



# Revue à l'intention des caisses de compensation

N° 1  
Janvier 1948

**Rédaction :** Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, Berne, tél. n° 61.  
Section de l'assurance-chômage et du soutien des militaires de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, Berne, tél. n° 61.

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

**Prix d'abonnement :** 12 francs par an ; le numéro : 1 fr. 20 ; le numéro double : 2 fr. 40.  
Paraît chaque mois.

## SOMMAIRE :

*Assurance-vieillesse et survivants :* Communication de la rédaction (p. 1). — Le droit de la femme mariée à la rente de vieillesse simple. (D'un cas particulier à l'étude des principes fondamentaux) (p. 3). — La Revue de l'étranger : La VIII<sup>e</sup> assemblée générale de la Conférence internationale de la mutualité et des assurances sociales, du 4 au 11 octobre 1947, à Genève (p. 7). — Ordonnance concernant l'organisation et la procédure du Tribunal fédéral des assurances dans les causes relatives à l'assurance-vieillesse et survivants, (du 18 décembre 1947) (p. 9). — Règlement du tribunal arbitral de la commission de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 12). — Décisions de la Commission fédérale de recours (p. 15). — Décision des commissions cantonales de recours (p. 20). — Décisions de la CSS (p. 27). — Etat des fonds centraux de compensation (p. 38). — Petites informations (p. 39).

## Communication de la rédaction

La Revue à l'intention des caisses de compensation, qui paraissait auparavant sous le titre « Les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain », ne s'occupait jusqu'au mois d'octobre 1946 que des questions relatives à ces régimes et à celui des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne. Ce n'est qu'en novembre 1946 que cette revue a ouvert ses colonnes aux problèmes de l'assurance-vieillesse et survivants. Avant les mémorables votations du 6 juillet 1947, il a été ainsi possible d'y publier quelques exposés sur cette œuvre sociale et par la suite d'orienter les lecteurs sur les travaux préparatoires ; une place de plus en plus grande a été ainsi réservée à l'assurance-vieillesse et survivants. Avec la disparition progressive de la jurisprudence en matière de contributions dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, la Revue a tourné davantage encore son attention vers l'assurance-vieillesse. Toutefois, la préparation et l'application du régime définitif des allocations aux militaires donneront certainement au cours de 1948 et de 1949 lieu à de nombreux débats dans le domaine de l'aide à accorder aux soldats, débats qui seront l'objet d'un certain nombre d'articles. — D'autre part, si la législation fédérale sur la protection de la famille, qui est actuellement en

préparation, prévoit que les caisses de compensation auront à s'occuper de cette protection, il conviendra de lui accorder également dans la Revue une certaine place.

\* \* \*

La Revue à l'intention des caisses de compensation sera consacrée cette année principalement à l'assurance-vieillesse et survivants. La matière ne manque pas dans ce domaine. On aura au contraire de la peine à l'élaguer et à présenter aux caisses de compensation et à tous les milieux qui s'intéressent à l'assurance-vieillesse et survivants, une vue d'ensemble sur tous les problèmes qui se posent, tout en évitant les débats prolixes et les discussions purement académiques. Nous nous efforcerons d'atteindre ce but en présentant des articles courts et traitant de problèmes aussi divers que possible. Il sera en particulier extrêmement utile, pratiquement, de publier immédiatement toutes les décisions intéressantes que prendront les commissions cantonales de recours et le Tribunal fédéral des assurances. Ce dernier a déjà donné son consentement à ce que les décisions les plus importantes qu'il prendra en matière d'assurance-vieillesse et survivants et qui paraîtront plus tard dans le recueil officiel des décisions, soient d'ores et déjà et périodiquement publiées dans la Revue. En revanche, le présent numéro contient pour la dernière fois des décisions relatives au régime transitoire. On évitera, en règle générale, et pour des raisons compréhensibles, de reproduire ici le texte des circulaires adressées par l'office fédéral des assurances sociales aux caisses de compensation. Toutefois la Revue présentera périodiquement les circulaires qui ont paru et donnera quelques brèves indications sur leur contenu. Sous la rubrique « Petites informations » paraîtront comme jusqu'à maintenant quelques brefs rapports concernant les assemblées et les séances qui ont été tenues, les travaux en cours, les motions et les postulats présentés, les mutations du personnel, etc.

Dans le domaine de l'aide à accorder aux soldats, la Revue s'occupera en premier lieu du régime définitif des allocations aux militaires. On continuera toutefois à publier comme précédemment les décisions importantes des commissions cantonales d'arbitrage et des commissions fédérales de surveillance en matière d'allocation pour perte de salaire et de gain.

La rédaction se réserve enfin la possibilité de faire paraître de temps en temps quelques articles sur l'assurance sociale en général et sur les législations étrangères dans ce domaine (en particulier en ce qui concerne l'assurance-vieillesse et survivants), et ceci en vue de permettre certaines comparaisons et de faciliter la compréhension des principes de base.

\* \* \*

La Revue à l'intention des caisses de compensation a dû recourir au cours des dernières années à des avances financières du fonds de compensation des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. Toutefois, vu la nécessité de certaines économies, la Revue devra se con-

tenter de ses propres ressources dès 1948. C'est la raison pour laquelle il a été prévu d'accepter dès maintenant des annonces publicitaires qui pourront être insérées par les maisons s'occupant de matériel de bureaux et de comptabilité. Mais cette mesure ne sera de loin pas suffisante. Il est absolument nécessaire et urgent d'augmenter le nombre des abonnés, ce qui doit être certainement possible vu le grand nombre de milieux intéressés à l'assurance-vieillesse et survivants. Nous invitons donc les caisses de compensation à recommander la Revue dans tous les cercles susceptibles de s'y intéresser, en particulier auprès des offices communaux, des employeurs importants et des organes d'association. — L'office fédéral des assurances sociales est volontiers disposé à mettre, à cet effet, à la disposition des caisses de compensation, gratuitement, quelques numéros qui pourront servir de propagande.

## Le droit de la femme mariée à la rente de vieillesse simple

### D'un cas particulier à l'étude des principes fondamentaux

Chacun se préoccupe, à des degrés divers, de la situation qui sera la sienne dans l'assurance-vieillesse et survivants. Mais parmi les innombrables questions posées, certaines reviennent fréquemment. L'une d'elles, une fois dépouillée de tout caractère personnel, peut se résumer ainsi : une femme mariée, n'exerçant aucune activité lucrative et âgée de moins de 65 ans, mais dont le mari est né avant le 1<sup>er</sup> juillet 1883, peut-elle participer à l'assurance en qualité de personne sans activité, de manière à acquérir un droit à la rente ordinaire de vieillesse simple lorsqu'elle aura 65 ans ? Cette question ne peut recevoir de réponse que si l'on connaît l'ensemble du problème du droit de la femme mariée à la rente de vieillesse simple ; et l'étude de ce problème amène par la force des choses à s'occuper des principes fondamentaux de l'assurance, tels que l'obligation pour la femme mariée de payer des cotisations et la notion même d'assuré.

\* \* \*

Pour que la femme mariée puisse prétendre à une rente de vieillesse simple, il est évident qu'elle doit d'abord remplir les conditions générales mises à l'obtention d'une telle rente, soit les conditions d'âge, de durée de

cotisations, etc. Mais l'article 21, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946, exige en outre :

- a) que le mari n'ait pas droit à une rente ordinaire, et
- b) que la femme ait elle-même payé, durant le mariage, des cotisations d'au moins 12 francs par an en moyenne.

La première de ces conditions ne nous retiendra guère ; elle sera réalisée aussi bien si le mari n'a droit à aucune rente quelconque que s'il a droit à une rente transitoire uniquement. Les cas les plus fréquents dans lesquels le mari n'a droit à aucune rente quelconque sont ceux où il n'a pas encore 65 ans et ceux où, ayant atteint cet âge sans remplir les conditions d'obtention d'une rente ordinaire, il est exclu par son revenu ou par sa nationalité du droit à une rente transitoire. Dans les cas où le mari a droit à une rente transitoire, il résulte de l'ensemble du système que cette rente ne peut être qu'une rente de vieillesse simple si la femme obtient pour elle-même une rente ordinaire. Cette rente transitoire de vieillesse simple revenant au mari devrait alors être calculée, en principe, conformément à l'article 62, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution du 31 octobre 1947, soit en tenant compte du revenu et de la fortune des deux conjoints (par conséquent également de la rente ordinaire de vieillesse simple servie à la femme) et en appliquant la limite de revenu déterminante pour les couples.

La seconde condition est remplie si, en divisant le total des cotisations payées par la femme durant le mariage par le nombre d'années de mariage, le quotient ainsi obtenu donne un nombre égal ou supérieur à 12. Les cotisations à prendre en compte au numérateur sont uniquement celles payées durant le mariage et avant l'ouverture du droit à la rente de vieillesse simple, soit avant la fin du semestre au cours duquel la femme a accompli sa 65<sup>e</sup> année. Pour déterminer d'autre part le nombre d'années de mariage à porter au dénominateur, seules doivent être prises en considération les années de mariage écoulées depuis l'entrée en vigueur de l'assurance-vieillesse et survivants, soit depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1948. Mais pour que les cotisations de la femme atteignent une certaine moyenne, une condition préalable évidente est que cette femme mariée ait d'abord payé des cotisations ; il nous faut donc voir quand cette condition préalable pourra être réalisée.

\* \* \*

L'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants dispense de tout paiement de cotisations « les épouses d'assurés, lorsqu'elles n'exercent pas d'activité lucrative ». La situation suivante résulte de cette prescription.

Lorsque le mari est un assuré, la femme mariée tombe sous le coup de l'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, précité. Elle doit alors payer des cotisations si elle exerce une activité lucrative, conformément aux articles 4 à 9 de la loi. Si cette femme n'exerce pas d'activité lucrative, elle ne devra ni ne pourra payer aucune cotisation. En revanche, lorsque le mari n'est pas un assuré, la femme mariée ne tombe pas sous le coup de l'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, précité. Elle doit alors payer des cotisations soit en qualité de personne exerçant une activité lucrative, conformément aux articles 4 à 9 de la loi, soit en qualité de personne n'exerçant aucune activité lucrative, conformément à l'article 10 de la loi.

En classant les divers cas possibles selon le critère de l'activité ou du défaut d'activité de la femme mariée, on peut donc dire que la femme mariée doit payer des cotisations et, dans la mesure où les autres conditions sont remplies, peut avoir droit à une rente de vieillesse simple dès l'âge de 65 ans :

- a) si elle exerce une activité lucrative, dans tous les cas ;
- b) si elle n'exerce aucune activité lucrative, seulement lorsque son mari n'est pas un assuré.

L'état de fait mentionné sous lettre a) est assez clair pour se passer de tout commentaire. Mais dans l'hypothèse citée sous lettre b), il faut encore déterminer dans quels cas le mari est un assuré et dans quels cas il ne l'est pas.

\* \* \*

Pour établir si une personne est assurée ou non, seuls sont déterminants les articles 1 et 2 de la loi, qui forment le premier chapitre intitulé précisément « les personnes assurées ». Est donc assuré quiconque remplit l'une des conditions énumérées à l'article premier, 1<sup>er</sup> alinéa, lettres a à c, de la loi, sans entrer dans l'une des catégories prévues au 2<sup>e</sup> alinéa de cet article, ou qui est assuré à titre facultatif conformément à l'article 2 de la loi.

L'obligation de payer des cotisations n'est donc pas un critère déterminant. Si toutes les personnes tenues de payer des cotisations sont bien des assurés, la réciproque n'est pas exacte ; il existe en effet un grand nombre d'assurés qui n'ont à payer aucune cotisation. Il suffit de penser aux cas expressément mentionnés à l'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi, aux enfants en bas âge, etc., qui sont de toute évidence des assurés.

Les articles 1 et 2 de la loi ne mettent non plus à la qualité d'assuré aucune limite d'âge. Sont donc assurés, s'ils en remplissent les conditions, non seulement l'enfant en bas âge et la personne d'âge mûr, mais aussi le vieillard, qu'il soit ou non au bénéfice d'une rente et que cette rente soit ordinaire ou transitoire.

Cette définition extrêmement vaste de la notion d'assuré cadre d'ailleurs avec la notion logique. Que celui qui paie des cotisations soit assuré est évident, même si des dispositions spéciales (par exemple la durée de cotisations de 10 ans pour certains étrangers, prévue à l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi) le privent ensuite du droit aux prestations ; qu'il en soit de même de la femme et des enfants d'un homme tenu à cotisations est indiscutable. Mais celui qui est au bénéfice d'une rente ordinaire ou transitoire, ou celui qui est privé du droit à une rente transitoire en raison de son revenu est aussi un assuré. Au contraire de l'assurance-capital, l'assurance-rentes en effet ne disparaît pas au moment de la réalisation du risque assuré, mais se perpétue ; le droit d'expectative à chaque versement mensuel représente lui-même une assurance, dont le risque est la survie, risque auquel s'ajoute pour les rentes transitoires celui de changement de la situation économique. Ce dernier risque explique pourquoi est un assuré celui même que son revenu prive de tout droit à une rente transitoire ; si le risque de survie est bien réalisé, celui de changement de la situation économique subsiste, et avec lui la qualité d'assuré. La notion logique d'assuré recouvre donc la notion d'assuré tirée des articles 1 et 2 de la loi.

\* \* \*

Si nous reprenons maintenant, pour terminer, le cas particulier qui a été l'occasion de cette brève étude, nous aurons la solution suivante : si le mari est un assuré au sens des articles 1 et 2 de la loi, et quel que soit son âge, la femme ne doit pas payer de cotisations puisqu'elle n'exerce aucune activité lucrative, et elle ne pourra donc jamais prétendre à une rente ordinaire de vieillesse simple ; mais le couple comme tel pourrait avoir droit, cas échéant, à une rente transitoire. Si le mari n'est pas un assuré au sens des articles 1 et 2 de la loi, la femme doit alors, si elle remplit les conditions de l'article 3, 1<sup>er</sup> alinéa, payer des cotisations en qualité de personne sans activité, conformément à l'article 10 de la loi. Elle pourra ainsi avoir droit dès l'âge de 65 ans à une rente ordinaire de vieillesse simple, pour autant qu'elle remplisse toutes les conditions mises à l'obtention de cette rente. Il faut relever que dans ce deuxième cas, le mari n'étant pas un assuré, le couple comme tel ne pourrait avoir droit à une rente transitoire.

Il ressort de cet exposé un autre enseignement encore : c'est que lorsqu'elles vérifieront l'affiliation de toutes les personnes tenues de payer des cotisations, les caisses ne pourront se borner à faire une distinction entre les femmes mariées exerçant une activité lucrative et celles qui n'exercent aucune activité lucrative. Elles devront encore examiner, dans ce dernier cas, si le mari est ou non un assuré, cet élément déterminant pour la femme sans activité : l'obligation de payer des cotisations ou la dispense de cette obligation.

# La Revue de l'étranger

## La VIII<sup>e</sup> assemblée générale de la Conférence internationale de la mutualité et des assurances sociales

(Du 4 au 11 octobre 1947 à Genève.)

### I

Du 4 au 11 octobre 1947 se sont tenues à Genève, dans la grande salle du conseil d'administration du Bureau international du travail et sous la présidence de M. Nemecek, de Tchécoslovaquie, les assises de la VIII<sup>e</sup> assemblée générale de la Conférence internationale de la mutualité et des assurances sociales (C.I.M.A.S.). Les membres de 14 pays s'étaient fait représenter, à savoir l'Autriche, la Belgique, le Danemark, la France, la Grèce, l'Italie, l'Irlande, le Luxembourg, la Norvège, la Palestine, les Pays-Bas, la Pologne, la Suisse et la Tchécoslovaquie. D'autre part, les pouvoirs publics avaient également envoyé des observateurs. C'est ainsi que l'office fédéral des assurances sociales était représenté par M. A. Saxer, directeur de l'office, qui tint un bref discours lors de la séance d'ouverture, et par M. E. Kaiser, chef de la section mathématique et statistique dudit office, qui fit en fin de session un exposé succinct sur l'assurance-vieillesse et survivants en Suisse.

Une première résolution fut tout d'abord prise au sujet de la nouvelle dénomination de la Conférence internationale de la mutualité et des assurances sociales, qui portera désormais le nom d'*Association internationale de la sécurité sociale* (A.I.S.S.).

Deux problèmes importants ont fait l'objet des débats. Le premier concernant la *garantie des moyens d'existence* et le deuxième se rapportant au *service des soins médicaux*. Nous ne donnerons ci-après que les résolutions ayant trait à la garantie des *moyens d'existence*, qui seules sont du domaine de notre Revue.

### II

Voici la teneur de ces résolutions :

1. Le champ d'application de la sécurité sociale devrait être élargi progressivement pour assurer à tout membre de la population les moyens d'existence en cas de perte de ces moyens par suite d'incapacité de travailler ou d'obtenir un emploi rémunérateur ou par suite du décès du soutien de famille, ainsi que des moyens permettant à la famille de conserver un niveau de vie correspondant au niveau de vie moyen de la population.

2. Dans les pays où la sécurité sociale ne s'applique pas encore à la population entière, des mesures devraient être prises aussitôt que possible visant à englober dans son champ d'application :
  - a) tous les travailleurs dépendants, y compris les travailleurs agricoles, et leur famille sans égard au montant de leur gain ;
  - b) toutes les personnes indépendantes de ressources modestes et leur famille en élevant, s'il y a lieu, les limites de gain prévues pour l'assujettissement à l'assurance.
3. La sécurité sociale devrait prévoir la couverture de toutes les éventualités entraînant la perte ou une diminution substantielle des moyens d'existence, y compris : a) maladie ; b) maternité ; c) invalidité ; d) vieillesse ; e) décès du soutien de famille ; f) chômage ; g) accident et maladie professionnels ; h) charges de famille.
4. Dans les pays où le réseau des prestations est encore incomplet, des mesures devraient être prises aussitôt que possible, instituant :
  - a) des allocations familiales ;
  - b) des prestations facilitant la rééducation professionnelle ;
  - c) des prestations en cas de chômage ;
  - d) des pensions en cas d'invalidité permanente ou de décès ne résultant pas d'un accident ou d'une maladie professionnels.
5. La protection garantie par la sécurité sociale devrait continuer pendant toute la durée de l'incapacité, quelle qu'en soit l'origine.
6. La sécurité sociale devrait garantir au bénéficiaire, quelle que soit l'origine du risque, au moins un minimum décent de subsistance, que ses prestations soient proportionnelles au salaire ou revenu de l'assuré ou à taux fixe.
7. L'organisation de la sécurité sociale devrait être autant que possible coordonnée ou unifiée en vue d'obtenir, dans l'intérêt même des assurés, la meilleure réalisation possible du service de prestations.
8. Les parties intéressées devraient participer à la gestion et au contrôle de la sécurité sociale qui dans la mesure du possible devraient être confiés à des organismes autonomes ; une place prééminente devrait être accordée aux assurés dans cette gestion et dans ce contrôle.
9. Le financement de la sécurité sociale devrait prévoir des cotisations fixées dans des conditions équitables et propres à éviter à la fois des charges trop lourdes aux assurés et toute perturbation à la production.
10. La sécurité sociale devrait garantir aux travailleurs qui se transfèrent d'un pays à l'autre la conservation des droits acquis ou en cours d'acquisition.

# Ordonnance

concernant

## **l'organisation et la procédure du Tribunal fédéral des assurances dans les causes relatives à l'assurance-vieillesse et survivants**

(Du 18 décembre 1947.)

LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE,

vu l'article 86, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants,

*arrête :*

### **I. Organisation.**

#### **Principe.**

Article premier.

L'organisation et la compétence du Tribunal fédéral des assurances statuant en appel conformément à l'article 86 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants sont réglées par le chapitre premier de l'arrêté fédéral du 28 mars 1917 concernant l'organisation du Tribunal fédéral des assurances et la procédure à suivre devant ce tribunal. Les articles 2 et 3 ci-après s'appliquent cependant à la place des articles premier, 4<sup>e</sup> alinéa, 12, 16 à 18 et 24, 2<sup>e</sup> alinéa, de cet arrêté.

#### **Suppléants.**

Art. 2.

Le tribunal peut aussi s'adjoindre comme suppléants des membres des autorités cantonales de recours prévues à l'article 85 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Les dispositions relatives aux suppléants ordinaires sont applicables.

#### **Compétence.**

Art. 3.

Les contestations visées à l'article 86 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants sont jugées par le tribunal réuni en séance plénière ou par une section de trois membres.

## II. Procédure.

### Application des règles de procédure de l'arrêté fédéral.

#### Art. 4.

<sup>1</sup> Sauf prescription contraire de la présente ordonnance, les dispositions générales de procédure et les articles 120, 121, 125, 126, 128 à 131, 134, 136 à 138 et 140 à 142 de l'arrêté fédéral du 28 mars 1917 sont applicables par analogie.

<sup>2</sup> Toutefois, en dérogation à l'article 130, le délai de l'appel par voie de jonction est porté à vingt jours.

### Qualité pour agir.

#### Art. 5.

Ont qualité pour agir :

- a) Si l'appel est interjeté par une personne, une collectivité, un établissement ou une caisse de compensation touché par la décision cantonale : la personne, la collectivité ou l'établissement d'une part, la caisse de compensation d'autre part ;
- b) Si l'appel est interjeté par l'office fédéral des assurances sociales : cet office d'une part, la personne, la collectivité ou l'établissement touché par la décision cantonale d'autre part ;
- c) Si, en cas de contestation relative à une rente, la personne dont le droit est litigieux n'interjette pas elle-même appel : ses parents en ligne ascendante et descendante ou ses frères et sœurs d'une part, la caisse de compensation d'autre part.

### Délai pour interjeter appel.

#### Art. 6.

Le délai pour interjeter appel est de trente jours à dater de la notification écrite de la décision.

### Dépôt et conditions de forme.

#### Art. 7.

<sup>1</sup> L'appel est introduit par le dépôt d'un mémoire à l'autorité qui a statué.

<sup>2</sup> Le mémoire doit contenir les conclusions de l'appelant et un exposé succinct des faits et des motifs invoqués. Les moyens de preuve sont joints au mémoire ; si ce n'est pas possible, ils doivent être indiqués.

<sup>3</sup> Si le mémoire n'est pas conforme aux règles posées au 2<sup>e</sup> alinéa, le tribunal invite l'appelant à le corriger dans le délai fixé, à défaut de quoi l'appel est irrecevable.

## Echange d'écritures.

### Art. 8.

<sup>1</sup> Si le président estime que l'appel est recevable, il transmet le mémoire et le dossier à la partie adverse pour qu'elle y réponde et à l'office fédéral des assurances sociales pour préavis, sauf s'il est déjà partie au litige.

<sup>2</sup> Un échange ultérieur d'écritures n'a lieu qu'exceptionnellement.

<sup>3</sup> Le tribunal peut ordonner un débat oral, les articles 133 et 135 de l'arrêté fédéral du 28 mars 1917 étant alors applicables.

## Frais et dépens.

### Art. 9.

<sup>1</sup> En règle générale, la procédure est gratuite pour les parties. En cas d'appel téméraire ou interjeté à la légère, le tribunal peut cependant mettre à la charge de l'appelant un émolument de justice de 1000 francs au plus et les frais de procédure.

<sup>2</sup> Il n'est pas alloué de dépens aux parties.

## Procédure cantonale.

### Art. 10.

<sup>1</sup> La procédure devant les autorités cantonales de recours est réglée par les cantons, ainsi que par l'article 122, lettres *a* et *b*, de l'arrêté fédéral du 28 mars 1917.

<sup>2</sup> En dérogation à l'article 122, lettre *c*, de l'arrêté fédéral précité, les décisions cantonales motivées doivent être notifiées par écrit dans les trente jours qui suivent le prononcé. Elles mentionnent le délai d'appel, les conditions de forme de l'appel et l'autorité à laquelle le mémoire doit être déposé.

## III. Disposition finale.

### Entrée en vigueur et durée d'application.

#### Art. 11.

La présente ordonnance entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1948. Elle aura effet jusqu'à la revision de l'arrêté fédéral du 28 mars 1917.

Berne, le 18 décembre 1947.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

*Le président de la Confédération :*

**ETTER.**

*Le chancelier de la Confédération,*

**LEIMGRUBER.**

# Règlement

## du tribunal arbitral de la commission de l'assurance-vieillesse et survivants

(Du 12 décembre 1947.)

### LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE,

vu l'article 54, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> alinéas, de la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (appelée par la suite « loi ») et l'article 105, 4<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution du 31 octobre 1947 de ladite loi (appelé par la suite « règlement d'exécution »),

arrête :

#### A. Compétence.

##### Article premier.

<sup>1</sup> Le tribunal arbitral tranche en instance unique :

- a) Les différends qui naissent entre associations d'employeurs et associations d'employés ou d'ouvriers lors de l'établissement du règlement d'une caisse de compensation paritaire, ainsi que le prévoit l'article 54, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi ;
- b) Les différends qui naissent entre des associations d'employés ou d'ouvriers lors de la désignation de leurs représentants dans le comité de direction de la caisse, ainsi que le prévoient l'article 58, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi et l'article 105, 4<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution.

<sup>2</sup> En cas de doute, le département de l'économie publique décide de la compétence.

#### B. Organisation.

##### Composition.

##### Art. 2.

<sup>1</sup> Le tribunal arbitral est composé de cinq juges et de quatre suppléants.

<sup>2</sup> Les juges et les suppléants sont nommés pour quatre ans par la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, qui les choisit dans son sein. Les juges désignent parmi eux le président du tribunal arbitral et son remplaçant.

<sup>3</sup> En règle générale, le tribunal arbitral doit siéger au complet pour rendre sa décision ; toutefois, avec l'accord des parties, il peut également rendre une décision valable lorsque seuls quatre juges ou suppléants sont présents.

##### Récusation des juges ou des suppléants.

##### Art. 3.

<sup>1</sup> Les parties peuvent récuser un juge ou un suppléant s'il existe des motifs de récusation au sens de l'article 23 de la loi fédérale d'organisation judiciaire.

<sup>2</sup> Le président du tribunal ou, s'il est récusé, son remplaçant décide de la récusation après avoir entendu les parties et l'intéressé.

## Secrétariat.

### Art. 4.

L'office fédéral des assurances sociales assume le secrétariat du tribunal arbitral.

## Indemnités.

### Art. 5.

Les membres du tribunal arbitral touchent les indemnités prévues dans le règlement de la commission de l'assurance-vieillesse et survivants.

## Obligation de garder le secret.

### Art. 6.

Les membres du tribunal arbitral et les experts auxquels celui-ci a fait appel sont tenus de garder le secret sur leurs constatations et observations.

## C. Procédure.

### Parties.

#### Art. 7.

Les parties sont, au sens du présent règlement, les associations mentionnées à l'article premier.

### Introduction de la demande et échange des mémoires.

#### Art. 8.

<sup>1</sup> Celui qui en appelle au tribunal arbitral doit présenter au secrétariat sa demande brièvement motivée, en triple exemplaire.

<sup>2</sup> Le secrétariat transmet une copie de la demande à la partie adverse pour qu'elle se prononce dans le délai de vingt jours. Après avoir reçu la réponse ou après que le délai est expiré sans avoir été utilisé, le secrétariat remet le dossier au président.

### Etablissement des faits.

#### Art. 9.

Le président prend, sous réserve d'un complément d'information du tribunal arbitral, les mesures nécessaires pour établir les faits. Le président et le tribunal ne sont pas liés par les conclusions des parties.

### Débats.

#### Art. 10.

<sup>1</sup> Le président désigne le lieu et la date des débats ; les parties sont convoquées par lettre recommandée adressée au moins dix jours avant la date fixée.

<sup>2</sup> Lorsque, sans motifs, une des parties ne comparait pas aux débats, le tribunal rend la décision, en se fondant sur les pièces figurant au dossier et après avoir entendu les parties présentes.

## Plaidoiries et décision.

### Art. 11.

<sup>1</sup> Les parties exposent oralement leur cause ; chacune d'elles a deux fois la parole. En outre, le tribunal arbitral peut ordonner que les pièces du dossier soient complétées par des mémoires écrits.

<sup>2</sup> Les parties n'assistent pas aux délibérations en vue de la décision.

<sup>3</sup> Le président départage en cas d'égalité des voix.

## Notification de la décision.

### Art. 12.

La décision motivée doit être notifiée par écrit aux parties ; si elle intervient immédiatement après les débats, elle sera provisoirement rendue oralement.

## Acceptation ou refus de la décision.

### Art. 13.

Lorsque, dans le cas de différends visés à l'article premier, 1er alinéa, lettre a, les parties n'acceptent pas la décision lors des débats, le tribunal leur fixe un délai de vingt jours avant l'expiration duquel elles doivent se prononcer par écrit et sans réserve sur l'acceptation ou le refus de la décision rendue. Le silence est considéré comme un refus.

## D. Dispositions diverses.

### Rapport.

#### Art. 14.

Le tribunal arbitral présente chaque année à la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants un rapport sur les litiges qui lui ont été soumis et la manière dont ils ont été tranchés.

### Frais de procédure.

#### Art. 15.

<sup>1</sup> Les frais de procédure sont à la charge des parties. Le tribunal arbitral décide de leur répartition.

<sup>2</sup> Aucune indemnité n'est allouée aux parties.

### Amendes d'ordre.

#### Art. 16.

Une amende d'ordre de 500 francs au plus peut être mise par le tribunal arbitral à la charge des parties qui ont eu une attitude inconvenante.

### Entrée en vigueur.

#### Art. 17.

Le présent règlement entre en vigueur le 18 décembre 1947.

Berne, le 12 décembre 1947.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

*Le président de la Confédération :*  
ETTER.

*Le chancelier de la Confédération,*  
LEIMGRUBER.

# Décisions de la Commission fédérale de recours pour le versement de rentes aux vieillards et aux survivants

(Régime transitoire.)

## 1. Revenu et fortune pris en considération.

N° 84 : Revenu pris en considération.

N° 85 : Fortune prise en considération.

## 2. Contentieux.

N° 86 : Transmission de la décision d'une caisse à l'autorité de première instance.

N° 87 : Prolongation du délai dans la procédure de recours.

### N° 84.

#### Revenu pris en considération.

Si l'ayant droit à une rente renonce aux prestations qui lui sont servies en vertu d'une convention analogue au contrat d'entretien viager, il y a aliénation frauduleuse d'éléments de la fortune. Les prestations doivent être prises en compte selon l'article 6 bis de l'ordonnance d'exécution.

#### *Reddito computabile.*

*La rinuncia da parte del beneficiario di una rendita a prestazioni cui egli ha diritto in virtù di una convenzione analoga a contratto di vitalizio è considerata alienazione fraudolenta di elementi della sostanza. Le prestazioni devono essere computate conformemente all'art. 6 bis, DE.*

Par contrat du 21 octobre 1944, Andreas A. a vendu à ses fils Joseph et Aloïs le bien-fonds de Strassermette pour le prix correspondant à la dette hypothécaire qui grevait ce bien, soit 22 546 francs. Par ailleurs, les deux fils se sont engagés à assurer aux parents et jusqu'à la mort de ces derniers, le logement, l'entretien et les soins. Le 25 octobre 1946, Joseph a vendu ce qu'il possédait, en qualité de copropriétaire, à son frère Aloïs. Ce dernier a acheté la part de Joseph en lui payant 1500 francs et en lui accordant le droit d'habiter sa vie durant au deuxième étage, tout en annulant le droit d'habitation inscrit au registre foncier en faveur des parents. La caisse a pris en considération pour ces derniers un revenu de 1600 francs provenant de la convention analogue au contrat d'entretien viager, et leur a accordé une rente de vieillesse pour couple réduite de 290 francs. A la suite du recours qui a été présenté, l'autorité de première instance a accordé aux intéressés la rente de vieillesse pour couple entière, soit 800 francs, et ceci pour les motifs suivants : le devoir d'assistance des deux fils repose sur l'article 328 du code

civil suisse et non sur le contrat de vente. Et comme les parents ne vivaient pas avec leurs fils dans la maison familiale, il manquait ainsi un des éléments essentiels du contrat d'entretien viager. En revanche, le droit d'habitation doit être pris en considération, car les parents continuent à en jouir, bien qu'il ait été biffé du registre foncier.

L'office fédéral des assurances sociales a recouru contre cette décision en proposant de renvoyer l'affaire à l'autorité de première instance pour complément d'enquête. Dans son mémoire à la commission fédérale de recours, le père A. estime la valeur du bien-fonds à 30 000 francs. Par ailleurs, en ce qui concerne la clause du contrat de vente relatif à l'entretien viager des parents, il déclare qu'elle se référerait uniquement au devoir d'assistance des fils ; il est en effet paralysé et son épouse souffre d'une maladie chronique.

La commission fédérale de recours a annulé la décision de l'autorité de première instance et confirmé celle de la caisse pour les motifs suivants :

La déclaration du recourant, selon laquelle le contrat de vente fait allusion uniquement au devoir d'assistance légal des fils, n'est pas digne de foi. La valeur du bien-fonds est estimée à 30 000 francs. Si le père A. ne l'avait cédé à ses fils que pour la valeur de la dette hypothécaire, 22 546 francs, il y aurait eu une perte de 7500 francs. Sans l'assurance d'un entretien viager, des personnes très âgées ne font pas cadeau d'un montant de cette valeur, même pas à leurs enfants. L'obligation pour les fils d'entretenir leurs parents leur vie durant, qui est stipulée dans le contrat de vente, n'est pas un simple rappel du devoir d'assistance aux parents prévu par le code civil, mais représente bien, au contraire, la *contre-valeur* des 7500 francs environ dont il est question plus haut. S'il manque, faute de forme, un contrat d'entretien viager proprement dit (CO art. 522 ; CCS art. 512 et 499), il existe en tout cas une convention analogue au contrat d'entretien viager au sens de l'article 4, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre d, de l'ordonnance d'exécution. Si les *fils* renonçaient à vouloir entretenir leurs parents, en objectant qu'ils ne se sentent pas liés par la clause du contrat de vente, il se poserait alors la question de décider si le contrat est véritablement valable ou non et celle de l'octroi éventuel de dommages-intérêts aux parents (cf. CO art. 31). En revanche, les *parents* ne peuvent pas renoncer aux prestations des fils, qu'ils se sont réservés dans le contrat de vente, et ceci au détriment de l'assurance-vieillesse et survivants. Ces prestations doivent être considérées comme un revenu pour Andreas A. Le fait que le fils Joseph a vendu sa part à son frère Alois en octobre 1946 est sans importance. Car si le père a renoncé à cette occasion aux prestations stipulées dans le contrat de 1944, elles doivent tout de même être considérées comme des éléments de la fortune, dont le requérant s'est dessaisi en vue d'obtenir une rente, selon l'article 6 bis, 5<sup>e</sup> alinéa de l'ordonnance d'exécution. Par ailleurs, la caisse a très peu estimé les prestations viagères versées au couple A., en s'arrêtant au chiffre de 1600 francs ; ce montant ne comprend, selon l'article 5, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'ordonnance d'exécution, que le minimum nécessaire pour vivre (entretien et logement) et non les frais d'habillement, de médecin et de pharmacie. En vertu des considérations ci-dessus, la décision de la caisse doit être maintenue.

(47/73, en la cause Arnold, du 13 novembre 1947.)

*Note de la rédaction :* Voyez la décision de la commission de recours du canton de Zurich en la cause Bertschinger (Revue 1947, p. 47, n° 6).

## Fortune prise en considération.

Un héritage doit être considéré comme la fortune de l'héritier en principe dès le jour du décès du disposant (CCS, art. 560). Si la valeur de la succession ne peut pas encore être déterminée exactement, elle doit être estimée provisoirement sur la base des pièces du dossier.

*Sostanza computabile.*

*Di regola, un'eredità deve essere computata come sostanza dell'eredità dal momento dell'apertura della successione cioè a partire dal giorno della morte di chi lascia l'eredità (art. 560 CCS). Se l'importo esatto della porzione ereditaria non è conosciuto, la cassa lo valuta provvisoriamente secondo i documenti a sua disposizione.*

La caisse a refusé la rente de vieillesse pour couple demandée dès février 1947, parce que le requérant Heinrich J. a hérité d'une fortune de 30 000 à 40 000 francs, à la suite du décès de son frère Albert J., survenu le 22 janvier 1947. Dans le recours qu'il a présenté à l'autorité de première instance, Heinrich J. fait valoir que la valeur de l'héritage ne s'élève qu'à 10 000 francs environ, selon le testament, et qu'il a par conséquent droit tout de même à une rente de vieillesse pour couple. L'autorité de première instance a accordé au recourant un délai de dix jours « pour apporter ou désigner les moyens de preuve établissant que l'héritage légué par son frère ne s'élève qu'à 10 000 francs, faute de quoi il sera statué sur la base des pièces figurant au dossier ». Ce délai n'ayant pas été utilisé, la commission cantonale n'a pas admis le recours, estimant que le montant de l'héritage s'élevait au moins à 30 000 francs et a exclu tout droit à une rente. J. a recouru une nouvelle fois en présentant une attestation, du 4 septembre 1947, de la Banque cantonale de Zurich exécutrice testamentaire ; cette pièce confirme les premières déclarations de J. selon lesquelles son héritage ne dépasse pas 10 000 francs.

La commission fédérale n'a pas donné suite au recours pour les motifs suivants :

L'effet de l'acquisition de la succession par les héritiers institués remonte au jour du décès du disposant (CCS art. 560). C'est la raison pour laquelle l'héritage d'Heinrich J., qui n'est pas contesté, doit être considéré comme étant sa propriété dès le 22 janvier 1947, même si sa valeur ne peut pas être aujourd'hui encore déterminée exactement. La caisse doit alors *estimer* provisoirement cet héritage en se basant sur le dossier. Le recourant est obligé à cette occasion de mettre à la disposition de la caisse les pièces nécessaires à l'estimation et de lui fournir les renseignements demandés. Or, il ressort du dossier que le recourant a interdit à l'époque à la Banque cantonale de Zurich de transmettre des renseignements à la caisse, tout comme il n'a pas donné suite à l'invitation de fournir des preuves, que lui a présentée l'autorité de première instance. Dans ces conditions, cette dernière devait décider sur la base du dossier. J. n'a pas expliqué pourquoi il a présenté l'attestation de la banque zurichoise seulement à la commission fédérale. Il aurait dû en effet remettre cette pièce déjà en mars 1947 à la caisse ou en juillet de la

même année à la commission cantonale de recours ; il était dès le mois de mars entièrement orienté de la part de la Banque (cf. sa lettre du 15 mars à la caisse de compensation) ; sa déclaration tardive ne peut pas amener une décision en sa faveur \*). Il ne doit donc s'en prendre qu'à sa propre rénitence s'il ne reçoit aucune rente pour la période écoulée. Pour l'avenir, il peut présenter une nouvelle requête à la caisse.

(47/67, en la cause Illi, du 13 novembre 1947.)

\*) *Note de la rédaction* : Cf. la décision de la commission fédérale de recours en la cause Brianza (Revue 1947, p. 44, n° 26).

## N° 86.

**Transmission à l'autorité de première instance de la décision d'une caisse.**

La caisse n'est pas habilitée à transmettre de son chef à la commission cantonale de recours une décision qui n'est pas contestée par l'intéressé. L'article 29 des Instructions obligatoires du 27 janvier 1940 n'est pas applicable.

*Trasmissione delle cause (decisioni delle casse) alle autorità di prima istanza per il giudizio.*

*La cassa non è autorizzata a deferire d'ufficio una decisione non impugnata dell'interessato al giudizio della commissione cantonale di ricorso. Non è applicabile l'art. 29 delle Istruzioni obbligatorie e del 27 gennaio 1940.*

La caisse ayant exigé la restitution d'un montant de 75 francs, K. demanda la remise de l'obligation de restituer « tout en reconnaissant le bien-fondé de ne plus toucher de rente ». Malgré ces termes fort clairs, la caisse a considéré la requête comme un recours dirigé contre le retrait du droit à la rente ; elle l'a par conséquent transmise à la commission cantonale de recours. Celle-ci, tout en refusant de reconnaître qu'il y ait eu recours, s'est toutefois estimée compétente pour trancher la question du droit à la rente, en vertu de l'article 19, 4<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral et de l'article 29 des Instructions obligatoires du 27 janvier 1940. L'office fédéral des assurances sociales recourt contre cette décision ; il demande que l'autorité de première instance soit déclarée incompétente, et sa décision nulle.

La commission fédérale a admis le recours et annulé la décision cantonale pour les motifs suivants :

La commission cantonale s'est déclarée compétente non pas ensuite de recours, mais en vertu de l'article 29 des Instructions obligatoires du 27 janvier 1940. Mais c'est à tort que la commission s'appuie sur l'article 29 précité. Par l'article 19, 4<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral le législateur a en vue les prescriptions *générales* de procédure, et non pas les prescriptions exceptionnelles propres au régime des allocations pour perte de salaire. Or l'article 29 des Instructions obligatoires, selon lequel la caisse peut, si l'assujettissement au régime des allocations pour perte de salaire soulève des doutes, soumettre d'office la question à la commission d'arbitrage pour décision, constitue précisément l'une de ces prescriptions exceptionnelles. L'article 29 concerne non pas le droit aux prescriptions, mais uniquement la question de l'assujettissement, soit l'obligation de payer des contributions, et il

n'a par conséquent aucun pendant dans le régime transitoire de l'assurance-vieillesse et suivants. Pour ces motifs, l'autorité de première instance aurait donc dû ne pas entrer en matière. La décision de la caisse non seulement n'a fait l'objet d'aucun recours, mais a même été expressément reconnue exacte par l'intéressé. (47/55, en la cause Kues, du 7 octobre 1947.)

#### N° 87.

#### Prolongation du délai dans la procédure de recours.

Si la commission cantonale de recours fixe au recourant un délai pour apporter des moyens de preuve, et que l'intéressé demande à temps une prolongation motivée de ce délai, cette prolongation doit être accordée.

*Proroga dei termini nella procedura di ricorso.*

*Se la commissione cantonale di ricorso fissa al ricorrente un termine per la presentazione dei mezzi probatori e se l'interessato domanda tempestivamente una proroga giustificata, il termine deve essere adeguatamente prolungato.*

La commission cantonale a demandé au recourant d'indiquer, dans un délai de dix jours et avec preuves à l'appui, les éléments du calcul qu'il contestait. Z. répondit bien dans le délai fixé, mais sans fournir des preuves ; il se contenta d'ajouter qu'il ne pouvait faire confirmer ses déclarations, le gérant de l'agence communale de la caisse, simultanément guide de montagne, étant absent en ce moment-là.

Il est compréhensible que la commission cantonale n'ait pas voulu fonder sa décision sur de simples affirmations du recourant. Mais elle a pourtant eu en l'espèce une manière d'agir *trop formaliste*. Les déclarations du recourant étaient en partie plausibles, et l'intéressé paraît aussi s'être efforcé d'obtenir la confirmation de ses dires par l'autorité communale. Le délai étant fort bref, il aurait été opportun de fixer au recourant un nouveau délai pour apporter les preuves nécessaires, ou d'inviter directement l'agence communale à confirmer les indications fournies. La limite de revenu n'étant que légèrement dépassée, il se pourrait que Z. se trouve privé de rente ensuite de simple défaut d'habileté à défendre ses intérêts. La décision attaquée doit donc être annulée et la cause *renvoyée* à l'autorité de première instance pour vérification de la situation de fait et nouvelle décision.

(47/70, en la cause Zufferey, du 25 octobre 1947.)

# Décisions des commissions cantonales de recours pour le versement de rentes aux vieillards et aux survivants

## 1. Droit à la rente.

N° 62 : Personnes ayant droit à la rente.

## 2. Revenu et fortune pris en considération.

N° 63 : Revenu pris en considération.

N° 64 : Fortune prise en considération.

## 3. Versement des rentes.

N° 65 : Versement à la commune d'origine.

N° 66 : Versement au tuteur.

## 4. Restitution de rentes.

N° 67 : Refus d'admettre la bonne foi.

## 5. Contentieux.

N° 68 : Indication des voies de droit et délai de recours.

## N° 62.

Personnes ayant droit à la rente.

Le domicile déterminant pour l'assurance-vieillesse et survivants est celui défini par le code civil suisse (cf. CCS, art. 23 et suiv.).

*Aventi diritto.*

*Per l'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti determinante è il domicilio civile (art. 23 segg. CCS).*

M., né en 1880, marié à Joséphine G., née en 1887, a bénéficié dès janvier 1946 d'une rente de vieillesse simple. La caisse ayant été informée que M. avait quitté son domicile à Genève pour aller résider à M. (Haute-Savoie), a supprimé son droit à la rente. Dans son recours, M. affirme être toujours domicilié à Genève où il est électeur et contribuable et n'aller à M. que deux ou trois jours par semaine pour l'entretien du jardin qu'il possède dans cette localité.

La commission cantonale a admis le recours, en ce sens que M., domicilié en Suisse, a toujours droit à la rente de vieillesse simple qui lui avait été précédemment accordée par la caisse. Les motifs de cette décision sont les suivants :

1. Il résulte de l'enquête ordonnée par la commission que M., citoyen vaudois, est au bénéfice d'un permis d'établissement régulier à Genève depuis 1912. Ses papiers sont toujours déposés au bureau du contrôle de l'habitant

à Genève. Il paie ses impôts à Genève et y est électeur. Il est également au bénéfice d'une carte de rationnement délivrée par les Services économiques de la ville. Il est locataire de l'appartement qu'il occupe. Cet appartement n'a jamais été sous-loué. Propriétaire d'une petite maison à M. (Haute-Savoie), il s'y rend fréquemment. Sa femme y est domiciliée. Lui-même séjourne tantôt à Genève, tantôt à M.

2. L'article premier de l'arrêté du Conseil fédéral prévoit que le droit à la rente appartient aux personnes de nationalité suisse et domiciliées en Suisse. La question qui se pose est donc de savoir si le recourant peut être considéré comme domicilié en Suisse au sens de l'article premier cité. Sous chiffre 3 de ses directives, l'office fédéral des assurances sociales prévoit que le domicile est déterminé conformément aux règles du *droit civil* (art. 23 et suiv. du CCS). Sont en particulier considérées comme domiciliées en Suisse :

- a) les personnes qui y résident avec l'intention de s'y établir ;
- b) les personnes qui résident à l'étranger à titre temporaire, soit en règle générale pour une période ne dépassant pas un mois.

En l'occurrence, le recourant est établi à Genève depuis de nombreuses années ; il y est électeur et y paie ses contributions. Il est locataire d'un appartement qui n'a jamais été sous-loué. Bien qu'il soit impossible de déterminer avec précision la durée de ses séjours à l'étranger, on doit admettre avec les autorités cantonales que ces séjours n'ont qu'un caractère *temporaire*. Il n'est, par ailleurs, pas contesté que M. même s'il lui arrive de faire des séjours relativement prolongés à l'étranger, revient au moins toutes les semaines à son domicile à Genève. Dès lors on ne saurait prétendre qu'il réside à l'étranger pour des périodes dépassant un mois. Son domicile légal est donc Genève et c'est à tort que la caisse a considéré qu'il n'était pas domicilié en Suisse au sens du régime transitoire de l'assurance-vieillesse et survivants.

3. L'*épouse* du recourant est, il est vrai, domiciliée à l'étranger. Cette situation n'est-elle pas de nature à retirer à M. le droit à une rente de couple ? La question ne se pose toutefois pas pour l'instant, l'épouse n'ayant pas accompli sa 60<sup>e</sup> année.

(Commission de recours du canton de Genève, en la cause Moreillon, du 10 septembre 1947.)

#### N° 65.

#### Revenu pris en considération.

La sous-location de chambres n'est pas une activité lucrative et le produit de cette sous-location ne doit pas être considéré comme un revenu, si le locataire sous-loue des chambres parce qu'il ne peut trouver un appartement plus petit et meilleur marché.

#### *Reddito computabile.*

*La sublocazione di camere non è un'attività lucrativa e i canoni di locazione ritratti non sono quindi reddito computabile quando il locatario concede l'uso di camere soltanto perchè non trova un appartamento più piccolo e meno caro.*

La rente de vieillesse pour couple de J. a été réduite de 1000 à 760 francs. J. a recouru pour obtenir le maintien de la rente à 1000 francs. Il fait valoir

que la sous-location de deux chambres n'est pas un gain pour lui, qu'elle ramène simplement son loyer dans les limites de ses modestes moyens.

La commission cantonale a admis le recours pour les motifs suivants :

Le revenu net pris en considération est de 2440 francs. Dans ce revenu, la caisse a compté 240 francs pour la sous-location de deux chambres. Alors que le recourant affirme qu'il n'y gagne rien, la caisse est d'avis, en principe, que le fait de louer une chambre procure un bénéfice net qui doit être estimé à 120 francs par an pour une chambre. Il est vrai que cette estimation a été généralisée pour des raisons de commodité, mais il ne s'agit pas d'une règle de droit. Elle est susceptible d'être ajustée selon les circonstances en tenant compte de l'importance très *variable* des particularités du cas à examiner. En l'espèce, le recourant assure que depuis deux ans il cherche en vain un petit appartement bon marché d'environ 50 francs par mois, mais qu'il lui est impossible d'en trouver un. Il lui faut donc demeurer contre son gré dans une habitation trop grande et trop chère. Il est hors de doute qu'à L. la pénurie de logements bon marché est extrême. En tirant de la sous-location de deux chambres 100 francs au total (somme dont il faut déduire 10 francs de gaz et d'électricité fournis aux sous-locataires), J. diminue assez ses charges de loyer qui sont contractuellement d'environ 145 francs par mois. Ainsi il arrive à se loger lui-même en ne déboursant que ce qu'il affecterait *normalement* à ce poste de son petit budget, si des circonstances exceptionnelles ne lui imposaient pas une combinaison à laquelle il ne gagne rien. Du moment que la sous-location n'est pas un profit pour le recourant, il n'en faut pas tenir compte. Dans ces conditions, le revenu net à prendre en considération étant de 2200 francs, il est possible d'accorder au recourant la rente entière de 1000 francs.

