de l'autorité inférieure, en se prévalant de l'octroi antérieur des allocations et en faisant valoir qu'il a, comme auparavant, un ménage en propre, dans lequel vivent sa femme et ses enfants. Sa mère et son frère aîné ont, de leur côté, un ménage en propre.

La commission d'arbitrage a admis le recours, reconnaissant ainsi que la caisse de compensation devait payer à W. G. les allocations pour travailleurs agricoles également pour la période à partir du 1^{er} janvier 1948. Elle se fondait sur le fait que, depuis l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 63 du Département fédéral de l'économie publique, concernant les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, un frère de W. G. pouvait être désigné comme chef de l'exploitation et W. G. être considéré comme son travailleur agricole, de sorte que ce dernier avait droit aux allocations.

L'Office fédéral des assurances sociales a recouru contre cette décision en demandant que le prononcé de la commission d'arbitrage soit annulé et qu'il soit déclaré que l'intimé n'a pas droit aux allocations.

En droit.

1. Aux termes de l'article 1^{er}, 1^{er} alinéa, lettre a AF, ont droit aux allocations pour travailleurs agricoles les personnes qui ont exercé un certain temps une activité dans l'agriculture, en qualité de travailleurs, et qui ont leur domicile de droit civil en Suisse. En l'espèce, il s'agit de juger si l'intimé doit être considéré comme travailleur au sens de cette prescription.

Pour la délimitation de la notion de travailleur, il y a lieu de renvoyer à la lettre b du premier et second alinéa de l'article susmentionné, d'après lequel ont droit aux allocations les paysans de la montagne indépendants qui vouent leur activité principale à l'exploitation d'un bien rural. Sont considérés comme tels les propriétaires, fermiers ou usufruitiers qui vouent leur activité principale à l'exploitation d'un bien rural, ainsi que les parents du sexe masculin qui sont régulièrement occupés avec eux dans cette exploitation.

Il s'agit, en l'occurrence, de trancher la question de savoir si l'intimé est travailleur agricole ou paysan de la montagne. Ce dernier point n'entre pas en considération, attendu que l'exploitation agricole en question ne se trouve pas en région

de montagne. Pourtant, il y a lieu d'observer ce qui suit : s'agissant des régions de montagne, on devait aboutir, par les deux dispositions relatives aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, à ce que, en principe, toute la population paysanne — à part certaines exceptions qui n'ont pas à être examinées ici — ait droit aux allocations soit pour travailleurs agricoles, soit pour paysans de la montagne. Les deux notions « travailleurs agricoles » et « paysans de la montagne » sont ainsi complémentaires en ce sens qu'elles groupent la paysannerie dans son ensemble. Mais les deux notions s'excluent aussi dans ce sens que les personnes qui rentrent dans l'une des catégories ne peuvent appartenir à l'autre. C'est ce qu'exprime l'article 6 AF en disant que nul ne peut bénéficier simultanément des allocations comme travailleur agricole et comme paysan de la montagne. Aux termes de l'article 1^{er}, 2^e alinéa, AF, sont réputés paysans de la montagne les propriétaires qui vouent leur activité principale à l'exploitation d'un bien rural. Parmi les chefs d'exploitation, il faut considérer également les propriétaires de l'exploitation, qu'ils soient propriétaires uniques, co-propriétaires ou — comme en l'espèce — propriétaires en main commune. Si l'exploitation dans laquelle il travaille se trouve dans une région de montagne, l'intimé ne devrait pas être considéré comme travailleur agricole, mais comme paysan de la montagne. Or l'AF n'offre pas la moindre base permettant d'admettre que la notion de travailleur agricole, dans les contrées n'appartenant pas aux régions de montagne, serait autre que celle valable pour ces régions. Ce qui veut dire que, également dans les contrées en dehors des régions de montagne, les personnes qui sont propriétaires de l'exploitation agricole dans laquelle elles travaillent, ne sont pas considérées comme travailleurs agricoles. Par conséquent, l'intimé n'a donc pas droit aux allocations pour travailleurs agricoles.

2. C'est à tort que l'autorité inférieure admet que les dispositions du régime des allocations pour perte de gain relatives à la notion d'exploitant peuvent s'appliquer par analogie au régime des allocations pour travailleurs et paysans de la montagne. La CSG a en effet jugé, en la cause A. S., du 7 décembre 1945 (Revue 1946, page 210) que la désignation de l'exploitant selon le régime des allocations pour perte de gain ne joue aucun rôle dans le régime des allocations pour travailleurs agricoles. Contrairement au régime des allocations pour perte de gain, celui des allocations pour travailleurs agricoles ne connaît pas le principe de la désignation d'une autre personne (comme celle du propriétaire, fermier ou usufruitier) en qualité d'exploitant.