(Commission de recours du canton de Vaud, en la cause Jeanbourquin, du 1<sup>er</sup> décembre 1947.)

*Note de la rédaction :* Voyez la décision de la commission de recours du canton de Vaud en la cause N. (Revue 1947, p. 453, n° 25).

## N° 64.

### Fortune prise en considération.

Il convient de s'en tenir à l'estimation fiscale d'une fortune, aussi longtemps que l'ayant droit n'apporte pas la preuve de son inexactitude.

*Sostanza computabile.*

*Si deve attenersi alla tassazione fiscale della sostanza fin quando l'avente diritto non ne dimostra l'inesattezza.*

Par décision du 8 septembre 1947, la caisse a refusé à la veuve F., née en 1872, la rente de vieillesse vu l'existence d'une fortune de 20 000 francs. Dans le recours qu'elle a présenté auprès de la commission cantonale, par l'intermédiaire de son fils Paul F., M<sup>me</sup> F. affirme que sa fortune n'atteignait à fin 1946 que 6500 francs.

La commission cantonale n'a pas admis le recours pour les motifs suivants :

Selon un rapport de l'administration fiscale cantonale de Zurich, M<sup>me</sup> F. a déclaré pour le nouvel impôt de sacrifice pour la défense nationale (au 1<sup>er</sup> janvier 1945) une fortune de 19 800 francs, mais en revanche seulement une somme de 6633 francs dans la déclaration d'impôt cantonal pour 1947. Comme M<sup>me</sup> F. a transféré son domicile en février 1947 du canton de Zurich dans le canton de Soleure, les autorités fiscales zurichoises n'ont pas porté leur enquête sur cette diminution de fortune. Dans le recours présenté, Paul F. n'a pas été en mesure de justifier cette différence. Dans ces conditions la commission de recours s'en est tenue à l'état de la fortune le 1<sup>er</sup> janvier 1945, soit à une somme de 19 800 francs. Même si l'on tient compte de ce que Paul F. affirme, mais sans le prouver, à savoir que sa mère a dépensé annuellement pour son entretien une somme de 2500 francs, la fortune devrait encore s'élever au 1<sup>er</sup> janvier 1947 à 19 800 — 5000 = 14 800 francs. Par conséquent le revenu pris en considération s'élève, avec 2  $\frac{3}{4}$  pour cent d'intérêt du capital et 6 francs de déduction fiscale, à 1876 francs, dépassant ainsi la limite de revenu légale fixée à 1850 francs.

(Commission de recours du canton de Soleure, en la cause Fehr, du 28 novembre 1947.)

*Note de la rédaction :* Voyez décision de la commission de recours du canton de Glaris en la cause Tinner (Revue 1947, p. 709, n<sup>o</sup> 50).

## N<sup>o</sup> 65.

### Versement de la rente à la commune d'origine.

Faute de garantie au sujet de l'emploi d'une rente conformément à son but, le versement doit être effectué à la commune d'origine, chargée du devoir d'assistance selon la législation cantonale.

### *Versamento della rendita al comune d'origine.*

*Mancando la garanzia dell'uso della rendita conforme allo scopo, il versamento deve essere fatto al comune d'origine a cui, secondo il diritto cantonale, incombe l'obbligo di assistenza.*

Mlle P., née en 1880, proteste contre la décision de la caisse, en tant que la rente (30 francs par mois) est versée à la commune d'origine. Dans son préavis, la caisse relève que la recourante a été internée pour un an aux Etablissements de B., par décision de la Préfecture de la Gruyère du 11 novembre 1946, car elle se livrait au vagabondage et à la mendicité. A la fin d'octobre 1947 elle a quitté B. et vit chez un parent à G., sa commune d'origine.

La décision de la caisse paraît, pour l'instant encore, répondre à une nécessité. Si la recourante était sous tutelle, c'est au tuteur que la rente devrait être versée. En chargeant la commune d'origine de recevoir la rente, la caisse s'est adressée à l'autorité compétente au sens de l'article 16, alinéa 2, de l'ordonnance d'exécution, puisque le fardeau de l'assistance permanente incombe à la commune d'origine, dans le canton de Fribourg. Cepen-

dant les mensualités échues à partir du 1<sup>er</sup> novembre 1947 ne pourront point servir au paiement des frais d'internement à B., mais devront être utilisées en premier lieu à couvrir les dépenses *courantes* de loyer, de nourriture et d'habillement de la recourante. La caisse est en droit d'exiger en tout temps de l'autorité la justification de l'emploi des fonds versés.

(Commission de recours du canton de Fribourg, en la cause P., du 21 novembre 1947.)

#### N° 66.

Versement de la rente au tuteur.

Si l'ayant droit est sous tutelle, la rente doit être versée au tuteur. Les instances de recours statuant en matière d'assurance-vieillesse et survivants n'ont pas à examiner si le tuteur utilise la rente conformément à son but ou non.

*Versamento della rendita al tutore.*

*Se l'avente diritto è sottoposto a tutela, la rendita deve essere versata al tutore. Le autorità di ricorso dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti non hanno da esaminare se il tutore impiega o no la rendita conformemente allo scopo.*

Les enfants Erika et Armin V. ont droit chacun à une rente d'orphelin simple. Jusqu'au 31 août 1947 la caisse a payé ces deux rentes à la mère, la veuve V. Mais en septembre 1947, la mère s'est vu retirer la puissance paternelle sur ses enfants et ceux-ci ont été confiés à un tuteur, à qui les rentes ont désormais été versées. La veuve V. a présenté dans le délai prescrit un recours tendant à demander que les rentes continuent à lui être versées. Le tuteur n'emploierait pas, selon les déclarations de l'intéressée, l'argent pour les enfants ; elle doit elle-même payer 20 francs mensuellement pour le garçon Armin. L'assistance publique retire aussi la « jouissance bourgeoisiiale » pour les enfants. La recourante a besoin personnellement de ces rentes d'orphelin, car elle doit se rendre fréquemment à Zurich pour y suivre un traitement médical.

La commission cantonale a refusé le recours pour les motifs suivants :

Selon l'article 16, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'ordonnance d'exécution, la rente de la personne sous tutelle est versée à son tuteur. La recourante reconnaît que ses enfants ont été confiés à un tuteur. Elle prétend seulement — sans en apporter les preuves — que le tuteur n'emploie pas les rentes d'orphelins utilement pour les enfants. Mais ce n'est pas l'affaire de la commission de recours d'examiner le bien-fondé de ce reproche fait au tuteur. Si le tuteur a failli à son devoir, une plainte éventuelle devra être examinée par les autorités de tutelle (autorité tutélaire ou conseil communal). La veuve V. a le droit d'interjeter recours à ce propos, en première instance à l'autorité tutélaire et en deuxième instance à l'autorité de surveillance (CCS art. 420). Le versement de la rente à une autre personne qu'au tuteur est exclu, selon les termes très clairs de l'article 16, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'ordonnance d'exécution.

(Commission de recours du canton de Schwytz, en la cause Vogt, du 27 novembre 1947.)

## Refus d'admettre la bonne foi.

Si une rente est indûment versée à la suite d'une erreur de la caisse et que cette erreur peut être facilement reconnue par l'ayant droit, il n'y a pas lieu d'admettre la bonne foi de l'intéressé.

*Negazione della buona fede.*

*Allorchè una rendita è versata erroneamente dalla cassa, il beneficiario non può invocare la buona fede quanto avrebbe potuto rilevare facilmente l'errore.*

Pour des raisons qui n'ont pas été éclaircies, W. a présenté en décembre 1945 deux demandes séparées tendant à l'octroi d'une rente de vieillesse pour couple. L'une a été envoyée à la caisse cantonale à L., l'autre à la caisse de compensation professionnelle A. à B. La caisse cantonale a accordé une rente de vieillesse pour couple entière et l'a versée de janvier à avril 1946. Après avoir constaté son incompétence, elle a transmis la demande de rente à la caisse professionnelle A., en priant cette dernière de reprendre le service des versements dès mai 1946. Mais la caisse cantonale a continué par erreur à effectuer les paiements après le mois de mai, de telle sorte que W. a touché dès ce moment — et sans qu'il y ait eu une nouvelle décision de caisse — la rente de vieillesse pour couple entière auprès de deux caisses. L'erreur n'a été découverte qu'en juin 1947 et les paiements de rentes ont été suspendus aussitôt de part et d'autre. Lorsque la caisse cantonale a exigé la restitution des montants indûment reçus pour une somme de 1083 fr. 55, W. a recouru auprès de la commission cantonale, en demandant la suspension de l'obligation de restituer, éventuellement la remise de la restitution ; W. invoque à cet effet sa bonne foi. Ce n'est pas sa faute si les deux caisses de compensation ont commis des erreurs. Vu les recettes supplémentaires que la Confédération va encaisser sur l'alcool et le tabac, il est d'avis que ces deux rentes étaient désormais « acceptables », d'autant plus qu'il a renoncé ainsi à l'aide communale pour la vieillesse qui s'élevait annuellement à une somme de 600 francs. La caisse cantonale a proposé le refus du recours.

La commission cantonale a donné suite à cette dernière proposition et n'a pas admis le recours pour les motifs suivants :

Comme tous les autres bénéficiaires de rente, le recourant n'a droit qu'à une rente. C'est la raison pour laquelle il est tenu, pour autant qu'il ait reçu dès mai 1946 une seconde rente de la part de la caisse cantonale, à restituer les montants indûment touchés, selon l'article 20 de l'arrêté du Conseil fédéral. Il s'agit au total d'une somme de 1083 fr. 55. La caisse ne devrait renoncer à rentrer en possession de cette somme que si W. avait touché la seconde rente de bonne foi. Mais cette éventualité n'entre pas en ligne de compte. Il n'est pas concevable que W. ait cru sincèrement que les rentes étaient doublées dès mai 1946. Si le Conseil fédéral avait décidé, avec effet au mois de mai 1946, de doubler les rentes versées en vertu du régime transitoire, une mesure d'une telle importance n'aurait pas échappé à l'attention d'un recourant aussi vif d'esprit. Si W. ne s'est pas renseigné sur les raisons pour lesquelles il touchait une seconde rente dès mai 1946, c'est uniquement parce qu'il a estimé que c'était aux deux caisses à savoir ce qu'elles faisaient. Il

attendit tout simplement de voir si l'erreur serait découverte ou non. Il a agi ainsi de mauvaise foi. Le fait que la caisse a commis une erreur n'excuse pas l'intéressé. En ce qui concerne les erreurs qui peuvent être commises par les caisses, la bonne foi de l'ayant droit ne doit être admise que si la faute ne pouvait que difficilement être reconnue par le bénéficiaire (Revue 1947, p. 459, n° 9 ; voyez aussi Revue 1947, p. 324, n° 4, et p. 524, n° 15). Dans le cas qui nous occupe, l'ayant droit devait aussitôt s'inquiéter du double versement et reconnaître en l'occurrence une erreur de caisse. W. doit être considéré comme étant de mauvaise foi.

(Commission de recours du canton de Lucerne, en la cause Wolf, du 17 septembre 1947.)

#### N° 68.

#### Indication des voies de droit et délai de recours.

Si la décision de la caisse ne contient pas les indications des voies de droit prévues (art. 14, 2<sup>e</sup> al., OE), le délai de recours de trente jours ne commence pas à courir.

#### *Indicazioni dei rimedi legali e termine di ricorso.*

*Il termine di 30 giorni non incomincia a decorrere se la decisione della cassa non indica, come previsto nell'art. 14, secondo capoverso DE, i rimedi legali.*

Par décision signifiée le 14 février 1947, la caisse a réclamé le remboursement d'une somme de 72 fr. 45 représentant une rente indûment touchée. Cette décision ne portait pas l'indication des voies et délais de recours. Par lettre du 21 avril 1947, M. a interjeté recours. Il conteste que son revenu réalisé en 1946 ait atteint le montant de 3680 francs et formule subsidiairement une demande de remise de la somme réclamée.

La commission cantonale a déclaré le recours recevable à la forme, en s'appuyant sur l'article 19, alinéa 4, de l'arrêté du Conseil fédéral et l'article 28, premier alinéa, des Instructions obligatoires du 27 janvier 1940 concernant le régime des allocations pour perte de salaire.

(Commission de recours du canton de Genève, en la cause Monnier, du 10 novembre 1947.)

# Décisions de la commission fédérale de surveillance en matière d'allocations pour perte de salaire et de gain (CSS)

## 1. Champ d'application.

- N° 758 : Cas particuliers d'assujettissement : membres d'une société, en nom collectif.
- N° 759 : Cas particuliers d'assujettissement : horloger régulièrement occupé par une maison de gros

## 2. Obligation de contribuer.

- N° 760 : Débiteur des contributions pour perte de salaire sur les allocations familiales.
- N° 761 : Responsabilité solidaire des membres d'une société simple quant au paiement des contributions pour perte de salaire.

## 3. Salaire de base.

- N° 762 : Indemnité pour frais de transport.

## 4. Droit aux allocations.

- N° 763 : Renonciation à ce droit.

## 5. Paiement des contributions arriérées.

- N° 764 : Début du délai imparti pour l'exercice du droit de la caisse au paiement des contributions arriérées.

## 6. Procédure et organisation judiciaire.

- N° 765 : Répétition des contributions pour perte de salaire indues : aptitude du travailleur à recourir.
- N° 766 : Communication aux parties des recours formés par l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

## Remarques préliminaires.

D'accord avec la jurisprudence de la CSG (Revue 1945, p. 471), la CSS déclare, dans sa décision n° 758, que l'inscription au registre du commerce décide de l'assujettissement des membres d'une société en nom collectif. Ainsi, l'associé autorisé par contrat à représenter la société demeure soumis au régime des allocations pour perte de salaire comme travailleur, conformément à l'article 6 de l'ordonnance n° 48, aussi longtemps que ses pouvoirs de représentation ne sont pas inscrits au registre du commerce ; il n'est réputé exercer une activité lucrative indépendante qu'à partir de la date de cette inscription.

La décision n° 759 se rapporte à un horloger qui travaille dans l'atelier d'un mandant régulier, utilise ses installations et touche pour ses travaux

de réparation une rétribution fort inférieure à la moyenne des prix tarifaires fixés pour les artisans de condition indépendante. La CSS a décidé que l'intéressé se trouvait, par rapport à son mandant, dans une situation si nettement subordonnée qu'il fallait admettre l'existence d'un engagement au sens des dispositions du régime des allocations pour perte de salaire.

En 1946, la CSS a statué que l'employeur est débiteur des contributions pour perte de salaire sur les allocations familiales, même lorsqu'elles lui sont remboursées par la caisse d'allocations familiales. La décision n° 760 confirme cette jurisprudence ; la CSS y déclare toutefois admissible que les caisses d'allocations familiales acquittent elles-mêmes les contributions, en place de l'employeur, sur les allocations familiales qu'elles servent. Le cas échéant, elles peuvent, l'office fédéral y consentant, régler ces comptes avec la caisse de compensation à laquelle elles sont affiliées au lieu de traiter avec la caisse dont dépend l'employeur.

La décision n° 761 porte que les membres d'une société simple répondent solidairement du paiement des contributions pour perte de salaire dues par la société.

Le 27 février 1946, la CSS a prononcé que les indemnités que l'employeur verse à ses employés en raison de leurs frais de transport (déplacement du domicile au lieu de travail) appartiennent au salaire de base, autant que ces employés travaillent dans une localité où le coût de la vie est élevé, tout en habitant à la campagne, où les prix sont bas (Revue 1946, p. 307). Dans sa décision n° 762, la commission de surveillance revient sur cette jurisprudence et déclare que la différence du coût de la vie au domicile et à l'endroit de travail n'est pas déterminante lorsqu'il s'agit de trancher s'il faut regarder les indemnités pour frais de transport comme un élément du salaire de base. On leur reconnaît toujours ce caractère au cas où les frais de transport considérés ne dépassent pas la mesure habituelle des frais généraux professionnels supportés par les travailleurs.

La décision n° 763. relève que le droit aux allocations pour perte de salaire est un droit subjectif public auquel on ne saurait en général renoncer. Cette renonciation est toutefois admissible — a estimé la CSS — si elle se rapporte à des allocations bien déterminées.

D'après l'article 11 de l'ordonnance n° 41, le droit au paiement des contributions arriérées s'éteint lorsque la caisse ne le fait pas valoir dans l'année après qu'elle en a eu connaissance. Dans sa décision n° 764, la CSS statue qu'en général ce délai ne court pas dès la remise du relevé de compte par le membre de la caisse, et n'est déclenché que par les constatations faites au cours du contrôle exécuté chez lui. Les observations que les employés de la caisse peuvent faire hors de l'exercice de leurs fonctions ne font pas courir le délai.

La demande de l'employeur tendant à la restitution des contributions pour perte de salaire indues embrasse à la fois les contributions de l'employeur et celles du travailleur. Si le premier omet d'attaquer une décision négative de la caisse, le travailleur a qualité, selon la décision n° 765, pour saisir lui-même de l'affaire l'autorité de recours compétente ; il ne peut toutefois répéter, conformément à l'article 12, 3° alinéa, de l'ordonnance n° 41, que les contributions du travailleur qu'on a indûment prélevées sur son salaire.

La décision n° 766 statue que les recours de l'office fédéral dirigés contre les décisions des caisses doivent être communiqués aux parties au litige pour

leur permettre de formuler leurs observations. Dans les cas où cette procédure n'a pas été observée, la CSS doit annuler la décision de la commission d'arbitrage et lui renvoyer la cause pour nouvelle décision.

#### N° 758.

Les caisses de compensation ne doivent tenir compte de changements survenus dans la composition d'une société en nom collectif qu'à partir de la date de leur inscription au registre du commerce. Ainsi, les employés qui deviennent, par contrat, associés autorisés à représenter la société, demeurent soumis au régime des allocations pour perte de salaire, comme travailleurs, jusqu'au moment où cette modification est inscrite au registre du commerce.

A. B., associé de la société en nom collectif recourante, a cédé ses droits sociaux à M. M., auparavant fondé de procuration de la société. Ce transfert, opéré le 31 juillet 1946, a été doté d'effet rétroactif au 31 décembre 1945. La modification correspondante de l'inscription au registre du commerce a été publiée le 12 septembre 1946 dans la feuille officielle suisse du commerce. Partant de la considération que M. M. devait être regardé comme personne de condition indépendante dès le 31 décembre 1945 — puisqu'il prenait la place de A. B. auquel on avait reconnu cette qualité —, la recourante a réclamé la restitution d'un montant de 588 fr. 05 correspondant aux contributions pour perte de salaire versées sur ses appointements jusqu'au mois d'août 1946 inclusivement. Caisse et commission d'arbitrage ont repoussé cette demande en déclarant que M. M., jusqu'à la date de la modification de l'inscription au registre du commerce, n'avait pas été une personne de condition indépendante au sens du régime des allocations pour perte de gain.

Dans son recours à la CSS, la recourante invoque les arguments suivants : Le premier associé, A. B., est domicilié en Amérique depuis des années ; ensuite des difficultés attachées au voyage, il n'a pu venir en Suisse qu'au cours de 1946 et ce n'est qu'alors qu'il a pu faire inscrire au registre du commerce une modification qui datait du 1<sup>er</sup> janvier 1946. C'est le contrat seul qui doit décider de l'obligation de contribuer, et non l'inscription au registre du commerce qui n'a point d'effet constitutif pour une société en nom collectif. M. M. exerce donc son activité en qualité de personne de condition indépendante depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1946, si bien qu'il ne saurait être soumis au régime des allocations pour perte de salaire comme personne de condition dépendante. Les autorités fiscales l'ont taxé, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1946, comme personne de condition indépendante.

La CSS repousse le recours pour les motifs suivants :

L'inscription au registre du commerce n'a pas, pour les sociétés en nom collectif, un effet constitutif, mais uniquement un effet déclaratif. Dès lors, selon l'ancienne jurisprudence de la CSG, il suffisait, pour décider de son assujettissement au régime des allocations pour perte de gain, que l'associé de la société en nom collectif fût autorisé par le contrat de société à signer pour elle ; l'inscription du pouvoir de représentation au registre du commerce n'était pas nécessaire. Toutefois une nouvelle disposition est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1943 (art. 10 de l'ordonnance n° 9 — nouvelle teneur — et, actuellement, art. 6 de l'ordonnance n° 48), disposition selon laquelle ne sont plus soumis au régime des allocations pour perte de gain

que les associés de sociétés en nom collectif qui, d'après l'inscription au registre du commerce, ont le droit de représenter la société. La CSS doit se conformer à cette nouvelle règle, à laquelle la CSG a déjà adapté sa jurisprudence (voir Revue 1945, p. 471).

Il suit de là que M. M. était soumis au régime des allocations pour perte de salaire, en tant que fondé de procuration, jusqu'à la date où il a été inscrit au registre du commerce comme associé autorisé à représenter la société. Les contributions pour perte de salaire acquittées jusqu'à cette date étaient donc dues, de sorte qu'il ne saurait être question de les restituer.

(N° 490, en la cause H. et Cie, du 18 août 1947.)

### N° 759.

**L'horloger qui travaille dans l'atelier d'un mandant régulier, utilise ses installations et touche pour son activité une rémunération inférieure d'un tiers aux prix tarifaires est lié à ce mandant par engagement au sens des dispositions du régime des allocations pour perte de salaire.**

Depuis le début de décembre 1945, le recourant se livre à des travaux d'horlogerie dans ses propres locaux et pour son compte. Il travaille en outre, depuis le début de 1946, pour la maison M. qui s'est engagée, par contrat, à ne confier qu'à lui seul la réparation des montres de ses clients. En vertu du même contrat, le recourant doit donner la préférence à ces réparations, en ce sens qu'il doit les exécuter avant celles de ses autres clients. Pour lui permettre de les exécuter, la maison M. met à sa disposition un atelier équipé de machines et d'appareils dans lequel il doit, en règle générale, accomplir tous les travaux de réparation dont elle le charge. Il est libre de fixer comme il l'entend son horaire de travail, à condition toutefois de ne pas occuper l'atelier plus de 48 heures par semaine. Il lui est interdit d'utiliser l'atelier et ses installations pour procéder à des travaux commandés par des tiers. Pour tout achat qu'il fait auprès de la maison M., soit pour lui-même, soit pour un proche partageant son ménage, il bénéficie — comme le personnel auxiliaire — d'un rabais de 10 pour cent. Le contrat prévoit que les réparations seront facturées selon le tarif en usage dans les commerces d'horlogerie et que le recourant devra calculer ses prix de manière que la maison M. puisse, tout en les majorant de 50 pour cent, rivaliser avec les prix normaux de ses concurrents de l'endroit.

Le 24 août 1946, la caisse de compensation a rétroactivement assujéti le recourant au régime des allocations pour perte de salaire, avec effet au début des rapports contractuels le liant à la maison M., et elle lui a réclamé les contributions arriérées correspondantes. Sa décision, attaquée devant la commission d'arbitrage, a été confirmée par celle-ci.

Devant la CSS, le recourant allègue ce qui suit : il travaille pour la maison M. dans une situation indépendante et il n'en reçoit aucune instruction ; aucun salaire à l'heure n'a été convenu ; son gain consiste dans le prix de réparation qu'il fixe lui-même ; c'est lui également qui fournit tous les outils nécessaires aux travaux de réparation.

La CSS repousse le recours par les motifs suivants :

Il ressort clairement de l'état de fait que le recourant est lié à la maison M. par un engagement au sens du régime des allocations pour perte de salaire. Les faits suivants surtout militent en faveur de cette conclusion : la

rémunération versée au recourant est bien inférieure à la moyenne des prix tarifaires et il doit utiliser l'atelier et les installations de la maison pour exécuter les réparations qu'elle lui confie. On ne saurait voir dans une activité aussi dépendante l'exercice d'une profession indépendante. Le recourant est donc soumis au régime des allocations pour perte de salaire.

(N° 941, en la cause A. S., du 18 août 1947.)

#### N° 760.

1. Les contributions pour perte de salaire frappant les allocations familiales sont dues, non par les caisses d'allocations familiales, mais par les employeurs des ayants droit.

2. Les caisses d'allocations familiales qui acquittent les contributions en place des employeurs peuvent — l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail y ayant consenti — régler ces comptes avec la caisse de compensation à laquelle elles sont elles-mêmes affiliées.

1. La recourante n'a versé aucune contribution pour perte de salaire à sa caisse de compensation sur les allocations familiales d'un montant de 2943 fr. 85 versées à ses employés du 1<sup>er</sup> janvier au 30 septembre 1946, la caisse d'allocations familiales ayant acquitté elle-même ces contributions auprès de la caisse de compensation syndicale à laquelle elle est affiliée.

2. La commission d'arbitrage a prononcé que, selon la jurisprudence de la CSS (Revue 1946, p. 557), ce n'est pas la caisse d'allocations familiales, mais bien l'employeur, c'est-à-dire la recourante, qui doit acquitter les contributions pour perte de salaire sur les allocations familiales. La recourante attaque cette décision devant la CSS en faisant valoir les arguments suivants : la décision de la commission d'arbitrage entraîne une double imposition, puisque la caisse d'allocations familiales a déjà payé les contributions litigieuses, et est en outre de nature à porter les employeurs à préférer les employés célibataires, tendance qu'on a précisément voulu combattre en créant des caisses d'allocations familiales ; si l'employeur devait être considéré comme débiteur de la contribution pour perte de salaire, il y aurait lieu de la prélever sur sa contribution aux caisses d'allocations familiales (déduction faite de la part correspondant aux frais d'administration) selon le système appliqué en matière d'assurance contre les accidents du travail ; elle n'a pas la possibilité de retenir la contribution de l'employé sur les allocations familiales puisqu'elle ne les verse point et qu'elles ne figurent pas dans sa comptabilité ; d'ailleurs, la commission fédérale de surveillance relève elle-même, dans la décision mentionnée par la commission d'arbitrage, qu'il appartient à l'association de décider si la caisse d'allocations familiales veut prendre à sa charge la part de 2 % de l'employeur sur les allocations familiales ; elle conclut à ce que la décision de la commission d'arbitrage soit annulée et à ce que la caisse d'allocations familiales soit déclarée compétente pour régler les contributions sur les allocations familiales.

La CSS admet le recours par les motifs suivants :

La commission de surveillance a examiné à fond la question de l'obligation de contribuer sur les allocations versées par les caisses d'allocations familiales dans sa décision du 18 juin 1946 en la cause M. p. p. (Revue 1946, p. 557). Elle a statué que, d'après les dispositions en vigueur, l'employeur est seul débiteur de la contribution, l'association restant libre de décider si

la caisse veut prendre à sa charge la part de 2 pour cent de l'employeur sur les allocations familiales, afin d'éviter que les employeurs qui occupent surtout des travailleurs célibataires ne soient favorisés par rapport à ceux qui ont principalement des ouvriers avec charges de famille. Comme la commission d'arbitrage l'a relevé avec pertinence, les faits sur lesquels portait cette décision étaient semblables à ceux de la présente cause. Les objections soulevées contre cette constatation ne peuvent en principe rien y changer. Dans le cas d'espèce, les contributions dues sur les allocations familiales ont été acquittées, non toutefois par l'employeur, mais par la caisse d'allocations familiales, et non pas à la caisse de l'employeur, mais à celle à laquelle est affiliée la caisse d'allocations familiales. Pratiquement, il ne reste plus à résoudre que la question de savoir si l'on peut considérer que l'obligation de contribuer a été remplie par le paiement fait à une caisse incompétente pour l'encaisser. Comme c'est là une question d'organisation, il se justifie, par analogie avec les différends en matière d'affiliation (art. 30, IO), de laisser l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail en décider. Or, celui-ci déclare qu'il a autorisé les caisses d'allocations familiales qui versent la contribution en lieu et place de l'employeur à en effectuer le paiement auprès de leur propre caisse. Dans ces conditions, le recours apparaît fondé et il convient d'annuler la décision litigieuse de la caisse.

(N° 1528, en la cause A.G.S.A., du 10 juillet 1947.)

#### N° 761.

**Les associés d'une société simple répondent solidairement du paiement des contributions dues sur les salaires versés aux employés de la société.**

Extrait des motifs :

Le recourant dirigeait le bureau d'architecte avec son associé dans le cadre d'une société simple. D'après l'article 544, 3<sup>e</sup> alinéa, du code des obligations, les associés répondent solidairement des dettes de la société, à moins que la réduction, voire l'exclusion de la responsabilité n'ait été convenue et portée à la connaissance des tiers. Tel n'était toutefois pas le cas en l'espèce. La responsabilité solidaire ne joue pas seulement pour les obligations conventionnelles, mais aussi pour celles qui sont imposées par la loi (cf. Becker, *Kommentar zum OR*, ad art. 544, N. 6). Le recourant est par conséquent tenu solidairement avec son associé au paiement des contributions dues sur les salaires versés aux employés de la société.

(N° 485, en la cause J. S., du 2 juillet 1947.)

#### N° 762

**Les indemnités pour frais de transport allouées à des ouvriers domiciliés hors du lieu de travail représentent un élément du salaire et sont soumises à la contribution pour perte de salaire.**

1. Dans une circulaire du 18 octobre 1946, la caisse de compensation a informé ses membres que, selon une décision du 27 février 1946 de la CSS (*Revue* 1946, 307), les indemnités pour frais de transport allouées aux ouvriers qui habitent hors de leur lieu de travail, de même que les indemnités accordées pour les repas que les intéressés ne peuvent prendre à domicile, étaient soumises à la contribution pour perte de salaire. L'intimée a déclaré son opposition à cette thèse et, voyant que la caisse maintenait son point de

vue, elle s'est pourvue devant la commission d'arbitrage. Elle s'appuyait sur la décision de la commission d'arbitrage du 9 février 1944 en la cause A. H. et alléguait que les indemnités pour frais de chemin de fer représentaient un remboursement de frais — et non pas un élément du salaire — en sorte qu'elles échappaient à la contribution pour perte de salaire. La décision de la CSS du 27 février 1946 n'était applicable, d'après l'exposé des motifs, qu'aux ouvriers qui, domiciliés à la campagne, viennent travailler en ville ; pour eux, les frais de transport sont compensés par les avantages d'une vie moins coûteuse. Pour les ouvriers en revanche, poursuivait l'intimée, qui, de la ville, vont travailler à la campagne, les frais de transport constituent un réel supplément de dépenses ; les indemnités versées en raison de ces frais n'ont absolument rien de commun avec un salaire.

2. La commission d'arbitrage a admis le recours. Dans sa décision, elle expose que, selon un principe fondamental du régime des allocations pour perte de salaire, le revenu effectif du travailleur entre seul en ligne de compte quant à la contribution et à l'allocation. L'indemnité pour frais de transport que la société intéressée accorde à ses ouvriers domiciliés hors du lieu de travail se caractérise comme un remboursement de frais, et non comme un élément du salaire. Les ouvriers domiciliés à L. supportent, par rapport à leurs collègues habitant au lieu du travail ou dans les environs de celui-ci, des dépenses supplémentaires : coût du déplacement et du repas de midi. En leur remboursant leurs frais de chemin de fer, la maison ne fait qu'atténuer un désavantage. Il ne s'agit point d'un supplément de salaire, car on ne saurait entendre par là, à la lumière des exemples fournis à l'article 14 IO, qu'une prestation de l'employeur, dépassant le salaire normal, qui contribue à améliorer la situation de l'employé. Les faits de la cause se distinguent en outre de ceux qui ont fait l'objet de la décision de la CSS du 27 février 1946 par ce trait essentiel qu'il ne saurait être question dans le présent cas, ni des avantages dont bénéficie l'ouvrier qui demeure à la campagne et travaille en ville, ni de difficultés particulières que soulèverait la perception de la contribution.

3. L'office fédéral attaque cette décision devant la CSS et conclut à ce que la maison E. G. ait à acquitter les contributions pour perte de salaire sur les indemnités allouées à son personnel domicilié hors du lieu de travail.

La CSS admet le recours pour les motifs suivants :

Dans sa décision du 27 février 1946 en la cause F. et consorts (Revue 1946, 307), la CSS a prononcé qu'en général les indemnités pour frais de transport allouées aux ouvriers habitant hors de leur lieu de travail, de même que les indemnités accordées pour les repas que les intéressés ne peuvent prendre à domicile, constituent des éléments du salaire en sorte qu'elles sont soumises à la contribution pour perte de salaire et ne doivent pas être déduites lors du calcul de l'allocation. « Il s'agit le plus souvent », poursuivait la CSS, « de petites sommes, différant sensiblement suivant la situation du domicile, et qui ne peuvent être estimées exactement que pour les frais de transport. Elles n'exercent qu'une minime influence, voire aucune, sur le montant de la contribution ou de l'allocation ; de telle sorte qu'à les considérer on créerait un surcroît de travail sans rapport avec leur importance. » Contrairement à l'opinion de la commission d'arbitrage, ces considérations

sont également valables ici. Questionnée à ce sujet, l'intimée a indiqué qu'elle paie à 11 employés et ouvriers un abonnement de chemin de fer mensuel de 20 francs pour le parcours de L. à W. et retour. Cette dépense ne déborde pas, pour chaque travailleur, le cadre des frais habituels ou du moins très fréquents qui, pour cette raison même, ne sont point défalqués ; en effet, un grand nombre de travailleurs, qui habitent la ville ou la banlieue supportent aujourd'hui les frais d'un abonnement de tramway ou de chemin de fer tout aussi coûteux, sinon même davantage, couvrant le parcours de leur domicile au siège de leur activité. Si l'on voulait appliquer la décision de l'autorité inférieure d'une manière conséquente, il faudrait, dans tous ces cas, admettre en raison de ces frais une déduction du revenu brut soumis à contribution ; le législateur a dû renoncer à cette solution pour des raisons pratiques — comme le relève déjà la décision citée plus haut. Si les travailleurs qui habitent la campagne et travaillent en ville bénéficient, par rapport à ceux de leurs collègues qui se trouvent dans une situation inverse, des avantages d'une vie moins coûteuse, ce fait en lui-même n'est pas décisif quant à la question de savoir si les frais de transport doivent être soumis à contribution et il ne peut donc rien changer aux considérations précédentes. (N° 1536, en la cause E. G., du 14 juillet 1947.)

### N° 765.

Le droit à l'allocation pour perte de salaire est un droit subjectif public si bien qu'on ne saurait, en règle générale, y renoncer. Cette renonciation est toutefois admissible si elle se rapporte aux allocations à percevoir pendant un temps limité.

Le recourant a accompli du service militaire volontaire du 1er avril au 18 août 1946. Caisse et commission d'arbitrage ont repoussé sa demande d'allocations pour perte de salaire par le motif qu'il avait clairement et valablement déclaré renoncer à ces allocations dans une lettre du 7 avril 1946. Il attaque ces décisions devant la CSS en alléguant que sa déclaration de renonciation n'était pas valable au regard de la loi et, par conséquent, nulle. A l'époque considérée, toute prestation de service militaire, qu'elle fût obligatoire ou volontaire, donnait droit à l'allocation.

La CSS repousse le recours par les motifs suivants :

Le droit à l'allocation pour perte de salaire est, de sa nature, un droit subjectif public. D'une manière générale, on ne peut renoncer à un droit de cette nature. Ceci n'exclut pas cependant la possibilité, pour un militaire, de renoncer, dans un cas donné et pour une période limitée — dans le présent ou l'avenir, — aux allocations pour perte de salaire. Or, dans sa lettre du 7 avril 1946, le recourant a déclaré expressément et dans les termes les plus clairs qu'il entendait dès cette date renoncer à ces allocations mais qu'il resterait au service militaire jusqu'à ce qu'il ait trouvé une place convenable. Dans la suite, il a prétendu n'avoir voulu renoncer ainsi qu'aux allocations dont le versement incombait à sa dernière employeuse ; cette allégation — que d'ailleurs il ne maintient pas devant la commission de surveillance — ne mérite point de crédit au regard du texte, fort clair, de sa déclaration.

Le recourant a été licencié du service le 18 août 1946. Ce n'est que le 18 novembre 1946 qu'il a fait valoir de nouveau sa prétention aux allocations pour perte de salaire, et la caisse, vu sa déclaration de renonciation, n'avait

aucune raison de revenir sur les jours de service accomplis avant cette date. Comme la commission d'arbitrage l'a noté à bon droit, il serait injuste que le militaire pût, d'abord obtenir la possibilité de faire du service militaire volontaire en renonçant aux allocations, puis toucher malgré tout ces allocations une fois le service accompli.

(N° 1550, en la cause O. M., du 28 juillet 1947.)

#### N° 764.

**Le délai imparti par l'article 11 de l'ordonnance n° 41 pour l'exercice du droit au paiement des contributions arriérées court en général, non pas à partir de la remise du relevé de compte par le membre de la caisse, mais à compter seulement du contrôle exécuté auprès de lui. Les constatations que les employés peuvent faire hors de l'exercice de leurs fonctions ne font pas courir le délai en question.**

1. Outre son domaine agricole, le recourant exploite, depuis le 1<sup>er</sup> septembre 1944, un café où, dès le début, il a occupé constamment une sommelière et périodiquement une fille de cuisine. Comme il n'avait versé pour son café qu'une partie des contributions pour perte de gain et aucune contribution pour perte de salaire, la caisse lui réclamé 622 fr. 40 par décision du 31 décembre 1946. Elle a en outre rejeté sa demande de remise.

2. La commission d'arbitrage, saisie d'un recours, a déclaré que le droit de la caisse de réclamer la contribution personnelle pour la période antérieure au 31 décembre 1945 (74 fr. 20) était éteinte ; elle avait en effet perçu une demi-contribution personnelle pour le café pour le 2<sup>e</sup> semestre de 1944 et le 1<sup>er</sup> semestre de 1945, ce qui démontrait qu'à cette époque déjà elle avait eu connaissance de son droit aux contributions pour perte de gain. La commission a en revanche admis que la caisse était dans l'ignorance de son droit aux contributions pour perte de salaire vu que le recourant n'avait pas indiqué, sur les formules de déclaration de salaires, les payes de ses employées. Il avait également rempli de manière incomplète le questionnaire concernant les exploitations agricoles en omettant d'y signaler son activité d'aubergiste. Il était dès lors exclu qu'il eût été de bonne foi en n'acquittant point les contributions qui lui incombaient ; on ne pouvait de ce fait lui accorder ni la remise des contributions pour perte de salaire ni celle de la part impayée des contributions pour perte de gain.

3. Le recourant attaque cette décision devant la CSS. Il allègue qu'étant donné la modification incessante des relevés de compte, des instructions et des circulaires de la caisse, on peut fort bien se croire de bonne foi en règle avec elle alors qu'on ne l'est que partiellement en réalité. D'ailleurs, la caisse est également déçue de son droit au paiement des contributions échues au 31 décembre 1946 vu qu'elle a eu connaissance du fait qu'il versait des salaires ; en effet, il n'y a pas à Sion de cafés sans employés. Au surplus, pendant longtemps deux employés de la caisse ont passé presque chaque jour devant son café.

La CSS repousse le recours pour les motifs suivants :

Le recourant ne conteste pas le montant des contributions litigieuses ; il n'insiste pas trop sérieusement non plus sur sa bonne foi. A bon droit, puisqu'il devait être au courant de son obligation de contribuer au fonds des

allocations pour perte de salaire pour le personnel occupé dans son café. Quant aux contributions pour perte de gain dues pour l'exploitation accessoire, il n'y avait aucune raison d'en suspendre arbitrairement le paiement à partir du 2 septembre 1945.

Le recourant allègue que si la caisse n'a réclamé les contributions qu'après coup, la faute en est à elle-même et non pas à lui ; elle est déchuée de son droit puisqu'elle ne l'a pas exercé à temps. Cet argument n'est qu'une dernière échappatoire au moyen de laquelle l'intéressé tente de se faire libérer du paiement des contributions litigieuses. Selon les pièces du dossier, ce n'est que par le questionnaire rempli le 14 novembre 1946 que la caisse a obtenu connaissance que le recourant occupait du personnel dans son café. Les constatations que les employés de la caisse peuvent faire hors de l'exercice de leurs fonctions sont sans influence sur les droits de la caisse. Le dossier ne contient non plus aucun indice permettant de conclure que la caisse, lorsqu'elle s'est aperçue que le recourant avait cessé d'acquitter la contribution d'exploitation, ne lui a pas réclamé à temps le montant dû. On ne saurait admettre la conception selon laquelle la caisse obtient connaissance de ses droits du simple fait de la remise par le contribuable des relevés de compte mensuels ; vu le petit nombre de ses employés, il lui est en effet impossible de vérifier, dès leur réception, si les nombreux relevés de compte qui lui parviennent sont complets. Seul un contrôle peut lui révéler son droit à des contributions arriérées. On peut se dispenser de vérifier le bienfondé de la décision de la commission d'arbitrage relative à la remise des contributions d'exploitation. En effet, l'annulation de cette décision représenterait une inadmissible *reformatio in peius*.

N° 1549, en la cause A. J., du 10 juillet 1947.)

#### N° 765.

La demande de l'employeur tendant à la restitution des contributions pour perte de salaire acquittées indûment embrasse les contributions du travailleur comme celles de l'employeur. Si ce dernier omet d'attaquer une décision portant rejet de la demande, le travailleur a qualité pour interjeter recours lui-même. Il ne peut toutefois réclamer que la restitution des contributions du travailleur qu'il a versées indûment (art. 12, 5° al. de l'ordonnance n° 41).

D'accord avec son employeuse, le recourant, directeur de la fonderie B., assiste de ses conseils techniques la maison J. et F. La rémunération de ces services lui est versée par la fonderie. Celle-ci a acquitté 1600 francs de contributions de l'employeur et du travailleur de novembre 1943 à janvier 1947, mais elle en a réclamé la restitution à la caisse, en mai 1947, en alléguant qu'il n'existait pas d'engagement au sens du régime des allocations pour perte de salaire entre le recourant et la maison J. et F. La caisse a affirmé l'existence d'un tel engagement et repoussé de ce fait la demande de restitution. Le recourant a attaqué cette décision devant la commission d'arbitrage en lui proposant de déclarer que le revenu en question n'était pas soumis à contribution et d'ordonner la restitution des contributions déjà versées. La commission d'arbitrage a repoussé son recours en déclarant qu'il n'avait pas qualité pour agir : le *travailleur* — relevait-elle — ne saurait répéter des contributions, car ce n'est pas lui mais l'employeur qui se trouve

dans un rapport de débiteur à créancier avec la caisse. Devant la CSS, le recourant conclut à l'annulation de la décision de première instance et au renvoi de la cause à la commission d'arbitrage, à charge pour elle de statuer sur le fond de la demande de restitution ; subsidiairement, il propose que la décision soit rendue directement par la commission de surveillance.

Pour les motifs suivants, la CSS a annulé la décision de la commission de surveillance et lui a renvoyé la cause en la chargeant de prononcer un nouveau jugement :

En la cause R. du 4 janvier 1944 (Revue 1944, p. 289), la CSG a prononcé qu'un membre coactif de la famille (*travailleur*) a qualité pour attaquer le refus de la caisse d'accorder la remise des contributions arriérées, même lorsqu'il n'a présenté aucune demande de remise lui-même et que l'exploitant (*employeur*) a négligé de recourir contre la décision négative de la commission d'arbitrage. En l'espèce, il s'agit en vérité, non pas de la question de la remise, mais de celle de la restitution de contributions indues. Pourtant, sur le point de la qualité pour agir, les dispositions applicables dans les deux cas sont analogues en ceci que, selon l'article 10, 1<sup>er</sup> alinéa, et l'article 12, 3<sup>e</sup> alinéa, de l'ordonnance n° 41, les demandes de remise et de restitution des employeurs se rapportent toujours aux contributions du travailleur dues ou indues. Il n'y a aucun motif de traiter le travailleur différemment, dans la procédure de recours de l'employeur, selon qu'il s'agit d'une question de remise ou d'une question de restitution. Ceci d'autant moins que la bonne foi ne joue aucun rôle en matière de restitution, alors qu'en matière de remise elle exerce une influence décisive et permet d'apprécier le cas différemment suivant qu'on a affaire à l'employeur ou au travailleur. Pour éviter de créer une inégalité dans la procédure des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, la CSS se rallie à la conception exprimée par la CSG dans la décision mentionnée plus haut. Il suit de là que le travailleur a qualité pour recourir, en matière de restitution, lorsque l'employeur n'attaque pas lui-même la décision négative de la caisse. Il est d'ailleurs évident qu'il n'a cette qualité que pour ce qui touche la répétition des contributions du travailleur ; l'employeur n'ayant pas attaqué la décision rejetant sa demande de restitution, cette décision est entrée en force quant à lui et du même coup, quant aux contributions de l'employeur.

(N° 1570, en la cause P. H., du 14 octobre 1947.)

#### N° 766.

Les recours dirigés par l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, contre les décisions des caisses doivent être communiqués aux parties au litige de manière qu'elles puissent s'exprimer à leur sujet. Dans les cas où cette procédure n'a pas été observée, la CSS doit annuler les décisions des commissions d'arbitrage.

(N° 1558, en la cause L. B., du 9 septembre 1947.)

# Etat des fonds centraux de compensation des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain

(III<sup>e</sup> trimestre 1947.)

Au cours des mois de juillet, août et septembre 1947, les contributions des employeurs et des travailleurs *au fonds des allocations pour perte de salaire* se sont élevées à 84 188 191 fr. 06 et celles des pouvoirs publics (Confédération, cantons et communes) à 12 214 273 fr. 47. Durant la même période, les allocations pour perte de salaire ont atteint le montant de 4 185 635 fr. 22, les dépenses occasionnées par la création de possibilités de travail 3 286 503 fr. 80, les allocations de transfert aux travailleurs affectés à l'agriculture à titre extraordinaire 48 880 fr. 10, les allocations aux travailleurs agricoles 1 367 246 fr. 70 et les rentes de vieillesse et survivants 18 048 907 francs. Au 30 septembre 1947, le fonds central de compensation du régime perte de salaire s'élève à 204 303 910 fr. 49.

Les agriculteurs ont contribué au *fonds des allocations pour perte de gain*, groupe de l'*agriculture*, pour un montant de 3 170 035 fr. 49 et les pouvoirs publics pour 953 806 fr. 70. Les allocations pour perte de gain versées aux agriculteurs se sont élevées à 367 549 fr. 45, les allocations aux paysans de la montagne à 1 093 134 fr. 90 et les rentes aux vieillards et survivants à 1 804 890 fr. 75. Au 30 septembre 1947, le fonds central de compensation de l'agriculture s'élève à 1 714 580 fr. 23.

Les personnes exerçant une activité indépendante dans l'*industrie*, l'*artisanat et le commerce* ont payé 6 068 899 fr. 21 de contributions et les pouvoirs publics 1 214 188 fr. 41. Les allocations versées aux industriels, artisans et commerçants ont été de 236 939 fr. 63 et les rentes de vieillesse et survivants de 2 707 336 fr. 05. Le fonds central de compensation du régime perte de gain, groupe de l'industrie, artisanat et commerce s'élève à 12 803 706 fr. 08 à la fin de ce trimestre.

Au cours de ce III<sup>e</sup> trimestre de 1947, les *étudiants* ont reçu au total 89 715 fr. 40 d'allocations portées au compte des fonds centraux de la façon suivante : 53 829 fr. 20 à la charge du fonds des allocations pour perte de salaire et 17 943 fr. 10 à la charge de chacun des fonds des allocations pour perte de gain, groupe de l'agriculture et de l'industrie, artisanat et commerce. Ces mêmes fonds ont encaissé 28 600 francs de contributions, réparties de la façon suivante : 17 160 francs au fonds du régime pour perte de salaire et 5 720 francs à chacun des deux groupes précités du régime perte de gain.

Ensemble, les *trois fonds de compensation* présentent au 30 septembre 1947 un solde de 218 822 196 fr. 80.

# Petites informations

## Cours d'instruction pour les administrations fiscales cantonales.

L'office fédéral des assurances sociales a organisé le 25 novembre à Zurich, le 28 novembre à Lucerne et le 3 décembre 1947 à Lausanne des cours d'instruction régionaux à l'intention des administrations fiscales cantonales. Ces cours ont permis d'orienter les autorités compétentes en matière d'impôts sur les tâches qui leur incombent dans le cadre de l'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (détermination du revenu net provenant de l'exercice d'une activité indépendante). Les caisses cantonales de compensation et diverses caisses de compensation professionnelles ont été également invitées à participer à ces cours. A la suite des exposés présentés par des représentants de l'office fédéral des assurances sociales et par quelques fonctionnaires des autorités fiscales cantonales, une discussion nourrie s'est ouverte, au cours de laquelle, en particulier, la question de la collaboration entre les caisses de compensation et les autorités fiscales a été abordée. On a pu se rendre compte au cours de ces débats que les administrations fiscales aussi bien que les caisses de compensation se heurteront, au début, à certaines difficultés dans la détermination du revenu net provenant de l'exercice d'une activité indépendante, mais qu'elles pourront être surmontées, grâce à une bonne volonté réciproque. Cette dernière existe fort heureusement de part et d'autre, de telle sorte que les difficultés que l'on rencontrera seront certainement vaincues. Aussitôt que les premières expériences auront été faites et que l'on disposera, en particulier, des formules d'impôts adaptées aux besoins de l'assurance-vieillesse et survivants, il sera possible de déterminer d'une manière simple et rationnelle le revenu net en question. Mais ce ne sera évidemment possible que si la compréhension et l'entente constatées à l'occasion des cours d'instruction entre les caisses et les administrations fiscales subsistent.