(CSG n° 1674, en la cause W. G., du 1^{er} novembre 1949.)

N° 35

La femme d'un paysan de la montagne, lequel n'emploie pas les allocations en faveur de ses enfants, peut demander que les allocations lui soient versées directement.

Extraits des motifs :

Les allocations pour paysans de la montagne, qui consistent exclusivement en allocations pour enfants, sont destinées à l'entretien des enfants. Le recourant ne conteste pas l'opinion de l'autorité tutélaire, énoncée dans la décision de l'autorité inférieure, d'après laquelle il ne donne pas d'argent de ménage à sa femme, qu'il s'habille lui-même convenablement, et qu'il règle ses affaires toujours en espèces, alors que ses enfants sont mal habillés, avec l'argent obtenu par la mère grâce à la mendicité. Le mari ne se préoccupe aucunement de sa famille. La mère, en revanche, offre toute garantie pour que les allocations reviennent à la famille.

Dans ces conditions, les allocations revenant comme telles au recourant, doivent être versées à sa femme. Cela se justifie d'autant plus que, ainsi que l'a déclaré l'autorité tutélaire, les allocations profiteront à la famille lorsqu'elles seront payées à la femme du recourant. D'ailleurs celui-ci ne soutient pas que sa femme n'emploierait pas les allocations pour enfants de manière appropriée.

(CSG n° 1906, en la cause H., du 8 décembre 1949.)

N° 36

Activité principale exercée en qualité de paysan de la montagne ; délimitation entre profession principale et profession accessoire.

Extraits des motifs :

1. S'agissant de la question de savoir si une personne a le caractère d'un paysan de la montagne à titre principal, il importe surtout de connaître si elle consacre la plus grande partie de son travail, en cours d'année, à l'exploitation de son bien rural. Etant donné que, dans l'agriculture, on compte 330 jours de travail dans une année, il y a lieu d'admettre qu'une activité est non agricole lorsqu'elle comporte moins de 165 jours de travail par année. En revanche, si une personne travaille plus de 165 jours par année dans l'exploitation agricole, et que celle-ci a une capacité de rendement d'au moins 2 unités de gros bétail, on doit présumer qu'il s'agit d'un paysan de la montagne à titre principal.

Si le paysan de la montagne exerce une activité non agricole, le gain accessoire en résultant pour son entretien et celui de sa famille ne peut être supérieur à celui provenant de l'exploitation agricole, à laquelle doit toujours revenir le rôle principal d'assurer les moyens d'existence de l'intéressé. C'est pourquoi le revenu de l'activité agricole et celui de l'activité non agricole doivent être comparés, ce qui ne peut se faire d'une façon trop schématique. Pour calculer le revenu agricole par unité de gros bétail, il faut partir du revenu dit social. D'après les données du secrétariat de l'Union suisse des paysans, ce revenu s'est élevé, pour les exploitations de montagne des Grisons, du Tessin et du Valais, à environ 900 francs ces dernières années. Du revenu social, on déduira, pour obtenir le revenu agricole, les intérêts des dettes et les salaires versés à la main-d'œuvre étrangère à la famille. En ce qui concerne les petites exploitations de montagne, les déductions de salaires versés à des valets ou à des journaliers n'entrent pas, en général, en ligne de compte ; on ne devra prendre en considération que les intérêts des dettes. Ceux-ci peuvent être évalués à 100 francs environ. Le revenu agricole est, par conséquent, en moyenne, d'environ 800 francs par unité de gros bétail.

En comparant le revenu agricole et le revenu non agricole, il faut considérer en particulier que ces deux genres de revenus n'ont pas la même importance. Le revenu agricole qu'un petit paysan retire de son bien, sous forme de produits de l'exploitation (lait, pommes de terre, céréales, etc.), est beaucoup plus important pour l'entretien d'une famille qu'un revenu non agricole de même valeur nominale. En tant que l'exploitation a une capacité de rendement d'au moins 2 unités de gros bétail, et que l'activité non agricole est exercée seulement à titre complémentaire, il peut se justifier, pour ces raisons, surtout en ce qui concerne les petites exploitations, d'évaluer le revenu par unité de gros bétail à plus de 800 francs.

2. En l'espèce, il est constant que, en l'occurrence, l'intéressé a travaillé beaucoup plus que 165 jours dans l'année dans son exploitation. Par conséquent, d'après le temps consacré au bien rural, il doit être considéré comme paysan de la montagne à titre principal. Le montant du revenu provenant de l'activité non agricole n'est

pas de nature, dans le cas particulier, à infirmer la présomption résultant de la durée de son activité dans l'exploitation agricole que l'intimé est paysan de la montagne. En effet, si le nombre de 3,21 UG de l'exploitation est multiplié par le chiffre précité de 800 francs par UG, on obtient comme revenu agricole une somme de 2560 francs, qui est plus élevée que le revenu non agricole, lequel est de 2291 fr. 85. (CSG n° 1904, en la cause F., du 12 janvier 1950.)

Assurance-vieillesse et survivants

A. Personnes assurées

1. Un assuré ne peut pas, pour cause de double charge trop lourde, être libéré en partie seulement de l'AVS fédérale. Article 1^{er}, 2^e alinéa, lettre b, LAVS.

2. Le versement obligatoire d'une cotisation égale à 8% du revenu à la caisse de pensions de l'entreprise et à l'AVS fédérale constitue une double charge trop lourde pour l'employé marié d'une entreprise étrangère de transports, qui gagne 8000 francs par an.

1. Una parziale esenzione dall'AVS svizzera a motivo di « un doppio onere che non si potrebbe equamente imporre » non è ammissibile. Articolo 1, secondo capoverso, lettera b, LAVS.

2. L'obbligo di pagare una quota pari all'8% del reddito alla cassa pensioni dell'impresa e all'AVS svizzera costituisce un doppio onere troppo gravoso per un ammogliato, impiegato di un'impresa estera di trasporti, che guadagna 8000 franchi l'anno.

St., domicilié à Bâle, employé des chemins de fer du Sud-Ouest allemand, touche un traitement de 6698 francs par an et doit verser à l'AVS étatique allemande une prime annuelle de 332 francs. A titre accessoire, il est, avec son épouse, concierge de la maison E. Frères, à Bâle. Il reçoit à ce titre un salaire de 1280 fr. par an. La caisse cantonale de compensation a libéré St. de l'AVS fédérale, pour cause de double charge trop lourde. Celui-ci ayant par la suite demandé l'exemption de l'assurance pour le salaire de concierge, la caisse de compensation professionnelle le déclara tenu de verser les cotisations sur ce gain accessoire. St. forma recours. Le Tribunal fédéral des assurances a admis le recours et annulé la décision de la caisse de compensation professionnelle.

Extrait des considérants :

Les personnes obligatoirement assurées selon l'article 1, 1^{er} alinéa, lettre a, LAVS payent les cotisations sur l'ensemble du revenu provenant d'une activité lucrative acquis en Suisse et à l'étranger (art. 6, 1^{er} al., RAVS) cf. le jugement v. Sch. du 31 décembre 1949*. D'autre part, toute personne domiciliée en Suisse, exclue de l'AVS suisse pour cause de double charge trop lourde, est forcément libérée du versement de toute cotisation à cette assurance. Car seuls les assurés sont, aux termes de l'article 3, 1^{er} alinéa de la loi, tenus au versement des cotisations. La décision de la caisse professionnelle de compensation qui entraîne une libération partielle de l'assurance, partant, de l'obligation de verser les cotisations, est par conséquent contraire à la loi et doit être annulée.

* Revue 1950, p. 111-113.

2. Le paiement des cotisations que St. devrait verser à l'AVS fédérale sur *tout* son revenu, majorées des primes de l'AVS étrangère, constitue-t-il une double charge trop lourde ? Le recourant, marié, sans fortune imposable, a un revenu annuel de 7978 francs. Les déductions sociales admises par le fisc s'élèvent à 800 francs. St. doit verser une contribution de 228 francs à la caisse-maladie du canton de Bâle-Ville, et une prime annuelle de 400 francs pour une assurance-vie. Il devrait verser personnellement 293 fr. 50 sur la cotisation totale de 319 francs qui est due à l'AVS fédérale. Si l'on ajoute la prime à l'AVS allemande, qui s'élève à 332 francs, la cotisation globale correspond à 8 % environ de tout le revenu de l'assuré. Une telle charge serait apparemment lourde pour St. Il faut pour ce motif admettre la double charge trop lourde, comme le fait l'office fédéral des assurances sociales, et libérer le recourant de l'assurance obligatoire.