\* \* \*

## Sous-commission de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants chargée d'examiner la question des frais d'administration.

La sous-commission, nommée par la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants et chargée d'examiner les problèmes soulevés par les frais d'administration, a tenu sa première séance le 5 décembre 1947, sous la présidence de M. K. Renold, conseiller national, et est arrivée aux conclusions suivantes :

1. La question des taux maximums pour les contributions aux frais d'administration prélevées sur les employeurs, les personnes de condition indépendante et les personnes n'exerçant aucune activité lucrative, selon l'article 157 du règlement d'exécution, est en étroite relation avec celle des subsides du fonds de compensation accordés aux caisses de compensation

(article 158 du règlement d'exécution) et c'est la raison pour laquelle il aurait été opportun de résoudre ces deux problèmes en même temps. En ce qui concerne les subsides du fonds de compensation, aucune décision ne peut être prise pour le moment, car il manque encore les données nécessaires sur les frais effectifs comme aussi sur la structure et l'étendue de la tâche de chaque caisse de compensation. D'autre part, les caisses doivent être orientées sans délai sur les taux maximums pour les contributions aux frais d'administration, qui doivent être prélevées dès le 1<sup>er</sup> janvier 1948 sur les employeurs, les personnes de condition indépendante et les personnes n'exerçant aucune activité lucrative. C'est pourquoi il est nécessaire de fixer dès maintenant les taux maximums pour 1948 et de se baser, à cet effet, sur les expériences faites dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, tout en tenant compte des modifications survenues dans l'organisation des caisses de compensation et des différences existant dans le domaine des cotisations.

2. Toutes les caisses de compensation calculeront les contributions aux frais d'administration des employeurs, des personnes de condition indépendante et des personnes n'exerçant aucune activité lucrative en pour-cent des cotisations, sinon le contrôle des taux maximums ne serait plus possible. Cette façon de procéder s'impose également du fait qu'il n'existe aucun autre critère valable en même temps pour les employeurs, les personnes de condition indépendante et celles qui n'exercent aucune activité lucrative.

3. En ce qui concerne le calcul des taux maximums, la sous-commission s'est mise d'accord sur les considérations suivantes :

- a) chaque caisse s'efforcera de sauvegarder une certaine uniformité dans le domaine de la détermination des taux maximums. Ce but ne pourra être atteint que si les taux maximums ne sont pas fixés trop hauts ;
- b) d'autre part, les taux maximums ne devront pas non plus être fixés trop bas pour l'année 1948. En effet, on courrait ainsi le risque de devoir constater, auprès de diverses caisses de compensation, des déficits importants dans le domaine des frais d'administration, ce qui entraînerait une augmentation, psychologiquement défavorable, des taux en 1949 et une trop forte demande de subsides de la part des caisses (selon article 158 du règlement d'exécution). Cette dernière conséquence serait de plus à l'origine soit d'une diminution des avances aux caisses qui ne peuvent absolument pas s'en passer, soit d'une charge trop considérable pour le fonds de compensation.

Sur la base de ces considérations, la sous-commission s'est exprimée à l'unanimité moins une voix en faveur de la détermination des taux maximums à 5 pour cent des cotisations. (Le membre de la sous-commission qui n'a pas accordé son suffrage désirait un taux maximum plus élevé). Il convient toutefois de laisser aux caisses de compensation la possibilité de demander une contribution mensuelle et fixe de 20 centimes aux employeurs, aux personnes de condition indépendante et à celles qui n'exercent aucune activité lucrative, dont le montant des cotisations n'atteint pas 4 francs par mois.

4. Selon l'article 158, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution, les subsides du fonds de compensation ne doivent être accordés qu'aux caisses de compensa-

tion qui, malgré une gestion rationnelle et nonobstant le recours aux taux maximums prévus à l'article 157, ne peuvent couvrir leurs frais d'administration au moyen des contributions prélevées sur les employeurs, les personnes de condition indépendante et les personnes n'exerçant aucune activité lucrative. La sous-commission estime toutefois que des subsides devraient aussi être accordés aux caisses de compensation qui demandent une contribution aux frais inférieure à 5 pour cent aux employeurs tenant eux-mêmes les comptes individuels de cotisations, car il y a intérêt à favoriser en ce qui concerne ces contributions, les employeurs qui diminuent pour une part sensible le travail des caisses.

En conséquence, la sous-commission est d'avis que les subsides du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants doivent être accordés aux caisses qui demandent aux employeurs tenant eux-mêmes les comptes individuels de cotisations, au moins le 3 pour cent, et à tous les autres employeurs, les personnes de condition indépendante et à celles qui n'exercent aucune activité le 5 pour cent du montant des cotisations à titre de contribution aux frais d'administration, pour autant que les autres conditions requises pour l'octroi de subsides soient remplies.

*Note de la rédaction :* La commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants a accepté les propositions de la sous-commission et les a transmises au département fédéral de l'économie publique. Ce dernier a édicté le 24 décembre 1947 une ordonnance à ce propos ; elle sera examinée dans le prochain numéro de la Revue.

\* \* \*

### Union des caisses de compensation professionnelles.

Les caisses de compensation professionnelles de l'assurance-vieillesse et survivants ont tenu une séance les 10 et 11 décembre 1947 dans la salle de l'Hôtel de Ville à Berne. Elles ont décidé de fonder une « Union des caisses de compensation professionnelles », dont elles ont désigné le président en la personne de M. E. Kury, de Bâle. Le comité a été formé de la manière suivante :

*Représentants des caisses de compensation de l'industrie, des banques et du commerce :*

M. Wenger, Zurich ;  
M. Scherler, Zurich ;  
M. Paroz, Bienne ;  
M. Wenzel, Zurich ;  
M. Pernet, Bâle.

*Représentants des caisses de compensation de l'artisanat :*

M. Fischer, Zurich ;  
M. Fassbind, Zurich ;  
M. Amsler, Winterthour ;  
M. Pête, Montreux ;  
M. Zbinden, Berne ;  
M. Willi, Berne ;  
M. Rüfli, Berne.

### *Représentants des caisses interprofessionnelles :*

M. Luchsinger, Aarau ;  
M. Amez-Droz, Neuchâtel ;  
M. Maire, Lausanne.

Le 11 décembre, quelques représentants de la section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales ont étudié les problèmes soulevés actuellement par l'application de la loi du 20 décembre 1946. A la suite des exposés ainsi présentés, une discussion s'est ouverte, au cours de laquelle on répondit à diverses questions et on entendit un appel du chef de la section de l'assurance-vieillesse et survivants en faveur d'une collaboration large et pleine de compréhension entre les différentes caisses de compensation.

\* \* \*

### **Conférence des caisses cantonales de compensation.**

Les représentants des caisses cantonales de compensation se sont réunis le 17 décembre 1947 à Olten, sous la présidence de M. Baur (Berne), pour entendre divers exposés présentés par des représentants de l'office fédéral des assurances sociales au sujet de problèmes actuels soulevés par l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants. Il ressortit de la discussion très nourrie qui suivit, que les caisses cantonales de compensation étaient extraordinairement surchargées de travail, mais qu'elles réussiraient tout de même à permettre à la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants d'entrer en vigueur sans accroc le 1<sup>er</sup> janvier 1948. On a en particulier insisté sur le fait que les rentes transitoires devaient être, dans n'importe quelles conditions, payées au cours du premier tiers du mois de janvier.

\* \* \*

### **Nouvelles concernant le personnel.**

Les caisses cantonales de compensation ont perdu à la fin de 1947 trois de leurs plus éminents directeurs. *M. Joss*, qui a présidé pendant quelques années le comité des caisses cantonales de compensation, a quitté la caisse de compensation du canton de Zurich, pour se consacrer de nouveau exclusivement à son activité d'avocat. Il a été remplacé par *M. Greiner*, jusqu'ici secrétaire de l'Union des associations suisses d'employés. *M. Walz*, membre du comité des experts pour les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, a quitté la caisse de compensation du canton de St-Gall pour la caisse de compensation professionnelle des médecins suisses. La caisse du canton de St-Gall sera dirigée dès le 1<sup>er</sup> février prochain par *M. Grawehr*, jusqu'ici président de la commune de Gossau (SG). Enfin, *M. Gallati* a remis la direction de la caisse cantonale de compensation de Glaris entre les mains de *M. Leuzinger*, qui était jusqu'à maintenant chef de l'office central pour l'assistance aux vieillards et aux survivants.

Au sein des caisses de compensation professionnelles également, diverses mutations doivent être signalées, mais elles n'étaient toutefois pas toutes connues de la rédaction au moment de l'impression de ce numéro. Nous publierons dans la prochaine Revue une liste des directeurs des caisses de compensation professionnelles.

\* \* \*

## L'équilibre financier de l'assurance-vieillesse et survivants.

L'office fédéral des assurances sociales publie sous ce titre son rapport sur les conséquences financières de la loi fédérale du 20 décembre 1946. Pour des raisons techniques, cet exposé qui porte la date du 7 juin 1947, n'a pu paraître qu'au début de cette année. On a tenté dans ce rapport d'étudier le côté financier de l'assurance-vieillesse et survivants, de manière à rester accessible également aux personnes ne jouissant pas d'une formation mathématique spéciale.

Dans l'introduction historique, on expose tout d'abord les raisons pour lesquelles des modifications ont été apportées aux estimations financières communiquées à l'époque dans le rapport de la commission fédérale des experts.

Le rapport proprement dit concernant les calculs relatifs à l'équilibre financier comprend les six chapitres suivants :

- I. Les bases démographiques.
- II. Les bases économiques.
- III. Le produit annuel des cotisations.
- IV. Les dépenses annuelles.
- V. Les budgets annuels et le bilan technique initial.
- VI. Les variations des bases de calcul.

En première annexe figure le rapport de la commission qui a été chargée par le chef du département fédéral de l'économie publique d'examiner les bases et les méthodes utilisées par l'office fédéral des assurances sociales.

La seconde annexe comprend trente tableaux numériques concernant les fonctions biométriques et économétriques auxiliaires, ainsi que les effectifs et les répercussions financières. Ces tableaux numériques sont d'ailleurs complétés par soixante-quatre tableaux qui sont insérés dans le texte même du rapport.

Dans la troisième annexe les diverses relations sont exposées à nouveau au moyen de trente-six représentations graphiques.

Ce rapport représente dans l'ensemble un volume de 187 pages (annexes comprises) et peut être obtenu, pour le prix de 9 francs, auprès de l'office central fédéral des imprimés et du matériel à Berne.

La traduction française sera vraisemblablement disponible dans le courant du mois de février 1948.



# Revue à l'intention des caisses de compensation

N° 2  
Février 1948

**Rédaction :** Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, Berne, tél. n° 61.  
Section de l'assurance-chômage et du soutien des militaires de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, Berne, tél. n° 61.

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

**Prix d'abonnement :** 12 francs par an ; le numéro : 1 fr. 20 ; le numéro double : 2 fr. 40.  
Paraît chaque mois.

## SOMMAIRE :

Mentalité bureaucratique ? (p. 45). — L'équilibre financier de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 47). — La liquidation du régime transitoire (p. 55). — Solution de transition, afin d'assurer l'aide aux militaires (p. 59). — L'assujettissement à l'assurance et l'obligation de payer des cotisations (p. 65). — L'obligation de payer des cotisations pour les femmes mariées exerçant une activité lucrative indépendante (p. 67). — Les allocations familiales et le salaire déterminant (p. 69). — La presse étrangère et la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (p. 72). — Règlement concernant l'administration du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 74). — Petites informations : Séance de clôture de la commission fédérale de surveillance en matière d'allocations pour perte de gain (p. 78). — Cinquantième séance de la commission d'experts pour les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain (p. 78). — Comité national d'action en faveur de l'initiative populaire du 25 juillet 1942 (p. 78). — Le salaire déterminant dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 79). — Le contentieux du régime transitoire (p. 79). — Législation relative à l'assurance-vieillesse et survivants (p. 79). — Paiement des rentes transitoires par les caisses professionnelles (p. 80). — Exécution de l'arrêté fédéral réglant le service d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne (p. 80).

## Mentalité bureaucratique ?

Dans le numéro de septembre 1947 de la Revue à l'intention des caisses de compensation (n° 9), nous lisons à la page 547 la phrase suivante : « Nous tenons à formuler expressément ici l'espoir que le passage du provisoire au définitif n'aura pas de répercussion sur la mentalité des fonctionnaires des caisses ; en d'autres termes, nous souhaitons que l'esprit heureusement si peu bureaucratique qui a généralement régné jusqu'ici dans les caisses ne cède pas progressivement la place à une mentalité toute contraire. » Cet appel a été entendu ; on peut constater avec satisfaction que l'on s'est efforcé sérieusement et presque partout d'adopter des solutions aussi peu bureaucratiques que possible.

Toutefois on a usé et abusé de cette expression « bureaucratie » à tel point qu'on ne lui accorde plus toujours maintenant le même sens. A l'occasion de la préparation de l'assurance-vieillesse et survivants on a en effet observé, ici ou là, une tendance à écarter, comme « bureaucratique », ce qui ne convenait pas à l'un ou à l'autre. C'est ainsi que l'on a reproché à plusieurs reprises à l'office fédéral des assurances sociales de faire preuve d'une mentalité bureaucratique, parce qu'il a maintenu fermement des

prescriptions légales claires mais contraires aux vœux des intéressés. On ne peut pas parler de bureaucratie dans ce domaine, car l'office qui doit veiller « à l'application uniforme des prescriptions légales sur tout le territoire de la Confédération » (cf. article 72 de la loi du 20 décembre 1946) n'a pas à examiner, là où ces prescriptions légales sont claires, s'il veut les appliquer ou les écarter. L'article 64 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants prescrit par exemple avec une précision absolue que *tous* les employeurs et les personnes exerçant une activité lucrative indépendante qui sont membres d'une association fondatrice sont affiliés aux caisses de compensation professionnelles et que tous les employeurs et les personnes de profession indépendante qui ne sont pas membres d'une association fondatrice sont affiliés aux caisses de compensation cantonales ; si on demande à l'office fédéral des assurances sociales de consentir à ce que les personnes qui ne sont pas membres d'une association soient affiliées à une caisse professionnelle ou que celles qui sont membres d'une association soient affiliées à une caisse cantonale, il n'est pas question pour cet office de renoncer à une mentalité bureaucratique, mais bien plutôt de remplir son devoir. Le même raisonnement est évidemment applicable aux caisses de compensation elles-mêmes, qui manqueraient gravement au devoir qui leur incombe en tant qu'établissements de droit public de l'assurance-vieillesse et survivants si elles ne s'en tiennent pas aux prescriptions légales. Ce n'est pas non plus indubitablement la preuve d'une mentalité bureaucratique si l'office fédéral des assurances sociales prend une position contraire à celle que souhaiterait une caisse de compensation, en précisant l'une ou l'autre des nombreuses prescriptions susceptibles de plusieurs interprétations. Si, par exemple, le même office tient à ce que l'on utilise le moins possible, en vue de décharger les employeurs, des formules de relevé de compte spéciales et au contraire à ce que l'on emploie surtout les cartes de cotisations et les attestations annuelles, et ceci malgré l'avis d'une caisse qui préférerait combler ses membres en leur remettant des formules de relevé de compte mensuelles, ce n'est certainement pas par goût pour la bureaucratie. C'est également le cas si, pour un canton ou une association qui veut confier à une caisse de compensation les affaires d'une caisse d'allocations familiales, on consent à modifier les prescriptions relatives aux caisses d'allocations familiales de telle façon que la tâche de la caisse de compensation ne soit pas démesurément compliquée par la reprise des affaires de la caisse d'allocations familiales.

Dans de nombreux cas on peut avoir en toute bonne foi des opinions différentes sur l'interprétation d'une prescription ou sur l'utilité d'une réglementation. L'office fédéral des assurances sociales, qui est chargé — nous le répétons — de veiller à l'application uniforme des prescriptions légales sur tout le territoire de la Confédération, ne peut naturellement pas laisser à chaque caisse la possibilité d'entreprendre tout ce qu'elle croit être justifié. Cela ne veut pas dire qu'il ne doit pas être tenu compte, dans

la mesure du possible, des avis de chaque caisse ou qu'il faille rejeter tout ce que les caisses proposent. Une certaine élasticité est indispensable si l'on veut appliquer simplement et sans bureaucratie inutile la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. La loi, la volonté du législateur, le but de l'assurance-vieillesse et survivants et les intérêts généraux imposent toutefois certaines limites à la diversité des interprétations possibles et ces limites ne doivent pas être dépassées, même si l'on veut fuir tout esprit bureaucratique.

## L'équilibre financier de l'assurance-vieillesse et survivants

Une « petite information » qui a paru dans la Revue de janvier, a annoncé la publication du rapport de l'office fédéral des assurances sociales sur l'équilibre financier de l'assurance-vieillesse et survivants. Ce rapport avait déjà été rendu public en juin de l'année dernière et il avait été alors présenté sous la forme d'une brochure multigraphiée (cf. Revue 1947, p. 501 à 506). Toutefois, l'édition imprimée et définitive qui vient de sortir de presse a été notablement améliorée et complétée. Quoique nécessairement technique, cette étude a toutefois été conçue de telle manière qu'elle reste à la portée non pas uniquement des actuaires, mais aussi de toutes les personnes qui sont curieuses de connaître dans quelle mesure et comment il a été possible de préparer l'équilibre financier de l'assurance-vieillesse et survivants.

L'exposé que présente ainsi l'office fédéral des assurances sociales a été conçu selon un plan simple et qui était en quelque sorte dicté par la nature même du problème à résoudre. Il s'agissait, au fond, d'élaborer un vaste budget, à longue échéance, et d'examiner s'il était précisément équilibré ou non. Or, pour procéder à un examen de ce genre, un ordre logique des opérations s'imposait. C'est celui qu'adoptera, par exemple, un père de famille qui se préoccupe, au début de l'année, d'établir un budget pour lui et les siens. Il cherchera tout d'abord à fixer et à apprécier les éléments qui sont à la base de son bilan : le nombre des membres de sa famille, la situation financière de la petite communauté dont il est le chef. Puis il essayera d'estimer les montants auxquels s'élèveront ses recettes et ses dépenses, pour conclure en se demandant quelles répercussions auront sur son budget les modifications plus ou moins considérables et toujours possibles des diverses recettes et dépenses qu'il a envisagées. Le plan du rapport qui nous occupe reflète exactement cet ordre-là. En effet, le premier chapitre est consacré à l'étude des bases démographiques et le second aux bases économiques. On a tenté ensuite d'évaluer à combien s'élèveront

les divers produits annuels des cotisations puis, dans le quatrième chapitre, d'estimer le montant des dépenses de l'assurance. On est arrivé ainsi à établir les budgets annuels dont l'ensemble constitue un vaste premier bilan technique. Enfin, il a été possible d'examiner quelles seraient, sur ce premier bilan, les répercussions des variations éventuelles des bases de calcul.

\* \* \*

En abordant le rapport technique sur l'équilibre financier de l'assurance-vieillesse et survivants, il faut avoir constamment à l'esprit une ou deux données élémentaires, qu'il n'est peut-être pas inutile de mentionner ici. La loi fédérale du 20 décembre 1946 a institué une assurance nationale obligatoire, qui s'étend par conséquent à l'ensemble de la population. Les ressources de cette assurance sont constituées essentiellement par les cotisations des assurés et les contributions des pouvoirs publics, les dépenses par les rentes et les frais d'administration. Les recettes et les charges annuelles dépendent par conséquent pour leur plus grande part des effectifs des cotisants et des bénéficiaires de rente. Il était nécessaire en premier lieu de déterminer quels seraient ces effectifs au 1<sup>er</sup> janvier 1948 et de chercher à préciser les limites entre lesquelles ils évolueraient à l'avenir. Il s'agissait donc d'établir l'effectif de la population de résidence en Suisse au moment de l'entrée en vigueur de l'assurance, d'étudier sa structure selon l'âge et le sexe, ainsi que l'état civil et la nationalité, et enfin de se faire une idée de l'évolution future de cet effectif et de cette structure. C'est en cela que consiste l'étude de *l'élément démographique des calculs*.

Pour estimer *l'effectif de la population au 1<sup>er</sup> janvier 1948*, on a utilisé la méthode dite de la statistique progressive. Cette méthode consiste à enregistrer régulièrement les naissances et les décès, ce qui permet, en tenant également compte dans une certaine mesure des Suisses qui rentrent au pays et de ceux qui émigrent, de connaître le développement de la population depuis le dernier recensement (effectué en Suisse en 1941).

On aborde un terrain déjà beaucoup moins ferme dès que l'on veut étudier *l'évolution future* de cette population, car l'on en est obligatoirement réduit à des hypothèses. Remarquons tout d'abord qu'il a été nécessaire d'admettre, comme c'est toujours le cas d'ailleurs pour des estimations de ce genre, que l'ensemble de la population se renouvelle seulement par les naissances et que les extinctions sont dues uniquement aux décès, le nombre des personnes qui viennent résider en Suisse étant compensé pour chaque classe d'âge par le nombre de celles qui quittent le pays.

Si on laisse de côté les facteurs d'ordre psychologique, le renouvellement de la population par les naissances dépend, d'une part du nombre des femmes mariées en âge de fécondité et d'autre part de la conjoncture économique. Au moyen de calculs relativement simples, il a été possible de déterminer quel pourrait être approximativement le nombre des nais-

sances légitimes entre 1948 et 1958 ; en tenant compte encore des naissances illégitimes et en supposant que la natalité continuerait à décroître régulièrement, on est arrivé au chiffre de 75 000 naissances pour 1958, qui a été maintenu constant à partir de cette date.

En ce qui concerne les décès, on a élaboré deux tables de mortalité, l'une pour les hommes et l'autre pour les femmes. Ces tables permettent de connaître, à un âge déterminé, le nombre de survivants d'un effectif initial donné (10 000 ou 100 000 personnes). Les tables de mortalité utilisées par l'office fédéral des assurances sociales (ordres de survie AVS 1948) ont été extrapolées, c'est-à-dire qu'elles se rapportent à la mortalité future de la population, tout en tenant compte de la diminution plus ou moins forte de cette mortalité. Comme pour les naissances et tous les autres éléments de calcul, on a choisi pour la mortalité une hypothèse moyenne, en partant de l'idée que le nombre de survivants d'un groupe de 100 000 nouveau-nés augmenterait, dans un proche avenir, de la même manière que pendant les vingt dernières années.

En se basant sur ces tables de mortalité, il est possible de calculer la probabilité pour un homme d'âge  $x$  d'atteindre l'âge  $x + n$ . Si l'on reporte cette probabilité de survie à l'effectif de la génération initiale au 1<sup>er</sup> janvier 1948 et au nombre de naissances prévu après cette date, on peut déterminer *l'évolution de la population dès 1948* jusqu'à un état appelé « état stationnaire » (vers l'an 2050) ; à ce moment-là toute la population sera pratiquement née après 1958, date à partir de laquelle on a admis un nombre constant de naissances.

\* \* \*

Nous ne nous sommes occupés jusqu'à maintenant que d'effectifs globaux, que l'on pourrait qualifier en quelque sorte d'effectifs bruts, c'est-à-dire qu'ils seraient utiles pour n'importe quelle assurance nationale obligatoire. Il faut maintenant appliquer à ces effectifs les dispositions de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants. Nous abordons alors *l'élément économique* du problème qui est étudié dans le second chapitre du rapport sur les calculs relatifs à l'équilibre financier.

Pour comprendre plus aisément ce chapitre consacré aux bases économiques, il est nécessaire de saisir clairement une ou deux idées essentielles. Considérons ici séparément le domaine des cotisations et celui des rentes, en ne perdant pas de vue que l'étude de ces bases doit nous permettre d'établir quelles seront les recettes et les dépenses du budget à longue échéance que nous cherchons à équilibrer.

En ce qui concerne les cotisations, nous nous bornerons à présenter deux notions capitales : l'échelle des salaires et l'unité cotisante. Si nous supposons que la population est répartie économiquement d'une manière normale, on admettra aisément qu'une personne âgée de 40 ans, par exemple, a un revenu de travail plus grand que celle de 20 ans.

C'est la raison pour laquelle un individu âgé de 40 ans représente en quelque sorte une plus grande valeur pour les recettes de l'assurance que celui qui n'a que 20 ans. Si, maintenant, nous représentons par le chiffre 1 le revenu moyen d'un homme âgé de 20 ans, ce chiffre croîtrait chaque année et pendant 20 ans de 0,03, de telle sorte que la valeur du revenu d'un homme de 40 ans peut alors s'exprimer par 1,6, chiffre qui reste le même jusqu'à l'âge de 65 ans. Pour les femmes, l'échelle ainsi obtenue augmentera également à partir de 1 jusqu'à la valeur de 1,4 pour une femme de 40 ans. Cette échelle, différente pour les hommes et les femmes, est précisément ce que l'on a appelé *l'échelle s des salaires*. Or, comme les cotisations sont toujours proportionnelles au revenu, l'échelle des salaires est identique à l'échelle s des cotisations. En prenant donc pour unité la cotisation d'un homme de 20 ans, on peut affirmer que la cotisation d'un homme de 40 ans sera 1,6 fois plus grande. En partant de la structure d'âge des personnes astreintes à payer des cotisations (répartition des cotisants selon l'âge) et toujours à l'aide de l'échelle s, on pourra alors déterminer le nombre *des unités cotisantes*. Si l'on divise ensuite le produit annuel des cotisations par ce nombre on obtiendra la valeur de l'unité cotisante, qui représente donc la valeur moyenne des cotisations annuelles versées par les hommes de 20 ans. Sa valeur est différente pour une femme. Il faut ici bien prendre garde de ne pas confondre *le nombre* des unités cotisantes et *la valeur* de ces unités. C'est une distinction capitale. *Pour une conjoncture économique déterminée* (nous reviendrons un peu plus loin sur les hypothèses relatives à la conjoncture) *la valeur de l'unité cotisante ne varie pas au cours des années, tandis que le nombre de ces unités est un élément susceptible de changement*. Remarquons enfin qu'il est important de pouvoir déterminer le nombre des unités cotisantes, car la recette future sera normalement proportionnelle à ce chiffre et non pas au nombre des personnes astreintes à payer des cotisations.

Abordons maintenant le domaine *des rentes*. Si l'on connaît le nombre des bénéficiaires de rente pour chaque année de l'assurance et si l'on peut déterminer la valeur moyenne des rentes correspondantes, il suffira de multiplier l'un par l'autre pour se faire une idée assez précise des dépenses qui incombent annuellement à l'assurance. Laissons pour le moment de côté les rentes transitoires. Le nombre des bénéficiaires de rente nous est donné par l'étude des bases démographiques. Vu le système prévu par la loi, pour déterminer la valeur moyenne des rentes ordinaires il est nécessaire de connaître d'abord la valeur moyenne des cotisations pour tous les bénéficiaires d'un même âge. Il existe une formule assez simple qui permet de calculer cette valeur moyenne (valeur moyenne des cotisations annuelles moyennes = valeur de l'unité cotisante multipliée par la moyenne des indices de l'échelle s). Mais pour calculer la valeur moyenne des rentes ordinaires, il ne suffit pas de connaître la valeur moyenne des cotisations annuelles moyennes. Ce serait en particulier une grave erreur de déduire

la rente moyenne directement du barème des rentes. Il faut connaître encore la manière dont se répartissent les ayants droit d'un même âge en fonction des intervalles de cotisations annuelles moyennes (les cotisations annuelles moyennes ont été réparties en intervalles, par tranches de 10 francs qui représentent l'unité d'intervalle). Ce n'est qu'une fois cette distribution connue, qu'il est possible de calculer les rentes moyennes à partir des cotisations annuelles moyennes.

\* \* \*

L'étude des bases démographiques et des bases économiques permet ensuite d'émettre quelques hypothèses vraisemblables en ce qui concerne l'évolution du *produit des cotisations*.

Nous avons déjà parlé plus haut des variantes relatives à la conjoncture économique. L'office fédéral des assurances sociales a admis en effet trois variantes à ce propos : selon la variante A (prévisions optimistes) une contribution générale de 4 pour cent sur tous les revenus provenant d'une activité lucrative fournirait, en 1948, 380 millions de francs ; selon la variante B (prévisions moyennes) cette somme s'élèverait à 340 millions et selon la variante C (prévisions pessimistes) à 300 millions de francs.

Pour pouvoir procéder, avec quelque vraisemblance, à des estimations relatives au produit annuel futur des cotisations, il a été nécessaire de s'appuyer sur une base concrète, en l'occurrence l'évolution de la conjoncture de 1914 à 1947. Cela fait, on a apprécié les recettes futures provenant des cotisations en se souvenant que ces recettes étaient proportionnelles au nombre des unités de cotisation, dont la valeur, rappelons-le, reste constante pour une conjoncture économique donnée (variante A, B ou C). Mais il convient de tenir compte du fait que des cotisations ne seront pas prélevées sur tous les revenus : les personnes nées avant le 1<sup>er</sup> juillet 1883 sont dispensées du paiement des cotisations et les personnes de conditions indépendantes, dont le revenu annuel est inférieur à 3600 francs, payeront moins du 4 pour cent.

Les chiffres relatifs à la recette probable provenant des cotisations, de 1948 jusqu'à l'état stationnaire, ont été relevés dans un tableau (n° 25) publié dans le second appendice du rapport.

\* \* \*

L'étude des bases démographiques et économiques permet aussi d'aborder les calculs qui vont rendre possible l'évaluation approximative des *dépenses annuelles* de l'assurance.

Nous avons déjà relevé comment on pouvait déterminer la charge que représente le versement des rentes en multipliant le nombre de bénéficiaires d'une rente déterminée par la valeur moyenne de cette rente. Il

faut donc tout d'abord répartir l'effectif total des bénéficiaires selon les divers genres de rentes. Cette distribution nécessite d'assez longs calculs qui sont exposés dans la première partie du quatrième chapitre du rapport. C'est ainsi que l'on distinguera tout d'abord les bénéficiaires de rente de vieillesse et les ayants droit à une rente de survivants.

La première catégorie sera ensuite examinée, hommes et femmes séparément, selon les trois points de vue suivants : 1° rente de vieillesse simple ou rente de vieillesse pour couple ? ; 2° quelle est la durée de la période pendant laquelle les cotisations ont été versées ? ; 3° quel est le montant de la cotisation annuelle moyenne ? Puis la distribution sera poussée plus avant encore. On distinguera parmi les hommes qui peuvent prétendre à une rente de vieillesse les trois groupes suivants : a) les bénéficiaires de rente de vieillesse pour couple ; b) les veufs qui ont droit à une rente de vieillesse simple et qui touchaient avant le décès de leur conjointe une rente de vieillesse pour couple ; c) tous les ayants droit masculins à une rente de vieillesse simple, qui sont célibataires ou divorcés, ainsi que les mariés et les veufs qui n'entrent pas dans les deux catégories a) et b). Parmi les femmes qui ont droit à une rente de vieillesse on distinguera également : a) les veuves ; b) les femmes célibataires et divorcées ainsi que les femmes mariées qui ont un droit personnel à une rente ; c) les femmes mariées qui n'ont aucun droit personnel. Les tableaux n<sup>os</sup> 19 et 20 du second appendice du rapport donnent une récapitulation de tous les effectifs de bénéficiaires de rente de vieillesse répartis selon les personnes, les cas et les générations de cotisants. Il sera procédé de même à une distribution des bénéficiaires de rente de survivants.

Les effectifs qui entrent en considération pour le droit aux rentes ordinaires sont maintenant connus, ainsi que la répartition de l'effectif total selon les diverses sortes de rentes. Si l'on multiplie chaque effectif partiel par la valeur moyenne des rentes correspondantes et si l'on additionne les différents produits partiels, on obtient *les dépenses annuelles dues au versement des rentes ordinaires*.

Un mot encore en ce qui concerne les dépenses occasionnées par *les rentes transitoires*. Le même principe général a été utilisé. Il est possible de déterminer les effectifs des ayants droit pour chaque région (urbaine, mi-urbaine, rurale), et les valeurs moyennes des rentes ; le produit des divers effectifs par la rente moyenne correspondante donne le montant des dépenses annuelles dues aux rentes transitoires.

L'ensemble des calculs que nous avons très brièvement présentés ci-dessus permettent de connaître quelles seront probablement *les dépenses totales pour chaque année de l'assurance*.

\* \* \*

Nous sommes arrivés au problème essentiel : après avoir estimé les recettes provenant des cotisations et les dépenses occasionnées par le ver-

sement des rentes ordinaires et transitoires, on peut maintenant confronter l'actif et le passif en établissant *des budgets annuels, dont l'ensemble formera le bilan technique initial*, qui doit précisément présenter un équilibre durable.

Nous n'avons examiné jusqu'ici qu'une partie des recettes annuelles de l'assurance, les cotisations. Il faut y ajouter *les contributions des pouvoirs publics*. Il s'agit là d'une recette fixe, indépendante de la conjoncture économique, qui augmentera avec le temps : 160 millions de 1948 à 1967, 280 millions de 1968 à 1977 et 350 millions dès 1978. La couverture fiscale de ces contributions est un problème de politique financière qui n'a pas sa place dans un exposé technique et que le rapport de l'office fédéral des assurances sociales laisse de côté.

*Les budgets annuels* de l'assurance se bouclent pour les premières années par un fort solde actif, qui doit servir à constituer le fonds de compensation, qui permettra à son tour de combler les déficits futurs éventuels.

Comme les recettes et les dépenses ont été estimées pour chaque année de l'assurance, il suffit d'escompter ces sommes au 1<sup>er</sup> janvier 1948 pour obtenir *le bilan technique initial*. Ce bilan, basé sur la variante moyenne relative à la conjoncture (variante B), est représenté aux tableaux n<sup>os</sup> 26 et 27 du second appendice de l'exposé. Si l'on examine le rapport entre les contributions des pouvoirs publics et les dépenses globales de l'assurance on remarquera que les dispositions de l'article 34 quater, 5<sup>e</sup> alinéa, de la constitution fédérale (les contributions de la Confédération et des cantons ne doivent pas excéder en tout la moitié des dépenses totales de l'assurance) sont scrupuleusement observées.

\* \* \*

Pour terminer, il ne reste plus qu'à examiner *les variations des bases de calcul* et leurs répercussions sur le bilan technique initial. Les éléments démographiques et économiques étant essentiellement variables, il peut sembler impossible de prévoir, d'une manière certaine et pour une période relativement longue, leur évolution. C'est la raison pour laquelle il n'y a en définitive qu'un moyen qui permette d'étudier les effets de ces variations sur les bases de calcul, soit celui qui consiste à effectuer ces calculs sur la base d'une hypothèse constante, puis de les reprendre à l'aide d'autres suppositions. Les éléments de base resteront donc invariables pour une série de calculs déterminée, mais ils seront pris en considération de telle façon qu'ils aient sur les estimations un effet durable soit favorable, soit défavorable. On en arrive ainsi à fixer une limite supérieure et une limite inférieure et pour autant qu'aucun événement extraordinaire ne se produise les chiffres que nous fournira la réalité resteront à l'intérieur de ce cadre.

Pour chacune des principales bases de calcul, *trois hypothèses* ont été émises, soit une hypothèse favorable basée sur une interprétation optimiste

des pronostics actuels, une hypothèse défavorable et une moyenne. Voici un aperçu général de ces hypothèses :

	<i>Variante A</i>	<i>Variante B</i>	<i>Variante C</i>
Nombre annuel des naissances . . . . .	90 000	75 000	60 000
Mortalité selon table . . . . .	1939/44	AVS 1948	AVS 1948/68
Conjoncture : montant annuel des cotisations en millions de francs	380	340	300
Taux d'intérêt . . . . .	3 ½ %	3 %	2 ½ %

Après avoir examiné l'influence, sur le bilan technique, des variations du nombre annuel des naissances, de la mortalité, de la conjoncture et du taux d'intérêt, l'office fédéral des assurances sociales conclut qu'en aucun cas les résultats ne peuvent être considérés comme inquiétants pour l'équilibre financier de l'assurance. Même si l'on s'en tient à une combinaison relativement défavorable des bases de calcul, un budget équilibré est certain au moins jusqu'en l'an 2028. La commission des experts chargée de l'examen des bases de calcul a confirmé cette constatation en écrivant le 18 juin 1947 au chef du département de l'économie publique : « Les calculs actuariels relatifs à l'assurance-vieillesse et survivants entrepris par l'office fédéral des assurances sociales reposent sur des données statistiques incontestées et sur des hypothèses plausibles. Elles ont permis d'établir différents bilans techniques qui portent non seulement sur quelques années, mais sur toute l'évolution de l'assurance. Nous partageons l'opinion que le développement futur de l'assurance-vieillesse et survivants se maintiendra dans le cadre que tracent ces bilans, à la condition qu'aucun événement extraordinaire ne vienne apporter de profondes modifications dans les données fondamentales ». Cette commission s'exprime ailleurs comme suit : « Avec satisfaction, nous avons pu constater que les recherches sur les variations des bases de calcul aboutissent à une remarquable stabilité de l'édifice financier de l'assurance-vieillesse et survivants. »

\* \* \*

Nous reviendrons prochainement dans la Revue sur ce problème de l'équilibre financier, que les considérations qui précèdent se bornent à présenter. Quelques articles examineront ultérieurement et plus en détail l'une ou l'autre des questions soulevées dans le rapport de l'office fédéral des assurances sociales.

## La liquidation du régime transitoire

Le Conseil fédéral a pris le 29 décembre 1947 un arrêté relatif à la liquidation du régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants. Si l'assurance proprement dite allait bien remplacer automatiquement le régime transitoire, rendant ainsi superflue une prorogation de l'arrêté du 9 octobre 1945 instituant ce régime, il n'en demeurerait en effet pas moins qu'un certain nombre de cas concernant le régime transitoire ne pouvaient encore être définitivement réglés à cette date. Il suffit de penser aux réclamations de rentes non touchées, aux restitutions de montants indûment perçus et aux causes en suspens devant les autorités de recours. Quelle serait alors, à cet égard, la situation des intéressés ?

Le droit positif suisse ne pose aucune règle permettant de dire de manière toute générale si, à l'échéance ou lors de l'abrogation d'une disposition légale de droit public, les droits et obligations qui ont pris naissance sous l'empire de cette disposition subsistent intégralement ou non. Force est donc de régler expressément ce point dans chaque cas d'espèce, en faisant appel à tous les motifs, d'ordre non seulement juridique mais aussi social ou politique, dont doit s'inspirer un législateur.

\* \* \*

La première question qui se présente est celle de la *réclamation des rentes non touchées*. Selon l'article 20 de l'arrêté du 9 octobre 1945 instituant le régime transitoire et des prescriptions déclarées applicables par analogie, celui qui n'a pas touché une rente à laquelle il avait droit ou n'a touché qu'une rente trop faible peut réclamer après coup les montants non versés ; ce droit se prescrit, pour chaque versement mensuel de rente, par un an à compter de la fin du mois pour lequel une rente était due. Cette possibilité de réclamer une rente du régime transitoire subsistait-elle postérieurement au 31 décembre 1947 ? Il est possible de soutenir, du point de vue juridique, aussi bien le maintien que l'exclusion de ce droit. Mais un argument d'ordre social est déterminant :

L'article 7, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'ordonnance d'exécution du 9 novembre 1945 en matière de régime transitoire prévoyait en effet que la rente devait être calculée sur la base du revenu de l'année courante, si le requérant rendait vraisemblable que son revenu serait, durant cette période, notablement inférieur au revenu de l'année précédente ou si, à l'expiration de cette période, il pouvait faire la preuve que son revenu avait été notablement inférieur. Or dans de nombreux cas, une caisse de compensation a estimé au début ou au cours de 1947 qu'une diminution notable du revenu

n'avait pas été rendue suffisamment vraisemblable, et a renvoyé le requérant à réclamer rétroactivement sa rente en fin d'année s'il pouvait alors apporter la preuve de ses dires. Si toute réclamation de rente était exclue dès le 1<sup>er</sup> janvier 1948, il y aurait ainsi des requérants qui, après avoir suivi les ordres de la caisse de compensation, se verraient refuser la possibilité de réclamer la rente à laquelle ils peuvent maintenant prouver avoir eu droit.

Le Conseil fédéral, considérant que ces requérants méritaient d'être protégés, a donc confirmé la possibilité de réclamer rétroactivement les rentes du régime transitoire, postérieurement au 31 décembre 1947, dans la même mesure que par le passé (ACF, art. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al.). Grâce à cette réglementation extrêmement large, et qui sauvegarde intégralement les droits des requérants, un intéressé pourra ainsi, en janvier 1948, demander la rente du régime transitoire à laquelle il aurait eu droit pour toute l'année 1947 ; en avril 1948 par exemple, il pourra encore réclamer les rentes du 1<sup>er</sup> avril au 31 décembre 1947, et en décembre 1948, la rente de décembre 1947.

\* \* \*

A l'égard de la *restitution des rentes touchées sans droit*, deux attitudes extrêmes sont possibles : renoncer à toute restitution dès le 1<sup>er</sup> janvier 1948, ou maintenir au contraire intégralement l'obligation de restituer même après cette date. Mais aucune de ces solutions ne peut donner satisfaction. Si la première serait favorable du point de vue administratif, elle aboutirait à des injustices flagrantes en défavorisant ceux qui se sont efforcés de rembourser leur dette le plus rapidement possible, ainsi que de manière générale les personnes qui dépendent des caisses de compensation ayant travaillé avec le plus de rapidité. Maintenir intégralement l'obligation de restituer serait en revanche équitable et conforme au sens de l'honnêteté la plus absolue ; mais l'inconvénient en serait de faire durer au delà de toute limite admissible certains cas de restitution de rentes du régime transitoire.

L'arrêté du 29 décembre 1947 a donc adopté une solution qui maintient en principe l'obligation de restituer dans la même mesure que jusqu'ici (ACF, art. 1<sup>er</sup>, 1<sup>er</sup> al.), tout en prévoyant certaines atténuations destinées d'une part à se rapprocher de la réglementation de l'assurance elle-même, d'autre part à hâter la liquidation définitive des cas du régime transitoire.

C'est ainsi qu'aucun ordre de restitution ne pourra plus être donné postérieurement au 30 juin 1948 (ACF, art. 1<sup>er</sup>, 3<sup>e</sup> al.). La situation matérielle et personnelle des anciens bénéficiaires de rentes du régime transitoire devant dans tous les cas être soumise à nouvel examen jusqu'à cette date, en vertu de l'article 217, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 31 octobre 1947,

toute garantie est ainsi donnée que les dossiers seront revus avec une attention suffisante pour permettre de classer les rares cas de restitution qui pourraient éventuellement se révéler plus tard et de mettre ainsi un terme rapproché et définitif aux ordres de restitution.

Les ordres de restitution seront en outre peu nombreux à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1948. Car pour éviter des traitements différentiels, l'article 217, 4<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution a été déclaré applicable par analogie dès cette date (ACF, art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> al.). Seul sera donc tenu à restitution celui qui « a fourni intentionnellement des indications fausses ou intentionnellement enfreint l'obligation d'annoncer un changement dans sa situation ».

\* \* \*

La restitution des rentes du régime transitoire indûment touchées souève une question annexe de grande portée pratique, celle de la *compensation des montants à restituer avec des rentes éventuelles de l'assurance-vieillesse et survivants*. Le régime transitoire représentant en quelque sorte une « mise en vigueur avant terme » du système des rentes transitoires de l'assurance proprement dite, cette compensation est de toute évidence possible conformément à l'article 20 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946. Elle paraît d'autre part indispensable du point de vue social et moral. Aussi l'arrêté du 29 décembre 1947 a-t-il expressément ordonné la compensation (ACF, art. 1<sup>er</sup>, 4<sup>e</sup> al.).

Mais les rentes versées en 1948 seront toutes des rentes transitoires, dépendant des conditions de revenu et de fortune des intéressés. Or il serait choquant de ne faire pendant un certain temps aucun paiement quelconque au bénéficiaire d'une telle rente, car il pourrait ainsi tomber dans la misère la plus noire. Cette conception, qui avait amené à n'admettre la compensation, en matière de régime transitoire, que pour un quart au maximum des versements mensuels, garde toute sa valeur en l'espèce. En règle générale, seul un quart au plus du montant mensuel des rentes transitoires de l'assurance-vieillesse et survivants pourra donc être compensé avec des montants à restituer.

\* \* \*

Il faut savoir par ailleurs quelle sera la *caisse de compensation compétente* pour appliquer ces mesures à l'égard des particuliers. La première idée serait de laisser ce soin aux caisses qui jusqu'ici s'occupaient de ces cas. Mais l'article 124 du règlement d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 31 octobre 1947, attribue en principe la compétence de servir les rentes transitoires aux seules caisses de compensation cantonales ; d'autre part bon nombre de caisses de compensation professionnelles, qui peuvent continuer à servir ces rentes aux personnes auxquelles elles versaient jusqu'ici une rente du régime transitoire, ont renoncé à cette faculté. Dans bien des cas, la compétence a donc passé

à une autre caisse. Il se justifie d'autant moins de laisser le soin de régler définitivement tous les cas du régime transitoire aux caisses qui s'en chargeaient jusqu'ici, que les dossiers ont été transmis pour la plupart à la nouvelle caisse pour qu'elle puisse servir les rentes de l'assurance, et que la compensation des montants à restituer avec les rentes s'en trouverait sinon compromise du moins rendue plus difficile.

La seule solution administrativement simple était donc que la caisse de compensation compétente pour traiter un cas dans l'assurance-vieillesse et survivants en vertu de l'article 124 du règlement d'exécution précité, s'occupe simultanément de toutes les questions relatives au régime transitoire que ce cas peut soulever (ACF, art. 2).

\* \* \*

En matière de *recours*, la situation est quelque peu différente. Laisser trancher tous les cas du régime transitoire par les commissions de recours instituées sous l'empire de ce régime exigerait parfois l'ouverture de deux actions séparées, lorsqu'un même cas concerne tant le régime transitoire que l'assurance. Transmettre en revanche l'ensemble des cas aux nouvelles autorités de recours de l'assurance-vieillesse et survivants pourrait obliger une nouvelle autorité de recours à étudier un cas particulier déjà connu de l'ancienne commission.

Mais la solution est simple dès que l'on prend le critère de la caisse de compensation compétente : tous les recours dirigés contre des décisions prises par l'« ancienne » caisse de compensation, et qui ne peuvent donc concerner que des questions relatives au régime transitoire, seront tranchés par les commissions de recours créées sous l'empire de ce régime ; en revanche, tous les recours dirigés contre des décisions prises par la « nouvelle » caisse de compensation, et où une question relative à l'assurance même pourra se poser, seront tranchés par les autorités de recours compétentes en matière d'assurance-vieillesse et survivants (ACF, art. 3).

Afin d'assurer l'exécution de la décision prise par l'autorité de recours, il importe en outre que la « nouvelle » caisse de compensation soit subrogée à l'« ancienne » dès le 1<sup>er</sup> janvier 1948 (ACF, art. 3, 4<sup>e</sup> al.).

\* \* \*

Ainsi l'arrêté du Conseil fédéral du 29 décembre 1947 relatif à la liquidation du régime transitoire sauvegarde intégralement les droits des intéressés, maintient leurs obligations dans toute la mesure exigée par l'équité et hâte le règlement définitif de tous les cas en suspens le 31 décembre 1947, sans imposer aux caisses de compensation l'examen d'un seul cas étranger à leur sphère d'activité dans l'assurance-vieillesse et survivants.

## Solution de transition afin d'assurer l'aide aux militaires

▲ En vertu de l'article 8 de l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1939 (ACFS), des caisses de compensation dotées de la personnalité de droit public ont été instituées, afin d'assurer la balance des recettes et des dépenses, c'est-à-dire des contributions et des allocations. Leur durée n'a pas été déterminée. Mais il ressort du titre et du préambule de cet arrêté que le Conseil fédéral envisageait d'introduire à titre d'essai pour la durée de la mobilisation pendant la seconde guerre mondiale un système d'allocations en faveur des travailleurs appelés sous les armes. Cela impliquait par conséquent qu'on ne songeait pas à une durée illimitée des caisses de compensation. Cependant d'autres tâches furent peu à peu confiées aux caisses, à commencer par le service d'allocations pour perte de gain (art. 11, ACFG). Puis ce fut le versement d'allocations de transfert aux personnes affectées aux travaux agricoles, suivi bientôt du service d'allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne. Enfin, par son arrêté du 9 octobre 1945, le Conseil fédéral a confié aux caisses de compensation l'exécution du régime transitoire de l'assurance-vieillesse et survivants. Mais entre temps la mobilisation de l'armée avait pris fin, en sorte qu'aux termes du préambule le régime des allocations pour perte de salaire et de gain eût dû être abrogé, ce qui eût entraîné la disparition des caisses de compensation. Mais un nouvel arrêté du Conseil fédéral, celui du 31 juillet 1945, a maintenu provisoirement en vigueur les dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain ; l'existence des caisses pour militaires se trouvait du même coup prolongée pour un temps indéterminé. Cet arrêté a été pris parce que les expériences faites au cours du service actif avaient enseigné qu'on ne pouvait plus priver les militaires du droit aux allocations pour perte de salaire et de gain. En outre, à la même époque, les travaux préparatoires de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants étaient très avancés ; on prévoyait notamment que des caisses de compensation seraient chargées de son exécution. Cette loi ayant été acceptée lors du vote populaire du 6 juillet 1947, la situation était la suivante dans le domaine des allocations aux militaires : dès le 1<sup>er</sup> juillet 1948, les personnes de condition indépendante et les salariés devaient payer respectivement 4 et  $2 \times 2$  pour cent de leur revenu pour financer l'assurance-vieillesse et survivants, dont l'exécution serait confiée à de nouvelles caisses de compensation. Il fallait donc tenir compte dans le domaine des allocations pour perte de salaire et de gain et des allocations aux étudiants de ces mesures de fond et d'organisation prévues pour

l'assurance-vieillesse et survivants. C'est ce qui a été fait dans l'arrêté du Conseil fédéral du 23 décembre 1947 (ACF) et l'ordonnance n° 61, du 24 décembre 1947, du département fédéral de l'économie publique (ordonnance n° 61). Ces deux décrets ont été commentés dans la circulaire n° 129 de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail.