3. L'objet de la présente cause n'est pas l'assujettissement à l'assurance et au versement des cotisations de l'*épouse* du recourant. La libération du mari pour cause de double charge trop lourde n'entraîne pas celle de l'épouse, lorsque celle-ci exerce une activité lucrative et, de ce fait, est tenue au versement des cotisations*.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances, en la cause H. St., du 24 avril 1950, H 517/49.)

L'exemption de l'assujettissement à l'AVS suisse pour cause de double charge trop lourde ne peut pas être accordée avec effet rétroactif, mais seulement pour l'avenir. Article 1^{er}, 2^e alinéa, lettre b, LAVS, Article 3, 1^{er} alinéa, RAVS.

L'enzessiono dall'assoggettamento all'AVS svizzera a motivo di « un doppio onere che non si potrebbe equamente imporre » non può essere accordata con effetto retroattivo ma soltanto per il futuro. Art. 1, cpv. 2, lett. b, LAVS. Art. 3, cpv. 1, OAVS.

J. K., domicilié en Suisse, est depuis octobre 1948 au service des chemins de fer du Sud-Ouest allemand ; il est soumis à l'assurance-vieillesse obligatoire allemande. Comme il demandait en octobre 1949 à être exempté de l'AVS pour cause de double charge trop lourde, la caisse de compensation accepta la requête avec effet au 1^{er} novembre 1949. K. forma recours. Il conclut qu'il soit libéré de l'assurance suisse avec effet rétroactif au 1^{er} octobre 1948 et demanda le remboursement du montant de 281 fr. 15, cotisations payées pour la période allant du mois d'octobre 1948 au mois d'octobre 1949. Le Tribunal fédéral des assurances a rejeté le recours.

Extrait des considérants :

Une caisse de compensation ne peut exempter une personne de l'AVS fédérale pour cause de double charge trop lourde que sur présentation d'une requête (art. 3, 1^{er} alinéa, RAVS). Il en est allé ainsi en l'espèce. Il n'est pas question de libérer une personne de l'AVS suisse avant qu'elle ne présente une requête. C'est au moment seulement où la requête est présentée qu'on peut admettre que l'assujettissement constitue pour l'assuré une double charge trop lourde. Outre que la loi ne connaît pas le remboursement des cotisations que K. réclame, des raisons d'ordre administratif et actuariel militent contre une exemption avec effet rétroactif. Il serait extrêmement difficile, sinon impossible, à l'autorité administrative de juger si l'assujettissement constituait pour la période *écoulée* une double charge

* Revue 1950 p. 183.

trop lourde pour l'assuré. Il faut tenir compte, du point de vue actuariel, du fait que l'AVS a dû supporter un *risque* pour la période allant du mois d'octobre 1948 au mois d'octobre 1949. Si K. était décédé durant cette période, des prestations d'assurance auraient dû être versées à ses survivants. Il est par conséquent exclu de libérer l'assuré avec effet rétroactif. La solution contraire encouragerait d'ailleurs les abus ; l'assuré pourrait attendre la disparition du risque et réclamer après coup les cotisations versées.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances en la cause J. K. du 27 avril 1950, H 549/49.)

B. Cotisations.

I. Revenu d'une activité salariée

Cotisation des étudiants. Remboursement de la cotisation semestrielle de 6 francs lorsqu'au cours de l'année d'études, des cotisations paritaires d'au moins 12 francs ont été versées au compte de l'étudiant. C'est l'année d'études, et non pas l'année civile qui est déterminante.

Quote degli studenti. Restituzione della quota semestrale di 6 franchi se nel corso dell'anno di studio sono state versate per conto dello studente quote di datore di lavoro e di salariato di almeno 12 franchi. Determinante è l'anno di studio e non l'anno civile.

P. B., étudiant en médecine, a, au cours du semestre d'été 1948, fréquenté l'Université de Zurich et payé pour ce semestre (avril à septembre) une cotisation de 6 francs. En automne 1948, il a exercé une activité lucrative et touché, selon l'attestation d'une entreprise de construction, un salaire de 300 francs pour la période allant du 29 septembre au 30 octobre 1948. Quatre pour cent de ce salaire, cotisations paritaires-AVS, furent versés à la caisse de compensation. B. a par la suite demandé la restitution des 6 francs, cotisation du semestre d'été ; sa demande fut successivement rejetée par la caisse de compensation, l'autorité cantonale de recours et le Tribunal fédéral des assurances.