### *1. Suppression des cotisations.*

Attendu que pour l'assurance-vieillesse et survivants des cotisations aussi élevées, voire plus élevées que les contributions prévues par les régimes des allocations aux militaires seraient exigées des employeurs et des salariés, des personnes de condition indépendante et des étudiants, il apparut qu'on ne pouvait plus maintenir les taux actuels desdites contributions. Un double prélèvement n'eût en effet pas été supportable ; et d'ailleurs il n'eût pas été nécessaire de percevoir les mêmes contributions pour assurer le versement des allocations courantes aux militaires. La question était seulement de savoir si elles seraient entièrement supprimées ou seulement réduites aux taux permettant de couvrir les dépenses courantes. Une simple réduction se serait heurtée à de graves difficultés techniques, parce que les cotisations d'assurance-vieillesse et survivants, d'une part, et les contributions en matière d'allocations aux militaires, d'autre part, sont calculées sur des bases très différentes. Le salaire déterminant n'est déjà pas exactement le même en matière d'allocations pour perte de salaire et d'assurance-vieillesse et survivants. Mais en ce qui concerne les personnes de condition indépendante, la différence est si grande, qu'une contribution réduite en matière d'allocations pour perte de gain eût risqué d'être absorbée en grande partie par les frais de perception. De plus, une lassitude très marquée s'était montrée chez les contribuables depuis la fin de l'état de service actif. Le Conseil fédéral, de son côté, a déclaré dans son message du 4 octobre 1946 à l'appui du projet d'arrêté fédéral sur l'emploi des excédents des recettes des fonds centraux de compensation créés en vertu des dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain, qu'il envisageait de ne plus prélever pendant un certain temps de contributions en faveur du soutien des militaires. Personne dès lors n'eût compris, surtout après l'acceptation de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, que des contributions soient perçues pour le soutien des militaires en même temps que les cotisations d'assurance-vieillesse et survivants.

Un fonds de 280 millions de francs ayant été attribué au soutien des militaires en vertu de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947, il devenait possible financièrement de renoncer aux contributions pendant une période transitoire. C'est pourquoi l'arrêté fédéral du 1<sup>er</sup> octobre 1947 statue que les ressources nécessaires au paiement d'allocations aux militaires après le 31 décembre 1947 et jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi fédérale sur les allocations aux militaires seront prélevées sur le fonds institué par l'arrêté du 24 mars 1947.

Le terme français de « suppression » n'implique pas comme l'expression allemande « Einstellung » l'idée d'arrêt provisoire, d'attente, de mise en suspens. Si le texte allemand de l'ACF utilise donc le mot « Einstellung », c'est sans doute parce que la perception des cotisations sera reprise au moment de l'entrée en vigueur de la loi sur les allocations aux militaires. On ne voit d'ailleurs pas de quelle autre manière les dépenses prévues seront couvertes à la longue. C'est du reste ce que disait déjà le message du 4 octobre 1946.

Outre les contributions de l'économie privée, les prestations des pouvoirs publics et l'obligation incombant aux employeurs et aux personnes de condition indépendante de payer des contributions aux frais d'administration ont été abolies (article premier, ACF).

## *2. Maintien des allocations pour perte de salaire et de gain et aux étudiants.*

Il n'était pas possible, malgré la suppression de l'obligation de contribuer, d'abroger toutes les dispositions s'y rapportant contenues dans les divers arrêtés du Conseil fédéral, ordonnances du département de l'économie publique ou de l'office de l'industrie, des arts et métiers et du travail. En effet, une grande partie de ces dispositions vise aussi le droit aux allocations. Par exemple, l'article 6 ACFS délimite l'obligation de contribuer et autorise le département de l'économie publique à prévoir d'autres exceptions à cette obligation. Mais il touche aussi au droit à l'allocation, puisqu'il définit la notion d'engagement et le salaire déterminant. Il en est de même de l'article 8 OES et de toute une série de dispositions des instructions obligatoires.

L'article premier ACFG délimitant le champ d'application ne vise pas seulement l'obligation de contribuer, mais encore le droit à l'allocation. C'est pourquoi toutes les dispositions du régime des allocations pour perte de salaire et de gain et des allocations aux étudiants sont, en principe, maintenues en vigueur ; mais celles qui ont trait aux contributions sont devenues sans objet pour le temps postérieur au 31 décembre 1947, puisqu'il n'est plus perçu de contributions. Elles seront donc appliquées pour résoudre les questions de droit à l'allocation ou pour établir les contributions exigibles avant le 1<sup>er</sup> janvier 1948. C'est à dessein aussi que les dispositions sur les allocations n'ont pas été modifiées. On doit admettre que la loi sur les allocations militaires entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1950. Or, les caisses auront un très gros travail à abattre durant les dix premières années d'application de l'assurance-vieillesse et survivants. Le moment eût donc été mal choisi pour entreprendre d'apporter du changement au droit à l'allocation pour perte de salaire et de gain ou à l'allocation pour étudiants. Les caisses versent ainsi les allocations aux militaires selon les taux de salaires admis jusqu'ici. Il s'en suivra par ci par là de petits inconvénients, par exemple pour le calcul du salaire en nature, qui n'est pas le même en matière d'allocations pour perte de salaire qu'en

matière d'assurance-vieillesse et survivants. Mais il n'est pas injustifié de calculer les allocations aux militaires selon les taux admis en matière d'allocations pour perte de salaire : car les cotisations payées sur les taux actuels vont à l'assurance-vieillesse et survivants, tandis qu'aucune contribution n'est plus prélevée sur les anciens taux ; et lorsque des contributions étaient prélevées, elles l'étaient sur ces anciens taux, qui déterminent encore l'allocation aux militaires.

On aurait pu songer à codifier toute la législation relative aux allocations pour perte de salaire, pour perte de gain et aux étudiants. Mais on aurait rencontré les mêmes difficultés signalées plus haut au sujet des contributions. De plus, il aurait fallu édicter à la place des arrêtés de base un ou plusieurs arrêtés de pleins pouvoirs. La question aurait alors été de savoir si ces nouvelles auraient pu être fondées sur l'arrêté fédéral du 6 décembre 1945 restreignant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral. Celui-ci, en effet, est encore autorisé à prendre seulement des mesures extraordinaires et limitées dans le temps, lorsqu'elles sont absolument nécessaires pour assurer la sécurité du pays, le maintien de son crédit et de ses intérêts économiques, ainsi que de son ravitaillement en denrées alimentaires, et lorsque vu leur urgence elles ne peuvent être prises par la voie de la législation ordinaire. Chacun sait que les Chambres fédérales, d'accord avec l'opinion publique de la nation, sont fermement décidées à s'opposer à tout nouvel arrêté pris en vertu des pouvoirs extraordinaires. Il eût donc été douteux que les commissions des pouvoirs extraordinaires eussent approuvé cette codification. En revanche, l'arrêté du Conseil fédéral du 23 décembre 1947 pouvait se fonder sur l'article 5, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral du 6 décembre 1945, parce qu'il représente une restriction ou une abrogation partielle des dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain. En outre, une nouvelle législation, ne serait-ce qu'à cause de sa forme extérieure, exige un temps assez considérable jusqu'à ce que les organes d'exécution la connaissent dans ses moindres détails. Or, cette nouvelle réglementation devrait être abolie au plus tard dans deux ans. Il n'y avait donc pas de raison sérieuse de donner une nouvelle teneur aux dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain et aux étudiants.

### *3. La liquidation des caisses pour militaires.*

Du moment que la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants prévoit l'institution de nouvelles caisses de compensation, auxquelles peut être confiée, en vertu de l'article 63, 4<sup>e</sup> alinéa, l'exécution d'autres tâches encore, il convenait de liquider les caisses pour militaires et de transmettre les tâches qui leur incombaient encore aux caisses de l'assurance-vieillesse et survivants (article 2 et 3 ACF). De même que les entreprises individuelles ou les sociétés commerciales doivent en cas de cessation de leur activité mener leur liquidation conformément aux dispositions du code des

obligations, de même la procédure de liquidation des caisses pour militaires doit être soumise à des règles juridiques. Et cela d'autant mieux que plus d'un milliard de francs ont passé par ces caisses. C'est pourquoi elles devront avant leur dissolution apurer leurs comptes créanciers et débiteurs envers leurs membres, les fonds centraux de compensation et d'éventuelles tierces personnes (article 5, 2<sup>e</sup> alinéa, ACF ; article premier à 3, ordonnance n° 61). Il fallait en outre édicter des dispositions sur l'emploi du patrimoine des caisses, lequel n'est pas constitué par les contributions ordinaires aux fonds des allocations pour perte de salaire et de gain et aux étudiants, mais bien par les contributions ordinaires aux frais d'administration. A ce sujet, on a adopté le principe selon lequel les biens en nature ou la fortune administrative des caisses devraient dans toute la mesure du possible être transférés aux caisses correspondantes de l'assurance-vieillesse. En ce qui concerne la fortune financière on a distingué entre caisses cantonales et caisses syndicales (article 5, ACF et articles 5 à 7 de l'ordonnance n° 61). Enfin, un examen doit établir si les caisses se sont acquittées normalement des tâches dont elles sont chargées en vertu de l'arrêté du Conseil fédéral du 23 décembre 1947. C'est à cela qu'est destinée, outre la revision principale pour l'année 1947, la revision finale (article 4, ordonnance n° 61). Pour mettre un terme à cette procédure, il fallait charger un bureau fédéral de surveiller la conduite de la liquidation, de déclarer les caisses dissoutes et de donner décharge à leurs fondateurs (article 6 ACF et article 10, ordonnance n° 61). La déclaration de dissolution prononcée par l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail met fin à l'existence juridique des caisses. Du même coup disparaît aussi la responsabilité des fondateurs des caisses ; lors du transfert des tâches des caisses pour militaires aux caisses de l'assurance-vieillesse, il faudra en considérer les conséquences juridiques.

#### *4. Le transfert des tâches des caisses pour militaires aux caisses de l'assurance-vieillesse et survivants.*

Les affaires se rapportant à la période postérieure au 31 décembre 1947 en matière d'allocations pour perte de salaire et de gain et aux étudiants seront traitées par les caisses instituées conformément à la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (article 3, ACF). Ce transfert ne signifie pas que les caisses d'assurance-vieillesse succèdent dans tous les droits et obligations des caisses pour militaires, puisque les créances et les dettes de ces dernières doivent être réglées définitivement avant leur dissolution. D'autre part, une telle succession serait impossible dans les cas où la caisse pour militaires ne laisse aucune postérité sous forme de caisse d'assurance-vieillesse et, inversement, dans tous les cas où la caisse d'assurance-vieillesse n'a pas pour prédécesseur une caisse pour militaires. Il n'y a donc pas de succession universelle. Mais il peut y avoir en revanche une succession partielle, encore que la caisse qui succède ne soit pas déterminée d'emblée.

On se trouvera en présence d'une telle situation, lorsqu'il apparaîtra, après l'extinction de sa personnalité, qu'une caisse pour militaires a encore des droits à faire valoir ou des dettes à payer. Ces rapports juridiques doivent être liquidés. C'est pourquoi il est prévu que les droits et obligations d'une caisse pour militaires passent lors de sa dissolution à la caisse d'assurance-vieillesse à laquelle est affilié le débiteur de contributions ou le créancier d'allocations au moment où la réclamation est faite (article 7, 1<sup>er</sup> alinéa, ACF). De cette manière, on est assuré que les créances et les dettes qui apparaîtraient après la dissolution des caisses pour militaires seront réglées conformément aux dispositions en vigueur.

Il faut distinguer entre ce transfert des tâches et la possibilité de transférer à une caisse d'assurance-vieillesse la gestion d'une caisse pour militaires (article 11, 1<sup>er</sup> alinéa, ordonnance n° 61). Le transfert de la gestion n'a pas lieu de par la loi, mais par accord entre les deux caisses intéressées. En outre, il ne concerne pas les affaires couvrant la période postérieure au 31 décembre 1947, mais bien celles se rapportant à la période antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 1948.

##### *5. Suppression des commissions d'arbitrage des caisses syndicales et spéciales.*

Dans le régime des allocations pour perte de salaire, les caisses syndicales et spéciales ont leur propre commission d'arbitrage. Dans l'assurance-vieillesse et survivants, en revanche, il y a pour chaque canton une seule autorité de recours. Si l'on avait voulu conserver le système actuel, il eût fallu instituer auprès de toutes les caisses d'assurance-vieillesse de nouvelles commissions d'arbitrage. Chose inutile, puisque cette situation n'eût été valable que pendant la période intermédiaire de deux années au plus précédant la loi sur les allocations pour militaires. D'autre part, il ne convenait pas de désigner maintenant déjà les autorités cantonales de recours, conformément à la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, comme juridiction de première instance et le Tribunal fédéral des assurances comme seconde instance en matière d'allocations pour militaires. Ces autorités auraient dû en effet se mettre au courant pour deux années seulement de toute la législation édictée depuis 1943 sur les allocations pour perte de salaire et de gain et aux étudiants. C'est pourquoi, on a préféré maintenir en principe les commissions d'arbitrage cantonales actuelles, mais en revanche, de supprimer celles des caisses syndicales spéciales (article 8, ACF). Cette suppression a cependant entraîné une modification des dispositions sur la compétence des commissions cantonales d'arbitrage.

# L'assujettissement à l'assurance et l'obligation de payer des cotisations

## 1. *L'assujettissement à l'assurance.*

On remarque de plus en plus que l'on confond très souvent l'assujettissement à l'assurance, tel qu'il est prescrit aux articles 1 et 2 de la loi, et l'obligation de payer des cotisations qui fait l'objet de l'article 3.

Sont assurés conformément à la loi, les personnes physiques qui ont leur domicile civil en Suisse, les personnes physiques qui exercent en Suisse une activité lucrative et enfin les ressortissants suisses qui travaillent à l'étranger pour le compte d'un employeur en Suisse et qui sont rémunérés par cet employeur. Des exceptions sont prévues pour les étrangers qui bénéficient de privilèges et d'immunités diplomatiques, pour les personnes qui sont suffisamment assurées auprès d'une institution officielle étrangère d'assurance-vieillesse et survivants et pour celles qui ne remplissent les conditions d'assujettissement à l'assurance que pour une période relativement courte. Par ailleurs, les ressortissants suisses résidant à l'étranger peuvent s'assurer facultativement.

Il ressort de ces prescriptions que l'assujettissement à l'assurance des personnes physiques qui ont leur domicile civil en Suisse s'étend sur toute la durée d'une vie humaine, de la naissance au décès. On ne relève aucune prescription particulière concernant la génération dite initiale. Une personne est tout simplement « assurée » au sens de la loi, si elle peut être astreinte à payer des cotisations ou faire valoir son droit à une rente, lorsqu'elle remplit les conditions prévues, soit pour être obligée de verser des cotisations, soit pour bénéficier d'une prestation. Le fait que chaque personne soit un jour véritablement astreinte à payer des cotisations ou reçoive effectivement une rente ne joue aucun rôle dans l'application de l'article premier de la loi.

## 2. *L'obligation de payer des cotisations.*

L'obligation de payer des cotisations peut être de deux sortes suivant qu'il s'agit de cotisations :

- a) d'assuré,
- b) d'employeur.

a) Seuls les assurés peuvent être astreints à verser des cotisations, mais tous ne le sont pas. C'est précisément le cas pour les enfants de moins de 15 ans, les personnes de moins de 20 ans et de plus de 65 ans qui n'exercent aucune activité lucrative, les épouses d'assurés et les veuves qui sont

également sans activité lucrative, les apprentis et les membres de la famille travaillant dans l'entreprise familiale qui n'ont pas encore atteint l'âge de 20 ans ou dépassé celui de 65 ans et enfin toutes les personnes qui sont nées avant le 1<sup>er</sup> juillet 1883.

Il convient de réserver une attention particulière aux *femmes mariées qui n'exercent pas d'activité lucrative*. L'article qui a paru dans le dernier numéro de la Revue et intitulé « Le droit de la femme mariée à la rente de vieillesse simple » (Revue 1948, p. 3) met clairement en évidence, en partant de l'exemple des femmes mariées qui n'exercent aucune activité lucrative, la différence qui existe entre l'assujettissement à l'assurance et l'obligation de payer des cotisations.

En revanche, les femmes mariées *qui ont une activité lucrative* sont soumises à l'obligation de payer des cotisations sur la base de leur revenu. Si elles travaillent dans l'entreprise du mari, seule une rétribution en espèces est considérée comme salaire déterminant. Un homme qui exerce une activité indépendante, qui est né avant le 1<sup>er</sup> juillet 1883 et n'a par conséquent aucun droit à une rente de vieillesse ordinaire, est ainsi en mesure de faire bénéficier d'une rente ordinaire son épouse née après le 1<sup>er</sup> juillet 1883, en lui accordant un salaire en espèces pour collaboration à son entreprise ; elle payera alors des cotisations jusqu'à la fin de l'année civile au cours de laquelle elle a atteint l'âge de 65 ans.

Les *apprentis* bénéficient de mesures spéciales en ce qui concerne l'obligation de payer des cotisations. Ils sont considérés comme exerçant une activité lucrative seulement s'ils reçoivent un salaire en espèces et sont donc soumis au même régime que les étudiants ; c'est ainsi qu'ils n'ont aucune cotisation à payer jusqu'à leur vingtième année incluse s'ils ne reçoivent pas un salaire en espèces, et ils doivent verser par la suite, selon l'article 10, 3<sup>e</sup> alinéa de la loi, une cotisation mensuelle minimum de 1 franc par mois. S'ils ont, au contraire, un revenu en espèces, leur cotisation est calculée, dès le semestre qui suit celui au cours duquel ils ont atteint l'âge de 20 ans, sur la base non plus uniquement de leur salaire en espèces, comme c'était le cas jusqu'à cet âge, mais encore sur le salaire en nature, comme pour les autres personnes qui exercent une activité lucrative. La situation spéciale qui est celle des apprentis exige que l'extension de ce concept ne soit pas trop vaste. Ces mesures spéciales ne peuvent être appliquées que s'il existe effectivement un contrat d'apprentissage pour une durée déterminée.

b) Le cercle *des personnes astreintes à payer des cotisations d'employeurs* est beaucoup plus grand que celui des personnes versant des cotisations d'assurés. L'obligation de payer des cotisations d'employeurs ne se limite pas aux assurés, c'est-à-dire aux personnes physiques qui remplissent les conditions énoncées à l'article premier. Les restrictions relatives à l'âge et à l'état civil, précisées à l'article 3 pour les cotisations d'assurés, n'entrent pas ici en considération. Toutes les personnes physiques et morales

ainsi que les collectivités de personnes, qui versent à un assuré astreint à payer des cotisations une part de son salaire déterminant, doivent elles-mêmes payer les cotisations d'employeurs, pour autant que l'entreprise est située en Suisse. L'article 6 de la loi, selon lequel les cotisations des assurés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations sont égales à 4 pour cent du salaire déterminant, est quelque peu sévère pour les employés, car ils ne peuvent se décharger en aucune façon de cette obligation, comme c'est le cas pour les personnes qui ont une activité indépendante ; c'est la raison pour laquelle la notion de l'entreprise en Suisse doit être entendue en son sens le plus large. Pour le même motif aucune restriction n'a été apportée à l'obligation de payer des cotisations d'employeurs. La personne qui recourt aux services d'un employé doit payer les cotisations d'employeurs même si elle n'est pas soumise à l'obligation de payer des cotisations d'assurés.

## L'obligation de payer des cotisations pour les femmes mariées exerçant une activité lucrative indépendante

Un nombre assez étendu de femmes mariées exercent, en marge de la profession de leur époux, une activité lucrative indépendante. C'est ainsi que ces personnes se procurent souvent un revenu important soit en travaillant en qualité de couturières ou de coiffeuses, soit en tenant une épicerie, une papeterie, un kiosque, un magasin de tabac ou un dépôt de quelque sorte que ce soit, etc. Les caisses de compensation se heurtent à des difficultés assez considérables pour calculer ces revenus, car les rapports juridiques de la propriété sont souvent difficiles à établir dans les cas de ce genre.

C'est la raison pour laquelle une caisse de compensation a demandé s'il n'était pas possible de faire supporter au mari, pour plus de simplicité, les cotisations perçues sur le produit du travail de son épouse, puisque c'est lui qui doit payer les impôts sur ce revenu. Cette caisse se réfère à ce propos à l'article 20, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution, selon lequel les cotisations perçues sur le revenu provenant d'une activité indépendante obtenu dans une entreprise doivent être payées par le propriétaire. « Dans le doute, elles doivent être payées par la personne qui est imposable pour le revenu considéré, ou en l'absence d'obligation fiscale, par celle qui assume la responsabilité de l'exploitation. »

Pour répondre à cette question, il faut prendre comme point de départ l'article 3, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survi-

vants, qui prévoit que les assurés sont tenus de payer des cotisations tant qu'ils exercent une activité lucrative. Au sens de l'article premier, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b de la loi, il faut comprendre également les épouses des assurés qui exercent une activité lucrative. L'article 3 cité plus haut est déterminant. Ainsi, les femmes mariées, qui ont un revenu provenant d'une activité indépendante et obtenu dans une entreprise, sont tenues de payer des cotisations sur ce revenu, et leurs versements doivent être portés dans tous les cas sur le propre compte individuel des cotisations de l'épouse (art. 17 de la loi).

La loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants ne prévoit aucune substitution du mari à sa femme, en ce qui concerne l'obligation de payer des cotisations. S'il n'est pas possible de déterminer sans autres quel est le propriétaire de l'entreprise, on ne peut pas recourir, en ce qui concerne l'obligation de payer des cotisations, à un système analogue à la substitution fiscale de la femme mariée par le mari, telle qu'elle est prévue à l'article 13, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale, du 9 décembre 1940. Le fait que ces cotisations profitent au couple, ne peut pas davantage nous engager à adopter une telle solution.

Les rapports juridiques de la propriété doivent être examinés de cas en cas. Il sera opportun à cette occasion de consulter aussi bien les personnes intéressées, que les autorités fiscales communales et cantonales compétentes, ainsi que les registres du commerce et des régimes matrimoniaux ; ce dernier ne pourra toutefois être de quelque utilité, que dans la mesure où il en a été fait usage. S'il n'existe aucune inscription dans le registre des régimes matrimoniaux, on ne peut rien conclure quant aux rapports juridiques de la propriété, car selon l'article 191, chiffre 2, du code civil suisse, les biens de la femme qui servent à l'exercice de sa profession ou de son entreprise, comme aussi le produit de son travail, sont des biens réservés de par la loi, indépendamment du régime matrimonial existant entre les époux et cette qualité de biens réservés est opposable aux tiers, même sans inscription dans le registre des régimes matrimoniaux. Pour abrégé, nous ne voulons pas nous arrêter davantage ici sur les particularités des rapports juridiques de la propriété entre époux, particularités qui résultent de l'absence d'inscription au registre des régimes matrimoniaux.

Pour le cas qui nous occupe, il faut interpréter l'article 20 du règlement d'exécution, cité plus haut, de la manière suivante : s'il existe des doutes justifiés, c'est-à-dire confirmés par des faits, au sujet de la reconnaissance de la femme mariée en qualité de propriétaire de l'entreprise, c'est la personne imposable pour cette entreprise qui est considérée comme son propriétaire légal et en tant que tel tenue à payer des cotisations. Il ne s'agit pas ici toutefois d'une substitution en matière de paiement de cotisations, mais c'est le propriétaire imposable de l'entreprise qui paie ses propres cotisations, en d'autres termes, le mari ne paie pas pour sa femme les cotisations dues par celle-ci, mais il paie les cotisations qu'il doit per-

sonnellement en qualité de propriétaire de l'entreprise. Une activité lucrative indépendante de la femme mariée n'entre donc plus, dans ce cas, en ligne de compte et il ne resterait plus alors qu'à examiner si la femme en question exerce, au sens de la loi, une activité dépendante ou éventuellement aucune activité lucrative.

Les difficultés que l'on rencontre pour se faire une idée claire des rapports personnels, comme nous venons de le voir ci-dessus, doivent être surmontées journallement par les administrations fiscales dans la plupart de leurs estimations. Elles ont pour origine la complexité de la matière et la réserve naturelle du contribuable. Il faut toutefois espérer que ces difficultés disparaîtront dans une large mesure avec l'adaptation des formules de déclarations fiscales aux besoins de l'assurance-vieillesse et survivants.

### *Résumé.*

La femme mariée qui exerce une activité indépendante doit payer elle-même ses cotisations. Si ces dernières ne sont pas payées, elles ne doivent pas être demandées au mari. Une substitution de la femme mariée par son mari correspondant à la substitution fiscale de l'impôt pour la défense nationale, n'existe pas dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants. L'article 20, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution ne doit pas être interprété en ce sens que si les rapports juridiques de la propriété ne sont pas clairs, le mari doit supporter les cotisations perçues sur le revenu de sa femme exerçant une activité indépendante, et ceci parce qu'il est imposable en vertu de la loi sur l'impôt pour la défense nationale.

## Les allocations familiales et le salaire déterminant

Dans le premier projet du règlement d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, il était prévu que toutes les allocations familiales seraient considérées comme des prestations sociales, au sens de l'article 5, 4<sup>e</sup> alinéa de la loi, et exceptées comme telles du salaire déterminant. Cette disposition avait été introduite pour tenir compte du désir exprimé par divers milieux de Suisse occidentale et par des personnes soucieuses de développer la protection de la famille. Toutefois plusieurs cantons et organisations firent connaître leur opposition à ce que les allocations familiales soient ainsi exceptées. Du côté des salariés on a pris position, entre autres, de la manière suivante :

« L'exclusion des allocations familiales et pour enfants du salaire déterminant nous paraît impossible. Une telle prescription pourrait être utilisée,

en particulier quand ces prestations sont versées sur la base d'un contrat, pour diminuer le montant des cotisations en payant une part importante du produit du travail non plus sous la forme de salaire au temps, aux pièces ou à la prime, mais au contraire sous la forme de prestations sociales. Personne, y compris l'assurance-vieillesse et survivants, ne peut avoir un intérêt quelconque à un tel développement et il doit être empêché. »

Deux des principales organisations patronales expliquent ainsi leur prise de position négative :

« Les allocations familiales et pour enfants, qui ont été prises avec raison en considération dans le calcul du revenu des personnes de profession indépendante, font également partie — ne serait-ce que par voie de conséquence — du salaire déterminant provenant de l'exercice d'une activité dépendante. Une différence entre les indemnités de vie chère (prises en considération pour le calcul des cotisations) et les allocations familiales et pour enfants (qui sont exceptées) entraînerait inévitablement des inégalités de traitement qui laisseraient songeur. Comme on le sait, les allocations familiales et pour enfants sont octroyées dans la plupart des cas avec l'indemnité de vie chère. Nous ne croyons pas que les efforts qui sont tentés en faveur de la protection de la famille verraient ralentir leur élan si les allocations familiales et pour enfants sont comprises dans le calcul du montant des cotisations des personnes exerçant une profession dépendante. L'octroi de ces allocations est étroitement lié à l'existence d'un rapport de service. Elles doivent aussi entrer dans le calcul des cotisations quand elles sont payées par des caisses spéciales. »

Le gouvernement d'un canton s'est exprimé à ce sujet comme il suit :

« On déroge manifestement au principe de l'égalité juridique, si uniquement les allocations servies volontairement par l'employeur sont comprises dans le salaire déterminant. La disposition qui a été ainsi prévue agit également dans le sens d'une inégalité juridique si, au lieu d'allocations familiales et pour enfants, l'employeur octroie des indemnités de vie chère qui sont prises en considération pour le calcul des cotisations. Il ne faut non plus pas perdre de vue que l'exemption d'une partie importante du salaire déterminant a pour conséquence une diminution de la rente. Enfin, il convient de relever que, selon une décision du Tribunal fédéral des assurances, les prestations des caisses d'allocations familiales sont comprises dans le salaire déterminant des employés obligatoirement assurés contre les accidents. Afin de simplifier le plus possible les calculs de l'employeur il faudrait s'en tenir à des prescriptions uniformes. »

Se basant sur ces diverses opinions, l'office fédéral des assurances sociales avait considéré dans un second projet toutes les allocations familiales comme faisant partie du salaire déterminant. Mais tous les cantons romands et quelques associations de la Suisse occidentale, ainsi qu'un canton de la Suisse centrale ont alors protesté énergiquement en demandant que les allocations familiales et pour enfants qui sont servies par des caisses

d'allocations familiales en application d'une loi cantonale soient expressément exclues du salaire déterminant. Les cantons et associations romands motivèrent leur requête en soulignant que les prestations versées par des caisses d'allocations familiales en application d'une loi cantonale ne sont pas considérées en Suisse romande comme des salaires, mais comme des prestations sociales. Ils se référèrent à ce propos à une décision du Tribunal fédéral du 20 mars 1947, en la cause Aux Armourins S. A. et consorts (Neuchâtel), dans laquelle il est précisé ce qui suit :

« Les caisses (de compensation pour allocations familiales) ne sont pas de simples intermédiaires ; elles ne se bornent pas à remettre à l'employé la somme qu'elles ont touchée de son patron ; elles opèrent une compensation, qui influe sur la nature juridique de leurs prestations. L'employeur ne paye point, par leur entremise, un supplément de salaire à son personnel. Sa prestation à la caisse ne peut être conçue que comme une contribution (au sens juridique) ou un impôt et celle de la caisse à l'employé comme une prestation sociale. La Chambre de droit administratif a d'ailleurs déjà jugé que les allocations familiales servies par une caisse de compensation ont un caractère social. Si ces allocations sont des prestations sociales et non la rémunération d'un travail, les primes que l'employeur verse à la caisse ne sauraient être le paiement d'un salaire. »

Dans ces conditions, on ne pouvait guère prendre la responsabilité de ne pas donner suite au vœu exprimé par les cantons romands. C'est pourquoi, avec leur consentement, une restriction a été apportée à l'article 7, lettre b, du règlement d'exécution, en ce sens que les allocations familiales et pour enfants qui sont servies par des caisses d'allocations familiales en application d'une loi cantonale ne sont pas comprises dans le salaire déterminant. Mais il en est résulté une inégalité de traitement entre, d'une part, les allocations familiales et pour enfants qui sont versées directement par un employeur ou sans base légale par une caisse d'allocations familiales et, d'autre part, les allocations familiales et pour enfants qui sont octroyées par une caisse en vertu d'une loi cantonale. Il fallait toutefois admettre cette inégalité si l'on voulait tenir compte de l'avis, appuyé par le Tribunal fédéral, des cantons et associations professionnelles romands.

Il ressort de l'application de l'article 7, lettre b, du règlement d'exécution que la plupart des caisses d'allocations familiales octroyent des prestations plus élevées que celles qui sont mentionnées dans les lois cantonales. C'est ainsi, par exemple, qu'une loi cantonale sur la protection de la famille exige l'octroi, à partir du troisième enfant, d'une allocation d'un montant de 15 francs, tandis que bon nombre de caisses d'allocations familiales, qui ont été reconnues sur la base de cette loi, accordent déjà des allocations pour le premier enfant. Dans un autre canton, les prestations de toutes les caisses d'allocations familiales, y compris la caisse cantonale, sont nettement plus élevées que les prestations minimums prescrites.

La question se posait de savoir si les prestations seraient prises en consi-

dération pour le salaire déterminant seulement si elles ne dépassaient pas les minimums légaux ou si toutes les prestations servies par une caisse d'allocations familiales reconnue en vertu d'une loi cantonale seraient exclues du salaire en question.

Les termes de l'article 7, lettre b, du règlement d'exécution rendent possible les deux interprétations.

L'office fédéral des assurances sociales s'est déclaré maintenant d'accord, non sans avoir tout d'abord hésité, pour des raisons d'ordre technique et psychologique, que toutes les prestations des caisses d'allocations familiales, qui ont été reconnues en vertu d'une loi cantonale, soient exclues du salaire déterminant (*cf. circulaire n° 20, du 23 janvier 1948, chapitre C, chiffre III*), même si elles dépassent les montants minimums prescrits par la loi. Si cette réglementation a pour conséquence des abus (augmentation des allocations familiales en vue de diminuer le montant des cotisations à verser), il faudra soumettre cette question à un nouvel examen. Il est bien entendu qu'une jurisprudence contraire du Tribunal fédéral des assurances reste réservé.

## La presse étrangère et la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants

### I.

Le journal tchèque « Svobodné slovo » a publié le 18 décembre 1947 un article intitulé « La sécurité sociale des veuves chez nous et en Suisse ». Nous en donnons ci-dessous une traduction :

« L'assurance-maladie et l'assurance-vieillesse et survivants nationales doivent être adoptées au plus tard en mars prochain par nos autorités législatives. Or, un système analogue d'assurance sous forme de rentes est entré en vigueur en Suisse le 1<sup>er</sup> janvier 1948. Nous aurons encore l'occasion de comparer dans le détail ces deux assurances. Nous voulons seulement examiner aujourd'hui de quelle manière le problème soulevé par les rentes de veuves a été résolu dans l'assurance suisse.

Cette dernière accorde une rente à toutes les veuves qui ont, au décès de leur mari, un ou plusieurs enfants de leur sang ou adoptés ; si une veuve n'a pas d'enfant de son sang ou adopté, elle ne peut prétendre à une rente que si elle a accompli, au moment du décès de son conjoint, sa 40<sup>e</sup> année et si elle a été mariée pendant au moins cinq ans. Ce sont là certainement des conditions plus favorables que celles qui ont été prévues dans notre assurance nationale. En effet, une veuve ne peut, chez nous, être mise au bénéfice d'une rente que si elle élève au moins un enfant en-dessous de huit ans ou deux enfants en-dessous de 16 ans ; mais si ce

n'est pas le cas, il faut qu'elle soit invalide, ou qu'elle soit âgée de plus de 53 ans ou encore qu'elle ait vécu au moins 18 ans avec son mari pour avoir droit à une prestation. En Tchécoslovaquie, toutes les veuves, qui ne remplissent pas les conditions ci-dessus, reçoivent une rente pendant une année, ce qui correspond en Suisse à la disposition prévoyant que les intéressées, qui ne remplissent pas les conditions d'obtention d'une rente de veuve, ont droit à une allocation unique.

Nous pouvons également faire quelques constatations très intéressantes en ce qui concerne les rentes d'orphelin. Selon la loi qui sera soumise à notre Assemblée nationale, seul un enfant orphelin de père et de mère recevra une rente de survivant tant qu'il n'a pas atteint l'âge de 16 ans. Si seul le père de l'enfant est décédé, l'orphelin recevra une rente, pour autant que sa mère n'ait pas droit à une rente de veuve. Dans le système suisse un orphelin bénéficie d'une rente dès qu'il a perdu son père, même si sa mère vit encore. Un droit à la rente a été également accordé aux enfants pour lesquels le décès de la mère entraîne un préjudice matériel notable. Dans notre système, en revanche, nous avons adopté le principe suivant lequel soit une rente de veuve, soit une rente d'orphelin peut être accordée, mais aucune famille ne peut prétendre aux deux rentes en même temps. Nous ne relevons rien de pareil dans la législation suisse qui accorde une rente, comme nous l'avons dit plus haut, dans tous les cas à l'orphelin de père, en cas de besoin à l'orphelin de mère, sans restriction aucune à la veuve qui a des enfants et dès l'âge de 40 ans à la veuve qui n'en a pas.

Il convient encore de remarquer, que les rentes d'orphelin sont versées en Suisse jusqu'à l'âge de 18 ans et jusqu'à 20 ans si l'enfant est aux études ou en apprentissage. Il n'y a pourtant aucune raison qui nous contraigne d'admettre une assurance nationale moins favorable que celle qui a été adoptée en Suisse. »

## II.

Le périodique luxembourgeois « Tageblatt » (Journal d'Esch) a publié, sous le titre « L'assurance-vieillesse et survivants suisse est entrée en vigueur », un long article, qui donne quelques éclaircissements sur la manière dont l'obligation de payer des cotisations et le droit à la rente sont conçus dans la loi fédérale du 20 décembre 1946. Cet article conclut en ces termes : « Le champ d'application très entendu de la loi a inévitablement pour conséquence l'impossibilité de régler à l'avance tous les cas possibles ; de nombreuses décisions, qui ne figurent pas dans les normes générales, devront encore être prises. Mais l'important est que l'on ait commencé à exécuter cette œuvre sociale, qui pourra servir d'exemple bien au delà des frontières suisses. »

# Règlement

concernant

## l'administration du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants.

(Du 31 octobre 1947.)

LE CONSEIL FÉDÉRAL SUISSE,

vu l'article 109 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants,

*arrête :*

### I. ORGANES

#### Conseil d'administration.

##### a) Dispositions générales.

Article premier.

Le conseil d'administration du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants (appelé par la suite « conseil d'administration ») exerce les fonctions d'organe supérieur de l'administration du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants (appelé par la suite « fonds de compensation »).

##### b) Durée des fonctions.

Art. 2.

Le conseil d'administration est nommé pour une durée de quatre ans.

##### c) Attributions.

Art. 3.

<sup>1</sup> Il incombe en particulier au conseil d'administration de :

- a) Fixer les directives et les conditions relatives au placement des fonds ;
- b) Décider des placements et de leur réalisation ;
- c) Edicter les prescriptions concernant la tenue des comptes ;
- d) Surveiller l'exécution de ses décisions ;
- e) Remettre au Conseil fédéral les comptes annuels.

<sup>2</sup> Le conseil d'administration établit un règlement concernant :

- a) Les principes selon lesquels sont effectués les placements de l'actif du fonds de compensation au sens de l'article 108 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants ;
- b) La délégation de compétence à son président et à son comité de direction.

#### d) Séances.

##### Art. 4.

<sup>1</sup> Le conseil d'administration est convoqué par le président aussi souvent que le besoin s'en fait sentir ou si trois membres en font la demande motivée.

<sup>2</sup> Le président de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants et le directeur de l'administration fédérale des finances prennent part avec voix consultative aux séances du conseil d'administration et du comité de direction.

#### e) Procédure.

##### Art. 5.

<sup>1</sup> Le conseil d'administration siège valablement si les deux tiers des membres sont présents.

<sup>2</sup> Les décisions sont prises à la majorité absolue des membres présents. Le président vote ; en cas de partage des voix, la sienne est prépondérante.

<sup>3</sup> Dans tous les cas que le président considère comme particulièrement urgents, les décisions peuvent être prises par correspondance. Elles feront l'objet d'une délibération complémentaire lors de la prochaine séance et figureront dans le procès-verbal.

<sup>4</sup> Les délibérations du conseil d'administration sont consignées dans un procès-verbal qui, après avoir été approuvé, est signé par le président et par le secrétaire. Le nom des membres présents, les propositions faites, les avis exprimés et les décisions prises y seront mentionnés.

#### Comité de direction.

##### Art. 6.

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral désigne au sein du conseil d'administration un comité de direction qui se compose du président, de quatre membres et de deux suppléants.

<sup>2</sup> Il siège valablement si quatre membres, y compris les suppléants, sont présents.

<sup>3</sup> Pour le surplus, les règles de la procédure concernant le conseil d'administration sont applicables par analogie.

#### Commissions d'experts.

##### Art. 7.

<sup>1</sup> Le conseil d'administration peut, pour des tâches spéciales, constituer des commissions d'experts dont pourront aussi faire partie des personnes qui ne sont pas membres du conseil d'administration.

<sup>2</sup> Le conseil d'administration en fixe la compétence et règle la procédure.

#### Secrétariat, exécution des décisions et surveillance du placement des fonds.

##### Art. 8.

<sup>1</sup> En vertu de l'article 174 du règlement d'exécution de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 31 octobre 1947, la centrale de compensation

assume le secrétariat du conseil d'administration et des commissions, exécute les décisions et surveille les placements du fonds de compensation.

<sup>2</sup> La centrale de compensation est chargée de l'exécution technique des affaires courantes du conseil d'administration, du comité de direction et des commissions, ainsi que de la préparation des séances en vue desquelles elle adresse un rapport et des propositions au président. Son chef prend part avec voix consultative aux séances du conseil d'administration, du comité de direction et des commissions.

<sup>3</sup> La centrale de compensation établit chaque année, à l'intention du conseil d'administration, un rapport sur l'activité du secrétariat, l'exécution des décisions et la surveillance des placements.

### **Contrôle des comptes.**

#### **Art. 9.**

Le contrôle fédéral des finances examine les comptes du fonds de compensation et consigne ses remarques dans un rapport détaillé qu'il établit annuellement à l'intention du conseil d'administration.

## **II. DISPOSITIONS GÉNÉRALES**

### **Situation des membres du conseil d'administration.**

#### **Art. 10.**

<sup>1</sup> Les membres du conseil d'administration doivent être citoyens suisses et domiciliés en Suisse. Ils sont soumis à la législation sur la responsabilité civile et pénale prévue pour les membres des autorités fédérales et les fonctionnaires.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral fixe les indemnités auxquelles ont droit les membres du comité de direction. Les autres membres du conseil d'administration recevront les mêmes indemnités que celles qui sont allouées aux membres de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants.

### **Droit à la signature.**

#### **Art. 11.**

<sup>1</sup> Signent pour le conseil d'administration son président ou son vice-président collectivement avec un membre du comité de direction.

<sup>2</sup> La centrale de compensation signe pour l'administration du fonds de compensation.

### **Organes de publication.**

#### **Art. 12.**

Les publications relatives au fonds de compensation sont faites dans la *Feuille fédérale* et dans la *Feuille officielle suisse du commerce*.

### III. DISPOSITIONS SPÉCIALES

#### Mouvements de fonds.

##### Art. 13.

Les mouvements de fonds s'opèrent par l'intermédiaire de la caisse fédérale, de l'office des chèques postaux et de la banque nationale.

#### Relations avec la banque nationale.

##### Art. 14.

La convention du 17 février 1926 réglant les relations bancaires et d'économie financière entre la banque nationale et l'administration fédérale est applicable par analogie aux relations entre cette banque et l'administration du fonds de compensation.

### IV. DISPOSITIONS TRANSITOIRES ET FINALES

#### Placements.

##### Art. 15.

Les dispositions de la loi du 28 juin 1928 concernant le placement des capitaux de la Confédération et des fonds spéciaux sont applicables jusqu'à l'entrée en vigueur du règlement prévu à l'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa.

#### Entrée en vigueur.

##### Art. 16.

Le présent règlement entre en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1947.

Berne, le 31 octobre 1947.

Au nom du Conseil fédéral suisse :

*Le président de la Confédération,*

**ETTER.**

*Le chancelier de la Confédération,*

**LEIMGRUBER.**

## Petites informations

### Séance de clôture de la commission fédérale de surveillance en matière d'allocations pour perte de gain.

Bien que les juridictions en matière d'allocations pour perte de salaire et de gain n'aient pas terminé leur activité au 31 décembre 1947, il est fort peu probable, vu la grande diminution des affaires, qu'elles aient à se réunir en séance. C'est pourquoi la commission de surveillance en matière d'allocations pour perte de gain a fait de sa séance ordinaire du 21 janvier 1948, à Langenthal, une séance de clôture. Sous la présidence de M. H. Huber, professeur, elle a jugé 26 recours. Au repas de midi pris en commun, le président a retracé l'activité de la commission au cours des années 1940 à 1947 et a remercié de leur collaboration les membres de la commission, ainsi que les fonctionnaires de l'office de l'industrie, des arts et métiers et du travail. M. Holzer a remercié au nom de l'office le président et les membres de la commission de surveillance du travail très précieux qu'ils ont accompli. Enfin, M. le conseiller d'Etat Gafner a tenu à rendre hommage au nom de ses collègues de la commission à M. le professeur Huber pour son activité de président.

### Cinquantième séance de la commission d'experts pour les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain.

Le 12 décembre 1947, à Brugg, s'est tenue sous la présidence de M. Holzer, vice-directeur, la 50<sup>e</sup> séance de la commission d'experts pour les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. Les projets de l'arrêté du Conseil fédéral et de l'ordonnance n° 61 sur la suppression des contributions, la liquidation des caisses de compensation pour militaires et le transfert de leurs tâches aux caisses de l'assurance-vieillesse y ont été traités, ainsi que le projet d'ordonnance d'exécution de l'arrêté fédéral sur les allocations familiales dans l'agriculture. M. Jaggi, vice-directeur de l'Union suisse des paysans a fait ensuite un exposé sur l'activité du service de comptabilité de l'Union et a fait visiter plusieurs bureaux aux membres de la commission. Cette causerie a été suivie d'une visite de l'église de Königsfelden et d'édifices romains sous la conduite de M. Ch. Simonett.

### Comité national d'action en faveur de l'initiative populaire du 25 juillet 1942 relative à la transformation des caisses de compensation pour militaires en caisses d'assurance-vieillesse et survivants.

Le comité national d'action en faveur de l'initiative populaire tendant à transformer les caisses de compensation du régime des allocations pour perte de salaire en caisses d'assurance-vieillesse a tenu à Berne, le mardi 16 décembre 1947, sa dernière séance. Il a examiné, en vertu des pleins pouvoirs qui lui ont été accordés par 179 910 signataires, le problème du retrait de l'initiative en présence d'un contre-projet de l'Assemblée fédérale ; le comité devait prendre une décision à la majorité des deux tiers.

*Il a décidé à l'unanimité de retirer l'initiative populaire en question, vu*

l'acceptation enthousiaste du projet qui a été soumis au peuple suisse le 6 juillet 1947.

Le Conseil fédéral, dans sa séance du 5 janvier 1948, a pris connaissance du retrait de cette initiative.

### Le salaire déterminant dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants.

L'office fédéral des assurances sociales a adressé le 23 janvier 1948 une circulaire aux caisses de compensation relative au calcul du salaire déterminant (le revenu déterminant pour fixer le montant des cotisations et provenant de l'exercice d'une activité dépendante) ; cette circulaire a été imprimée et peut être obtenue auprès de l'office central fédéral des imprimés et du matériel. Elle contient des indications complémentaires au sujet de :

- la délimitation entre la notion du salaire déterminant et le revenu provenant de l'exercice d'une activité indépendante,
- les critères essentiels et les divers éléments du salaire déterminant,
- les déductions admissibles des frais généraux,
- le calcul du revenu en nature,
- le salaire déterminant des membres de la famille travaillant dans l'exploitation et des apprentis,
- le salaire déterminant des salariés dans les branches de l'industrie hôtelière, la profession de coiffeur, les entreprises de transport ainsi que pour les voyageurs de commerce, les représentants et les personnes exerçant une profession analogue.

Par ailleurs, l'office fédéral des assurances sociales prépare des instructions aussi simples que possibles au sujet du calcul du salaire déterminant, qui seront mises à la disposition des employeurs.

### Le contentieux du régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants.

Les décisions des commissions cantonales de recours sont, pour l'année 1947, au nombre de 595, dont 83 ont été transmises à la commission fédérale de recours. Cette dernière a été appelée, pendant la même année, à examiner 118 causes.

Pour toute la période pendant laquelle le régime transitoire a été en vigueur, les commissions cantonales se sont prononcées au total sur 2261 cas et la commission fédérale sur 343. Le droit de recours, qui est une conséquence du droit aux rentes réalisé dans le régime transitoire, a donc été fréquemment utilisé.

### Législation relative à l'assurance-vieillesse et survivants.

Nous donnons ci-dessous un aperçu chronologique complet de la législation qui a été édictée en matière d'assurance-vieillesse et survivants, jusqu'à la fin de janvier 1948 :

1. Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946.

2. Arrêté du Conseil fédéral concernant les mesures à prendre en vue de l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, du 28 juillet 1947 (en grande partie dépassé).

3. Règlement d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 31 octobre 1947, édicté par le Conseil fédéral.

4. Règlement concernant l'administration du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants, du 31 octobre 1947, édicté par le Conseil fédéral.

5. Règlement de la caisse de compensation fédérale, édicté par le département fédéral des finances et des douanes le 10 décembre 1947.

6. Règlement du tribunal arbitral de la commission de l'assurance-vieillesse et survivants, édicté par le Conseil fédéral le 12 décembre 1947<sup>1)</sup>.

7. Ordonnance du Conseil fédéral concernant l'organisation et la procédure du Tribunal fédéral des assurances dans les causes relatives à l'assurance-vieillesse et survivants, du 18 décembre 1947<sup>2)</sup>.

8. Ordonnance du département fédéral de l'économie publique concernant les contributions aux frais d'administration dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants, du 24 décembre 1947.

9. Ordonnance du département fédéral de l'économie publique relative au calcul du salaire déterminant dans certaines professions pour le régime de l'assurance-vieillesse et survivants, du 3 janvier 1948.

Cette liste ne mentionne pas les lois et ordonnances promulguées par les cantons sur la base de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants ; elles seront énumérées dans un prochain numéro.

Les textes légaux ci-dessus peuvent être demandés à l'office central fédéral des imprimés et du matériel, Chancellerie fédérale, à Berne.

<sup>1)</sup> Cf. Revue 1948, p. 12.

<sup>2)</sup> Cf. Revue 1948, p. 9.

### **Paiement des rentes transitoires par les caisses professionnelles.**

Trente-trois caisses de compensation professionnelles fonctionnant dans le régime transitoire ont renoncé à continuer le service des rentes. Ces caisses, qui appartiennent surtout à des entreprises commerciales et industrielles et, en nombre plus restreint, à l'artisanat, n'ont pas voulu utiliser la possibilité que leur accordait l'article 124, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution.

### **Exécution de l'arrêté fédéral réglant le service d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne.**

L'office fédéral des assurances sociales est compétent, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1948, pour régler et surveiller l'exécution de l'arrêté fédéral concernant le service d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne. Les enseignements nécessaires peuvent être demandés téléphoniquement au numéro 61.4109 à Berne.



# Revue à l'intention des caisses de compensation

N° 3  
Mars 1948

**Rédaction :** Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, Berne, tél. n° 61.2858.

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

**Prix d'abonnement :** 12 francs par an ; le numéro : 1 fr. 20 ; le numéro double : 2 fr. 40.  
Paraît chaque mois.

## SOMMAIRE :

Exécution des arrêtés du Conseil fédéral relatifs aux régimes des allocations pour perte de salaire et de gain (p. 81). — Les bases démographiques de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 82). — Les veuves sans activité lucrative (p. 86). — La famille de veuve (p. 89). — Les contributions aux frais d'administration dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 93). — Les prestations payées par les cantons en complément des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 104). — Régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 110). — Le droit de recours dans le régime transitoire (p. 111). — De l'équivalence des trois langues nationales officielles (p. 115). — Petites informations (p. 116). — Bibliographie relative à l'assurance-vieillesse et survivants (p. 118).

## Exécution des arrêtés du Conseil fédéral relatifs aux régimes des allocations pour perte de salaire et de gain

Selon un arrêté du Conseil fédéral, du 20 février 1948, l'office fédéral des assurances sociales est compétent, en lieu et place de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, pour surveiller, dès le 1<sup>er</sup> mars 1948, l'application des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain ainsi que l'exécution des tâches confiées par la Confédération à toutes les caisses de compensation. Ainsi, ces dernières ne seront plus en relation qu'avec un seul office fédéral pour toutes les questions qui ne sont pas expressément, en vertu de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et des ordonnances d'exécution y relatives, du domaine de l'office central de compensation.

Le département fédéral de l'économie publique a édicté, le 20 février 1948, l'ordonnance n° 62 concernant les allocations pour perte de salaire et de gain et les allocations aux étudiants, et dont l'unique article a la teneur suivante :

« Les attributions et les tâches dévolues à l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail en vertu des ordonnances du département de l'économie publique relatives aux arrêtés du Conseil fédéral sur les

allocations pour perte de salaire, les allocations pour perte de gain et les allocations aux étudiants en service militaire, sont transférées à l'office fédéral des assurances sociales.

Les ordonnances et les dispositions prises par l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail en matière d'allocations pour perte de salaire et de gain et d'allocations aux étudiants restent en vigueur, sous réserve de prescriptions contraires ordonnées par l'office fédéral des assurances sociales. »

Les collaborateurs de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail qui se sont occupés jusqu'à maintenant des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain ont été transférés, dès le 1<sup>er</sup> mars 1948, à l'office fédéral des assurances sociales où ils continuent leur activité sous la direction du chef de la section assurance-vieillesse et survivants. Ils peuvent être atteints téléphoniquement aux numéros suivants : Berne 61 4732 (M. W. Meier), 61 4733 (M. P. Gadmer et secrétariat des commissions fédérales de surveillance en matière d'allocations pour perte de salaire et de gain) et 61 4734 (M. J.-L. Loup).

La rédaction de la « Revue à l'intention des caisses de compensation », qui était jusqu'à maintenant de la compétence, d'une part de la section de l'assurance-chômage et du soutien des militaires de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail et d'autre part de la section assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, est confiée dès le présent numéro exclusivement à la section assurance-vieillesse et survivants. Toutefois, les étroites relations qui existent désormais entre cette section et le soutien des militaires permettra à ce dernier de disposer dans la Revue de la place nécessaire pour la publication des articles le concernant.

## Les bases démographiques de l'assurance-vieillesse et survivants

Pour faire suite à un exposé d'ordre général intitulé « L'équilibre financier de l'assurance-vieillesse et survivants », paru dans le numéro de février de la présente revue, nous allons publier une série d'articles destinés à renseigner nos lecteurs sur les principaux aspects de ce problème. Les personnes désireuses d'approfondir davantage la question sont invitées à se reporter au rapport détaillé de l'office fédéral des assurances sociales sur ce sujet. <sup>1)</sup>

---

1) L'équilibre financier de l'assurance-vieillesse et survivants : Rapport de l'office fédéral des assurances sociales sur les répercussions financières de la loi fédérale du 20 décembre 1946, Berne, 7 juin 1947.

Lorsque l'on se propose de déterminer quelle sera l'évolution numérique de la population suisse au cours des années futures, on est conduit à analyser de quelle manière une population se renouvelle. Divers mouvements se produisent en effet au cours des années, venant sans cesse modifier la structure de l'effectif total d'une population. Les deux principaux facteurs de renouvellement sont les naissances et les décès. Dans la mesure où les premiers l'emportent sur les seconds au cours d'une année, l'effectif total de la population augmente, et inversement il diminue lorsque les décès sont les plus nombreux. Sans doute le mouvement d'émigration et d'immigration peut troubler l'effet de ces deux principaux facteurs de renouvellement ; il ne le fera cependant que dans une très faible mesure. Comme nous le constaterons par la suite, ces deux facteurs de renouvellement jouent un rôle essentiel dans l'assurance sociale parce qu'ils agissent également sur la structure d'âge de la population. Au fur et à mesure que les conditions de mortalité s'améliorent, la durée de vie moyenne augmente et la proportion des vieillards s'accroît par rapport à l'ensemble de la population. Cette proportion sera également d'autant plus considérable que le nombre des naissances aura été continuellement en régression depuis quelques dizaines d'années. On a coutume de désigner ce phénomène sous le nom de vieillissement.

Comment va-t-on dès lors procéder pour estimer l'évolution future du nombre des naissances et des décès. Nul doute qu'il sera nécessaire d'introduire un élément de probabilité dans de tels calculs. Les renseignements que nous fournissent régulièrement les statistiques démographiques permettent cependant de faire, dans ce domaine, des conjectures dont le degré de précision est relativement très poussé, particulièrement pour ce qui a trait à la mortalité.

#### *Les éléments du calcul démographique.*

Le point de départ d'un semblable calcul sera l'effectif de la génération d'entrée, c'est-à-dire de la population existant à la date d'entrée en vigueur de l'assurance. On connaît cette génération d'entrée dans sa distribution par classes d'âge et par sexes, données qu'il est possible d'obtenir grâce aux renseignements du plus récent recensement, et de la statistique des naissances et des décès ainsi que de l'émigration et l'immigration. Cet effectif initial, d'environ 4 470 000 personnes dont 48,5 % d'hommes et 51,5 % de femmes, se distribue comme suit entre les divers groupes d'âge : 30,3 % de 0 à 19 ans, 60,3 % de 20 à 64 ans, et 9,4 % de 65 ans et plus. Par rapport au groupe des personnes de 20 à 64 ans, le groupe de celles de 65 ans et plus en représente le 15,6 %.

C'est à cette génération d'entrée que vont être appliquées les lois dynamiques du renouvellement. Tout d'abord chaque classe d'âge constitutive de cet effectif vieillira d'une année à l'autre ; en d'autres termes, elle s'éteindra peu à peu selon la loi de mortalité adoptée. Ensuite, toutes les

années, une nouvelle classe d'âge apparaîtra ; son importance numérique découlera du *nombre des naissances futures*. Il est difficile de fixer à l'avance ce nombre d'une manière précise, car son évolution antérieure montre quelques irrégularités. Des facteurs aussi bien psychologiques qu'économiques exercent en effet une action importante sur le nombre des naissances. Celui-ci a passé en Suisse de 94 316 en 1900 à 64 115 en 1940 pour remonter à 88 522 en 1945 et à 89 102 en 1946. Nous avons adopté pour 1948 le chiffre de 85 000, que nous avons fait décroître jusqu'à 75 000 en 1958, dans la mesure où évoluera le nombre des femmes en âge de fécondité. Au delà de 1958 le nombre des naissances a été supposé se maintenir à ce niveau. Nous avons également calculé deux autres variantes à savoir 90 000 et 60 000 naissances dès 1958. Cette limite semble, selon toute probabilité, raisonnable.

Connaissant l'élément positif du renouvellement, attachons-nous maintenant à l'élément négatif, à savoir au facteur *mortalité*. Il convient de rappeler que les phénomènes de mortalité accusent, depuis qu'on les observe, une grande régularité dans leur évolution. On constate par exemple que la durée de vie moyenne a augmenté d'une manière continue entre 1888 et 1942, passant de 39 à 48 années pour un homme de 20 ans et de 40 à 51 années pour une femme du même âge. A 45 ans, ces durées passent respectivement de 21 à 26 et de 23 à 29, et à 65 ans de 10 à 12 et de 10 à 13 années. Dans les tables de mortalité se trouvent indiquées, pour chaque âge, les fréquences de décès telles qu'on les obtient pour une période d'observation donnée. Ces tables donnent également, à côté des probabilités proprement dites de décès, ce qu'on est convenu d'appeler l'ordre de survie. Ce dernier indique le nombre de vivants issus d'un effectif initial de 100 000 personnes d'âge 0, dans l'hypothèse où cet effectif vieillirait année après année. De la sorte, on obtient une image complète de l'effet de la loi de mortalité, en ce sens qu'on peut se rendre compte concrètement de la mesure dans laquelle chaque génération serait représentée dans une population qui évoluerait exactement selon cette loi. Si l'on confronte par exemple le nombre des vivants âgés de 65 ans et plus à celui des personnes de 20 à 64 ans, selon diverses tables de mortalité de population, on constate que cette proportion s'est accrue régulièrement au cours de ces dernières années. Pour les hommes elle passe de 15,58 % (table 1920-1921) à 17,5 % (table 1929-1932), puis à 18,28 % (table 1933-1937) et enfin à 19,62 % (table 1939-1944). Pour les femmes ces rapports sont de 18,53 % (table 1920-1921), 21,20 % (table 1929-1932), 22,50 % (table 1933-1937) et 24,33 % (table 1939-1944). Il faut attribuer la cause de cette augmentation de la proportion des vieillards à l'amélioration des conditions de mortalité, découlant des progrès de l'hygiène et de la médecine au cours de ces dernières dizaines d'années. Une telle évolution entraîne des conséquences de la plus haute importance pour les assurances sociales, car c'est parmi les personnes de 20 à 64 ans que se recrute la

majeure partie des cotisants alors que ce sont les personnes de plus de 65 ans qui constituent la plupart des rentiers. Il importe donc de faire montre de toute la prudence nécessaire lors du choix des tables de mortalité. C'est la raison pour laquelle l'office fédéral des assurances sociales a construit une table fournissant un rapport encore plus élevé de vieillards que celui déterminé à l'aide de la dernière table de population connue. La proportion des vieillards dans la table AVS 1948 est de 21,40 % du côté hommes et de 27,13 % du côté femmes. De même que pour les naissances, nous avons envisagé deux variantes extrêmes de mortalité, à savoir : une variante optimiste avec la table 1939-1944 et une pessimiste avec la table doublement extrapolée AVS 1968. La proportion des vieillards dans cette dernière table est de 23,45 % (hommes) et 30,50 % (femmes).

*Les résultats du calcul démographique.*

Si l'on applique à l'effectif initial la loi de mortalité (AVS 1948) et qu'on l'augmente du nombre des naissances présumées, on obtient un budget de population dont le tableau suivant donne un extrait caractéristique.

Année	Effectif de la population distribué selon l'âge				Budget annuel de la population		
	0 — 19	20 — 64	65 et plus	Total	Nombre des naissances	Nombre des décès	Augment. annuelle de la popul.
1948	1 353 449	2 696 139	421 064	4 470 652	85 000	48 885	36 115
1958	1 458 430	2 774 182	509 221	4 741 833	75 000	58 862	16 138
1968	1 427 611	2 834 628	611 853	4 874 092	75 000	66 652	8 348
1978	1 378 296	2 853 697	703 315	4 935 308	75 000	72 976	2 024
1988	1 378 296	2 876 309	692 997	4 947 602	75 000	75 700	700
1998	1 378 296	2 899 733	671 355	4 949 384	75 000	74 290	710
État stationnaire	1 378 296	2 853 701	692 837	4 924 834	75 000	75 000	—

Comme on le remarque, le nombre des décès se stabilise peu à peu, au fur et à mesure que les nouvelles générations apparaissent. Cela découle du fait que ces dernières sont issues d'un nombre de naissances supposé constant dès 1958. L'effectif total de la population augmente au cours des 30 premières années de 10,4 %. Cet accroissement se répartit comme suit entre les divers groupes d'âge : 1,8 % de 0 à 19 ans ; 5,8 % de 20 à 64 ans, et 67 % de 65 ans et plus. L'effet du vieillissement apparaît dans toute son ampleur dans le tableau ci-dessus. La proportion des vieillards a passé de 15,6 % en 1948 à 24,6 % en 1978. Le rapport des 4 personnes actives pour un vieillard semble cependant représenter une sorte de maximum, du point de vue économique.

Quels vont être les écarts que l'on enregistre en faisant maintenant varier

les bases de calcul. Si l'on confronte les chiffres obtenus pour l'état stationnaire (atteint aux environs de 2050), avec les diverses variantes de mortalité et de naissances, on obtient les résultats suivants :

Hommes et femmes

Etat stationnaire

Groupes d'âges et proportion de vieillards	Effectifs et proportion de vieillards selon					
	variantes de naissances			variantes de mortalité		
	A 90 000	B 75 000	C 60 000	A 1939-44	B AVS 48	C AVS 68
de 20 à 64 ans	3 424 441	2 853 701	2 282 961	2 753 674	2 853 701	2 957 843
de 65 ans et plus	831 404	692 837	554 270	605 396	692 837	798 264
proportion de vieillards	24,3 %	24,3 %	24,3 %	22,0 %	24,3 %	27,0 %

Ainsi qu'on le constate, l'effet des naissances laisse inchangé le rapport des vieillards, son influence restera minime sur l'équilibre financier de l'assurance. Il n'en sera pas de même de l'effet de la mortalité, qui pourra s'exercer dans le sens d'une aggravation importante du bilan technique, de l'assurance-vieillesse et survivants.

Cet aperçu sommaire des bases démographiques de l'assurance-vieillesse et survivants fédérale donne une idée des solutions que la technique permet de dégager dans ce domaine. Nous renvoyons le lecteur soucieux d'entrer dans plus de détails au rapport de l'office fédéral des assurances sociales mentionné au début de cet article.

## Les veuves sans activité lucrative

Les personnes n'exerçant aucune activité lucrative sont en principe tenues de payer des cotisations, entre 20 et 65 ans, conformément à l'article 10 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946. L'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi prévoit toutefois certaines exceptions, notamment pour les veuves sans activité lucrative. Si ces veuves ont été ainsi libérées de l'obligation de payer des cotisations, c'est qu'il a été estimé « contraire au caractère social de l'assurance de leur imposer des cotisations, alors qu'on se propose précisément de les secourir » (Rapport de la commission fédérale d'experts pour l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, du 16 mars 1945, pages 28 et 29). Cette exonération devait donc représenter une mesure de faveur à l'égard des veuves sans activité lucrative.

Mais l'opportunité de cette mesure a été mise en doute dernièrement de divers côtés. Certains font en effet valoir que la dispense de toute cotisation, loin de favoriser les veuves, entraînerait au contraire pour elle:

des désavantages, qu'il faudrait par conséquent les obliger à payer des cotisations, ou tout au moins les y autoriser, et que cela pourrait vraisemblablement se faire dans le cadre des dispositions légales actuelles. Il n'est pas sans intérêt d'étudier dans quelle mesure ces arguments sont exacts et de quelle façon il pourrait en être tenu compte.

\* \* \*

Selon l'article 33, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi, la *rente ordinaire* de vieillesse simple revenant à une veuve dès l'âge de 65 ans est calculée, en règle générale, sur la base de la cotisation annuelle moyenne déterminante pour la rente de vieillesse pour couple. Ne pouvant plus être prises en considération lors de la fixation de la cotisation annuelle moyenne du couple, en vertu de l'article 32 de la loi, les cotisations payées par la veuve après le décès de son mari n'entraîneraient aucune augmentation de sa rente et seraient donc perdues. L'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre c, de la loi, qui dispense de toute cotisation la veuve sans activité lucrative constitue à cet égard une faveur indéniable.

Il est vrai que l'article 55, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution du 31 octobre 1947, prévoit que les cotisations de la femme seront prises pour base de calcul lorsque la rente qui en résulte est supérieure à celle calculée sur la base de la cotisation annuelle moyenne déterminante pour la rente de vieillesse pour couple. La veuve sans activité lucrative aurait, cas échéant, la possibilité de s'en prévaloir si on lui faisait payer des cotisations. Mais cet avantage serait illusoire. Il sera en effet extrêmement rare de voir une veuve qui, sur la base des cotisations du couple, n'aura droit qu'à une rente de vieillesse simple minimum. Or, pour pouvoir seulement dépasser ce montant sur la base de ses propres cotisations, une veuve sans activité devrait disposer, conformément à l'article 28 du règlement d'exécution, d'une fortune d'au moins 100 000 francs ou d'une pension supérieure à 3 333 francs par an.

Obliger les veuves sans activité lucrative à payer des cotisations reviendrait donc à favoriser uniquement celles de condition aisée, et à désavantager les veuves de condition modeste en leur imposant une dépense sans aucun intérêt pour elles. La seule possibilité équitable serait de laisser aux veuves sans activité la liberté de payer ou de ne pas payer de cotisations ; mais outre qu'il serait difficile d'invoquer des motifs d'ordre social pour appuyer cette manière de faire, puisqu'elle ne profiterait qu'aux classes dont la situation est largement supérieure à la moyenne, une telle solution ne serait guère conforme à la loi, ainsi que nous le verrons tout à l'heure.

\* \* \*

Le résultat de la réglementation actuelle est certes moins satisfaisant lorsque l'intéressée est déjà veuve au moment de l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, ou le devient au cours des onze premiers mois d'application de l'assurance. Le mari n'ayant pas payé une année de

cotisations entière au sens de la loi, la femme touchera une rente transitoire de veuve ; et si, n'exerçant aucune activité lucrative, elle ne paie elle-même aucune cotisation, la rente de vicillesse simple à laquelle elle aura droit dès l'âge de 65 ans sera une *rente transitoire* également. Mais obliger la veuve sans activité à payer des cotisations pour obtenir par la suite une rente ordinaire de vicillesse simple ne serait, dans ce cas également, pas toujours à son avantage.

Les rentes transitoires de vicillesse simple ne dépassent pas 480 francs à la campagne, mais elles atteignent 600 francs dans les régions mi-urbaines, et 750 francs en zone urbaine. Or, si une veuve sans activité lucrative touche une rente transitoire de veuve, sa situation est nécessairement telle que les cotisations qu'elle aurait à payer en tant que personne non active ne lui permettraient pratiquement en aucun cas d'obtenir une rente ordinaire de vicillesse simple dépassant le minimum de 480 francs par an. Ce seraient donc précisément les veuves sans activité dont la condition est la plus précaire qui se trouveraient défavorisées, tandis que seules profiteraient d'un certain avantage dès l'âge de 65 ans les veuves que leur situation exclut totalement ou partiellement d'une rente transitoire de veuve. Les motifs d'ordre social sont peut-être moins impérieux dans ce cas, puisque les limites de revenu fixées à l'article 42 de la loi sont modestes, mais ils n'en subsistent pas moins.

\* \* \*

Il résulte de ces brèves constatations que seule la faculté, mais non l'obligation, de payer des cotisations ne désavantagerait aucune veuve sans activité lucrative et pourrait même être plus favorable à certaines d'entre elles que la réglementation actuelle. Cette solution pourrait-elle toutefois être introduite sans modifier la loi ?

Le fait que l'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi déclare notamment que les veuves sans activité lucrative « ne sont pas tenues de payer des cotisations », ne saurait avoir pour corollaire que les intéressées auraient la « faculté » d'en payer. Il ressort bien au contraire de l'économie générale du système des cotisations, et les travaux préparatoires confirment clairement sur ce point l'intention du législateur, que cette « dispense » de l'obligation de verser des cotisations est absolue et impérative. Alors que le paiement de cotisations volontaires devrait être réglé très strictement pour éviter des abus faciles et manifestes, la loi n'en fait aucune mention. Même si certains peuvent estimer qu'il y a là une lacune, il n'appartiendrait en tout cas pas aux autorités administratives de la combler par une interprétation des prescriptions légales en un sens diamétralement opposé à leur sens primitif.

Seule une modification de la loi serait donc de nature à donner satisfaction aux partisans du paiement volontaire de cotisations. Mais le fait qu'elle ne saurait profiter, comme nous l'avons montré, qu'aux veuves sans activité lucrative dont la situation est relativement aisée, peut faire douter de son opportunité elle-même.

## La famille de veuve

Les *rentes transitoires* de l'assurance-vieillesse et survivants sont déterminées en principe sur la base de la situation de revenu et de fortune propre à chaque ayant droit personnellement. Mais il existe parfois entre deux ou plusieurs personnes des liens économiques si étroits que le législateur a été amené à faire des brèches à ce principe et à prévoir, sous certaines conditions, une détermination globale des rentes ; tel est le cas pour les couples et pour les familles de veuve. Seules ces dernières retiendront ici notre attention.

Pour établir dans quelles conditions les rentes revenant à une veuve et à ses enfants devaient ainsi être calculées globalement, on avait eu recours, au début du régime transitoire (voir ordonnance d'exécution du 9 novembre 1945, art. 8, 3<sup>e</sup> al.), à la notion de communauté domestique. Etaient donc additionnés, pour calculer la rente, les revenus, parts de fortune et limites de revenu de la veuve et de ceux de ses enfants âgés de moins de 18 ou 20 ans qui habitaient avec elle. Mais cette notion présentait deux défauts essentiels :

a) Elle était trop étroite, car certains enfants peuvent être contraints, en vue de leur instruction ou de leur formation professionnelle, d'habiter une autre localité, sans qu'ils deviennent pour autant économiquement indépendants de leur mère ;

b) Elle était trop large, car certains enfants peuvent faire ménage commun avec leur mère tout en étant, grâce à leur revenu, économiquement indépendants. En considérant dans tous les cas comme une unité économique les membres de la famille habitant ensemble, on prendrait donc indirectement en compte, comme revenu, des éléments qui représentent en fait des prestations d'assistance versées à leur mère par ses enfants. Or il est notoire que de telles prestations entre parents ne font pas partie du revenu déterminant.

La pratique des autorités de recours, appuyée dès l'origine par l'office fédéral des assurances sociales, s'efforça au courant de 1946 déjà de parer à ces inconvénients en interprétant largement la notion de ménage commun et surtout en excluant de la famille, pour le calcul de la rente, les enfants qui n'étaient pas à la charge de leur mère. Cette pratique servit de base à la révision des dispositions du régime transitoire pour l'année 1947 (voir ordonnance d'exécution du 9 novembre 1945/16 décembre 1946, art. 9 nouveau), et a été définitivement consacrée par l'article 63 du règlement d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 31 octobre 1947.

Actuellement, sont calculées globalement, par addition tant des revenus et des parts de fortune que des limites de revenu applicables à chaque intéressé, les rentes qui reviennent « à une veuve et aux enfants entretenus

par elle entièrement ou pour une part importante ». Le critère du domicile commun a donc été remplacé, pour établir l'existence de la communauté économique, par celui de l'entretien des enfants par leur mère.

\* \* \*

Quand un enfant est-il entretenu par sa mère « entièrement ou pour une part importante » ? Cela ne peut être le cas que si l'enfant ne dispose pas, grâce à son travail, à sa fortune ou à l'aide d'un tiers, de ressources propres suffisantes, ne serait-ce que de loin, à assurer son entretien, et oblige ainsi la veuve à prélever sur son propre revenu des sommes relativement fortes. Etablir si ces conditions sont réalisées dans un cas d'espèce est en grande partie une question d'appréciation ; mais ce pouvoir d'appréciation se transformerait facilement en arbitraire, s'il n'existait aucun critère plus précis.

Ce critère a été trouvé, d'abord par la pratique des autorités de recours, en partant du système même des rentes transitoires. Les rentes ne sont en effet servies que si le revenu n'atteint pas certaines limites, réputées représenter approximativement le montant nécessaire à l'entretien. Si donc un orphelin de père a un revenu égal ou supérieur à la limite qui lui est applicable, il n'est en tout cas pas à la charge de sa mère « pour une part importante ». Il est en revanche possible que, dans des conditions de vie très modestes, un enfant dont le revenu n'atteindrait pas cette limite puisse se suffire sans être pour sa mère une charge quelconque ; mais ces cas, vraisemblablement peu nombreux, peuvent être négligés en pratique, d'autant plus facilement que la situation souvent pénible des familles de veuve autorise certaines faveurs.

On peut dire, en définissant la famille de veuve par la négative, que l'enfant n'est pas entretenu par sa mère, entièrement ou pour une part importante, et qu'il ne fait donc pas partie de la famille de veuve au sens de l'article 63 du règlement d'exécution :

a) si le produit de son travail, y compris la part de fortune à ajouter au revenu, atteint ou dépasse la limite de revenu fixée pour un orphelin simple (loi fédérale, art. 42, 1<sup>er</sup> al.), ou

b) si un montant égal ou supérieur à la limite de revenu précitée est affecté à son entretien par un tiers, ce dernier pouvant être l'assistance publique, une fondation de bienfaisance ou toute personne autre que la veuve.

\* \* \*

Cette solution a été appliquée à l'état pur durant la seconde année du régime transitoire, soit en 1947. Chaque fois qu'une veuve entretenait un ou plusieurs enfants totalement ou pour une part importante, on calculait globalement les rentes revenant à l'ensemble de ces membres de la famille. Mais cette solution, adoptée à l'origine en vue de favoriser les intéressés, se révéla parfois désavantageuse pour les orphelins, lorsque le revenu de la

veuve dépassait quelque peu la limite de revenu qui lui était propre. Et ces cas parurent d'autant plus choquants que ces désavantages ne frappaient plus les orphelins dès que la mère se remariait, puisqu'il n'y avait plus alors de famille de veuve ; qu'ils ne frappaient pas davantage les enfants illégitimes ou les enfants dont les parents étaient divorcés, puisqu'il n'y avait jamais eu dans ces cas de famille de veuve.

Pour éviter ces inégalités, il devenait donc nécessaire de restreindre l'application du calcul global de la rente aux cas où la famille de veuve pouvait en retirer un avantage. C'est ce qu'a fait le législateur en introduisant, pour l'assurance-vieillesse et survivants, la clause de la solution la plus favorable.

Selon l'article 63, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution, les rentes revenant à une veuve et aux enfants entretenus par elle entièrement ou pour une part importante sont calculées pour chaque ayant droit séparément, sur la base de son propre revenu, de sa propre fortune et de sa propre limite de revenu, lorsque le total des rentes ainsi obtenues est supérieur à la rente globale obtenue en considérant cette famille comme une unité économique. Les familles de veuve sont ainsi favorisées à l'extrême ; mais il est intéressant de constater que cette faveur a trouvé l'approbation expresse ou tacite de toutes les autorités invitées à donner leur avis, en été 1947, sur le projet de règlement d'exécution.

\* \* \*

Pour déterminer les rentes revenant à une veuve et à ses enfants, les caisses de compensation doivent désormais effectuer en principe quatre opérations :

1. Etablir qui fait partie de la famille de veuve au sens de l'article 63 du règlement d'exécution, en éliminant les enfants dont le revenu propre, y compris la part de la fortune et les prestations d'assistance versées éventuellement par un tiers, atteint ou dépasse la limite de revenu qui leur est applicable (voir loi fédérale, art. 42, 1<sup>er</sup> al. ; pour le lieu déterminant : règlement d'exécution, art. 66, 1<sup>er</sup> al.) ;

2. calculer globalement les rentes revenant à cette famille, en additionnant les revenus, parts de fortune et limites de revenu de chacun (voir règlement d'exécution, art. 63, 1<sup>er</sup> al.) ;

3. calculer séparément la rente revenant à chaque membre de la famille, sur la base de son propre revenu, de sa propre part de fortune et de sa propre limite de revenu, puis faire le total de ces rentes (voir règlement d'exécution, art. 63, 2<sup>e</sup> al.) ;

4. choisir la solution qui, pour l'ensemble de la famille, est la plus avantageuse.

Il est évident que, dans la très grande majorité des cas, ces quatre opérations ne seront pas nécessaires ; car il apparaîtra dès l'abord quelle est la solution la plus favorable. Si une veuve a, par exemple, un revenu de

100 francs inférieur à sa propre limite de revenu et deux enfants entièrement à sa charge, il est clair que la détermination globale des rentes sera plus favorable que des rentes calculées séparément. Mais il est des cas plus douteux, où ces calculs doivent être faits. Admettons ainsi qu'une veuve domiciliée en ville gagne 2500 francs par an et ait à sa charge deux enfants dont l'un n'a aucun revenu tandis que l'autre a un salaire de 300 francs par an, comme porteur de pain entre les heures d'école. Le premier mode de calcul donne une rente globale de 400 francs par an (limite de revenu : 3200 francs, moins revenu : 2800 francs). Selon le second mode de calcul en revanche, la veuve n'a droit à aucune rente, mais les enfants ont droit chacun à une rente d'orphelin complète, soit à 450 francs par an au total. Ce dernier montant étant plus élevé, les rentes seront donc calculées individuellement. Il en irait différemment si le revenu de la veuve était de 2400 francs seulement, car la rente globale s'élèverait alors à 500 francs par an.

\* \* \*

Deux points, relatifs au revenu et à la fortune des veuves et des orphelins, méritent d'être relevés à cette occasion :

Premièrement, les frais d'entretien des enfants en âge de toucher une rente d'orphelin ne peuvent jamais être déduits du revenu de la veuve. Car, ou bien ces enfants ont un revenu qui les exclut de la famille de veuve, mais ils ne sauraient être alors entretenus « totalement ou pour une part importante » par leur mère, et cette condition n'étant pas remplie, aucune déduction n'est possible en vertu de l'article 57, lettre f, du règlement d'exécution. Ou bien ces enfants sont entretenus par leur mère totalement ou pour une part importante ; mais ils font alors partie de la famille de veuve et, comme il est déjà tenu compte directement ou indirectement de leurs frais d'entretien par les limites de revenu, la déduction est exclue par la deuxième phrase de la disposition précitée. Par « enfants dont le revenu doit être additionné à celui de la mère conformément à l'article 63 », il faut en effet entendre tout enfant tombant sous le coup de l'article relatif aux familles de veuve, même si en l'espèce le calcul des rentes est effectué séparément pour chacun des membres de la famille.

En second lieu il faut faire une nette distinction entre les cas où la mère a l'usufruit de la succession du mari et ceux où elle a la simple jouissance légale des biens des enfants. L'article 61, 3<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution prescrit que « les éléments de fortune grevés d'un usufruit ne sont considérés comme fortune ni pour le nu-propriétaire ni pour l'usufruitier ». Cette condition est réalisée lorsque la veuve a réclamé, au décès de son conjoint, l'usufruit de la moitié de la succession en vertu de l'article 462 du code civil, ou lorsque le mari lui a attribué, par disposition à cause de mort et conformément à l'article 473 du code civil, l'usufruit de la totalité de la succession. Le produit des biens grevés d'usufruit représente pour la veuve un revenu, mais les biens eux-mêmes ne sont pas pris en

compte en tant que fortune des enfants, puisque ceux-ci ne peuvent en disposer. Dans tous les autres cas, et à moins de déchéance de la puissance paternelle, la veuve a la jouissance des biens appartenant à ses enfants, en vertu de l'article 292 du code civil ; mais cette jouissance n'entraîne pas la perte du pouvoir de disposer de ces biens et l'article 61, 3<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution ne saurait s'appliquer. Les biens dont la veuve a la simple jouissance légale doivent par conséquent être pris en compte en tant qu'éléments de la fortune des enfants.

\* \* \*

La notion de famille de veuve existe également pour les *rentes ordinaires* de l'assurance-vieillesse et survivants ; mais elle est entièrement différente de celle que nous venons d'esquisser. L'article 41, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale prévoit en effet notamment que « les rentes annuelles de veuve et d'orphelins auxquelles ont droit une veuve et ses enfants sont réduites dans la mesure où leur total dépasse le revenu moyen obtenu par le père durant les trois dernières années de son revenu normal ». La famille de veuve englobe, dans ce cas, la veuve et tous ses enfants, sans égard à leurs relations économiques respectives. Destinée à éviter que le décès du mari et père ne constitue un avantage pour les survivants, cette réduction sera opérée uniquement dans des situations exceptionnelles, où un assuré aurait à la fois beaucoup d'enfants et un revenu minime. Les quelques cas d'espèce qui pourraient se présenter par la suite ne méritent donc pas une étude approfondie, à un moment où toute l'attention doit être concentrée sur la notion de famille de veuve, telle qu'elle est déterminante pour les rentes transitoires de l'assurance-vieillesse et survivants.

## Les contributions aux frais d'administration dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants

### *I. Introduction.*

#### *1. La couverture des frais d'administration des caisses de compensation.*

Aux termes de l'article 69 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, les frais d'administration des caisses de compensation sont couverts par

- a) des contributions spéciales versées par leurs affiliés : les employeurs, les personnes de condition indépendante et les personnes n'exerçant aucune activité lucrative ;
- b) des subsides prélevés sur le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants.

La question de savoir si les déficits éventuels, causés par les frais d'administration, doivent être couverts ou non par les cantons ou les associations fondatrices, comme c'était d'ailleurs le cas dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, n'a pas été réglée dans la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Quelques cantons en ont conclu qu'ils ne devraient pas combler ces déficits et l'ont relevé expressément dans leur loi d'exécution. Mais si les cantons ou les associations fondatrices ne sont pas responsables des déficits éventuels occasionnés par les frais d'administration, il en résulte nécessairement une immixtion des autorités de surveillance dans l'organisation et la gestion des caisses de compensation. Ces autorités devront veiller à ce que les caisses en question puissent éviter des déficits de ce genre grâce aux contributions spéciales des employeurs, des personnes de condition indépendante et de celles qui n'ont aucune activité lucrative.

2. *Les contributions spéciales des employeurs, des personnes de condition indépendante et des personnes n'exerçant aucune activité lucrative.*

Déjà dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, les frais d'administration des caisses de compensation étaient couverts principalement grâce aux contributions spéciales payées par les employeurs et les personnes exerçant une activité lucrative indépendante. Toutefois, les différences entre les taux fixés par les diverses caisses de compensation étaient relativement importantes (cf. chiffre II ci-dessous). C'est pourquoi la commission fédérale d'experts chargée d'étudier l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants s'est exprimée comme il suit à la page 161 de son rapport : « Elles (les autorités de surveillance de la Confédération) devront s'assurer en tout cas qu'il n'y ait pas de sensible différence d'une caisse à l'autre quant aux contributions qu'elles devront percevoir pour se couvrir de leurs frais. Il serait en effet contraire aux principes d'égalité, que les membres d'une caisse paient des contributions aux frais d'administration beaucoup plus élevées que les membres d'une autre. »

Le message du Conseil fédéral, du 24 mai 1946, relatif à un projet de loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, attache également une grande importance à ce que les taux des contributions aux frais d'administration soient, dans la mesure du possible, à peu près les mêmes partout. On pensait alors à une égalisation générale des frais d'administration des diverses caisses de compensation. Cette égalisation, dont il est question à la page 100 du message, s'est révélée impossible par la suite et a été abandonnée par les chambres fédérales. On a toutefois conservé la phrase suivante (art. 69, 1<sup>er</sup> al., de la loi du 20 décembre 1946) : « Le Conseil fédéral prendra les mesures nécessaires afin d'empêcher que les taux des contributions aux frais d'administration ne diffèrent trop d'une caisse à l'autre. »

Le Conseil fédéral a tenu compte de cette disposition en introduisant dans le règlement d'exécution du 31 octobre 1947 une prescription (art. 157), selon laquelle le département fédéral de l'économie publique

doit fixer périodiquement, sur proposition de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, des taux maximums pour les contributions aux frais d'administration prélevées sur les employeurs, les personnes de condition indépendante et les personnes n'exerçant aucune activité lucrative, ces taux ne pouvant être dépassés par aucune caisse de compensation. On estime à ce propos que les taux maximums doivent correspondre à peu près à la moyenne des contributions pour frais d'administration nécessaires à toutes les caisses de compensation et que les dépenses dépassant la moyenne devraient être couvertes par les subsides du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants.

### *3. Les subsides du fonds de compensation pour la couverture des frais d'administration.*

En vertu de l'article 69, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, des subsides, prélevés sur le fonds de compensation de l'assurance, peuvent être accordés aux caisses de compensation, pour leurs frais d'administration ; les montants de ces subsides seront fixés par le Conseil fédéral, qui tiendra équitablement compte de la structure de chaque caisse ainsi que de la tâche lui incombant. Le montant global de tous les subsides n'a pas été fixé dans la loi, mais les chambres fédérales ont exprimé l'avis qu'ils ne doivent pas dépasser en moyenne la somme de 4 millions de francs par an.

Le but de ces subsides a déjà été relevé ci-dessus, sous chiffre 2 : ils doivent couvrir une différence éventuelle entre les frais effectifs d'une caisse de compensation et le produit des contributions aux frais d'administration versées par les employeurs, les personnes de condition indépendante et celles qui n'exercent aucune activité lucrative. Ce but ressort très nettement de l'article 158, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution, où il est relevé expressément que le mode de répartition doit être établi de manière que chaque caisse obtienne les subsides nécessaires pour assurer la couverture des frais, résultant d'une gestion rationnelle et adaptée à la structure de la caisse, au moyen de ces subsides et des contributions prélevées sur les employeurs, les personnes de condition indépendante et les personnes n'exerçant aucune activité lucrative. Il existe ainsi une étroite relation de réciprocité entre, d'une part les contributions aux frais d'administration des employeurs, des personnes de condition indépendante et de celles qui n'exercent aucune activité et, d'autre part, les subsides du fonds de compensation.

### *4. Contributions et subsides pour frais d'administration.*

Il résulte de ce qui précède, qu'il est nécessaire de fixer en même temps et les taux maximums des contributions aux frais d'administration des employeurs, des personnes de condition indépendante et des personnes n'exerçant aucune activité lucrative, et le mode de répartition des subsides du fonds de compensation ; il convient également de se baser dans les deux

cas sur des données exactes en ce qui concerne les frais effectifs ainsi que la structure et la tâche de chacune des caisses de compensation. Au moment de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, il était toutefois impossible de déterminer exactement ces données pour chaque caisse. Mais d'un autre côté, les caisses de compensation devaient savoir dès le début à quels taux il convenait de fixer les contributions aux frais d'administration. C'est la raison pour laquelle le département fédéral de l'économie publique a édicté, le 24 décembre 1947, une ordonnance concernant les contributions aux frais d'administration, tout en remettant à plus tard la solution de la question du mode de répartition des subsides du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants. Ce mode de répartition ne sera arrêté que dans la seconde moitié de 1948 et sur la base d'une enquête que l'on se propose de faire au début de juillet 1948 sur les frais d'administration effectifs de chaque caisse de compensation, et sur le produit des contributions spéciales encaissées au cours du premier semestre de cette année.

## *II. Les contributions aux frais d'administration dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain.*

1. Dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, les contributions aux frais d'administration étaient perçues, pour ainsi dire sans exception, proportionnellement aux cotisations payées par les membres des caisses. Trois modes de calculs entraient alors en ligne de compte :

- a) *le calcul des contributions aux frais d'administration en pour cent du montant des cotisations s'imposait avant tout dans le régime des allocations pour perte de gain, dont les cotisations étaient essentiellement fixes et indépendantes du revenu. Ce mode de calcul, pour cette sorte de cotisations, a été utilisé par les deux tiers des caisses cantonales et quelques caisses de compensation professionnelles, représentant surtout l'artisanat. En outre, les contributions aux frais d'administration ont été aussi perçues de cette manière sur les cotisations du régime des allocations pour perte de salaire, par la moitié environ des caisses cantonales et quelques caisses professionnelles, se recrutant aussi principalement parmi les caisses de l'artisanat :*
- b) *le calcul des contributions aux frais d'administration en pour mille du salaire déclaré a été adopté par la moitié des caisses cantonales, pour autant qu'elles percevaient des cotisations du régime des allocations pour perte de salaire. Ce mode de calcul a été employé surtout par la majorité des caisses professionnelles.*
- c) *des montants fixes, échelonnés selon les classes de cotisations du régime des allocations pour perte de gain, ont été utilisés principalement pour les professions agricoles, mais aussi dans quelques cas pour l'artisanat par des caisses cantonales et professionnelles.*

Des contributions aux frais d'administration fixes, mensuelles ou annuelles, ont été demandées — à côté des contributions calculées sur les cotisations ou les salaires — par relativement peu de caisses cantonales, mais en revanche par un nombre important de caisses professionnelles, dont la majorité est formée par des caisses de l'artisanat.

Enfin, relevons, pour être complets, que de nombreuses caisses ont prévu un minimum pour les contributions aux frais d'administration, tandis que quelques caisses seulement ont fixé un maximum.

2. Alors que les principes qui étaient à la base de la perception des contributions aux frais d'administration étaient relativement uniformes malgré la diversité des modes de calcul, les montants de ces contributions se sont révélés très différents les uns des autres.

Dans chaque groupe de caisses les taux des contributions aux frais d'administration variaient entre les limites suivantes :

*Caisses cantonales :*

3 à 10 % des cotisations ; 1 à 4 ‰ des salaires (= 2,5 à 10 % des cotisations)

*Caisses professionnelles :*

Artisanat : 4 à 10 % des cotisations ; 1,5 à 5 ‰ des salaires (= 3,75 à 12,5 % des cotisations).

Industrie : 1,363 % des cotisations ; 0,3 à 2 ‰ des salaires (= 0,8 à 5 % des cotisations), le plus souvent en liaison avec une cotisation de base fixe.

Commerce, trafic, banque : 4 à 5 % des cotisations ; 0,25 à 3 ‰ des salaires (= 0,625 à 7,5 % des cotisations).

Caisses spéciales : 1 à 4 ‰ des salaires (= 2,5 à 10 % des cotisations).

Mais, alors que 19 des 21 caisses industrielles avaient adopté des taux inférieurs au 2 ‰ des salaires (c'est-à-dire inférieurs au 5 % des cotisations) — mises à part un nombre relativement restreint de contribution fixes —, seules deux caisses cantonales avaient déterminé d'une manière générale des taux aussi bas et quelques autres les avaient choisis pour les taux inférieurs de leur échelle dégressive.

Il ressort de ce qui précède que la charge supplémentaire supportée par les membres des différentes caisses à titre de contributions aux frais d'administration était très importante par rapport aux cotisations des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, c'est-à-dire au volume des affaires. A quelques exceptions près, on peut constater que cette charge supplémentaire était plus considérable pour les caisses cantonales, la plupart des caisses professionnelles de l'artisanat et les caisses spéciales, que pour les caisses de l'industrie, du commerce, du trafic et des banques.

Ces différences s'expliquent sans autres par la diversité de structure des

caisses. Celles du dernier groupe relevé ci-dessus, comptaient parmi leurs affiliés un nombre relativement restreint de membres, qui occupent une grande quantité d'employés ou qui sont organisés commercialement de telle sorte que le travail de la caisse en était sensiblement allégé et son matériel moins coûteux. Les caisses cantonales, les caisses professionnelles de l'artisanat et quelques caisses spéciales comprenaient en revanche beaucoup d'affiliés, qui occupent surtout peu de salariés et dont l'organisation commerciale, dans de nombreux cas, n'est pas suffisamment poussée, ce qui obligeait les caisses à intervenir souvent. Il en résultait naturellement une augmentation du matériel et des frais d'administration.

En ce qui concerne les caisses cantonales, il faut tenir compte encore du fait que la Confédération leur a confié certains contrôles et la tenue de registres, afin de vérifier le paiement des cotisations par toutes les personnes qui en ont l'obligation sur le territoire du canton ou d'empêcher le versement d'indemnités trop élevées. Les frais spéciaux qui en ont résulté ont été évidemment évités aux caisses professionnelles.

3. Le tableau ci-dessous donne un aperçu du rapport entre les contributions aux frais d'administration et les cotisations, pour les différentes caisses, en 1945 :

	Produit des cotisations	Contributions aux frais d'administration des employeurs et des personnes de condition indépendante	
	en millions de Fr.	en millions de Fr.	en pour cent du produit des cotisations
Ensemble des caisses de compensation . . . . .	276	8,52	3,08
Caisses de la Confédération . . . . .	25	—	—
Caisses cantonales . . . . .	131,6	5,71	4,34
Caisses professionnelles . . . . .	119,4	2,81	2,35
Artisanat . . . . .	31,5	1,34	4,25
Industrie . . . . .	59,8	0,65	1,09
Commerce, trafic et banques . . . . .	23,15	0,57	2,46
Caisses spéciales . . . . .	4,95	0,25	5,05

4. Les chiffres tirés des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain nous donnent bien certains points de repère, mais ne sont pas entièrement concluants pour l'assurance-vieillesse et survivants ; les raisons en sont les suivantes :

- a) Selon la nouvelle affiliation aux caisses, telle qu'elle est prévue à l'article 64 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, les caisses de compensation cantonales doivent céder aux caisses professionnelles leurs « meilleurs affiliés », c'est-à-dire ceux qui

payent les contributions aux frais d'administration les plus élevées. C'est ainsi par exemple qu'une caisse cantonale dut se séparer, au 1<sup>er</sup> janvier 1948, de 1737 membres sur un total de 7348, soit le 23,5 pour cent, au profit des caisses professionnelles. Il en a résulté une diminution probable, d'environ 68 pour cent des contributions aux frais d'administration qu'elle encaissait auparavant.

- b) Les motifs relevés sous la lettre a), ainsi que les modifications de l'effectif des affiliés de diverses caisses, dues à l'augmentation du nombre des caisses professionnelles, ont occasionné un changement de structure de plusieurs caisses de compensation.
- c) Les tâches des caisses de compensation dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants ne sont pas exactement les mêmes que celles qui incombait aux caisses des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. Mentionnons, en particulier, la tenue des comptes individuels des cotisations, qui cause un surcroît de travail aux caisses, surcroît qui est plus ou moins sensible suivant la mesure dans laquelle il est possible de confier aux employeurs la tenue de ces comptes individuels.
- d) Les prescriptions relatives aux décomptes et à la comptabilité sont beaucoup plus simples dans le régime de l'assurance que dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. Il faut ajouter que plusieurs caisses de compensation ont été réorganisées en vue de l'assurance-vieillesse et survivants et dans le sens d'une administration plus rationnelle.

Il est possible que les divers facteurs relevés ci-dessus soient à l'origine d'une augmentation ou d'une diminution des dépenses se compensant l'une l'autre, dans une certaine mesure, pour de nombreuses caisses. On ne pourra cependant être certain des conséquences de ces facteurs qu'au cours de 1948.

### *III. Le mode de calcul des contributions aux frais d'administration dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants.*

La commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants a proposé de déterminer uniformément les contributions aux frais d'administration en pour cent du montant des cotisations. Par conséquent, les taux maximums ont aussi été fixés en pour cent des cotisations. Toutefois, comme le département fédéral de l'économie publique est seul compétent, selon l'article 157 du règlement d'exécution, pour fixer les taux maximums et comme de nombreuses caisses, d'autre part, tiennent à calculer les contributions aux frais d'administration en pour mille du salaire ou à les percevoir sous forme de montants fixes, l'ordonnance du 24 décembre 1947 ne prévoit aucune base de calcul uniforme. Plusieurs caisses de compensation ont

donc évalué les contributions aux frais d'administration en pour mille du salaire, ce qui ne complique pas le contrôle des taux, puisque le 1 pour mille du salaire correspond au 2½ pour cent des cotisations. Quelques caisses prévoient par ailleurs aussi des contributions fixes. L'office fédéral des assurances sociales s'est déclaré d'accord avec cette dernière manière de résoudre le problème, à la condition expresse qu'il soit vérifié dans chaque cas, que les montants fixes se maintiennent en dessous du maximum de 5 pour cent et qu'ils soient réduits dans la mesure où ils dépasseraient ce taux maximum. Les contributions aux frais d'administration des personnes de condition indépendante ne peuvent pas être déterminées en pour mille de leur revenu, car les cotisations légales prélevées sur ce genre de revenu ne sont pas toujours de 4 pour cent ; il n'existe donc aucune relation fixe et valable d'une manière générale entre le revenu net et les cotisations.

#### *IV. L'échelle dégressive des contributions aux frais d'administration dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants.*

1. Dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, de nombreuses caisses de compensation avaient fixé les contributions aux frais d'administration en pour cent des cotisations ou en pour mille du salaire, tout en prévoyant cependant certaines différences soit, par exemple,

- a) en fixant une échelle dégressive des taux pour les cotisations ou les salaires les plus élevés ;
- b) en fixant un montant maximum des contributions aux frais d'administration, ce qui conduit aussi pratiquement à introduire une échelle dégressive ;
- c) en fixant des montants minimums fixes, par exemple 1 franc par mois ; ce montant représentait parfois le 100 pour cent des cotisations, ainsi, par exemple, dans le cas d'un agriculteur, dont l'entreprise était comprise dans la première classe des cotisations et qui payait par conséquent, mensuellement, la somme de 1 franc, conformément à l'article 5 de l'ordonnance d'exécution du régime des allocations pour perte de gain.