Extrait des considérants du TFA :

1. Les étudiants sont considérés comme personnes sans activité lucrative et doivent payer une cotisation de 1 franc par mois (art. 10, 3^e al., LAVS). Sont considérés comme étudiants les élèves des établissements d'instruction secondaire ou supérieure qui, conformément aux articles 4 à 9 de la loi, ne doivent payer aucune cotisation ou n'en doivent payer que pour un montant inférieur à 12 francs par année (art. 27, 2^e al., RAVS). La cotisation est due en outre à la caisse de compensation du canton dans lequel se trouve l'établissement d'instruction (art. 118, 3^e al., RAVS).

Sur la base d'un complément du 29 juillet 1948 à la circulaire n° 26 de l'office fédéral des assurances sociales, les établissements d'instruction et les autorités compétentes sont convenus de ce qui suit :

Les établissements d'instruction perçoivent la cotisation semestrielle de 6 francs due par les étudiants en même temps que la taxe d'inscription. Les étudiants qui ont, soit jusqu'au 1^{er} avril, soit jusqu'au 1^{er} octobre, acquis d'une activité lucrative salariée un revenu d'au moins 150 francs par semestre et ont payé des cotisations sur ce revenu, sont dispensés du versement de la cotisation pour le semestre courant, à condition qu'ils

présentent une attestation de l'employeur. L'attestation peut aussi se rapporter à l'année d'études complète (du 1^{er} octobre au 30 septembre) et prouver l'acquisition d'un revenu d'au moins 300 francs. En pareil cas, la cotisation d'étudiant n'est perçue ni pour le semestre en cours ni pour le semestre suivant. Celui qui a versé 6 francs comme personne sans activité lucrative, en dépit du versement pour la période considérée, d'une cotisation au moins égale sur le revenu d'un travail rémunéré, peut en demander le remboursement. Les périodes de cotisations s'étendent en 1948 du 1^{er} janvier au 31 mars, ou du 1^{er} janvier au 30 septembre.

B. allégué que l'année civile est déterminante. Il aurait en 1948 déjà versé des cotisations sur un salaire de 300 francs. On ne saurait l'astreindre encore à verser une cotisation semestrielle.

2. Certes l'article 27, 2^e alinéa, RAVS parle de cotisations dues « par année ». Cela ne signifie toutefois pas qu'il faille ici nécessairement comprendre l'année civile. Le législateur lorsqu'il avait seulement l'année civile en vue, l'a dit « *expressis verbis* ». Cf. par exemple les articles 3, 1^{er} alinéa, 5, 3^e alinéa, 21, 2^e alinéa, 22, 3^e alinéa, 30, 2^e et 3^e alinéas, 32, 2^e alinéa, LAVS. Vu la rédaction souple de l'article 10 LAVS et de l'article 27 RAVS, il est licite de se fonder, pour des motifs pratiques, sur l'année d'études. Que l'on pense également aux commerçants dont l'exercice comptable ne s'achève pas avec l'année civile et dont les cotisations sont, pour ce motif, calculées sur la base du revenu de l'année commerciale. L'objection de l'appelant est donc mal fondée. La réglementation convenue entre les organes d'application de l'AVS et les établissements d'instruction ne laisse, du point de vue pratique, nullement à désirer. La procédure (encaissement de la cotisation semestrielle de 6 francs au début du semestre avec la taxe d'inscription ; preuve d'un gain minimum de 150 francs par semestre pour que l'étudiant soit dispensé du versement de la cotisation ; périodes de cotisations pour la prise en compte du gain de l'activité lucrative) répond à une gestion rationnelle de l'assurance et tient compte, dans les limites de la loi, des circonstances spéciales engendrées par le libre passage de l'étudiant d'une université à l'autre.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances en la cause B. B. du 1^{er} avril 1950, H 553/49.)

II. Revenu d'une activité lucrative indépendante

Reprise de l'actif et du passif d'un commerce à raison sociale individuelle par des personnes ayant en vue la constitution d'une société anonyme. Le titulaire du commerce conserve la qualité de personne de condition indépendante jusqu'à la date de l'inscription de la société au registre du commerce. Article 643 du code des obligations.