2. La première question qui se pose maintenant est de savoir si les taux maximums, fixés en vertu de l'article 157 du règlement d'exécution de l'assurance-vieillesse et survivants, doivent être valables dans chaque cas ou seulement représenter une valeur moyenne. Comme le taux maximum des contributions est fixé au 5 pour cent des cotisations, le problème se présente concrètement de la manière suivante : peut-on affirmer qu'une caisse de compensation s'en tient aux taux maximums si elle perçoit, sur un million de francs de cotisations par an, 50 000 francs à titre de contributions aux frais d'administration, ou est-il nécessaire qu'elle prélève exactement le 5 pour

cent des sommes versées par chacune des personnes astreintes à l'obligation de payer des cotisations selon la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants ? Cette question est doublement importante, soit

- a) pour les cotisants qui ont intérêt à ne pas payer plus du 5 pour cent de leurs cotisations à titre de contribution aux frais d'administration et
- b) pour les caisses de compensation qui ne peuvent prétendre à des subsides du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants que si elles ont recours aux taux maximums (art. 158, 1<sup>er</sup> al., du règlement d'exécution du 31 octobre 1947).

3. *En ce qui concerne les contributions fixes minimums, indépendantes du montant des cotisations*, il faut relever que les taux maximums ont précisément pour but d'éviter de trop grandes différences dans les charges supplémentaires que doivent supporter les cotisants pour couvrir les frais d'administration. Par conséquent, il aurait été logique de ne pas admettre de contributions fixes minimums qui représentent, par rapport aux cotisations, un taux supérieur au taux maximum fixé. Par ailleurs, les assurés qui payent des cotisations peu élevées occasionnent souvent relativement beaucoup de travail aux caisses. En outre, il n'était guère possible, par exemple, pour les personnes sans activité lucrative qui doivent payer la cotisation minimum, de prélever des contributions aux frais d'administration s'élevant à 5 ou 6 centimes par mois. C'est pourquoi, le département fédéral de l'économie publique a autorisé les caisses de compensation, dans tous les cas où le 5 pour cent du montant des cotisations est inférieur à 20 centimes par mois, à arrondir la contribution aux frais d'administration à 20 centimes. L'office fédéral des assurances sociales, dans sa circulaire n° 16 du 29 décembre 1947, a recommandé aux caisses de n'user qu'avec réserve de cette faculté d'arrondir, pour les personnes qui n'ont à payer qu'un franc de cotisation par mois, car elles appartiennent la plupart du temps à des classes sociales économiquement faibles et qui ne doivent pas être chargées exagérément.

4. *Pour ce qui concerne les contributions aux frais d'administration dégressives*, soit sur la base d'une échelle des taux, soit en fixant des montants maximums absolus, il faut considérer ce qui suit :

- a) Il est certainement opportun de diminuer les contributions aux frais d'administration versées par les employeurs qui allègent le travail des caisses (en tenant les comptes individuels des cotisations, etc.). Il s'agit en l'occurrence avant tout de « moyens » ou de « grands » employeurs qui occupent plusieurs salariés. Il n'aurait pas été équitable de demander à un employeur qui facilite considérablement le travail de la caisse et qui a par conséquent des frais supplémentaires, la même contribution qu'à un employeur qui ne décharge la caisse en aucune manière.

- b) Les caisses de compensation cantonales ont exprimé le désir qu'il leur soit laissée la possibilité, en ce qui concerne les contributions aux frais d'administration, de favoriser les moyens et grands employeurs, afin que les affiliés importants qui leur restent encore ne demandent pas à être transférés à des caisses professionnelles où ils auraient à payer moins de contributions spéciales.
- c) D'un autre côté, diverses caisses partagent l'avis que le principe de solidarité devrait être aussi appliqué en ce qui concerne les frais d'administration, c'est-à-dire que le même taux devrait être utilisé pour tous les employeurs et toutes les personnes de condition indépendante, quelle que soit la mesure dans laquelle ils facilitent le travail des caisses.

La commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants a estimé opportun de favoriser les employeurs et les personnes de condition indépendante, qui allègent le travail des caisses et diminuent leurs frais, en autorisant par exemple les caisses de compensation à abaisser le taux maximum pour les employeurs qui tiennent eux-mêmes les comptes individuels des cotisations. Le département fédéral de l'économie publique a par conséquent décidé qu'une caisse de compensation remplit les conditions donnant droit à recevoir des subsides provenant du fonds de compensation, si elle perçoit des contributions aux frais d'administration d'au moins 3 pour cent de tous les employeurs qui se sont vu confier la tenue des comptes individuels des cotisations ou qui doivent remettre à la caisse de compensation une attestation relative aux cotisations payées par chaque employé ou ouvrier (ces employeurs ne tiennent donc pas de cartes de cotisations ni ne remplissent de formules spéciales de relevés de compte).

#### *V. Les taux maximums.*

1. Il est opportun de choisir pour 1948 des taux maximums *plutôt trop élevés que trop bas* et ceci pour les raisons suivantes :

- a) Si les taux sont trop élevés, il sera facile de les abaisser dès le 1<sup>er</sup> janvier 1949. Il serait en revanche beaucoup plus difficile de procéder à une augmentation de ces taux ; on donnerait ainsi l'impression que les frais d'application de l'assurance se sont accrus.
- b) Si les taux ont été fixés trop bas, diverses caisses de compensation courent le risque de ne pas pouvoir couvrir leurs frais au moyen des contributions des employeurs, des personnes de condition indépendante et des personnes qui n'exercent aucune activité lucrative et même de ne pouvoir combler entièrement le déficit par des subsides du fonds de compensation. Les contributions aux frais d'administration prélevées en 1949 devraient alors non seulement couvrir les frais en cours, mais encore le déficit de 1948.

- c) Comme toutes les caisses peuvent prétendre à des subsides du fonds de compensation si elles ont recours aux taux maximums, il y aurait trop de demandes si ces taux sont fixés trop bas. Dès le début, il était prévu que les subsides devraient être accordés en premier lieu aux caisses cantonales. Si de nombreux subsides doivent être versés aussi aux caisses professionnelles, la part des caisses cantonales serait trop restreinte pour couvrir la différence entre les dépenses effectives et les contributions aux frais d'administration payées par les employeurs, les personnes de condition indépendante et les personnes n'exerçant aucune activité lucrative. Il en résulterait que le fonds de compensation devrait être utilisé dans une plus grande mesure pour la couverture des frais d'administration.

Ce sont des motifs d'ordre psychologique qui engagent à ne pas percevoir des contributions aux frais d'administration trop élevées. On devrait empêcher que ces contributions soient dans de nombreux cas plus élevées dans l'assurance-vieillesse et survivants que dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. Et non sans raison, on a fait remarquer que des contributions trop fortes conduiraient à un gonflement de l'administration, ce qui doit être évité à tout prix.

2. En fixant les taux maximums, il convenait de prendre en considération les faits suivants :

- a) La somme des cotisations atteindra probablement en 1948 le montant de 380 millions de francs. Si l'on s'en tient aux mêmes taux qu'en 1945, le produit des contributions aux frais d'administration versées par les employeurs et les personnes de condition indépendante s'élèvera à peu près à 11,7 millions de francs (3,08 % de 380 millions). Il faudra ajouter à cela les contributions de personnes n'exerçant aucune activité lucrative, qui peuvent toutefois pratiquement être négligées.
- b) La somme des cotisations perçues par les caisses de compensation cantonales diminuera par rapport à celle des caisses professionnelles, et c'est la raison pour laquelle le rapport, exprimé en pour cent, entre le produit des cotisations et celui des contributions aux frais d'administration se modifiera au désavantage des caisses cantonales.

3. Sur la base des considérations qui précèdent, la sous-commission pour les frais d'administration, de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, a proposé de fixer à 5 pour cent les taux maximums pour 1948 ; cette proposition a été approuvée par la commission plénière et admise ensuite par le département fédéral de l'économie publique. L'expé-

rience montrera si ce taux est opportun ou non. Si les circonstances nécessitent une modification de ce taux, il sera possible de l'apporter sans autres, puisque le département fédéral de l'économie publique est compétent, conformément à l'article 157 du règlement d'exécution, pour fixer périodiquement les taux maximums.

## Les prestations payées par les cantons en complément des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants

Dix cantons ont prévu, en marge des rentes transitoires octroyées en vertu de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, une assistance cantonale complémentaire pour les vieillards et les survivants. Nous donnons ci-dessous un aperçu de l'organisation de cette assistance dont les données nous ont été fournies par la caisse de compensation du canton de Soleure.

### *Canton de Zurich.*

Le projet du Conseil d'Etat, du 20 novembre 1947, qui sera soumis au verdict populaire le 14 mars 1948, prévoit une assistance aux vieillards et aux survivants qui vivent dans les régions urbaines et non urbaines. Les montants maximums s'élèvent :

- pour les régions *urbaines* à : 800 francs par an pour une personne seule  
1280 francs par an pour un couple
- pour les régions *non urbaines* : 720 francs par an pour une personne seule  
1152 francs par an pour un couple
- pour les veuves à 450 francs par an
- pour les orphelins à 360 francs par an.

Les limites de revenu ont été fixées, pour les régions urbaines, à 2000 francs (personnes seules) et à 3200 francs (couples) ; pour les régions non urbaines à 1850 francs (personnes seules) et à 2950 francs (couples). La fortune ne doit pas dépasser 8000 francs pour les personnes seules et 12 000 francs pour les couples. Le tiers de la différence entre le revenu effectif et la limite légale qui ne doit pas être dépassée pour avoir droit à une rente entière, n'est pas considéré comme revenu pour les ressortissants suisses. Les communes peuvent verser des subsides et élever également à cette occasion les limites de revenu. Les dépenses supplémentaires sont à leur charge.

*Dépenses* : 14 millions de francs.

*Financement* : Le canton accorde aux communes des subsides, qui ne doivent pas dépasser le 30 pour cent des dépenses globales. La participation du canton consiste en un montant de base de 15 pour cent et une somme supplémentaire plus ou moins élevée suivant la charge fiscale des communes. Les dépenses du canton sont portées au compte d'Etat ordinaire.

#### *Canton de Berne.*

La loi cantonale concernant une aide supplémentaire aux vieillards et aux survivants, comme complément de l'assurance-vieillesse et survivants de la Confédération, acceptée par le peuple le 8 février 1948, prévoit le versement d'une allocation aux ressortissants suisses dans le besoin qui bénéficient d'une rente de vieillesse et ceci jusqu'à concurrence de la moitié des montants maximums prévus pour les rentes transitoires. Cette assistance complémentaire a pour but d'éviter que les personnes qui en bénéficient ne tombent à la charge de l'assistance publique ou, si elles le sont déjà, de les en libérer. La loi garantit aux personnes qui en sont déjà bénéficiaires la situation acquise par les prescriptions de l'aide fédérale aux vieillards, aux veuves et aux orphelins ainsi qu'aux chômeurs âgés.

*Dépenses* : Au maximum 1 800 000 francs (dont 1 500 000 francs pour les personnes qui bénéficient de l'assistance cantonale et 300 000 francs pour celles qui bénéficient de l'ancienne aide fédérale aux vieillards, veuves et orphelins ainsi qu'aux chômeurs âgés).

*Financement* : 55 à 80 pour cent à la charge de l'Etat, 20 à 45 pour cent à la charge des communes. (La participation globale des communes aux prestations d'assistance est limitée à 900 000 francs par an.)

#### *Canton de Glaris.*

Le canton de Glaris a institué une assurance-vieillesse et invalidité obligatoire qui lui est propre. Les prestations s'élèvent à 160 francs au minimum et à 260 francs au maximum par année pour les hommes, à 140 francs, respectivement 240 francs par an pour les femmes. La charge du canton représente annuellement une somme d'environ 200 000 francs.

#### *Canton de Soleure.*

Une nouvelle loi est en préparation. Il est prévu les prestations maximums suivantes :

*a) Aux personnes seules :*

dans les régions urbaines	150 francs
dans les régions mi-urbaines	200 »
dans les régions rurales	240 »

b) *Aux couples :*

dans les régions urbaines	200 francs
dans les régions mi-urbaines	280 »
dans les régions rurales	360 »

Ces prestations cantonales seraient dépendantes de certaines limites de revenu qui ont été prévues de la manière suivante (y compris la rente de la Confédération) :

a) *Pour les personnes seules :*

dans les régions urbaines	950 francs
dans les régions mi-urbaines	900 »
dans les régions rurales	780 »

b) *Pour les couples :*

dans les régions urbaines	1500 francs
dans les régions mi-urbaines	1460 »
dans les régions rurales	1350 »

Des subsides, pouvant s'élever jusqu'à 1200 francs annuellement, ont été prévus pour les veuves et les enfants mineurs.

Il est toutefois possible que les prestations soient encore élevées car l'on compte sur un subside d'environ 100 000 francs qui serait prélevé sur la recette supplémentaire provenant du nouvel impôt sur les successions et les donations ; il serait aussi possible qu'un tel subside soit fourni par les communes.

*Dépenses :* 250 000 francs, éventuellement 350 000 francs.

*Financement :* Il serait assuré par :

1. L'intérêt du fonds de l'assurance cantonale pour les vieillards, les survivants et les invalides.

2. La part du canton sur les taxes du droit de chasse.

3. La part du canton à la recette de l'impôt sur les spectacles. (Éventuellement 100 000 francs sur la recette supplémentaire provenant de l'impôt sur les successions et les donations. Il n'est pas exclu que les communes ne doivent pas supporter une partie des dépenses si le subside provenant du nouvel impôt sur les successions ne pouvait être accordé.)

### *Canton de Bâle-Ville.*

Le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur l'assurance-veilles et survivants cantonale du 4 décembre 1930, prévoit des prestations d'assistance aux personnes dans le besoin et domiciliées dans le canton, qui ont atteint la 65<sup>e</sup> année ; le montant maximum de ces prestations serait fixé à 660 francs par an. Quant aux couples et pour autant que les deux con-

joint aient dépassé la 65<sup>e</sup> année, il leur serait payé une somme double, soit deux fois 660 francs. Si seulement l'époux ou l'épouse a atteint 65 ans, il ne serait octroyé qu'une prestation pour personne seule. Ces allocations ne seraient complètes que si l'ayant droit ne bénéficie pas de prestations régulières versées en vertu de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants cantonale du 4 décembre 1930. S'il existe déjà un droit à une prestation de cette assurance, le montant de l'assistance en serait diminué d'autant.

*Dépenses* : En 1947, 4300 personnes en moyenne ont bénéficié de prestations cantonales d'assistance aux vieillards pour une somme globale de 1 947 887 fr. 50.

*Financement* : Les dépenses sont portées au compte d'Etat courant ; des impôts spéciaux ne seront pas prélevés pour couvrir ces dépenses.

#### *Canton de Schaffhouse.*

La loi cantonale relative aux rentes complémentaires a cessé d'être en vigueur le 31 décembre 1947 et par conséquent les rentes qui étaient versées en vertu de cette loi cantonale n'ont plus été octroyées à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1948. Cependant une nouvelle loi est en préparation.

Afin d'éviter que les rentes globales (rentes de la Confédération plus rentes complémentaires) soient réduites et ceci malgré le montant élevé des rentes de la Confédération, le Conseil d'Etat a décidé de garantir les rentes globales actuelles jusqu'à l'entrée en vigueur d'un nouvel arrêté. Les rentes de la Confédération seront augmentées dès le 1<sup>er</sup> janvier 1948 par le canton de telle façon qu'elles atteignent le montant actuel représenté par la rente globale. Ces subsides complémentaires exigent mensuellement une somme d'environ 13 800 francs.

*Financement* : Pour couvrir une partie des frais, le canton de Schaffhouse dispose de l'intérêt du fonds des vieillards et survivants dont la valeur représente une somme d'environ 960 000 francs.

#### *Canton d'Argovie.*

Le projet de loi du Conseil d'Etat du 24 octobre 1947, tendant à octroyer des allocations complémentaires aux rentes de l'assurance-vieillesse et survivants fédérale prévoit une assistance cantonale aux bénéficiaires de rente de vieillesse simple dans les régions rurales ainsi qu'aux bénéficiaires de rente de vieillesse pour couple et de rente de veuve dans les régions mi-urbaines et rurales. (Les subsides qui étaient versés jusqu'à maintenant à titre de rentes de vieillesse simple dans les régions urbaines et mi-urbaines et à titre de rentes pour couples et de veuve dans les régions

urbaines, disparaissent.) Par ailleurs, le projet cantonal prévoit l'octroi de rentes cantonales complémentaires aux bénéficiaires de rente ordinaire de vieillesse et de veuve afin d'éviter qu'il y ait une différence trop grande entre, d'une part, la rente des personnes qui ont payé des cotisations et, d'autre part, la rente octroyée à une personne appartenant à la génération dite initiale (dispensée du paiement des cotisations) ; il existera en effet, dans le régime fédéral de l'assurance-vieillesse et survivants, des rentes ordinaires (entières et partielles) qui seront plus basses que les rentes transitoires. Les prestations cantonales ne devront pas dépasser les montants suivants :

a) *Bénéficiaires de rente transitoire :*

pour les personnes seules	40 francs
pour les couples dans les régions mi-urbaines	40 »
pour les couples dans les régions rurales	130 »
pour les veuves dans les régions mi-urbaines	70 »
pour les veuves dans les régions rurales	125 »

b) *Bénéficiaires de rente ordinaire :*

	<i>région urbaine</i>	<i>région mi-urbaine</i>	<i>région rurale</i>
pour les personnes seules	270 francs	120 francs	40 francs
pour les couples	430 »	230 »	130 »
pour les veuves	225 »	175 »	125 »

*Dépenses :* 300 000 francs dès le 1<sup>er</sup> janvier 1948 pour les rentes transitoires ; 25 000 francs dès le 1<sup>er</sup> janvier 1949 pour les rentes ordinaires avec augmentation ultérieure.

*Financement :* 70 pour cent à la charge du canton, 30 pour cent à la charge de la commune de domicile. La participation des communes sera déterminée suivant leurs possibilités fiscales. Selon l'avis du Conseil d'Etat, les dépenses ainsi occasionnées seraient couvertes par les recettes générales de l'Etat tandis qu'une minorité propose l'introduction d'un impôt sur les plaisirs et les spectacles.

*Canton de Thurgovie.*

La loi portant création d'un fonds pour l'assistance cantonale aux vieillards et aux survivants, du 6 décembre 1947, prévoit l'octroi de prestations complémentaires aux rentes versées en vertu de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants dans les cas particulièrement pénibles, et dans le cadre des moyens à disposition. L'assistance serait octroyée sous la forme d'allocations d'automne. Les conseils communaux établissent une

liste des personnes susceptibles d'entrer en considération et une commission spéciale fixe dans chaque cas le montant de l'allocation d'automne qui doit être ainsi versée.

*Dépenses* : 150 000 francs.

*Financement* : Les moyens nécessaires seront fournis en prélevant une somme de 100 000 francs sur l'intérêt du fonds cantonal d'assistance aux vieillards et aux survivants.

De 1948 à 1950, une somme de 50 000 francs sera portée chaque année au compte général de l'Etat.

#### *Canton de Neuchâtel.*

Genres des rentes complémentaires :

*A l'égard de bénéficiaires de rente transitoire :*

1. Les bénéficiaires habitant des localités comprises dans la zone rurale reçoivent une rente complémentaire cantonale et communale destinée à porter la rente totale aux normes de la zone mi-urbaine.

2. Les anciens bénéficiaires de l'aide fédérale aux chômeurs âgés qui touchent une rente transitoire reçoivent une rente complémentaire cantonale et communale, destinée à leur garantir la situation acquise par les prescriptions de l'aide fédérale aux chômeurs âgés. Les intéressés peuvent donc prétendre à recevoir au maximum 2300 fr. 40 pour la rente de couple (rente de la Confédération 1200 francs plus complément cantonal et communal) ou 1100 fr. 40 pour la rente de vieillesse simple (rente de la Confédération 750 francs plus complément cantonal).

*A l'égard d'ayants droit à une rente ordinaire :*

3. Les bénéficiaires de rente d'un montant minimum, inférieur au montant d'une rente transitoire, prévue pour la zone de leur lieu de résidence, reçoivent la différence au moyen d'une rente complémentaire cantonale et communale, sous la réserve cependant qu'ils rempliraient d'autre part les conditions pour l'obtention d'une rente transitoire selon l'article 42 de la loi fédérale (limites de revenu). Un tel complément ne pourra être versé, bien entendu, qu'à partir de 1949 et il le sera surtout à l'égard de personnes sans activité lucrative astreintes à payer la compensation minimum de 12 francs par an.

*Dépenses*: Aide complémentaire cantonale et communale 660 000 francs.

*Financement* : Le 50 pour cent est à la charge de l'Etat, le solde à celle des communes. Les dépenses de l'Etat sont portées au compte du budget ordinaire.

*Canton de Genève.*

L'office cantonal d'aide à la vieillesse, aux veuves et aux survivants continuera à verser aux ayants droit un montant destiné à compléter la rente transitoire dont ils bénéficient à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1948. Sous réserve qu'ils remplissent les conditions posées par la loi cantonale, les intéressés reçoivent de l'institution précitée au maximum, s'il s'agit de :

personnes seules	130 francs par mois
couples	200 francs par mois.

Les limites de revenu sont :

dans le 1 <sup>er</sup> cas de	2000 francs
dans le 2 <sup>e</sup> cas de	3200 francs.

Il se peut que des modifications interviennent dans un avenir rapproché ; la question est à l'étude devant une commission du Grand Conseil.

## Régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants

Aperçu relatif à la somme des rentes selon les décomptes et effectivement versées ainsi qu'aux montants remis et irrécouvrables 1946—1947.

**Montants en francs**

Mois	1946			1947		
	Somme des rentes selon les décomptes	Montants remis et irrécouvrables	Somme des rentes effectivement versées	Somme des rentes selon les décomptes	Montants remis et irrécouvrables	Somme des rentes effectivement versées
Janvier . .	858 971	—	858 971	6 189 869	17 173	6 207 042
Février . .	3 139 743	—	3 139 743	7 211 954	15 821	7 227 775
Mars . . .	5 956 250	—	5 956 250	7 869 193	11 863	7 881 056
Avril . . .	8 054 046	—	8 054 046	7 946 680	12 117	7 958 797
Mai . . . .	9 026 491	—	9 026 491	7 555 593	67 814	7 623 407
Juin . . . .	7 806 442	—	7 806 442	7 692 625	48 348	7 740 973
Juillet . .	7 374 957	260	7 375 217	7 541 099	18 698	7 559 797
Août . . .	6 895 361	—	6 895 361	7 549 236	20 606	7 569 842
Septembre	6 620 226	1 281	6 621 507	7 470 798	28 458	7 499 256
Octobre . .	6 397 985	2 817	6 400 802	7 423 915	25 161	7 449 076
Novembre	6 469 396	14	6 469 410	7 408 610	20 219	7 428 829
Décembre	6 931 874	5 355	6 937 229	7 870 239	9 426	7 879 665
<b>Total . . .</b>	<b>75 531 742</b>	<b>9 727</b>	<b>75 541 469</b>	<b>89 729 811</b>	<b>295 704</b>	<b>90 025 515</b>

# Le droit de recours dans le régime transitoire

(Statistique sommaire pour l'année 1947.)

## 1. L'activité de la commission fédérale de recours.

Au cours de 1947, 90 recours, au total, ont été présentés devant la commission fédérale, soit en moyenne 2 par semaine. Dans l'ensemble, 118 cas ont été traités\*), dont la grande majorité par correspondance. Deux délibérations seulement ont eu lieu, à l'occasion desquelles 16 recours ont été examinés. Le tableau ci-dessous donne un aperçu de la manière dont les affaires ont été liquidées :

Manière dont les recours ont été liquidés	Nombre de recours	Recourants		
		Ayant droit	Caisse	Office fédéral des assurances sociales
Entièrement ou partiellement <i>acceptés</i> . . . . .	28	7	4	17
<i>Renvoyés</i> pour complément d'enquête et nouveau jugement . . . . .	25	17	1	7
Entièrement <i>rejetés</i> . . . . .	56	48	2	6
<i>Liquidés</i> sans entrée en matière . . . . .	6	6	—	—
<i>Ecartés</i> comme étant sans objet . . . . .	3	1	1	1
Total . . . . .	118	79	8	31

Il ressort de ces chiffres que le 24 pour cent environ des recours ont été entièrement ou partiellement *admis* et le 48 pour cent à peu près ont été *rejetés*. La proportion des cas *renvoyés* (à l'autorité de première instance ou — plus rarement — directement à la caisse de compensation) s'élève à 21 pour cent, soit 1 pour cent de plus qu'en 1946. On peut en conclure que certaines commissions cantonales de recours ont, comme précédemment, quelque peine à éclaircir les faits.

Des 118 recours examinés, le 73 pour cent environ concernent les six cantons suivants : *Tessin* (25 pour cent) ; *Zurich* (14 pour cent) ; *Berne*

\*) Des 90 recours présentés en 1947, 86 ont été liquidés. De plus, la commission fédérale de recours a traité, pendant cette même année, 32 cas en suspens depuis l'année précédente.

(9 pour cent) ; *Vaud* (9 pour cent) ; *Fribourg* (8 pour cent) et *Grisons* (8 pour cent).

Le 69 pour cent de tous les recours se rapportent à des rentes *de vieillesse* et le 31 pour cent à des rentes *de survivants*.

## 2. L'activité des commissions cantonales de recours.

Les commissions cantonales ont examiné dans l'ensemble 595 recours. La répartition entre les divers cantons s'établit comme suit :

Cantons	Nombre de recours examinés	
	en chiffre absolu	en pour cent
Zurich . . . . .	44	7,4
Berne . . . . .	54	9,1
Lucerne . . . . .	11	1,9
Uri . . . . .	5	0,8
Schwyz . . . . .	9	1,5
Unterwald-le-Haut . . . . .	2	0,3
Unterwald-le-Bas . . . . .	1	0,2
Glaris . . . . .	19	3,2
Zoug . . . . .	4	0,7
Fribourg . . . . .	48	8,1
Soleure . . . . .	29	4,8
Bâle-Ville . . . . .	8	1,3
Bâle-Campagne . . . . .	14	2,4
Schaffhouse . . . . .	1	0,2
Appenzell Rhodes-Extérieurs . . . . .	4	0,7
Appenzell Rhodes-Intérieurs . . . . .	2	0,3
St-Gall . . . . .	15	2,5
Grisons . . . . .	27	4,5
Argovie . . . . .	23	3,9
Thurgovie . . . . .	4	0,7
Tessin . . . . .	113	19,0
Vaud . . . . .	47	7,9
Valais . . . . .	37	6,2
Neuchâtel . . . . .	15	2,5
Genève . . . . .	59	9,9
<b>Total . . . . .</b>	<b>595</b>	<b>100,0</b>

La plupart des décisions, soit le 61 pour cent de toutes les décisions cantonales, se rapportent aux six cantons suivants (entre parenthèses figure le chiffre approximatif correspondant, exprimé en pour cent) : *Tessin* (19 pour cent) ; *Genève* (10 pour cent) ; *Berne* (9 pour cent) ; *Fribourg* (8 pour cent) ; *Vaud* (8 pour cent) et *Zurich* (7 pour cent).

3. Le tableau ci-après donne un aperçu du nombre de recours déferés à la commission fédérale :

Répartition, entre les divers cantons, des 118 cas soumis à la commission fédérale de recours			Manière dont les recours ont été liquidés							
			entièrement ou partiellement acceptés		rejetés		renvoyés		liquidés sans entrée en matière	
	en chiffre absolu	en pour cent	en chiffre absolu	en pour cent	en chiffre absolu	en pour cent	en chiffre absolu	en pour cent	en chiffre absolu	en pour cent
Zurich . . . . .	16	13,6	6	5,1	8	6,8	2	1,7	—	—
Berne . . . . .	11	9,3	5	4,2	2	1,7	2	1,7	2	1,7
Lucerne . . . . .	2	1,7	1	0,9	1	0,9	—	—	—	—
Uri . . . . .	1	0,8	1	0,9	—	—	—	—	—	—
Schwyz . . . . .	1	0,8	—	—	1	0,8	—	—	—	—
Unterwald-le-Haut	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Unterwald-le-Bas .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Glaris . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Zoug . . . . .	1	0,8	—	—	1	0,8	—	—	—	—
Fribourg . . . . .	9	7,6	2	1,7	4	3,4	2	1,7	1	0,8
Soleure . . . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Bâle-Ville . . . . .	2	1,7	—	—	2	1,7	—	—	—	—
Bâle-Campagne . . .	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Schaffhouse . . . . .	1	0,8	—	—	1	0,8	—	—	—	—
Appenzell Rh.-Ext.	2	1,7	—	—	2	1,7	—	—	—	—
Appenzell Rh.-Int.	1	0,9	—	—	—	—	1	0,9	—	—
St-Gall . . . . .	2	1,7	—	—	2	1,7	—	—	—	—
Grisons . . . . .	9	7,6	2	1,7	4	3,4	2	1,7	1	0,8
Argovie . . . . .	2	1,7	—	—	2	1,7	—	—	—	—
Thurgovie . . . . .	3	2,6	1	0,8	2	1,7	—	—	—	—
Tessin . . . . .	29	24,6	4	3,4	13	11,0	9	7,6	3	2,6
Vaud . . . . .	10	8,5	5	4,2	4	3,4	1	0,9	—	—
Valais . . . . .	7	5,9	—	—	2	1,7	5	4,2	—	—
Neuchâtel . . . . .	3	2,6	—	—	3	2,6	—	—	—	—
Genève . . . . .	6	5,1	1	0,8	2	1,7	1	0,8	2	1,7
Total . . . . .	118	100,0	28	23,7	56	47,5	25	21,2	9	7,6

Le 48 pour cent environ des décisions cantonales ont donc été *confirmées*. Un cas sur cinq a été renvoyé pour complément d'enquête et nouveau jugement ; proportionnellement le plus grand nombre de recours ont été renvoyés aux cantons du *Tessin* et du *Valais*.

Les recours déferés à la commission fédérale se répartissent principalement entre les cantons suivants (entre parenthèses figure le chiffre approximatif correspondant, exprimé en pour cent) : *Tessin* (25 pour cent) ; *Zurich* (14 pour cent) ; *Berne* (9 pour cent) et *Vaud* (9 pour cent). Viennent ensuite les cantons de *Fribourg* (8 pour cent) ; *Grisons* (8 pour cent) ; *Valais* (6 pour cent) et *Genève* (5 pour cent). Pour les autres cantons, le nombre de recours transmis à l'instance supérieure est relativement petit. Les décisions qui sont restées *inattaquées* se répartissent comme suit : 2 décisions d'Unterwald-le-Haut, 1 d'Unterwald-le-Bas, 19 de Glaris, 29 de Soleure et 14 de Bâle-campagne.

Le succès remporté par les divers recourants s'établit de la manière suivante :

a) *L'ayant droit* a eu gain de cause dans 7 cas au total. Son recours a été repoussé dans 48 cas, tandis que 17 ont été renvoyés pour complément d'enquête et nouveau jugement.

b) 4 recours *des caisses de compensation* ont été admis entièrement ou partiellement et 2 rejetés. Un recours a été renvoyé.

c) *L'office fédéral des assurances sociales* a eu gain de cause, entièrement ou partiellement, dans 17 cas. 6 recours présentés par cet office ont été rejetés, 7 ont été renvoyés.

4. En prenant comme critère l'objet des recours présentés devant la commission fédérale on obtient la répartition suivante :

a) Dans le 50 pour cent des cas, il s'agissait de savoir si le recourant avait droit à une rente ou non.

b) Le 14 pour cent des recours ont été présentés en vue d'obtenir une rente entière (au lieu d'une rente réduite).

c) Des biens-fonds, eu égard à la fortune ou au produit de la fortune pris en considération, ont été l'objet du litige dans le 12 pour cent des cas.

d) La restitution de montants de rente indûment touchés (d'une part l'obligation de restituer, d'autre part la remise de la restitution) a constitué l'objet du 10 pour cent des recours.

e) 5 pour cent des cas concernaient le droit à la rente d'orphelin d'un enfant illégitime.

f) Dans le 4 pour cent des recours, il s'est agi du versement de la rente au représentant légal de l'ayant droit, à une tierce personne ou aux autorités.

# De l'équivalence des trois langues nationales officielles

*A propos de la décision d'une commission de recours cantonale.*

R. est sous tutelle et âgé de 66 ans. Il vit à l'hospice des bourgeois d'une commune de la campagne lucernoise. Son tuteur, le notaire X., est domicilié à Neuchâtel. Par décision du 26 novembre 1947, la caisse de compensation du canton de Lucerne a demandé au tuteur le remboursement d'un montant de 30 francs, payé en trop lors du versement d'une rente. La caisse remit, le 3 décembre, à X. et sur sa requête, une traduction française de la décision de restitution. X. a recouru contre cette décision auprès de la commission cantonale de Lucerne, en présentant un mémoire daté du 30 décembre et expédié le 31 du même mois. Le président de la commission de recours n'est *pas entré en matière*, en particulier pour les motifs suivants :

La décision en langue allemande a été remise à la poste le 27 novembre 1947 et le tuteur l'a reçue le 28 novembre ; celui-ci a demandé le même jour, soit le 28, à la caisse, de bien vouloir lui envoyer une traduction en langue française. Comme l'allemand est une des trois langues nationales et officielles, la caisse de compensation du canton de Lucerne n'avait pas l'obligation de traduire la décision. Si elle l'a tout de même fait, cette circonstance ne peut avoir aucune importance du point de vue juridique. En aucun cas il ne pourrait s'agir d'une nouvelle décision remplaçant celle du 26 novembre 1947 et ouvrant un nouveau délai de recours au 4 décembre 1947. Ce délai s'étendait donc du 29 novembre au 28 décembre 1947. Le mémoire mis à la poste le 31 décembre 1947 a été expédié trop tard. Le recourant n'a donné aucun motif permettant d'expliquer les raisons pour lesquelles il n'a pas pu observer les délais légaux. Un juriste et notaire ne peut faire valoir des difficultés linguistiques ou la méconnaissance de la loi. Outre le fait que le recourant a déjà correspondu en langue allemande avec la caisse de compensation du canton de Lucerne, on peut relever d'autre part qu'il lui restait au moins encore 23 jours pour présenter le recours en temps utile.

L'office fédéral des assurances sociales ne peut invoquer aucun motif lui permettant de ne pas se rallier à cette décision. Elle correspond au vieux principe, contenu dans l'article 116 de la constitution fédérale, et selon lequel les langues allemande, française et italienne sont les trois « langues officielles de la Confédération », ce qui signifie qu'elles sont équivalentes pour les affaires fédérales. Ceci est valable pour les trois formes d'activité officielle de la Confédération : la législation, l'administration et la justice. En ce qui concerne le contentieux, il est relevé spécialement à l'article 39, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral concernant l'organisation du Tri-

bunal fédéral des assurances et la procédure à suivre devant ce tribunal, qu'il « peut être fait usage des trois langues nationales dans l'instruction de la procédure ». Cf. aussi article 4 de l'ordonnance concernant l'organisation et la procédure du Tribunal fédéral des assurances dans les causes relatives à l'assurance-vieillesse et survivants. Selon une pratique constante, les décisions de la Caisse nationale suisse en cas d'accidents ou de l'assurance militaire déploient leurs effets aussitôt qu'elles ont été remises aux intéressés, qu'elles aient été rédigées en langue allemande, française ou italienne.

## Petites informations

### Commission mixte pour la collaboration entre les organes de l'assurance- vieillesse et survivants et les autorités fiscales.

L'office fédéral des assurances sociales a nommé une commission, composée des représentants des autorités fiscales et des caisses de compensation et chargée d'examiner toutes les questions qui peuvent se poser en relation avec la détermination, par les administrations compétentes en matière d'impôt pour la défense nationale et à l'intention des caisses de compensation, du revenu net provenant de l'exercice d'une activité indépendante. Les représentants des autorités fiscales cantonales qui font partie de cette commission, sont : M. F. Althaus, notaire, administration fiscale cantonale, Berne ; M. P. Bösch, chef de l'administration cantonale de l'impôt pour la défense nationale, Zurich ; M. H. Koller, chef de l'administration fiscale cantonale, Lucerne ; M. A. Mange, chef de l'administration cantonale des impôts du canton de Vaud ; M. W. Rigolet, chef de l'administration cantonale des impôts, St-Gall, et M. E. Ruedin, inspecteur des contributions, Neuchâtel. L'administration fédérale des contributions est représentée au sein de la commission par M. Ch. Perret, chef de la division de l'impôt et du sacrifice pour la défense nationale. Les représentants des caisses de compensation cantonales sont : M. W. Baur, directeur de la caisse cantonale bernoise de compensation ; M. L. Buffat, directeur de la caisse cantonale vaudoise de compensation et M. F. Weiss, directeur de la caisse de compensation du canton de Bâle-Ville. Les représentants des caisses professionnelles ont été désignés comme suit : M. R. Barde, secrétaire général de la fédération romande des syndicats patronaux, Genève ; M. F. Walz, directeur de la caisse de compensation des médecins et des vétérinaires suisses, et M. W. Zbinden, avocat, directeur de la caisse de compensation de l'association suisse des maîtres boulangers et pâtisseries. La présidence de la commission a été confiée à M. P. Binswanger, chef de la section assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales.

Au cours d'une première séance, tenue le 17 février 1948, la commission s'est occupée en particulier de la création d'une procédure de réclamation contre les décisions des caisses de compensation relatives à la détermination des cotisations perçues sur le revenu provenant d'une activité indépendante. Une telle procédure a été demandée de divers côtés afin de diminuer le nom-

bre des recours. Pour des motifs d'ordre juridique et des raisons d'opportunité, la commission est arrivée à la conclusion qu'il fallait renoncer à une procédure de réclamation spéciale et que le même but pouvait être atteint en complétant la procédure de recours. Nous reviendrons, dans le prochain numéro de la Revue, sur cette question très intéressante et sur sa solution définitive. La commission s'est demandée, par ailleurs, s'il n'était pas opportun d'exiger des avances de la part des personnes de condition indépendante dont le montant des cotisations ne pourra être fixé que dans le courant de 1948, comme l'ont déjà fait avec succès certaines caisses de compensation. Il est résulté de la discussion, que les conditions sont si différentes pour chaque caisse, qu'il faut laisser à celles-ci le soin de décider dans chaque cas de la solution à adopter. Toutefois, l'office fédéral des assurances sociales recommandera aux caisses de compensation d'attirer l'attention des personnes de condition indépendante sur la possibilité qu'elles ont de payer des avances sur leurs cotisations. La commission a examiné enfin les problèmes soulevés par la détermination du revenu net de la femme mariée qui exerce une activité lucrative indépendante et diverses autres questions, dont les solutions seront portées à la connaissance des caisses au moyen d'une circulaire.

### **Application des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain.**

Dès le 1<sup>er</sup> mars 1948, l'office fédéral des assurances sociales est compétent, en lieu et place de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, pour préparer les décrets et assurer la surveillance des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. L'office fédéral des assurances sociales devra donc élaborer le projet de loi fédérale relatif au régime définitif des allocations aux militaires et veillera à établir une coordination plus grande que par le passé entre l'assurance-vieillesse et survivants et le régime définitif des allocations aux militaires.

### **Postulat Miéville.**

M. Miéville, conseiller national, a présenté le 16 décembre 1947, le postulat suivant :

« Le Conseil fédéral est invité à examiner s'il n'y aurait pas lieu, étant donné que le coût de la vie s'est encore sensiblement élevé, d'augmenter les rentes transitoires d'assurance-vieillesse et survivants. »

Nous renseignerons en temps utile les lecteurs de la Revue au sujet de la suite qui sera réservée à ce postulat.

### **Décisions de recours relatives au régime transitoire.**

Afin de conserver aux articles de la Revue leur caractère d'actualité, l'office fédéral des assurances sociales a renoncé à publier ici, comme il était prévu, le recueil des décisions de recours relatives au régime transitoire (cf. Revue 1947, p. 704). Ce recueil, complété d'un index alphabétique, a été multigraphié et sera envoyé à toutes les caisses de compensation. Des exemplaires supplémentaires pourront être achetés auprès du secrétariat de la section assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales.

## Bibliographie relative à l'assurance-vieillesse et survivants.

(Supplément II\*)

*Von der Lohn- und Verdienstersatzordnung zur Alters- und Hinterlassenenversicherung*, par M. Hans Nef, Dr. en droit, professeur à l'université de Zurich.

Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung  
2<sup>e</sup> année, 1948, N<sup>o</sup> 1/2, pages 1 à 16.

*Die Uebergangsrenten der eidgenössischen Alters- und Hinterlassenenversicherung (A.H.V.)*. (Die wichtigsten Neuerungen ab Januar 1948), par M. G. Ranft, directeur de l'office central d'assistance aux vieillards et aux survivants, Bâle-Ville.

Der Armenpfleger, 45<sup>e</sup> année, 1948, N<sup>o</sup> 1, pages 1 à 3.

*Leitfaden zur A.H.V.* Was jeder Kaufmann von der Alters- und Hinterlassenenversicherung wissen muss, par MM. W. E. Hindermann, Fritz Dettwiler et Edmund Wenzel.

Editions Organisator A.G., Zürich, 1947, 204 pages, 12 francs.

*Guide pour l'assurance-vieillesse et survivants*, à l'usage des employeurs et des assurés. Traduction en langue française de l'ouvrage précédent (Leitfaden zur A.H.V.) par M. Fr. Moret.

Editions Radar, Dr. H. Lokay, Genève, 1948, 150 pages.

*A.H.V. und Steuerrecht*, par M. Rudolf Altwegg.

La société anonyme suisse.

20<sup>e</sup> année, 1947, N<sup>o</sup> 4, pages 88 à 93.

---

\*) Cf. Revue 1947, p. 161 et 316.





# Revue à l'intention des caisses de compensation

N° 4  
Avril 1948

**Rédaction :** Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, Berne, tél. n° 61.2858.

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

**Prix d'abonnement :** 12 francs par an ; le numéro : 1 fr. 20 ; le numéro double : 2 fr. 40.  
Paraît chaque mois.

## SOMMAIRE :

Les difficultés d'un début (p. 119). — Les bases économiques de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 123). — L'exemption de l'assurance-vieillesse et survivants des personnes déjà assurées auprès d'une institution officielle étrangère (p. 127). — La situation du personnel de nationalité étrangère travaillant sur des bateaux suisses affectés à la navigation maritime ou fluviale (p. 129). — La succession des héritiers en cas de décès d'une personne astreinte au paiement des cotisations (p. 131). — L'obligation pour le clergé catholique de payer des cotisations (p. 134). — Les principes à la base de la réglementation relative à l'affiliation aux caisses (p. 137). — Les sûretés fournies par les fondateurs des caisses de compensation professionnelles (p. 141). — Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 143). — Petites informations (p. 154).

## Les difficultés d'un début

Si nous cherchons à rendre compte des trois premiers mois qui se sont écoulés depuis l'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, nous pouvons affirmer que son entrée en vigueur s'est effectuée en général dans des conditions meilleures que celles que l'on craignait d'affronter vu le temps extrêmement court dont on a disposé pour la préparation de cette grande œuvre sociale ; on s'est toutefois heurté à un certain nombre de difficultés, inhérentes à tout début, qui nécessiteront du temps et du travail pour être surmontées. Cette constatation n'est toutefois pas surprenante si l'on garde présent à l'esprit que :

1. les autorités fédérales et cantonales, les associations professionnelles et les caisses de compensation n'ont eu à leur disposition que quelques mois pour leur préparation, alors que les caisses devaient encore, au cours de la même période, appliquer les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain ainsi que le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants ;

2. l'appareil administratif des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain ne pouvait pas être repris sans certaines modifications. C'est ainsi que diverses caisses professionnelles ont cessé leur activité, tandis qu'un grand nombre de nouvelles caisses ont été créées ; d'autre part, les caisses de compensation professionnelles qui ont subsisté, comme aussi toutes les caisses cantonales, ont dû être réorganisées des points de vue juridique et technique ;

3. la nouvelle réglementation relative à l'affiliation aux caisses de compensation, telle qu'elle est précisée dans la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, comme aussi la nouvelle situation des caisses professionnelles ont nécessité des dizaines de milliers de changements d'affiliation ;

4. les dispositions de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants relatives à l'obligation de payer des cotisations, au droit à la rente et aux décomptes se différencient quant aux points les plus importants de celles des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain et du régime transitoire, ce qui a nécessité une nouvelle orientation, non seulement des caisses mais aussi de tous les employeurs ;

5. en l'espace de quelques semaines, il a fallu établir plus de deux millions d'inscriptions de la part des personnes astreintes à payer des cotisations et, sur la base de ces formules, remplir les certificats d'assurance ;

6. les grands délais de livraison qui sont exigés maintenant pour le matériel de bureau et les imprimés (formules) ont retardé sensiblement, dans de nombreux cas, l'organisation définitive des caisses.

Dans ces conditions, on peut certainement considérer comme un succès le fait que le paiement des rentes transitoires n'a subi aucune interruption et même que de nombreuses caisses cantonales ont versé les rentes de janvier déjà au cours des tout premiers jours de l'année. Seul un nombre extrêmement restreint de recours, dus à des retards dans le versement des rentes, est parvenu à l'office fédéral des assurances sociales, et parmi ces recours nombre d'entre eux se sont révélés sans motifs ou déjà sans objet. Grâce aux expériences faites dans le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, on peut affirmer que l'on ne s'est heurté ainsi à aucune difficulté pendant ces premiers mois en ce qui concerne la détermination des rentes et leur paiement.

Il en va quelque peu autrement pour ce qui est des cotisations. On a constaté que les versements des cotisations pendant les mois de janvier et février 1948 ont été moins importants qu'au cours des deux mois précédents ; mais il serait faux d'en tirer déjà maintenant une conclusion, car, d'une part, de nombreux employeurs qui réglaient leurs comptes mensuellement dans le régime des allocations pour perte de salaire, ne le font plus que tous les trimestres, en vertu des nouvelles prescriptions et, d'autre part, il n'était pas possible de commencer d'emblée les travaux relatifs à l'estimation des revenus provenant de l'exercice d'une activité lucrative indépendante. On a pu constater aussi que le règlement des comptes mensuels des cotisations a traîné quelque peu en longueur mais on ne saurait pas davantage en conclure quoi que ce soit, car de nombreux employeurs n'ont été orientés sur les nouvelles méthodes de décomptes qu'au cours des mois de février et de mars et diverses caisses de compensation n'ont pas pu préparer à temps les formules nécessaires. Ces difficultés initiales seront bientôt surmontées et ne donnent lieu à aucun souci particulier, pour autant que

chaque caisse fasse tout son possible afin de mettre sur pieds un système de perception des cotisations qui soit au point.

Il est sensiblement plus désagréable de devoir constater que les revenus de la majorité des personnes de condition indépendante n'ont encore pas pu être estimés parce que les données que doivent fournir les autorités fiscales se font très souvent attendre. Mais on ne peut guère être surpris par ce retard, car les autorités fiscales n'ont pu commencer leurs travaux que sur la base du règlement d'exécution qui a paru le 31 octobre 1947 et ceci naturellement dans la mesure où l'état des estimations fiscales elles-mêmes et du personnel disponible le permettaient. Nous nous trouvons ici en présence d'une difficulté que l'on rencontre presque nécessairement lors de l'entrée en vigueur d'une loi telle que celle du 20 décembre 1946 ; cet obstacle pourra certainement être surmonté au cours de 1948. D'autres inconvénients surviendront encore plus tard du fait que les formules pour les déclarations d'impôts envoyées en 1947 n'ont pas pu être adaptées aux exigences de l'assurance-vieillesse et survivants, ce qui complique par exemple particulièrement la distinction entre le revenu provenant d'une activité indépendante et celui obtenu dans des conditions dépendantes. Ces inconvénients ne pourront être tout à fait éliminés que lorsque les formules en question auront pu être adaptées aux besoins de l'assurance-vieillesse et survivants.

C'est dans le domaine des certificats d'assurance et des comptes individuels de cotisations que les caisses de compensation ont rencontré les difficultés les plus nombreuses. Des complications se sont déjà produites du fait que de nombreux assurés n'ont pas ou que partiellement rempli leur formule d'inscription, soit par négligence, soit par mauvaise volonté, ce qui a eu pour conséquence la nécessité d'envoyer de nombreux avertissements. Puis il a fallu déterminer les numéros d'assurés et préparer les certificats d'assurance ce qui, vu le temps invraisemblablement court dont on a disposé, n'a pas été sans de nombreuses erreurs, en particulier en ce qui concerne la clé pour la formation des numéros. La marge d'erreur n'est toutefois pas aussi considérable qu'on l'a affirmé de divers côtés. Des enquêtes menées auprès de certaines caisses ont permis de relever que le nombre des erreurs constatées sur les certificats d'assurance ne représentait en moyenne qu'un petit pourcentage et même dans de nombreux cas une proportion encore plus faible. Toutefois de telles marges d'erreur prennent quand même une certaine importance sur un total de deux millions de certificats. Mais il serait maintenant prématuré de vouloir absolument corriger toutes ces fautes. Des améliorations pourront être apportées au cours de 1948 sans aucun dommage ni pour l'assurance, ni pour l'assuré. La méthode la plus opportune et la plus simple à cet effet sera déterminée prochainement. Certaines difficultés se sont produites aussi du fait que de nombreux assurés, pour lesquels un certificat avait été délivré par une caisse de compensation, ont changé d'affiliation avant le 1<sup>er</sup> janvier 1948, de telle sorte que seule l'ancienne caisse est inscrite sur leur certificat d'as-

surance. Ceci était presque inévitable car il était impossible de délivrer au 31 décembre 1947 plus de deux millions de certificats. On peut être certain que les caisses de compensation pourront également éliminer cette complication.