Assunzione dell'attivo e del passivo di una ditta individuale in vista della costituzione di una società anonima. Il titolare della ditta individuale conserva la qualità di persona esercitante un'attività lucrativa indipendente fino alla data dell'iscrizione della società nel registro di commercio. Articolo 643 CO.

T. B. a, sous une raison sociale individuelle, exploité un commerce de montres. Il a, par acte authentique du 1^{er} avril 1949, constitué une société anonyme avec des membres de sa famille. La société a repris l'actif et le passif du commerce de montres « selon bilan au 30 avril 1948 » et a été inscrite le 6 juillet 1949 au registre du commerce. La caisse de compensation a considéré que B. a exercé une activité

lucrative indépendante jusqu'à fin mars 1949, et la commission de recours l'a taxé comme tel jusqu'à fin avril 1949. B. explique en instance d'appel n'avoir exercé une activité lucrative indépendante que jusqu'au 30 avril 1948. Le premier bilan de la société anonyme révèle quels montants il a touchés à titre de salaire dès mai 1948. Appelant par voie de jonction, l'office fédéral des assurances sociales a conclu que la cotisation personnelle soit perçue jusqu'au 30 juin 1949. Le Tribunal fédéral des assurances a rejeté l'appel principal et admis l'appel par voie de jonction.

Extrait des considérants :

1. Aux termes de l'article 643 C.O., la société anonyme n'acquiert la personnalité que par son inscription au registre du commerce. Quand bien même les fondateurs d'une société anonyme déterminent d'un commun accord la mesure de leur participation dans l'acte de fondation, la société à créer n'en reçoit pas pour autant le pouvoir d'accomplir des actes juridiques en son nom propre. Elle n'est recevable à accomplir de tels actes, dans les limites de ses statuts, qu'au moment de son inscription dans le registre du commerce. Les accords passés avant l'inscription sont des actes préparatoires qui créent entre les fondateurs des droits et des obligations que la société pourra ultérieurement reprendre. Les fondateurs, en leur qualité de contribuables et d'assurés soumis aux cotisations, ne sont, pour la période transitoire, pas touchés par ces accords. L'ancien titulaire du commerce doit bien plutôt être tenu au versement des cotisations en tant que *personne de condition indépendante* jusqu'au moment de la reprise, juridiquement valable, de son commerce par la société. Peu importe qu'aux termes des accords passés en vue de créer la société ces cotisations soient ou non ultérieurement reprises par celle-ci. Pour ce motif, ni le point de vue de l'appelant, qui retient la date du dernier bilan, ni celui de la caisse de compensation (qui se fonde sur la date de l'acte de constitution) ne peuvent être admis. B. doit au contraire être tenu, conformément aux conclusions de l'office fédéral, à verser les cotisations en qualité de personne de condition indépendante jusqu'au jour de l'inscription au registre du commerce, c'est-à-dire pratiquement jusqu'au 30 juin 1949.

2. Si des cotisations paritaires ont, jusqu'au 30 juin 1949, été payées au compte de B. en raison de l'exercice d'une activité salariée, rien ne s'oppose à ce qu'il soit procédé à une compensation. Il incombe à la caisse de compensation de prendre une décision en conséquence. Celle-ci aura aussi pour tâche, pour la période ultérieure au 30 juillet 1949, de fixer le montant des cotisations paritaires qui entrent en ligne de compte.

(Arrêt du Tribunal fédéral des assurances en la cause T. B. du 3 mai 1950, H 525/49.)

Ayant des enfants mineurs, la veuve d'un agriculteur qui a choisi l'usufruit de la moitié de la succession (art. 462 CCS), a de par la loi la jouissance de l'autre moitié de la succession (art. 292 CCS). Elle est donc redevable de la cotisation personnelle sur tout le revenu de l'entreprise.

La vedova di un agricoltore che, in concorso con figli minorenni, ha optato per l'usufrutto della metà della successione (art. 462 CCS), ha per legge il godimento dell'altra metà della successione (art. 292 CCS). Essa deve pertanto la quota personale su tutto il reddito dell'azienda.

Le mari de l'appelante est décédé le 17 avril 1948. Deux enfants sont issus de cette union, l'un en 1946, l'autre en 1947. Vve D., qui a choisi l'usufruit de la moitié de la succession, a repris depuis mai 1948 la direction du domaine agricole