En ce qui concerne les assurés qui changent très souvent d'employeur, de caisse de compensation et parfois même de domicile, ce qui est notamment souvent le cas dans l'industrie du bâtiment, certains obstacles ont été rencontrés qui n'ont peut-être pas été prévus dès le début. Il est souvent tout à fait impossible de récupérer le certificat d'un assuré de cette catégorie pour le remettre à la caisse de compensation car il quitte fréquemment le lieu de son travail avant que l'employeur ait pu le lui retirer. Si la caisse rentre cependant en possession du certificat, elle a alors souvent de la peine à renvoyer ce document à l'intéressé, qui est parti entre temps. Une caisse de compensation a fait savoir que plusieurs certificats qui avaient été envoyés à l'adresse de l'employé lui-même, ou à celle de l'employeur, lui sont revenus avec la mention « parti » ou « adresse inconnue ». Il s'agit ici d'un problème qui ne se posera pas seulement au cours des premiers mois de l'assurance. Toutefois il pourra être résolu beaucoup plus facilement quand tous les assurés se seront rendu compte de l'importance du certificat d'assurance, ce qui n'est pas du tout encore le cas aujourd'hui, et quand des comptes de cotisations individuels auront été ouverts dans certaines caisses de compensation pour ces employés peu stables.

Toutes ces difficultés, auxquelles il faut encore ajouter le fait que plusieurs certificats ont été parfois remis à un assuré, ont naturellement compliqué quelque peu l'ouverture et la tenue des comptes individuels de cotisations. Cependant, nous ne devons pas oublier qu'il ne s'agit toujours, dans les cas que nous avons mentionnés ici, que d'une petite minorité et que la grande majorité de tous les assurés sont en possession d'un certificat en ordre, ce qui a permis d'ouvrir des comptes individuels de cotisations sans difficultés.

Reconnaître les obstacles c'est être déjà en bonne voie pour les surmonter. Les assurés doivent être certains que les caisses de compensation et les autorités fédérales compétentes font tout ce qui est en leur pouvoir pour éliminer rapidement encore le sable des engrenages. Par ailleurs, les assurés ne supporteront aucune conséquence sérieuse ni aucun préjudice du fait des difficultés que nous avons signalées ici. Ce sont en tout premier lieu les caisses de compensation qui s'en ressentent nécessairement, bien qu'elles aient surmonté en 1940 des obstacles beaucoup plus considérables. Il n'existe aucune raison de dramatiser la situation actuelle. Ces difficultés se maintiennent entièrement dans le cadre de celles qui avaient été prévues dès le début. Il n'y a toutefois aucune raison de les minimiser ; elles doivent être surmontées aussi rapidement que possible et à l'aide de toutes les forces disponibles, afin qu'il n'en résulte pas une source de difficultés durables, ce qui pourrait fort bien arriver si on ne les reconnaissait pas à temps et si l'on ne prenait pas immédiatement les mesures nécessaires pour les vaincre.

# Les bases économiques de l'assurance-vieillesse et survivants

Parmi les divers éléments entrant en ligne de compte dans les calculs relatifs à l'équilibre financier de l'assurance-vieillesse et survivants, les données économiques jouent un rôle prépondérant, à côté des bases démographiques que nous avons analysées dans un précédent article. Il importe en effet de connaître l'incidence économique des divers effectifs que nous avons déterminé pour les années à venir, en d'autres termes de fixer leur importance relative dans l'estimation des recettes puis des dépenses futures de l'assurance. Le fait que dans l'assurance-vieillesse et survivants aussi bien les cotisations que les rentes se calculent principalement en fonction du revenu du travail des assurés va ainsi nous conduire à une étude systématique de cet élément. On doit reconnaître d'emblée que les fluctuations multiples subies par les salaires au cours du temps rendent malaisée toute investigation dans ce domaine. Cependant, comme nous le verrons par la suite, il ne s'agira pas seulement de faire des estimations quant au montant des revenus du travail — à cet effet nous nous contenterons d'une hypothèse moyenne et de deux extrêmes — mais encore de déterminer l'évolution relative de ces revenus, entre autres d'après la structure d'âge et le sexe des assurés. Il importera également de connaître comment ces derniers se répartissent entre les diverses classes de salaires, afin de savoir dans quelle mesure le revenu du travail sera pris en compte dans le calcul des rentes.

## *1. Le nombre des cotisants et des unités cotisantes.*

Le calcul démographique ayant permis d'établir l'évolution future des effectifs d'ensemble de la population, il s'agira maintenant de déterminer, à partir de ces données, le nombre des personnes astreintes à verser des cotisations. Il importera dès lors de connaître à chaque âge, pour les hommes comme pour les femmes, la proportion des personnes tenues de payer des cotisations. Signalons que ce rapport est pratiquement de 100 pour cent pour les hommes de 20 à 64 ans. Le tableau suivant permet de se rendre compte de ces divers taux moyens d'assujettissement, calculés sur la base du recensement de 1941. Les effectifs des personnes astreintes au versement des cotisations y ont été indiqués pour l'année 1958, afin de pouvoir tenir compte des plus de 65 ans, ceux ayant dépassé cet âge au 1<sup>er</sup> juillet 1948 étant libérés de toute obligation. Signalons encore que le tableau ci-dessous indique un nombre de cotisants légèrement plus faible que le produit du

nombre des assurés par la proportion correspondante, car on a appliqué une correction supplémentaire pour tenir compte des décès survenant au cours de l'année.

1958

Groupes d'âge	Hommes			Femmes		
	Nombre d'assurés	Proportion de cotisants en %	Nombre des cotisants	Nombre d'assurés	Proportion de cotisants en %	Nombre des cotisants
0—19	740 378	21,1	130 096	718 052	16,0	86 857
20—64	1 350 281	100,0	1 346 115	1 423 901	41,3	569 334
65 et plus	212 875	54,8	93 807	296 346	12,0	34 849
<b>Ensemble</b>	<b>2 303 534</b>	<b>71,6</b>	<b>1 570 018</b>	<b>2 438 299</b>	<b>31,2</b>	<b>691 040</b>

Une fois déterminé le nombre des cotisants, il sera nécessaire de faire état de la mesure dans laquelle chaque groupe d'âge contribue au total des cotisations encaissées. On observe en effet une augmentation régulière des revenus du travail en fonction de l'âge des intéressés. Nous avons alors adopté un *schéma d'augmentation des salaires* qui, entre autres, présuppose que ces derniers s'élèveront, entre 20 et 40 ans, de 60 pour cent pour les hommes et de 40 pour cent pour les femmes. Ainsi, par exemple, un homme de 20 ans sera compté pour 1,0 unité, alors qu'un autre de 40 ans représentera 1,6 unité. En appliquant aux divers groupes d'âge de cotisants cette loi d'accroissement, on obtient alors un total d'unités cotisantes rapporté à la puissance contributive des assurés de 20 ans. Ce chiffre mesurera également avec une plus grande précision l'évolution du produit des cotisations au cours des années.

## 2. Valeur de l'unité cotisante et valeurs moyennes des cotisations ou des revenus du travail.

Deux notions découlent de la nature même du système de cotisations et de rentes de l'assurance-vieillesse et survivants, à savoir la valeur moyenne des cotisations des assurés au cours d'une année déterminée et la cotisation annuelle moyenne d'un effectif donné d'assurés entrant au bénéfice d'une rente. Afin de déterminer d'une manière correcte ces diverses moyennes, nous devons faire appel à la *valeur de l'unité cotisante*, qui représente la *valeur contributive d'un assuré de 20 ans*. On l'obtient en divisant le total des cotisations encaissées l'année de base (en l'occurrence 1948) par la

somme correspondante des unités cotisantes. Dans ce total, on a réduit le nombre des unités relatives aux femmes d'environ 30 pour cent, selon la proportion observée de leurs salaires par rapport à celui des hommes. La valeur obtenue pour cette unité sera *maintenue constante* durant toutes les années ultérieures, elle ne sera différente que si l'on adopte une autre variante de conjoncture pour l'année de base. Il eut été vain en effet de faire des hypothèses quant aux variations probables du revenu du travail au cours du temps. Comme nous le verrons par la suite, nous nous sommes contentés d'examiner l'effet de trois variantes de conjoncture, en supposant le produit total des cotisations en 1948 respectivement de 300, 340 et 380 millions de francs.

La valeur de l'unité cotisante constituera la base économique commune du calcul des recettes et des dépenses. C'est elle qui permettra de tenir compte des effets d'une conjoncture favorable ou défavorable, en même temps sur le niveau des cotisations et des rentes. Le tableau suivant permet de se rendre compte, dans les diverses hypothèses de conjoncture adoptées, des valeurs moyennes des cotisations ainsi que des salaires correspondants, pour des assurés âgés de 20 et de 40 ans.

Montants en francs

Sexe et âge des assurés	Conjoncture 300		Conjoncture 340		Conjoncture 380	
	Montant de la cotisation	Salaire corres- pondant	Montant de la cotisation	Salaire corres- pondant	Montant de la cotisation	Salaire corres- pondant
Hommes de 20 ans	116,18 <sup>1)</sup>	2 905	131,67 <sup>1)</sup>	3 292	147,16 <sup>1)</sup>	3 679
de 40 ans	185,89 <sup>2)</sup>	4 647	210,67 <sup>2)</sup>	5 267	235,46 <sup>2)</sup>	5 886
Femmes de 20 ans	81,43 <sup>3)</sup>	2 036	92,29 <sup>3)</sup>	2 307	103,14 <sup>3)</sup>	2 579
de 40 ans	114,00 <sup>4)</sup>	2 850	129,21 <sup>4)</sup>	3 230	103,40 <sup>4)</sup>	3 610

<sup>1)</sup> Correspond à la valeur de l'unité cotisante pour hommes.  
<sup>2)</sup> 160 % de <sup>1)</sup>.  
<sup>3)</sup> Correspond à la valeur de l'unité cotisante pour femmes.  
<sup>4)</sup> 140 % de <sup>3)</sup>.

Ces chiffres paraîtront sans doute peu élevés ; rappelons cependant qu'ils représentent une moyenne pour toutes les personnes astreintes au paiement des cotisations et qu'ils tiennent compte, entre autres, des paysans de la montagne et des personnes non actives, qui versent en règle générale de basses cotisations. A l'aide des montants ci-dessus il va être possible de déterminer aussi bien la moyenne des cotisations de tous les assurés au cours d'un exercice annuel que la cotisation annuelle moyenne de chaque effectif entrant au bénéfice d'une rente. Lors du calcul des recettes futures de

l'assurance, il apparaîtra un produit annuel total de cotisations différent chaque année, bien que la valeur de l'unité cotisante reste constante pour une conjoncture donnée. Avec les variations de la structure d'âge de la population, la somme des unités cotisantes et par conséquent leur valeur globale constituant le produit annuel des cotisations, se modifiera en effet. La valeur moyenne des cotisations, que l'on obtient en divisant la somme annuelle des cotisations par le nombre correspondant de cotisants, variera alors au cours du temps. Cette valeur moyenne, pour les hommes et avec la conjoncture 340, passe par exemple de Fr. 177,53 en 1948 à Fr. 178,89 en 1958.

Lors de l'évaluation des dépenses futures de l'assurance, la valeur de l'unité cotisante entre également en ligne de compte, par l'intermédiaire de la cotisation annuelle moyenne, dans la détermination des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants. Les cotisations devant suivre au cours de la carrière de l'assuré la loi d'augmentation adoptée, il est alors facile de déterminer une moyenne arithmétique individuelle afférente à chaque catégorie de bénéficiaires de rente. Également pour les hommes et avec la conjoncture 340, la cotisation annuelle moyenne d'un assuré tenu de verser des cotisations de 20 à 65 ans s'élèvera à Fr. 198,82 et sera de Fr. 210,67 si ce dernier ne paye que de 40 à 65 ans. On constate donc que la cotisation annuelle moyenne servant de base au calcul des rentes est sensiblement plus élevée que la valeur moyenne des cotisations apparaissant au cours d'une année.

### *3. La distribution des cotisants d'après le montant de leur salaire.*

Du fait que les rentes ne sont pas directement proportionnelles aux cotisations annuelles moyennes, il sera nécessaire, lors de leur calcul, de répartir les assurés selon les divers intervalles prévus dans les échelles de rentes de l'assurance-vieillesse et survivants et que délimitent les positions : 30 fr., 75 fr. (rentes partielles), 150 fr. et 300 fr. Au-dessous de 30 francs, ce sera le minimum qui entrera en ligne de compte ; entre 30 et 150 francs, la rente complète moyenne multipliée par 6, ou encore par 2 entre 150 et 300 francs ; enfin dès 300 francs de cotisation annuelle moyenne, on attribuera la rente maximum. Comme on ne disposait, pour une telle évaluation, que de données statistiques restreintes, on a dû recourir à une loi de répartition théorique (distribution du type III de Pearson). Le tableau suivant, établi pour diverses conjonctures, indique comment se distribuent entre les divers intervalles de l'échelle des rentes et d'après le montant des cotisations annuelles moyennes, les assurés ayant payé leurs cotisations de 20 à 65 ans. On remarquera dans ce tableau une proportion relativement grande d'assurés mariés dont la moyenne de cotisations est supérieure à 300 francs ; cela provient du fait que les cotisations de la femme sont ajoutées à celles du mari dans le calcul de la cotisation annuelle moyenne.

Intervalles		Hommes célibataires			Hommes mariés			Femmes célibataires		
de cotisations	de salaires	Conj. 300	Conj. 340	Conj. 380	Conj. 300	Conj. 340	Conj. 380	Conj. 300	Conj. 340	Conj. 380
0— 30	0— 750	0,11	0,03	0,01	0,07	0,02	0,00	3,88	2,06	0,97
30—150	750—3750	41,42	29,47	19,90	30,19	19,77	12,28	74,82	69,06	62,01
150—300	3750—7500	52,00	59,68	63,19	56,88	60,26	58,97	20,49	27,43	34,71
300 et plus	7500 et plus	6,47	10,82	16,90	12,86	19,95	28,75	0,81	1,45	2,31

Nous ne saurions clore ces considérations sur les bases économiques de l'assurance-vieillesse et survivants sans mettre encore une fois l'accent sur leur caractère hypothétique. Dans les estimations relatives à l'équilibre financier, on se devait cependant de tenir compte le mieux possible des éléments économiques, qui déterminent dans une large mesure le montant des cotisations et des rentes de l'assurance. On a fait état de leur évolution probable seulement dans la mesure où l'observation permettait de conclure à une certaine régularité. Au cours d'un prochain article, nous examinerons en détails l'évolution du produit annuel des cotisations ainsi que celle du montant total des charges de l'assurance.

## L'exemption de l'assurance-vieillesse et survivants des personnes déjà assurées auprès d'une institution officielle étrangère

Les législations étrangères d'assurances sociales n'excluent parfois pas d'emblée les nationaux qui se rendent à l'étranger pour y exercer une activité lucrative. Au contraire, ces personnes restent souvent, du moins pour un certain temps, affiliées à l'institution de prévoyance de leur pays. Ce principe constitue une application de la théorie bien connue sous le nom de « théorie du rayonnement ». Il pourrait ainsi arriver qu'un ressortissant étranger risque, puisque la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 englobe, sans distinction de nationalité, la population entière domiciliée sur le territoire de la Confédération ou y exerçant une activité lucrative, d'être affilié auprès de deux institutions d'assurance-vieillesse et survivants. Toutefois, il convient de relever que les législations étrangères n'englobent, en général, que certaines classes de salariés et que, par conséquent, les cas de double affiliation ainsi prévus pourraient être moins nombreux qu'on serait, de prime abord, tenté de le croire.

Aussi le législateur fédéral a-t-il prévu (art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> al., lettre b, de la loi fédérale du 20 décembre 1946) que ces personnes seraient exclues de l'assurance si leur assujettissement constituait pour elles un cumul de charges trop lourdes. Cette disposition a été précisée par le règlement d'exécution

(art. 4) du 31 octobre 1947 qui assimile les institutions d'assurance-vieillesse et survivants des organisations internationales reconnues comme telles par la Confédération aux institutions officielles étrangères dont il est question dans la loi.

Si nous nous référons aux termes mêmes de la loi, nous constatons que le *champ d'application personnel* s'étend à toute personne déjà affiliée à une institution étrangère. Il peut donc s'agir aussi bien de *ressortissants suisses* qu'étrangers. Ainsi le citoyen suisse travaillant dans un *bureau international* ayant son siège en Suisse, pourra-t-il être exempté de l'assurance fédérale s'il remplit les autres conditions légales (cumul de charges trop lourdes). Il en sera de même néanmoins du Suisse qui ayant travaillé à l'étranger et étant de ce fait déjà assuré à l'institution d'assurance-vieillesse et survivants de ce pays revient en Suisse.

La procédure d'exemption ressort de l'article 3 du règlement d'exécution du 31 octobre 1947. C'est à l'intéressé qu'il appartient de présenter la requête à la caisse de compensation compétente. Si, pour diverses circonstances (manque de connaissances en la matière par exemple) la requête est faite par l'employeur ou une tierce personne, elle devra également porter la signature de l'intéressé.

La requête devra d'autre part encore être *motivée*. Les *pièces* nécessaires devront lui être jointes. Elles consistent dans le *livret d'assurance* ou le  *carnet de timbres* du requérant ou de toute autre pièce officielle établissant *indubitablement* l'affiliation à l'institution étrangère. Toutefois, il ne suffit pas seulement d'établir l'affiliation à l'institution étrangère, mais il convient de *porter une grande attention* à un autre fait très important, celui de savoir si le requérant *continue à devoir et à verser les cotisations* à l'institution étrangère durant son séjour en Suisse.

La question de savoir s'il y a *charge trop lourde* ne peut être résolue que dans chaque cas d'espèce. Pour ce faire il conviendra évidemment de connaître le *montant exact de la cotisation dont le requérant doit effectivement s'acquitter au titre de l'assurance étrangère*. Ce montant devra être confronté au salaire touché par l'intéressé ; c'est ainsi seulement qu'il sera possible de se rendre compte si la cotisation de 2 pour cent due à l'assurance fédérale (4 pour cent s'il s'agit d'une personne de condition indépendante ou d'un salarié dont l'employeur n'est pas tenu au paiement des cotisations) constitue une charge trop lourde. Il va sans dire que pour procéder à cette évaluation il y aura lieu, si la cotisation de l'institution étrangère est fixée en chiffres absolus, de la transformer *en pour cent du salaire touché*. Cette façon de procéder permettra de faire l'addition des deux cotisations soit celle de l'assurance-vieillesse et survivants fédérale et celle de l'assurance étrangère.

L'appréciation de la charge trop lourde doit ainsi tenir compte de deux éléments :

1. du total des cotisations (assurance-vieillesse et survivants fédérale et assurance étrangère) que l'intéressé devrait verser ;

2. du salaire touché par le requérant.

Quant à savoir à quel taux il y a charge trop lourde, c'est là une question qui ne peut être résolue d'une manière *absolue*. Un taux total de 6 pour cent par exemple sera plus durement ressenti par un salarié ayant un faible gain que par une personne ayant un revenu élevé. Doivent également être prises en considération d'éventuelles charges de famille, les obligations de fournir des aliments et d'autres obligations courantes (en particulier le versement des primes dues au titre d'assurances de personnes et de choses) auxquelles doit faire face le requérant.

Le prononcé de la caisse doit être notifié à l'intéressé sous la forme d'une décision de caisse. Ces décisions peuvent être directement portées devant le Tribunal fédéral des assurances, dans le délai de trente jours, soit par l'intéressé soit par l'office fédéral des assurances sociales, auquel copie desdites décisions sera remise (règlement d'exécution, art. 3, 2<sup>e</sup> al.).

## La situation du personnel de nationalité étrangère travaillant sur des bateaux suisses affectés à la navigation maritime ou fluviale

Les armateurs suisses doivent très souvent avoir recours, en ce qui concerne le personnel occupé sur des navires affectés à la navigation maritime ou fluviale, à de la main-d'œuvre de nationalité étrangère. Or ce personnel se trouve, du point de vue de l'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, dans une situation très particulière justifiant des prescriptions spéciales. Aussi le règlement d'exécution de ladite loi prévoit-il déjà, à l'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa, la compétence pour le département fédéral de l'économie publique, d'édicter des dispositions particulières réglant la situation de ces ressortissants étrangers.

En effet, cette main-d'œuvre est souvent engagée pour un voyage, donc en général pour une durée relativement courte. Ces salariés travaillent, de ce fait, parfois successivement pour des employeurs de nationalité différente. Par ailleurs, le salaire leur est souvent versé dans des ports étrangers. Une telle situation aurait indubitablement conduit à des complications administratives si l'on avait voulu assujettir les employés en cause à l'assurance-vieillesse et survivants.

Enfin, ces personnes sont le plus souvent déjà assurées auprès des institutions officielles d'assurances sociales de leur pays d'origine, institutions auxquelles elles continuent à verser des cotisations pendant la durée de leur engagement sur les bateaux suisses.

Etant donné cette situation, le département fédéral de l'économie publique a jugé utile de faire usage de la compétence qui lui est accordée en vertu de l'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa précité, et a, en date du 10 mars 1948, édicté une ordonnance, dont nous donnons ci-contre la teneur.

**ORDONNANCE**  
du  
**département fédéral de l'économie publique**  
concernant  
**la situation, dans l'assurance-vieillesse et survivants,  
du personnel étranger occupé sur les bateaux suisses**  
(Du 10 mars 1948.)

Le département fédéral de l'économie publique,  
vu l'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution de la loi fédérale sur  
l'assurance-vieillesse et survivants du 31 octobre 1947

**A R R Ê T E :**

*Article premier.*

Les ressortissants étrangers occupés sur des bateaux suisses affectés soit à la navigation maritime, soit à la navigation fluviale ayant essentiellement lieu hors des frontières de la Suisse, ne sont pas assujettis à la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946, lorsque le salaire de ces personnes est, dans la règle, versé à bord du navire ou dans les ports étrangers.

*Article 2.*

La présente ordonnance a effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1948.

Berne, le 10 mars 1948.

*Département fédéral de l'économie publique :*

**RUBATTEL.**

# La succession des héritiers en cas de décès d'une personne astreinte au paiement des cotisations

Aux termes de l'article 43 du règlement d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, les héritiers d'une personne astreinte au paiement des cotisations répondent solidairement, en cas de décès, des cotisations dues par cette personne de son vivant. On peut dès lors se demander quelles sont les cotisations qu'une personne décédée doit encore au moment de sa disparition.

## I.

En ce qui concerne *les rentes*, une clause technique importante a été insérée à l'article 44, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 20 décembre 1946 : les rentes doivent être payées *entièrement* pour les mois au cours desquels le droit à la rente s'éteint. Cette disposition existait déjà dans le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants et a fait alors ses preuves (art. 17 de l'arrêté du Conseil fédéral du 9 octobre 1945, révisé le 16 décembre 1946, réglant le versement provisoire de rentes aux vieillards et aux survivants). Mais on ne rencontre aucune norme correspondante pour les cotisations dans la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants et dans le règlement d'exécution y relatif. C'est pourquoi il est tout à fait justifié de se demander dans quelle mesure les cotisations doivent être exigées des héritiers.

Le point de départ, pour résoudre ce problème, nous est fourni, *pour les personnes qui exercent une activité lucrative dépendante*, par l'article 14 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, les articles 35, 43 et 8 du règlement d'exécution y relatif, ainsi que par les articles 333 et 355 du code des obligations ; *pour les personnes de condition indépendante*, ce sont l'article 14 de la loi et les articles 34 et 43 du règlement d'exécution qui sont fondamentaux. Si l'on s'en tient à ces différentes dispositions, le terme pour le versement des cotisations d'un salarié *échoit* lors de chaque versement du salaire et pour les cotisations des personnes de condition indépendante (suivant les cas) tous les mois, tous les trimestres, tous les six mois, ou encore chaque année.

L'office fédéral des assurances sociales a donné la clef de la solution dans l'article 43 mentionné ci-dessus : la caisse de compensation ne doit réclamer aux héritiers d'une personne astreinte au paiement des cotisations que le montant des cotisations personnelles dues par cette personne jusqu'au *jour de son décès* inclus. Si une personne de condition indépendante

est décédée le 12 avril 1948, les héritiers ne doivent pas payer les cotisations de cette personne pour toute l'année 1948 (bien que l'art. 14 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants prescrive que les cotisations sont déterminées annuellement) mais seulement pour la période s'étendant du 1<sup>er</sup> janvier au 12 avril 1948. En effet, ce n'est que pour *cette* période que la personne décédée devait ses cotisations et seule *cette* dette a été transmise à ses héritiers (CCS art. 560).

## II

Nous arrivons ainsi, en prenant comme point de départ l'article 43 du règlement d'exécution, à la solution adoptée par le droit fiscal cantonal moderne<sup>1)</sup>. On peut citer les exemples suivants :

### Canton de St-Gall.

(Art. 11 et 12.)

Si l'obligation de payer des impôts n'est effective que pour une partie de l'année, les impôts ne sont dus que pour cette période... Si la personne imposable meurt, ses héritiers sont responsables de ses obligations fiscales. Ils doivent payer les impôts dus par la personne décédée, pour l'année en cours, jusqu'au jour du décès...

### Canton de Berne.

(Art. 16.)

Si le contribuable meurt, ses héritiers ne sont responsables des impôts dus que jusqu'au jour du décès.

### Canton de Zoug.

(§ 14.)

Si un contribuable meurt, ses héritiers sont responsables de ses impôts. Ils doivent payer les impôts dus par le défunt jusqu'au jour du décès et ceci avant le partage de l'héritage...

## III

Sur la base des considérations qui précèdent, on peut répondre comme il suit à la question que nous avons posée. La jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances demeure toutefois réservée.

### 1. *Personnes exerçant une activité lucrative dépendante.*

Les héritiers doivent payer le 2 pour cent du *salaires* dont la personne

<sup>1)</sup> Contrairement à la jurisprudence du régime de l'impôt pour la défense nationale. En effet, *l'impôt pour la défense nationale* est, en principe, demandé aux héritiers pour toute l'année, quel que soit le mois au cours duquel la personne est décédée (cf. arrêté du Conseil fédéral concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale, art. 10, et *Irène Blumenstein*, Die allgemeine eidgenössische Wehrsteuer (1943), page 59).

décédée a bénéficié *en dernier lieu* conformément au contrat de travail ou selon les statuts du droit public. Pratiquement nous obtenons les deux règles suivantes :

a) si le salaire a été ou sera payé jusqu'au *jour du décès*, les héritiers ne doivent s'acquitter des cotisations du défunt que jusqu'à ce jour inclus ;

b) si le salaire a été ou sera payé jusqu'à *la fin de la période de paie*, les héritiers doivent s'acquitter des cotisations de la personne décédée jusque et y compris le dernier jour de cette période.

Au terme de la période de paie, il n'est plus possible de demander aux héritiers le paiement de cotisations. En effet, ce que l'employeur verse éventuellement après cette période n'est pas un salaire déterminant, mais une *prestation aux survivants* de l'employé et comme telle non soumise à la perception des cotisations (règlement d'exécution, art. 8, lettre c). Il en résulte que le nom sous lequel l'employeur désigne cette prestation (assistance ou indemnité aux survivants, etc.) ne joue bien entendu aucun rôle.

### 2. Personnes de condition indépendante.

Les héritiers doivent verser le 4 pour cent du *revenu*, conformément à la décision fixant le montant des cotisations pour la personne décédée, toutefois seulement pour la période s'étendant du 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours jusqu'au jour du décès.

Pour des raisons de simplification administrative, il est indiqué, pour les caisses de compensation, de ne pas compter les jours de cotisations, mais seulement les mois. Les caisses sont donc autorisées à exiger des héritiers, après le décès d'une personne de condition indépendante, le montant complet des cotisations pour le mois au cours duquel le décès est intervenu. Cette solution implique la possibilité, pour les personnes qui *commencent, dans le courant d'un mois, à exercer une activité lucrative indépendante*, de ne payer leurs cotisations (comme personne de condition indépendante) que dès le début du mois *suivant* ; les caisses de compensation sont autorisées également à procéder de cette manière lorsque le cas se présente.

### 3. Personnes sans activité lucrative.

Les héritiers doivent payer les cotisations sur la fortune ou sur le revenu sous forme de rentes, conformément au tableau de l'article 28 du règlement d'exécution et à la décision fixant le montant des cotisations pour la personne décédée, mais seulement pour la période s'étendant du 1<sup>er</sup> janvier de l'année en cours jusqu'au jour du décès.

Pour des raisons de simplification (cf. ci-dessus, chiffre 2), les caisses de compensation sont également autorisées à demander aux héritiers les cotisations complètes pour le mois au cours duquel une personne n'exerçant aucune activité lucrative est décédée.

## L'obligation pour le clergé catholique de payer des cotisations

L'office fédéral des assurances sociales a envoyé aux caisses de compensation cantonales, en mars dernier, des instructions relatives à l'obligation, pour le clergé séculier catholique romain, de payer des cotisations. Aux termes de ces instructions, le revenu du clergé séculier exerçant une fonction paroissiale est considéré en principe comme étant un revenu provenant de l'exercice d'une activité dépendante. A ce propos, les considérations qui suivent ont été déterminantes.

\* \* \*

Du point de vue ecclésiastique, aucun office paroissial ne doit être en principe institué sans être doté d'une fondation prébendée. Ce sont les bénéfices du droit canonique. Le produit de ces prébendes doit assurer l'entretien de l'ecclésiastique. Aux termes de l'article 59 du code civil suisse, le droit public de la Confédération et des cantons demeure réservé pour ces institutions. Aujourd'hui encore ces dernières ont conservé, selon l'ancienne tradition, leur personnalité juridique de droit public dans les cantons où elle n'a pas été expressément écartée ou atténuée par la pratique. Cependant le produit de ces prébendes ne suffit plus, dans la plupart des cas, à assurer l'entretien complet et les communautés ecclésiastiques y pourvoient également à l'aide de subsides. Mais, très souvent, et en particulier dans les cantons dont la majorité de la population n'est pas catholique, il n'existe plus de fondations prébendées indépendantes. Les ecclésiastiques reçoivent alors de l'Etat ou des communes un salaire personnel ou vivent de la libéralité d'une communauté privée (par exemple des sociétés et des fondations qui ont pour but de financer les dépenses nécessaires au culte). Il convient d'ajouter à cela les subsides importants versés par d'autres institutions comme les « Missions intérieures » à Zoug, le produit des offrandes, des quêtes, des aumônes, etc.

Ainsi, le principe selon lequel l'ecclésiastique doit pouvoir vivre du bénéfice canonique est aujourd'hui, en règle générale, caduc. Les conditions du clergé ont évolué différemment de canton à canton et souvent aussi à l'intérieur de ceux-ci. On peut se demander s'il est possible de les ramener à un dénominateur commun en ce qui concerne l'assurance-vieillesse et survivants. Pourtant, une réglementation uniforme s'impose non seulement à l'intérieur du clergé catholique, mais aussi pour assurer une certaine égalité entre celui-ci et les ecclésiastiques des autres confessions. Les notions de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants sont ici déterminantes et non celles du droit ecclésiastique, pour autant évidemment que la loi les aient formulées.

Il a été proposé, entre autres, de comprendre les ecclésiastiques titulaires d'un bénéfice parmi les personnes qui n'exercent aucune activité lucrative. Le revenu de la prébende serait alors considéré comme étant le produit d'une fortune et ne serait pas, en tant que tel, pris en compte. Il en serait de même en ce qui concerne les subsides des communautés paroissiales. Ces subsides ne seraient pas une rétribution versée à l'ecclésiastique lui-même mais des prestations périodiques payées en lieu et place d'une augmentation de capital et semblables par conséquent au revenu en entretien viager. Ces considérations soulèvent les objections suivantes. Bien que, à plus d'un titre, le revenu d'une prébende ne soit pas, à proprement parler, un revenu provenant de l'exercice d'une activité lucrative, il peut lui être assimilé. Le Tribunal fédéral s'est d'ailleurs prononcé dans ce sens, en examinant dernièrement le côté fiscal du problème (en la cause Don Michèle Tomamichel, ATF 72, I, 106). Il en résulte que la jouissance d'un bénéfice canonique ne peut être assimilée à l'usufruit du droit privé et ceci surtout parce que le bénéfice et la fonction ecclésiastique sont étroitement liés l'un à l'autre. Il s'agit encore moins du produit ordinaire d'une fortune, mais bien plutôt d'un revenu de capital d'un genre particulier, qui est accordé à l'ecclésiastique à titre de rémunération pour les fonctions qu'il exerce et doit lui assurer son entretien. Le produit d'un bénéfice canonique est donc soumis à l'impôt, tout comme le salaire d'un employé de l'Etat. Enfin, les ecclésiastiques titulaires d'une prébende ont été considérés dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain comme des personnes ayant une activité lucrative, car s'ils n'avaient pas exercé une telle activité, ils n'auraient pas du tout été soumis au régime des allocations pour perte de gain.

\* \* \*

L'assuré qui exerce une activité lucrative peut être de condition dépendante ou indépendante. Est considérée comme revenu provenant d'une activité dépendante, c'est-à-dire comme salaire déterminant, toute rétribution pour un travail dépendant fourni pour un temps déterminé ou indéterminé. Est employeur quiconque verse la rémunération (art. 5, 2<sup>e</sup> al. et art. 12, 1<sup>er</sup> al. de la loi sur l'AVS). Par cette notion, la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants dépasse largement le contrat de travail du code des obligations et le statut des fonctionnaires publics. La paroisse ou la communauté religieuse de droit privé qui versent un salaire propre à l'ecclésiastique sont donc des employeurs, bien que les rapports entre ceux-ci et la personne rétribuée ne sont pas régis par un contrat de travail proprement dit, mais que, au contraire, l'ecclésiastique est institué dans sa fonction par ses supérieurs (voir à ce propos la décision de la commission fédérale de surveillance en matière d'allocations pour perte de salaire, en la cause Oeuvre du clergé, du 12 août 1941). Cette distinction est abstraite et sans importance ; elle n'est d'ailleurs pas valable seulement pour les ecclésiastiques. Un conseiller d'Etat, par exemple, ou un président du tribunal sont nommés en règle générale par le peuple tout comme le Conseil

fédéral et les juges fédéraux le sont par l'Assemblée fédérale. Le peuple et les chambres fédérales ne sont pas des employeurs, ni d'une manière générale et courante, ni dans le cas particulier de l'assurance-vieillesse et survivants. Pourtant le revenu d'un conseiller d'Etat, celui d'un président de tribunal, etc., proviennent de l'exercice d'une activité dépendante. L'employeur est, en l'occurrence, le fisc cantonal ou fédéral.

\* \* \*

Les mêmes considérations sont valables pour les ecclésiastiques titulaires d'une prébende. On a toutefois exprimé l'avis que leur revenu devait être considéré comme provenant d'une activité indépendante. Ils devraient alors payer des cotisations de 4 pour cent et seraient personnellement désavantagés, sous réserve de l'article 8 de la loi du 20 décembre 1946, par rapport à leurs confrères qui reçoivent un salaire en propre et dont la condition est indubitablement dépendante. Cette situation serait en contradiction avec le principe d'égalité juridique. L'objection selon laquelle un bénéficiaire ne peut, en tant que tel, être un employeur, reste sans effet. La fondation prébendée est un établissement paroissial ou une fondation avec ses droits et obligations en propre, qui non seulement paye les intérêts mais pour laquelle il peut être aussi perçu juridiquement des cotisations. Cela seul est déterminant.

\* \* \*

Si le revenu de l'ecclésiastique provient de plusieurs des sources mentionnées, l'employeur est la personne qui verse la rémunération globale (le cas échéant, la paroisse qui administre la fondation et complète les revenus de celle-ci par des subsides supplémentaires). Si les parties du salaire sont versées séparément, il paraît opportun qu'*un seul* employeur effectue les décomptes avec la caisse de compensation et il lui incombera le soin d'assurer la compensation interne des cotisations d'employeur. L'Ordinariat épiscopal est l'autorité la mieux à même de désigner l'employeur chargé de cette tâche et de régler la compensation en question.

\* \* \*

Il peut arriver dans certains cas isolés, en particulier dans les régions où les fidèles sont disséminés, qu'il n'existe pour couvrir les frais du culte, ni un bénéficiaire, ni une paroisse publique ou une communauté religieuse privée. Les ecclésiastiques en cause vivent alors exclusivement grâce aux libéralités de tiers, aux quêtes, aux offrandes, etc. Dans ces conditions et même si l'on accorde au mot d'employeur son sens le plus large, il n'est pas possible souvent de désigner une personne qui puisse être chargée des décomptes ou, en cas de nécessité, sommée de payer et soumise à l'acte d'exécution. De tels ecclésiastiques doivent alors être considérés, conformément à l'article 6 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, comme des employés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations et ils

devront payer des primes s'élevant au 4 pour cent du salaire déterminant. Il doivent ainsi verser eux-mêmes les cotisations d'employeur et régler leur compte personnellement avec la caisse de compensation. Toutefois, un ecclésiastique ne doit être compris dans cette catégorie que s'il est véritablement impossible de désigner un employeur. Avant de prendre une décision, la caisse de compensation doit demander l'avis de l'Ordinariat épiscopal.

\* \* \*

La diversité des conditions dans l'état ecclésiastique rend impossible, dès maintenant, une réglementation définitive. C'est pourquoi, dans la circulaire mentionnée plus haut, l'office fédéral des assurances sociales se réserve expressément la possibilité d'édicter des prescriptions complémentaires. Mais d'une manière générale la solution adoptée tient compte des données juridiques, économiques et sociales du problème.

## Les principes à la base de la réglementation relative à l'affiliation aux caisses

Ce n'est pas sans hésitation que l'on a admis les caisses de compensation professionnelles dans la structure administrative de l'assurance-vieillesse et survivants. La coexistence des caisses cantonales et des caisses professionnelles avait entraîné certains inconvénients dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. On craignait de se heurter aux mêmes difficultés dans l'assurance-vieillesse et survivants et de compliquer ainsi son application. Après avoir examiné attentivement le problème, on s'est rendu compte qu'il était impossible, pour des motifs d'ordre politique, de renoncer à la collaboration des caisses de compensation professionnelles au sein de l'assurance ; on s'est alors attaché à éviter en particulier les obstacles auxquels s'était heurtée la question de l'affiliation aux caisses dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. On s'est aperçu, à ce propos, que ces difficultés avaient pour origine l'absence d'une réglementation claire et précise en ce qui concerne l'affiliation. Il est vrai que la circulaire du département fédéral de l'économie publique, datée du 24 février 1940 et relative aux allocations pour perte de salaire, rendait obligatoire, pour tous les employeurs membres d'une association fondatrice, l'affiliation à une caisse de compensation professionnelle. De plus il était prescrit dans le régime des allocations pour perte de gain que tous les membres d'une association professionnelle devaient être membres de la caisse de cette association pour autant qu'ils ne soient pas déjà affiliés à une caisse en tant qu'employeur. *Toutefois aucune pression n'a été exercée pour contraindre quelqu'un à s'affilier auprès d'une caisse professionnelle.* Bien que nombre de ces caisses aient déclaré, dans leur règlement, que les membres des asso-

ciations devaient obligatoirement être affiliés auprès d'elles, elles ne disposaient d'aucun moyen pour contrôler et appliquer strictement cette disposition. C'est pourquoi de nombreux membres d'associations professionnelles n'étaient pas affiliés à la caisse de leur association, mais au contraire à la caisse cantonale. Inversement, des personnes qui ne faisaient pas partie de ces associations (en particulier les membres des associations de la même branche professionnelle et qui n'étaient pas fondatrices d'une caisse de compensation) étaient affiliées auprès d'une caisse professionnelle.

Il en est nécessairement résulté un certain flottement et de nombreux conflits dans le domaine de l'affiliation. Pour mettre un terme au transfert continu des membres entre les caisses cantonales et les caisses professionnelles, le changement d'affiliation a été interdit en 1941, sauf dans des conditions spéciales et bien déterminées (en particulier à la suite de l'admission au sein d'une association fondatrice, ou, au contraire, d'une démission). Mais ces différentes mesures ne pouvaient être que des compromis tant qu'une réglementation claire faisait défaut. Des employeurs et des personnes de condition indépendante par exemple, qui étaient membres d'une association professionnelle, ne comprirent pas la raison pour laquelle il ne fut plus possible tout à coup d'être transféré dans une caisse cantonale alors que tant d'autres membres d'association y étaient affiliés. Le problème des transferts n'était donc pas résolu. En 1944, une fois encore, on a tenté d'élaborer une réglementation légale précise. Au cours des discussions qui eurent lieu à cette occasion, on s'est rendu compte qu'une nouvelle réglementation n'était possible que si tous les membres des associations étaient affiliés aux caisses professionnelles et toutes les personnes non-membres aux caisses cantonales. Cette solution n'a toutefois pas pu être appliquée, car elle aurait eu pour conséquence le transfert d'une quantité d'employeurs et de personnes de condition indépendante à un moment où il n'aurait été guère possible d'en prendre la responsabilité, la guerre étant sur le point de se terminer. C'est pourquoi la réglementation définitive de l'affiliation aux caisses a été laissée à plus tard et élaborée en même temps que la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants.

\* \* \*

Les expériences faites dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain ont prouvé d'une façon convaincante que l'affiliation aux caisses ne pouvait être réglée d'une manière satisfaisante dans la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, que si tous les membres d'une association professionnelle étaient affiliés à la caisse de cette association et tous les non-membres aux caisses cantonales. C'est pourquoi nous trouvons déjà dans le premier projet de la loi, le principe qui est exprimé maintenant à l'article 64 de la loi du 20 décembre 1946, à savoir *que tous les employeurs et personnes exerçant une activité lucrative indépendante qui sont membres d'une association fondatrice sont affiliés aux caisses de compensation créées par les associations professionnelles et que tous les employeurs et les*

*personnes exerçant une activité lucrative indépendante qui ne sont pas membres d'une association fondatrice sont affiliés aux caisses de compensation cantonales.* Pour autant qu'on puisse le constater jusqu'à maintenant, il semble que cette disposition ait donné jusqu'ici de bons résultats. Tandis que la mise à jour de l'affiliation entre les caisses professionnelles a donné lieu à de nombreux frottements, elle s'est effectuée, en général, sans grandes difficultés entre les caisses cantonales d'une part et les caisses professionnelles d'autre part. Là où des obstacles se sont élevés, il a été possible de les surmonter grâce à la simplicité et à la clarté des dispositions légales. Toutefois, l'application stricte de l'article 64 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants a valu de différents côtés, certains reproches à l'office fédéral des assurances sociales ; on a fait remarquer que cet office créait une situation compliquée de par son interprétation formaliste et bureaucratique de la loi, ce que le législateur avait voulu précisément éviter. Il est arrivé par exemple que, de deux entreprises juridiquement indépendantes (maison mère et filiale, fabrique et agence de vente) formant *économiquement* une entité et liées même par une union personnelle, *une seule d'entre elles* soit membre d'une association fondatrice. Pour différentes raisons toutefois, les deux associations désiraient être affiliées à la même caisse professionnelle. D'autre part, un grand nombre d'entreprises et d'institutions indépendantes (sociétés immobilières, fondations, etc.) qui ne font pas partie elles-mêmes d'une associations fondatrice, ont confié la gestion de leurs affaires à des employeurs et à des personnes de condition indépendante *qui sont* membres d'une association et désirent par conséquent que les entreprises et les institutions qu'ils gèrent puissent adhérer à la caisse professionnelle à laquelle ils sont affiliés. Sans aucun doute il aurait été avantageux, pratiquement, dans des cas de ce genre, de n'avoir à régler les comptes s'avec une seule caisse de compensation. C'est ainsi que la question suivante s'est posée : *Est-ce que les caisses de compensation et l'office fédéral des assurances sociales peuvent s'écarter de l'article 64 de la loi du 20 décembre 1946 pour permettre aux employeurs et aux personnes de condition indépendante de simplifier le plus possible leurs relations avec les caisses de compensation ?*

La réponse à cette question doit être négative pour des raisons aussi bien formelles que matérielles. L'article 64 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants prescrit clairement que tous les membres d'une association fondatrice doivent être affiliés à une caisse professionnelle et que tous les employeurs et toutes les personnes de condition indépendante qui ne sont pas membres d'une telle association doivent être affiliés aux caisses cantonales. L'administration est liée à ces prescriptions. Elle ne doit pas s'écarter de ces dispositions légales très claires, qui ne laissent par ailleurs aucune place à une libre interprétation, si la loi et le règlement d'exécution eux-mêmes ne prévoient aucune exception. On a insisté à plus d'une reprise depuis la fin de la guerre sur la nécessité d'une administration conforme aux dispositions légales en vigueur. Mais on oublie facilement que ce prin-

cipe de droit public n'est pas valable seulement pour les prescriptions qui accordent des droits aux citoyens, mais aussi pour celles qui les contraignent à certaines obligations. C'est en particulier le cas dans la question qui nous intéresse ici où les droits d'un groupe d'intérêts impliquent en même temps les devoirs d'un autre. Si l'on permettait à une personne qui n'est pas membre d'une association professionnelle de s'affilier à la caisse de cette association, on porterait préjudice aux droits de la caisse cantonale compétente. Inversément, on désavantagerait les caisses professionnelles si un membre d'une association fondatrice pouvait adhérer à une caisse cantonale. On a pu constater dernièrement, à plusieurs reprises, que des caisses professionnelles ont tenté d'introduire une exception quant à l'affiliation d'un employeur ou d'une personne de condition indépendante, tout en relevant par ailleurs l'illégalité d'une même tentative en sens inverse de la part d'une caisse de compensation cantonale. Il ressort de ce qui précède, avec toute la netteté désirable, que l'autorité de surveillance de la Confédération se serait rendue coupable d'une grave violation du droit si elle avait autorisé les exceptions demandées.

On a objecté qu'il devrait être cependant possible à une caisse de compensation de renoncer volontairement à ses droits et de s'entendre avec une autre caisse au sujet de l'affiliation d'un employeur ou d'une personne de condition indépendante. Une telle possibilité aurait de graves conséquences si elle était accordée. L'affiliation à une caisse professionnelle d'une personne qui n'est pas membre d'une association ne peut pas être admise ou refusée suivant l'opinion du gérant de la caisse cantonale compétente. Une telle pratique serait manifestement contraire au principe de l'égalité juridique et resterait par conséquent incomprise des employeurs et des personnes qui exercent une activité lucrative indépendante. Si des exceptions étaient possibles dans les cas où il y a entente entre les caisses en cause, on devrait les permettre également, par voie de conséquence et pour des raisons d'égalité, chaque fois que la difficulté se présente sans que les caisses soient d'accord entre elles. L'article 64 de la loi serait laissé de côté et deviendrait pratiquement sans objet. La voie serait alors ouverte toute grande à une inégalité de traitement parmi les employeurs et les personnes de condition indépendante, car les dispositions, qui devraient préciser dans quelles conditions des exceptions à l'article 64 sont possibles, font absolument défaut. En bref, on se trouverait à nouveau dans la même situation que celle qui a été constatée dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain et qu'il faut éviter à tout prix dans l'assurance-vieillesse et survivants. C'est pour ces raisons que l'on doit s'en tenir strictement aux prescriptions de l'article 64 de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Les quelques complications qui en résultent dans certains cas pour les employeurs et les personnes de condition indépendante ne peuvent être comparées aux difficultés qui se présenteraient immédiatement dans l'application de l'assurance — les expériences des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain le prouvent — si l'on s'écartait de la réglementation simple relative à l'affi-

liation aux caisses. Il est possible que les décisions de l'office fédéral des assurances sociales quant à l'affiliation ne correspondent pas toujours aux exigences de la plus grande simplicité possible, mais il ne faut pas en chercher la raison dans une manière de voir bureaucratique et étrange ; cette attitude a pour origine la nécessité dans laquelle on se trouve d'éviter autant que faire se peut certaines difficultés qui résultent de la coexistence des caisses de compensation cantonales et des caisses professionnelles.

## Les sûretés fournies par les fondateurs des caisses de compensation professionnelles

(Art. 55, LAVS.)

La collaboration des associations professionnelles dans l'application de l'assurance-vieillesse et survivants comporte implicitement certaines difficultés du fait que l'on confie ainsi à des personnalités juridiques de droit privé des fonctions administratives ressortissant au droit public. Les caisses de compensation professionnelles ont, il est vrai, fait leur preuve dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, mais il en est résulté certains inconvénients d'ordre pratique. C'est pourquoi l'on a tenté, lors de l'élaboration de la loi fédérale du 20 décembre 1946, d'éliminer d'emblée ces inconvénients en édictant, sur la base des expériences faites, des prescriptions légales tendant à corriger les défauts constatés.

A cet égard, la responsabilité des dommages qui peuvent résulter pour l'assurance-vieillesse et survivants de la gestion défectueuse d'une caisse de compensation, revêt une importance particulière. Comme les organes ou les fonctionnaires fautifs ne sont généralement pas en mesure de pourvoir à la réparation des dommages causés et comme les caisses ne possèdent aucune fortune dépassant leur réserve administrative, ce sont les fondateurs des caisses qui doivent répondre eux-mêmes des dommages éventuels (art. 70 de la loi). La couverture de ces dommages n'offre aucune difficulté spéciale si elle est assurée par les cantons : la créance peut être alors récupérée dans le cadre des comptes ordinaires avec la Confédération. Mais il en va tout autrement pour les associations, car elles restent, en tant que personnalité juridique de droit privé, en dehors de l'administration publique. Toutefois pour assurer la couverture des dommages, une réglementation spéciale s'imposait. C'est la raison pour laquelle la commission d'experts a proposé d'exiger des associations qui veulent fonder une caisse de compensation l'apport d'une garantie représentant un montant relativement élevé afin d'éviter, en toutes circonstances, un préjudice quelconque pour l'assurance-vieillesse et survivants.

La manière de voir de la commission d'experts a été approuvée sans

réserve par le Conseil fédéral qui, dans son message relatif à un projet de loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, a précisé que la somme des cotisations encaissées par une caisse de compensation devait servir à fixer le montant des sûretés à fournir, car elle représente le plus sûr pour évaluer un dommage possible. Les sûretés peuvent être constituées, au choix des associations, soit par un dépôt d'argent en monnaie suisse, soit par des papiers-valeurs suisses remis en nantissement ou encore par un acte de cautionnement solidaire ; cette garantie devrait représenter en principe, toujours selon le message du Conseil fédéral, le quart des cotisations que la caisse de compensation encaisse en une année. Les sûretés devraient atteindre toutefois la somme minimum de 100 000 francs par caisse, mais ne dépasser en aucun cas un million de francs (art. 54 du projet).

Au cours des délibérations au sein de la commission du Conseil national, une certaine opposition s'est déjà manifestée à l'égard de la manière dont il avait été prévu de déterminer les sûretés. C'est ainsi que l'on a invoqué en particulier le fait qu'il ne convenait pas de décourager la création d'une caisse de compensation en exigeant des garanties trop élevées et que l'on a proposé de les évaluer au douzième du total des cotisations qui seront vraisemblablement encaissées. Cependant une diminution trop poussée des sûretés exigées risquait de compromettre la valeur de la mesure en elle-même et c'est pourquoi la commission a décidé de fixer ces garanties au sixième de la somme des cotisations. Sous cette forme, l'article en question a été approuvé par le Conseil national mais s'est heurté à l'opposition de la commission du Conseil des Etats. Cette seconde commission exprima l'avis que le montant auquel avaient été fixées les garanties en cause n'était pas adapté aux conditions des petites associations artisanales et proposa, à la majorité, de limiter les sûretés au douzième de la somme annuelle des cotisations. Le Conseil des Etats partagea cette manière de voir. De cette façon, la limite supérieure fixée à un million de francs était aussi remise en question. C'est ainsi que la somme maximum fut adaptée aux nouvelles données et fixée à 250 000 francs tandis que la garantie minimum (100 000 francs) et la marge d'écart de 10 pour cent entre le total effectif des cotisations et les prévisions restèrent inchangées. Le Conseil national accepta alors la nouvelle version de l'article 55, qui est celle de la loi du 20 décembre 1946.

Avant que le règlement d'exécution du 31 octobre 1947 soit édicté, divers problèmes se sont encore posés en ce qui concerne la procédure et ils furent examinés en collaboration avec les représentants des caisses de compensation professionnelles ainsi que ceux de la branche bancaire et des assurances. Au cours des discussions, certaines questions se sont révélées d'une importance particulière, notamment la mesure dans laquelle les ordonnances fédérales déjà existantes trouveront leur application dans le domaine des sûretés, la reconnaissance, le dépôt et l'administration des papiers-valeurs remis en nantissement, les cautions et les assurances de cautionnement, la responsabilité antérieure et postérieure au cautionnement, les

formalités à remplir ainsi que la première évaluation des cotisations. Le résultat de ces diverses études a trouvé son expression dans les articles 92 à 97 du règlement d'exécution et dans une circulaire adressée aux associations fondatrices par l'office fédéral des assurances sociales, le 22 novembre 1947.

Sur la base de ces dispositions légales et d'une évaluation de la somme des cotisations conformément à l'article 53, lettre a, de la loi du 20 décembre 1946, des sûretés représentant un montant global de 12,89 millions de francs ont été fournies pour 1948 par les fondateurs des caisses de compensation professionnelles. Cette somme se répartit de la manière suivante :

Genre de sûretés	Montants (en 1000 francs)	Nombre de caisses
Cautions bancaires . . . . .	450	3
Nantissements de papiers-valeurs .	2 550	12
Assurances de cautionnement . . .	9 395	64
Combinaison de cautions bancaires (182 000 fr.) et de nantissements de papiers-valeurs (138 000 fr.) .	320	2
Combinaison de nantissements de papiers-valeurs (100 000 fr.) et d'assurances de cautionnement (75 000 fr.) . . . . .	175	1
<b>Total . . . . .</b>	<b>12 890</b>	<b>82</b>

Le 5 pour cent du montant total des sûretés est donc représenté par des cautions bancaires, le 21,5 pour cent par le nantissement de papiers-valeurs, et le 73,5 pour cent par des assurances de cautionnement ; ces sûretés ont été fournies, sous la première des trois formes ci-dessus, pour le 5 pour cent des caisses de compensation, pour le 16,5 pour cent sous la seconde forme et pour le 78,5 pour cent sous la troisième.

## Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants

Sous ce titre, l'office fédéral des assurances sociales a l'intention de présenter dorénavant aux lecteurs de la Revue sa manière de voir à l'égard des divers problèmes que les caisses de compensation doivent résoudre dans le domaine de l'assurance-vieillesse et survivants. Il est cependant bien entendu que la jurisprudence des autorités de recours demeure toujours réservée.

## I. Cotisations

### Les abonnements de chemin de fer et de bateau.

Contrairement à la pratique adoptée jusqu'à maintenant dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, le remboursement des abonnements de chemin de fer et de bateau n'est pas considéré comme un élément du salaire déterminant, pour autant qu'il s'agisse de frais de déplacement que l'employeur paye séparément à l'employé.

### Les cotisations perçues sur les indemnités de présence.

La notion du salaire déterminant est plus étroitement conçue dans l'assurance-vieillesse et survivants que dans le régime des allocations pour perte de salaire. Cette constatation est particulièrement frappante si l'on considère le cas des indemnités journalières et de présence. Tandis que dans le régime des allocations pour perte de salaire *toutes* les indemnités de présence, à peu d'exception près, étaient comprises dans le salaire déterminant, pour autant qu'elles ne tendent pas à rembourser des dépenses précises, dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants ces indemnités sont considérées, en principe, comme étant un élément du revenu provenant de l'exercice d'une activité indépendante. Sur la base des prescriptions contenues dans le règlement d'exécution du 31 octobre 1947 et des instructions de la circulaire n° 20 de l'office fédéral des assurances sociales, il est possible de dégager les lignes directrices suivantes en ce qui concerne les cotisations perçues sur les indemnités de présence :

1. *Principe.* Les indemnités de présence font encore partie, pour l'assurance-vieillesse et survivants, du salaire déterminant seulement si elles sont versées *aux membres de l'administration et des organes dirigeants de personnes morales* ou *aux membres d'autorités* fédérales, cantonales et communales. Tous les autres jetons de présence (parmi lesquels sont comprises aussi les indemnités semblables à celles qui sont versées aux experts des écoles et de gymnastique) sont considérés comme étant un élément du revenu provenant de l'exercice d'une activité indépendante (cf. circulaire n° 20, chapitre C, chiffre I, 2, a).

2. Les indemnités de présence aux membres de l'administration et des organes dirigeants de personnes morales ne font partie du salaire déterminant que si les personnes qui en bénéficient reçoivent en plus de ces jetons de présence *une indemnité fixe* (les tantièmes doivent être également pris en compte). Si les autres indemnités de présence étaient comprises aussi dans le salaire déterminant, l'article 17, lettre a, du règlement d'exécution du 31 octobre 1947, aux termes duquel les jetons de présence, lorsqu'ils ne constituent pas un remboursement des frais, sont en principe considérés comme un élément du revenu provenant d'une activité indépendante, deviendrait pratiquement sans objet ; de plus, cette pratique ne correspondrait en aucune manière aux principes relatifs au salaire déterminant, tels

qu'ils ressortent de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (cf. circulaire n° 20, chapitre C, I, chiffres 1 et 2).

3. Selon la circulaire n° 20, chapitre D, chiffre 9, sont considérés comme *membres d'autorités* :

- les membres de l'Assemblée fédérale, du Conseil fédéral et des tribunaux fédéraux ;
- les membres des parlements cantonaux, des gouvernements cantonaux et des tribunaux cantonaux ;
- les membres des parlements des villes et des communes, ainsi que des conseils municipaux et des tribunaux de district.

Pour les raisons qui sont exposées ici sous chiffre 2, la notion de membre d'autorité doit être également limitée. *Ne sont pas* considérés comme tels,

- les membres des commissions extra-parlementaires et
- les experts des tribunaux et des écoles.

4. *Remboursement des frais.* Sont admis comme dédommagements pour frais encourus, outre les frais de voyage, en règle générale, les montants qui ne dépassent pas 30 francs pour les séances d'une journée et 20 francs pour les séances d'une demi-journée (cf. circulaire n° 20, chapitre D, chiffre 8). Les indemnités de subsistance sont additionnées aux indemnités journalières ou de présence. Les déductions possibles doivent être effectuées sur le montant global.

### **Les prestations accordées par les employeurs pour compenser les pertes de salaire par suite de maladie ou d'accident.**

Il est précisé dans la circulaire n° 20, que ces prestations ne font partie du revenu déterminant que si elles sont accordées directement par l'employeur et ne représentent pas des prestations d'une institution d'assurance ou d'assistance. Le fait que l'institution d'assurance ou d'assistance effectue ces versements directement à l'employé ou par l'intermédiaire de l'employeur ne joue ici aucun rôle.

L'article 7, lettre m, du règlement d'exécution prévoit que de telles prestations payées par l'employeur ne font partie du salaire déterminant que dans la mesure où elles se rapportent à une période antérieure à l'expiration du délai de résiliation légal, ou contractuel si ce dernier est plus court. *Il est clair que le fait de limiter le paiement des cotisations au délai de résiliation n'implique pas la résiliation elle-même.* C'est-à-dire que, dès le jour où un salarié cesse son travail pour cause de maladie ou d'accident, les cotisations perçues sur le salaire versé par l'employeur ne doivent être payées que jusqu'au moment où l'employeur pourrait donner à l'employé son congé, conformément aux articles 347 et suivants du code des obligations. S'il existe un délai de résiliation contractuel plus court, l'obligation de payer des cotisations cesse le jour où la mise en congé est possible en vertu du contrat.

En revanche et contrairement à la réglementation en vigueur précédemment dans le régime des allocations pour perte de salaire (cf. ordonnance n° 11 de l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail), la législation relative à l'assurance-vieillesse et survivants ne prévoit dans de tels cas aucune limite fixée à 30 ou 60 jours en ce qui concerne l'obligation de payer des cotisations.

### **L'obligation de payer des cotisations pour un homme marié qui travaille dans l'entreprise de son épouse (entreprise non agricole).**

Si le mari reçoit un salaire en espèces, son épouse doit en sa qualité d'employeur et comme telle, payer des cotisations sur ce salaire y compris, le cas échéant, le revenu en nature et elle effectue les décomptes avec la caisse de compensation.

Si le mari ne touche aucun salaire en espèces, ce sont les dispositions de l'article 14, 3<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution, concernant le calcul des cotisations des membres de la famille travaillant avec l'exploitant dans les professions non agricoles, qui sont valables. Comme la femme est ici l'employeur et, par conséquent, n'est pas entretenue par son mari, le taux global mensuel de 200 francs pour les membres seuls est applicable.

### **Les cotisations des collaborateurs de journaux et de périodiques.**

Une conférence a réuni le 2 mars 1948 les représentants de l'office fédéral des assurances sociales, de l'union de la presse suisse, de l'association des journalistes professionnels libres, de l'association suisse des éditeurs de journaux ainsi que de la caisse de compensation des arts graphiques et de l'industrie travaillant le papier, en vue d'examiner le problème soulevé par la nécessité d'établir une limite, pour les journalistes, entre le revenu provenant de l'exercice d'une activité indépendante et celui obtenu dans une condition dépendante. Il est résulté de la discussion qu'il était impossible, vu les dispositions en vigueur, de donner suite au vœu qui a été exprimé de divers côtés et tendant à séparer les journalistes de condition indépendante de ceux qui exercent une activité dépendante. Si l'on veut distinguer les deux genres de revenu, on s'apercevra que de nombreux journalistes reçoivent l'un et l'autre ; ils devraient payer par conséquent le 2 pour cent dans un cas et le 4 pour cent dans l'autre. D'autre part, il a été décidé à l'unanimité qu'il ne convenait plus de se baser, comme c'était le cas dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, sur le montant de l'indemnité versée par une maison d'édition à un collaborateur. A la suite de cette conférence, la solution suivante a été prévue :

1. Si le collaborateur d'une maison d'édition reçoit un salaire fixe, le revenu global (salaire fixe et éventuellement à la ligne) versé par cette entreprise à l'intéressé est considéré comme provenant de l'exercice d'une activité lucrative dépendante et les cotisations doivent être calculées conformément à l'article 5 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants.

2. Si le collaborateur d'une maison d'édition ne reçoit aucun salaire fixe, mais s'il est payé seulement à la ligne, ce revenu, quel que soit son montant, est considéré comme provenant de l'exercice d'une activité indépendante et les cotisations seront calculées conformément aux articles 8 et 9 de la loi du 20 décembre 1946.

L'office fédéral des assurances sociales s'est rallié à cette solution, comme aussi d'ailleurs à une proposition présentée également au cours de cette conférence et tendant à déduire du revenu provenant d'une activité dépendante au moins le 10 pour cent des honoraires versés par la maison d'édition (salaire fixe ou à la ligne) et ceci pour compenser certaines dépenses effectives. Si un journaliste travaille pour plusieurs maisons, les dépenses doivent être réparties dans une mesure correspondante. Les autorités fiscales opèrent déjà, pour ces dépenses, des déductions du revenu provenant de l'exercice d'une activité indépendante, de telle sorte que les caisses de compensation n'ont plus de déductions à opérer à ce titre pour ce genre de revenu.

### **Estimation du revenu en nature selon les taux d'un contrat collectif de travail.**

En vertu de l'article 12, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution du 31 octobre 1947, lorsque des taux particuliers pour le revenu en nature ont été fixés par un contrat collectif de travail passé entre des associations d'employeurs et des associations d'employés ou d'ouvriers, ils sont déterminants. Cette disposition facilite considérablement le calcul des cotisations pour les bouchers, boulangers et pâtisseries, car les contrats collectifs de travail fixent des salaires appelés « grands salaires » ou « salaires réels », qui comprennent le salaire en espèces et le salaire en nature éventuel déterminé selon les taux du contrat collectif.

Mais ces taux d'estimation contractuels et particuliers au revenu en nature ne doivent être appliqués qu'aux personnes qui sont soumises au contrat collectif de travail. Sont valables pour les autres personnes de l'entreprise les taux de l'article 12, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution, et pour le personnel agricole ceux de l'article 11 du même règlement. Si, par exemple, dans une entreprise de boucherie les salaires en nature déterminés par le contrat collectif ne sont applicables qu'aux garçons bouchers, ils ne le sont pas pour les vendeuses et les chauffeurs.

## **II. Rentes transitoires**

### **Caisse de compensation compétente et lieu déterminant pour le calcul de la rente.**

Pour établir quelle est la *caisse de compensation compétente* pour servir une rente transitoire de l'assurance-vieillesse et survivants, seul est applicable l'article 124 du règlement d'exécution du 31 octobre 1947. L'article 65 de ce règlement fixe uniquement le *lieu déterminant* pour le calcul de la

rente (selon les conditions régionales), mais n'a aucune influence sur la compétence de la caisse. Ces deux notions doivent par conséquent rester clairement distinctes ; car si elles se recouvrent dans la très grande majorité des cas, il peut en être autrement lorsqu'il s'agit d'orphelins, de personnes placées par l'assistance dans un hospice ou une famille et de personnes qui durant un certain laps de temps ne résident pas à leur lieu de domicile.

### Revenu déterminant dans le temps.

Il arrive parfois qu'au moment où elle doit fixer définitivement le montant d'une rente transitoire de l'assurance-vieillesse et survivants, la caisse de compensation sache que l'ayant droit touchera en 1948 des *allocations de renchérissement plus élevées* qu'en 1947, par exemple de 30 au lieu de 25 pour cent. Doit-elle tenir compte immédiatement de cette augmentation déjà connue du revenu et prendre alors pour base de calcul le revenu probable en 1948 ?

Selon l'article 59 du règlement d'exécution du 31 octobre 1947, le revenu déterminant pour le calcul de la rente est en principe celui qui a été obtenu au cours de l'*année civile précédente*. Contrairement à la réglementation en vigueur durant le régime transitoire, une augmentation du revenu au début ou au cours de la période pour laquelle une rente est demandée ou servie n'exerce en règle générale, aucune influence sur le montant de la rente au cours de la même année civile.

Une dérogation au principe du revenu de l'année civile précédente ne peut donc être faite que dans des cas exceptionnels. C'est ce que l'office fédéral des assurances sociales a précisé, dans sa circulaire n° 21, du 19 février 1948, en disant que « le montant de la rente doit être déterminé sur la base de la nouvelle situation de l'intéressé lorsque, ensuite d'une augmentation extrêmement forte du revenu (ou de la fortune), l'octroi d'une rente ou son maintien même momentanément serait contraire au sens de l'équité la plus élémentaire et ne saurait manifestement plus se justifier par aucun motif quelconque d'ordre social, en un mot serait *choquant*. Tel est le cas si, à la suite de l'acceptation d'un nouvel emploi, de l'octroi d'une pension élevée, d'un héritage important, d'un gain à la loterie, etc., *le revenu se trouve dépasser sensiblement la limite de revenu applicable en l'espèce* ».

Si nous reprenons le cas de l'augmentation des allocations de renchérissement, il est clair que cette augmentation entraînera rarement une élévation extrêmement forte du revenu et qu'il faudrait se trouver en présence d'un cas tout à fait extraordinaire pour que la limite de revenu applicable en l'espèce s'en trouve sensiblement dépassée. Or, si ces conditions ne sont pas réalisées, la caisse de compensation doit s'en tenir, pour calculer la rente, au revenu obtenu au cours de l'année civile précédente. Même si, au moment où elle fixe la rente, elle sait que l'ayant droit touchera en 1948 des allocations de renchérissement plus élevées qu'en 1947, elle prendra pour base de calcul de la rente le *revenu réalisé en 1947*. Il sera en revanche tenu compte du revenu plus élevé obtenu en 1948, du fait de

l'augmentation des allocations de renchérissement, pour fixer la rente à laquelle l'intéressé pourrait avoir droit en 1949.

### **Cession de fortune et convention analogue au contrat d'entretien viager.**

Une caisse de compensation a été saisie récemment du cas suivant :

Une veuve a vendu ses propriétés à ses trois enfants pour un montant total de 15 000 francs. Selon un arrangement passé entre les parties, et non stipulé dans l'acte de vente, les enfants n'ont pas versé cette valeur en espèces, mais se sont engagés à entretenir leur mère sa vie durant.

1. Doit-on, dans ce cas, considérer le capital de 15 000 francs comme élément de fortune de la requérante au sens de l'article 61 du règlement d'exécution du 31 octobre 1947 ou, au contraire, ne tenir compte que de l'entretien convenu, lequel pourrait être estimé par exemple d'après les tables de Piccard ?

2. Qu'en serait-il, d'autre part, si les enfants s'étaient engagés à entretenir leur mère non pas sa vie durant, mais seulement jusqu'à concurrence du montant de sa créance, en l'occurrence 15 000 francs ?

Ces deux questions doivent recevoir la réponse ci-après :

1. Si les circonstances dans lesquelles s'est effectuée la cession du capital de 15 000 francs permettent d'affirmer que la veuve s'en est dessaisie exclusivement en vue d'obtenir une rente ou une rente d'un montant plus élevé, la cession ne doit pas être tenue pour valable au sens de l'assurance-vieillesse et survivants ; le capital cédé doit alors être pris en compte en tant que fortune de la veuve, conformément à l'article 61, 5<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution du 31 octobre 1947. La vente elle-même pourra ne pas être reconnue, s'il y a disproportion flagrante entre la valeur des biens vendus et le prix payé par les enfants.

Si en revanche cette cession est justifiée par d'autres motifs, nous nous trouvons sans conteste en présence d'une convention analogue à un contrat d'entretien viager ; seules les contre-prestations touchées par la veuve doivent alors être prises en compte comme revenu, en vertu de l'article 56, lettre d, du règlement d'exécution. La valeur de ces contre-prestations doit être estimée de la même manière que dans le régime transitoire (voir notamment les directives de janvier 1947, n<sup>o</sup> 54, ainsi que les décisions prises par la commission fédérale de recours, le 13 décembre 1946 en la cause Métrailler, Revue de mars 1947, p. 167 à 169, et le 28 juillet 1947 en la cause Caloz, Revue de novembre 1947, p. 658 et 659). La valeur de la nourriture, du logement et des autres prestations en nature doit donc être évaluée conformément à l'article 58 du règlement d'exécution, en y ajoutant les prestations éventuelles en espèces. Toutefois, si le montant ainsi obtenu se trouve être sensiblement inférieur aux prestations auxquelles le bénéficiaire du contrat, c'est-à-dire la veuve, peut avoir droit en raison des éléments de fortune cédés, l'évaluation doit se faire selon les critères usuels de l'article 526 du code des obligations. La

proportion à adopter est alors celle qui est admise « entre le capital et la rente viagère par une caisse de rentes sérieuse » ; les tables dites de Piccard donnent dans ce cas des résultats suffisamment précis pour être sans autre utilisables.

2. Si les enfants s'étaient engagés à entretenir leur mère non pas sa vie durant, mais seulement jusqu'à concurrence du montant des biens cédés, la situation serait exactement la même. Il serait toutefois beaucoup plus difficile d'admettre qu'il y ait convention analogue à un contrat d'entretien viager. La présomption serait bien plutôt que la veuve n'a pas cédé sa fortune, mais a contre ses enfants une créance pour le montant des biens, créance qui devrait alors être prise en compte en tant que fortune.

### III. Organisation

#### L'affiliation aux caisses et la création de nouvelles entreprises.

Le règlement d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants ne contient aucune prescription spéciale relative à l'affiliation du personnel des entreprises nouvellement-créées. C'est pourquoi la question s'est posée de savoir comment les caisses de compensation devraient procéder dans de pareils cas.

Il convient en premier lieu de s'en tenir aux dispositions générales concernant l'affiliation aux caisses de compensation, telles qu'elles sont fixées dans la loi du 20 décembre 1946 et dans le règlement d'exécution du 31 octobre 1947. C'est ainsi que l'on peut relever les principes suivants :

1. Si l'entreprise nouvellement fondée est une entreprise isolée et si son propriétaire était déjà affilié auprès d'une caisse en qualité de personne de condition indépendante ou d'employeur, celui-ci devra rester, jusqu'à la fin de l'année, en vertu de l'article 121, 5<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution, membre de la caisse à laquelle il appartient, même si les conditions d'affiliation à cette caisse ne sont plus remplies. L'office fédéral des assurances sociales peut toutefois autoriser des exceptions, mais seulement *dans des circonstances spéciales*. Ce serait par exemple le cas, si le fait de conserver pour un temps l'affiliation antérieure devait avoir pour l'employeur ou la personne de condition indépendante, ou encore pour la caisse de compensation, des conséquences fâcheuses et se heurter à de sérieux obstacles. Dans tous les autres cas, le passage d'une caisse à une autre ne pourra s'effectuer qu'à la fin de l'année, afin de ne pas compliquer démesurément la tenue des comptes individuels de cotisations et d'éviter toute difficulté dans la détermination des cotisations des personnes de condition indépendante.

2. Si le propriétaire de la nouvelle entreprise n'était pas auparavant un employeur ou n'exerçait pas une activité indépendante, mais s'il était, en revanche, déjà membre, lui ou son entreprise, au moment de l'ouverture de cette dernière, d'une association fondatrice, l'affiliation à la caisse professionnelle correspondante doit s'effectuer immédiatement.

3. On se heurte toutefois à de plus grandes difficultés si la nouvelle entreprise ou son propriétaire ne deviennent membre d'une association professionnelle que quelque temps après avoir commencé leur activité, ce qui est d'ailleurs souvent le cas. L'entreprise devra alors, en principe, être tout d'abord affiliée à la caisse cantonale de compensation et si, au cours de l'année, elle devient membre d'une association fondatrice, elle ne pourra être transférée à la caisse professionnelle compétente qu'à la fin de cette année. Toutefois, cette affiliation provisoire à la caisse cantonale ne va pas sans certains désavantages qui devraient être si possible toujours évités. D'autre part, l'affiliation à une caisse ne saurait être différée sans entraîner de sérieux inconvénients dans le contrôle des personnes astreintes à l'obligation de payer des cotisations. Ainsi, il est possible que des modifications interviennent, dans l'effectif du personnel d'une entreprise, peu de temps déjà après sa création. Les cotisations, perçues sur les salaires de tous les employés, doivent être payées et inscrites sur les comptes individuels, ce qui implique pour l'employeur, l'obligation d'être affilié à une caisse de compensation immédiatement après l'ouverture de son entreprise ; il faut en effet qu'une caisse oriente le nouveau propriétaire sur le versement des cotisations et sur la tenue des comptes. C'est pourquoi l'affiliation doit intervenir *au plus tard un mois* après la création de l'entreprise. Si cette dernière n'est pas entrée, pendant ce délai, au sein d'une association fondatrice, elle doit être affiliée à la caisse cantonale de compensation.

Pour des raisons d'opportunité, il convient de faire *une exception*, si le nouveau propriétaire s'annonce aussitôt après la création de son entreprise auprès d'une caisse de compensation professionnelle. Si, dans ce cas, pour un motif ou pour un autre, il ne peut acquérir immédiatement la qualité de membre d'une association fondatrice, l'affiliation à la caisse professionnelle correspondante est admise, pour autant que cette dernière puisse constater que rien ne s'opposera à l'admission de la nouvelle entreprise au sein de l'association et que le propriétaire *déclare par écrit à la caisse, qu'il entrera dans cette association dans un délai de six mois*. Si, ce délai écoulé, l'admission n'est pas encore chose faite, ce qui est pratiquement extrêmement rare, l'entreprise en question devra à la fin de l'année changer d'affiliation et passer à la caisse cantonale.

### Attestation de cotisations.

En tenant dès le début les comptes individuels des salaires des employés en deux exemplaires, l'employeur s'épargne indubitablement du travail, car il n'est pas nécessaire qu'il reporte sur une liste spéciale les déductions dues aux cotisations et inscrites sur chaque compte ; il peut en effet simplement envoyer le double des comptes. La caisse de compensation reçoit ainsi les données nécessaires à la tenue des comptes individuels de cotisations sous une forme qui correspond à peu près à celle des cartes de cotisations. C'est pourquoi il est permis sans autre de remplacer les attestations de cotisations spéciales par le double des cartes de salaire individuelles.

## La tenue des comptes individuels de cotisations et les employés étrangers.

Qu'advient-il des cotisations payées par les employés étrangers qui quittent notre pays sans avoir rempli une formule d'inscription ?

Dans des cas de ce genre, qui ne seront pas rares d'ailleurs, l'employeur fait part à la caisse de compensation des cotisations retenues sur le salaire d'employés qui ne possèdent aucun compte individuel. On a proposé de comptabiliser ces cotisations sur un compte général. Mais on ne doit user de cette possibilité que si les données nécessaires à l'établissement d'un compte individuel ne peuvent absolument pas être recueillies après coup. Dans tous les cas où la possibilité en est offerte, l'employeur doit remplir la formule d'inscription en lieu et place de l'employé qui est parti. La caisse peut alors déterminer le numéro d'assuré, remplir le certificat d'assurance et le compte individuel de cotisations et envoyer le double du certificat d'assurance à l'office central de compensation. D'ailleurs, l'employeur devra remplir la formule en question également dans les cas — et ils ne sont pas rares — où l'employé refusera de le faire lui-même pour une raison ou pour une autre. Le certificat d'assurance sera remis à l'employé par l'employeur ou envoyé directement par la poste. S'il n'est pas possible de remettre le certificat d'assurance, ce qui est souvent le cas pour les employés étrangers qui quittent le pays, il sera laissé auprès de la caisse de compensation. Si l'étranger en question revient plus tard en Suisse et s'il est affilié à la même caisse, il sera possible de lui remettre alors le certificat. Si la seconde affiliation s'effectue auprès d'une autre caisse, cette dernière délivrera à l'intéressé également un certificat. L'office central de compensation fera ensuite le nécessaire pour réunir en un seul les deux certificats établis.

Les cotisations versées par les ressortissants étrangers doivent être enregistrées aussi consciencieusement que les montants versés par les Suisses. Comme les personnes de nationalité étrangère domiciliées en Suisse ne peuvent bénéficier d'une rente que si elles ont versé des cotisations pendant au moins dix ans, chaque paiement mensuel prend pour elles une importance particulière.

## Les contrôles de salaires effectués par les employeurs.

Une entente est intervenue entre la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents à Lucerne et la section assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, permettant une solution qui épargne à l'employeur la peine d'effectuer plusieurs contrôles pour l'assurance-accidents obligatoire et l'assurance-vieillesse et survivants.

1. *La comptabilité des salaires, comportant une feuille individuelle des salaires et un journal des salaires, nécessaire pour l'assurance-vieillesse et survivants, correspond aux exigences de la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents, pour autant que cette comptabilité soit complétée par le contrôle supplémentaire des durées de travail, demandé par la caisse nationale, soit sur la feuille des salaires, soit sur des annexes séparées.*

2. La caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents renonce à exiger des employeurs qui remplissent déjà des *cartes de cotisations* pour l'assurance-vieillesse et survivants, encore un carnet de salaire comme elle l'avait demandé jusqu'à maintenant. Cette facilité est accordée aux conditions suivantes :

- a) les cartes de cotisations doivent être remplies en deux exemplaires dont l'un reste chez l'employeur ;
- b) le contrôle des durées de travail demandé jusqu'ici par la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents doit être poursuivi, mais peut être cependant séparé du salaire détaillé figurant sur la carte de cotisations ;
- c) les éléments du salaire pour lesquels il est perçu des cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants mais aucune prime pour l'assurance-accidents obligatoire, doivent figurer à part sur la carte de cotisations. Ils peuvent être inscrits dans une colonne libre ou s'il n'en existe pas dans la colonne « signature de l'employé ».
- d) pour le décompte des primes avec la caisse nationale, il convient de reporter sur une liste les totaux annuels des cartes de cotisations, séparément pour chaque entreprise et selon le sexe de l'employé. Cette liste des salaires payés à chaque employé remplace l'ancienne liste des cotisations retenues sur les salaires, établie pour chaque jour de paye.

3. Les employeurs, qui remettent à la caisse de compensation, lors de chaque décompte, les noms des employés et les salaires qui leur ont été versés, doivent présenter en même temps le contrôle des salaires pour la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents et le décompte pour l'assurance-vieillesse et survivants.

#### **Les contributions aux frais d'administration et le régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne.**

L'arrêté fédéral réglant le service d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne ne contient aucune disposition autorisant de façon expresse les caisses de compensation à percevoir des contributions pour frais d'administration sur le montant des cotisations qu'ont à verser les employeurs agricoles. Mais en tant que cet arrêté ne renferme pas de dispositions d'exécution suffisantes, les prescriptions de l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1939 concernant le régime des allocations pour perte de salaire sont, à titre complémentaire, applicables par analogie aux allocations versées à des employés et ouvriers agricoles (article 21 de l'arrêté fédéral du 20 juin 1947).

Aux termes de l'article 8, 3<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1939 concernant le régime des allocations pour perte de salaire, les caisses de compensation peuvent percevoir des contributions spéciales destinées à couvrir les frais d'administration. Cette disposition est

également applicable à l'arrêté fédéral du 20 juin 1947. Les caisses de compensation ont dès lors le droit de percevoir des contributions aux frais d'administration également sur le montant des salaires versés par les employeurs agricoles.

## Petites informations

### Commissions et séances.

La commission mixte pour la collaboration entre les organes de l'assurance-vieillesse et survivants et les autorités fiscales (voir Revue 1948, p. 116) a tenu sa seconde séance à Berne, le 9 mars 1948. La discussion a porté, en premier lieu, sur l'utilisation, par les caisses de compensation, des indications qui leur sont fournies par les autorités fiscales au sujet du revenu net provenant de l'exercice d'une activité lucrative indépendante (règlement d'exécution, art. 22, 3<sup>e</sup> al.) ainsi que des décisions fixant le montant des cotisations. Les caisses de compensation ont été renseignées sur le résultat des discussions par la circulaire n<sup>o</sup> 23. En relation avec ce problème, la commission a décidé aussi d'orienter les caisses sur les principes qui sont, dans chaque canton, à la base de la détermination du revenu provenant de l'exercice d'une activité indépendante, et ceci à la suite d'une enquête de l'office fédéral des assurances sociales auprès des autorités fiscales cantonales. Cette orientation aura lieu tout prochainement. Finalement, la question de la collaboration des autorités fiscales cantonales dans le domaine des cotisations perçues sur le revenu des personnes n'exerçant aucune activité lucrative a été examinée ; il a été toutefois constaté qu'il n'était guère possible d'y apporter une solution générale et qu'il fallait laisser le soin de régler ce point particulier aux caisses cantonales et aux autorités fiscales compétentes.

Sous la présidence de M. P. Binswanger, chef de la section de l'assurance-vieillesse et survivants, se sont réunis à Berne, le 16 mars dernier, entre autres, les représentants des caisses de compensation cantonales et des caisses professionnelles, de la chambre suisse pour expertises comptables et du bureau de revision des caisses professionnelles. Le tarif qui doit être établi par le département de l'économie publique, conformément à l'article 170 du règlement d'exécution, pour les indemnités à verser aux bureaux de revision externes, a été examiné au cours de cette conférence. La discussion a permis de constater une unanimité d'opinion aussi bien en ce qui concerne le caractère de ces indemnités que leur montant. L'office fédéral des assurances sociales a maintenant élaboré un projet du tarif en question et l'a soumis à l'approbation de tous les milieux intéressés.

Une conférence s'est tenue à Berne le 18 mars 1948 pour étudier par ailleurs la question du paiement, au moyen de timbres, des cotisations perçues sur le salaire des journaliers agricoles ; cette solution n'était pas possible jusqu'à maintenant car il était perçu, pour ces employés, en plus des cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants, un certain montant pour le régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne. Les représentants des caisses cantonales de Berne, Zurich, Schwytz, Lucerne,

Appenzell-Rh. int., Vaud et Valais étaient présents. Après une discussion nourrie, la conférence a décidé d'adopter un projet de carnet de timbres spécial pour les journaliers agricoles, carnet qui est combiné avec le certificat de travail (formule n° 138). Il a été convenu également de laisser aux caisses cantonales le soin de décider de l'emploi de ce carnet de timbres. Vraisemblablement plusieurs caisses cantonales continueront à percevoir les cotisations des journaliers agricoles selon la méthode ordinaire et renonceront à l'emploi des timbres de cotisations. Le carnet sera transmis aux caisses cantonales avec une circulaire explicative.

\* \* \*

### Payement des rentes de vieillesse et de survivants.

La direction générale des PTT a adressé, le 11 mars 1948, une circulaire aux offices des chèques postaux, dans laquelle il est constaté que la plupart des offices de chèques, contrairement à des instructions antérieures, expédiaient une grande partie des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants toujours trop tôt, de sorte qu'elles sont déjà payées avant le 6 du mois. Comme les offices de poste sont déjà surchargés pendant les premiers jours du mois, cette manière de procéder ne peut plus être admise. C'est pourquoi, la direction générale des PTT a décidé que *les rentes de l'assurance-vieillesse et survivants doivent être expédiées, à l'avenir, au plus tôt dans l'après-midi du cinquième jour du mois ou, si c'est un dimanche, dans l'après-midi du quatrième jour.* Les offices des chèques postaux sont priés, par la même occasion, de prendre toutes les dispositions utiles, d'entente avec les caisses de compensation, pour que les bénéficiaires de rente soient en possession de leur mensualité autant que possible toujours à la même date.

\* \* \*

### Adaptation, à l'assurance-vieillesse et survivants, des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, jusqu'à l'introduction de la loi fédérale sur le régime définitif des allocations aux militaires.

Les caisses de compensation se sont heurtées dernièrement à certaines difficultés du fait que diverses prescriptions des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain sont en contradiction avec les prescriptions correspondantes de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. C'est ainsi, par exemple, que des différences quant aux taux d'estimation du salaire en nature donnent lieu souvent à des malentendus. De plus, on comprend malaisément que le propriétaire d'une entreprise, qui est obligé de payer comme tel ses cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants, doit être considéré dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain comme un membre de la famille travaillant dans l'entreprise familiale; il est possible encore par exemple que, pour l'agriculture, un membre de la famille travaillant dans l'entreprise familiale paye dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants les cotisations d'une personne exerçant une activité lucrative dépendante, tandis qu'elle est considérée comme une personne de condition indépendante dans le régime des allocations pour perte de gain.

L'office fédéral des assurances sociales a soumis toutes les différences susceptibles de compliquer l'application de l'assurance à un examen approfondi et il est arrivé à la conclusion qu'il était nécessaire d'adapter le plus

rapidement possible à l'assurance-vieillesse et survivants diverses dispositions des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. Les questions ainsi soulevées ont été étudiées par une commission, composée des représentants de diverses caisses de compensation, qui s'est réunie une première fois le 6 avril 1948. Les conclusions auxquelles cette commission est arrivée seront portées à la connaissance des lecteurs de la Revue, dans le prochain numéro.

### Reconnaissance des institutions d'assurance.

Trois institutions d'assurance seulement (exclusivement des assurances de groupes) ont utilisé la possibilité de se faire reconnaître, qui leur était accordée jusqu'au 30 mars 1948 par les articles 75 et suivants de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. Le nombre de reconnaissances, jusqu'à maintenant extrêmement restreint, n'est pas encore concluant, car l'adaptation des institutions d'assurance au régime de l'assurance-vieillesse et survivants, que ce soit par le moyen de la reconnaissance ou par celui d'une modification des conditions de l'assurance, nécessite de longues études actuarielles et les demandes de reconnaissance avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1948 peuvent être adressées jusqu'au 30 septembre de cette année, conformément à l'article 101, 4<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 20 décembre 1946 et à l'article 218, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution y relatif.

### Bibliographie relative à l'assurance-vieillesse et survivants.

*The New Swiss Programm of Old-Age and Survivants Insurance*, par M. Max Bloch. « Social Security Bulletin », Washington, volume 10, novembre 1947, pages 16 à 19.

*La loi suisse sur l'assurance-vieillesse et survivants*, par M. Arnold Saxer, directeur de l'office fédéral des assurances sociales à Berne. « Revue internationale du travail », volume 56, 1947, numéros 5 et 6, pages 586 à 609.

*The Swiss Old-Age and Survivors' Insurance Scheme*, par M. Arnold Saxer, directeur de l'office fédéral des assurances sociales à Berne. « International Labour Review », volume LVI, 1947, numéros 5 et 6, pages 543 à 565.

*AHV-Handbuch. Was muss jeder Arbeitgeber und Selbständigerwerbende von der AHV wissen und wie muss er sein Lohn- und Salärwesen anpassen*, par M. Carlo Baumgartner, chef du bureau de revision des caisses de compensation professionnelles, Zurich. Imprimerie I. Weiss, Affoltern am Albis, 1948, 190 pages, 5 fr. 40.

*Welche Massnahmen sind von den Fürsorgeeinrichtungen im Hinblick auf die kommende Alters- und Hinterlassenversicherung zu treffen ?*, par M. P. Nabholz, expert en matière d'assurance, Erlenbach-Zurich. « Caritas, Mitteilungen des Schweizerischen Caritasverbandes », 26<sup>e</sup> année, 1948, cahier 1, pages 2 à 24.





# Revue à l'intention des caisses de compensation

N° 5  
Mai 1948

**Rédaction :** Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, Berne, tél. n° 61.2858.

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

**Prix d'abonnement :** 12 francs par an ; le numéro : 1 fr. 20 ; le numéro double : 2 fr. 40.  
Paraît chaque mois.

## SOMMAIRE :

109 caisses de compensation (p. 157). — Les frontaliers et l'assurance-vieillesse et survivants (p. 158). — Les étudiants et l'obligation de verser des cotisations au titre de l'AVS (p. 161). — Le produit annuel des cotisations de l'AVS (p. 164). — Calcul des cotisations et droit de recours de l'employé ou de l'ouvrier (p. 168). — Le droit de la femme divorcée à une rente de veuve (p. 170). — Quelques considérations sur les autres tâches confiées aux caisses de compensation (p. 172). — Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 178). — Adaptation des allocations aux militaires aux normes de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 183). — La presse et la loi fédérale sur l'AVS (p. 188). — Petites informations (p. 192).

## Cent neuf caisses de compensation d'assurance-vieillesse et survivants

Les caisses de compensation créées ou en voie de constitution en vertu de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 sont au nombre de 109, à savoir 25 caisses cantonales, 82 caisses professionnelles et 2 caisses de compensation de la Confédération. Parmi les caisses de compensation cantonales, toutes ne sont pas encore instituées de manière définitive ; plusieurs cantons ont fait usage de la possibilité offerte par l'article 101, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi précitée et ont chargé provisoirement la caisse cantonale de compensation créée en vertu des dispositions sur les régimes pour perte de salaire et de gain d'appliquer l'assurance (voir le tableau comparatif à la page 192 du présent numéro). Cependant, conformément à l'article 8, 4<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral du 28 juillet 1947 concernant les mesures à prendre en vue de l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, toutes les dispositions cantonales d'exécution et d'adaptation à prendre en vertu de la loi du 20 décembre 1946 doivent être présentées dans leur forme définitive jusqu'au 31 octobre 1948 à l'office fédéral des assurances sociales, à l'intention du Conseil fédéral. On peut, par conséquent, admettre que toutes les caisses de compensation cantonales seront créées dans leur forme définitive cette année encore.

Parmi les 82 caisses de compensation professionnelles, 62 exercent leur activité sur toute la Suisse, tandis que 20 ont un caractère régional. Entre ces dernières caisses professionnelles, 3 étendent leur activité à l'ensemble

d'une région linguistique, 17 à un territoire cantonal ou à un nombre limité de cantons. Parmi les caisses de compensation professionnelles qui portent leur activité sur toute la Confédération, 30 ont leur siège à Zurich, 19 à Berne, 6 à Bâle et une dans chacune des villes de Lausanne, Montreux, Aarau, La Chaux-de-Fonds, Zoug, Soleure et Winterthour. Les sièges des caisses de compensation professionnelles régionales sont à Aarau (1), Bâle (2), Berne (2), Coire (1), Genève (3), Horn (1), Lausanne (4), Neuchâtel (1), Sion (1), St-Gall (1), Weinfelden (1), Wohlen (1) et Zurich (1). Ainsi 12 caisses de compensation professionnelles (dont 9 régionales) ont leur siège en Suisse romande et 70 (dont 11 régionales) en Suisse alémanique.

La Confédération gère la caisse de compensation fédérale dont font partie le personnel de l'administration centrale, des régies fédérales, ainsi que celui d'autres institutions relevant de la haute surveillance de la Confédération ou en étroites relations avec elle, de même que la caisse de compensation des ressortissants suisses résidant à l'étranger.

\* \* \*

En préparant la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants on a estimé à environ 50 le nombre des caisses de compensation professionnelles, ce qui donnait un total approximatif de 75 à 80 caisses de compensation. Il reste à savoir maintenant si l'augmentation intervenue du nombre des caisses de compensation permet une application plus rationnelle de l'assurance-vieillesse et survivants ou si, au contraire, elle doit échapper à la rationalisation préconisée de toutes parts. Quoi qu'il en soit, il devrait être établi qu'un nouvel accroissement des caisses de compensation ne serait pas à l'avantage d'une application rationnelle. C'est aussi la raison pour laquelle l'office fédéral des assurances sociales s'est opposé formellement à certaines tendances essayant d'augmenter le nombre des caisses de compensation par le détour illégal d'agences locales dites indépendantes. Il sera nécessaire de revenir encore souvent, dans cette Revue, sur ces questions.

## Les frontaliers et l'assurance-vieillesse et survivants

Dans la plupart des cantons et dans presque toutes les branches de l'économie, travaillent des personnes qui, tout en habitant à l'étranger, traversent chaque jour, ou du moins chaque semaine, la frontière suisse. Non seulement ces frontaliers étrangers font l'objet de conventions internationales mais, en de nombreux domaines du droit suisse, ils sont traités d'une façon particulière. Il est dès lors indiqué d'examiner brièvement leur condition à l'égard de l'assurance-vieillesse et survivants suisse et de rechercher en particulier s'ils sont assurés, s'ils ont l'obligation de verser des cotisations et s'ils ont droit aux rentes. Relevons au préalable que, des

considérations ci-après, on ne saurait tirer des conclusions quant à la situation des frontaliers suisses qui exercent leur activité dans les zones frontalières de l'étranger.

Les frontaliers sont assurés s'ils exercent en Suisse une activité lucrative (article premier, 1<sup>er</sup> alinéa, lit. b, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants). Dans la plupart des cas, il ne sera pas difficile d'établir si cette condition est remplie. Toutefois, lorsqu'il s'agit, par exemple, des ouvriers des usines hydrauliques du Rhin, qui sont situées en partie sur territoire suisse et en partie sur territoire allemand, on peut se demander si le lieu de leur travail (l'établissement stable) se trouve en Suisse ou en Allemagne ; dans les cas de ce genre, c'est le lieu où l'employeur a son siège et son administration qui est considéré comme lieu de travail. Dans de nombreux cas règne aussi l'incertitude quant à la situation de personnes qui travaillent régulièrement en Suisse mais qui reçoivent leur salaire d'un employeur à l'étranger. Ces personnes ne sont *pas* assurées, parce qu'elles ne *réalisent pas* en Suisse le produit de leur travail. Le chauffeur d'une maison de transport milanaise qui se rend chaque jour à Lugano n'est dès lors soumis ni à l'obligation d'assurance ni à celle de payer des cotisations. Il en est de même pour les personnes de profession indépendante qui ont en Suisse une partie minime de leur entreprise et, de ce fait, franchissent régulièrement la frontière. L'agriculteur, par exemple, qui possède en Suisse quelques terres peu importantes mais dont la ferme se trouve en Allemagne n'est pas assuré.

Ne sont pas assurés, enfin, tous les frontaliers auxquels est applicable la disposition d'exception de l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, lit. c, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et qui n'exercent dès lors que pour un temps relativement court une activité en Suisse. L'article 2, 1<sup>er</sup> alinéa, lit. c et d, du règlement d'exécution fixe *pour les frontaliers réguliers de certaines professions*, ce qu'il faut entendre par un « temps relativement court » ; de ce fait, un marchand de légumes alsacien, par exemple, qui, durant toute l'année vient deux fois par semaine au marché de Bâle n'est pas soumis à l'obligation d'assurance parce qu'il exerce une activité en Suisse au maximum durant 104 jours et non durant 6 mois par an (article 2, 1<sup>er</sup> alinéa, lit. c, du règlement d'exécution). La caisse de compensation doit décider librement si les frontaliers réguliers qui n'appartiennent *pas* aux professions mentionnées à l'article 2 du règlement d'exécution sont assurés ou non ; elle se fonde pour prendre sa décision sur l'ensemble des relations économiques de ces frontaliers avec la Suisse. L'office fédéral des assurances sociales publiera une circulaire sur l'obligation d'assurance des frontaliers *irréguliers*.

Les frontaliers assurés sont en règle générale tenus de payer les cotisations. Seuls les apprentis qui ne reçoivent pas de salaire en espèces et les personnes appartenant à la génération transitoire font exception.

La question de savoir dans quelle *mesure* ils sont soumis à l'obligation de payer des cotisations est plus difficile à résoudre. De la teneur de la loi

l'on pourrait conclure que le frontalier est mis sur le même pied que l'habitant et qu'il doit payer ses cotisations sur la base de son revenu total. Une telle manière de faire serait cependant contraire au principe selon lequel une loi suisse ne peut exiger d'un étranger domicilié hors de Suisse une contribution de droit public. De ce fait, les frontaliers ne doivent payer les cotisations *que sur la base du revenu acquis en Suisse*. L'assuré, par exemple, qui travaille dans une fabrique de textiles saint-galloise et qui, à la maison, tient une petite exploitation agricole, ne doit payer les cotisations que sur la base de son salaire déterminant.

Le calcul et la perception des cotisations s'effectuent de la manière ordinaire. Seuls l'assujettissement et la taxation des personnes de condition indépendante qui ne paient pas d'impôts en Suisse présenteront certaines difficultés. En règle générale, il faudra procéder de la manière indiquée aux articles 24, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas et 26 du règlement d'exécution.

Il va sans dire que l'on devra délivrer aux frontaliers soumis à l'obligation de payer des cotisations un certificat d'assurance (article 134 du règlement d'exécution). Il faudra toutefois, pour éviter que naissent de faux espoirs, attirer l'attention des frontaliers sur le fait que ce certificat n'est qu'un papier de légitimation et qu'il ne personnifie aucun droit à la rente.

Pour terminer, il reste à examiner si les frontaliers ont un droit à la rente. Il est hors de doute que le fait qu'ils sont domiciliés à l'étranger les exclut du droit à une rente transitoire. Il reste en revanche à savoir si, après avoir payé au moins une cotisation annuelle entière, ils peuvent prétendre à une rente ordinaire.

D'après l'article 18, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, les personnes *assurées* ont droit à une rente. On pourrait en conclure que les frontaliers et leurs survivants qui, au moment de la réalisation du risque, ne sont, d'une manière générale, pas ou plus assurés, ne reçoivent pas de rente du tout. Ainsi qu'il ressort en revanche des alinéas 2 et 3 du même article, les personnes non assurées peuvent sous certaines conditions également prétendre à une rente. Il faut donc distinguer parmi les frontaliers les deux catégories suivantes de bénéficiaires de rente :

- a) les Suisses habitant dans la zone frontalière étrangère qui, au moment de la réalisation du risque sont assurés, ou qui ont été assurés obligatoirement et ont ainsi versé des cotisations pendant au moins 10 ans, ou qui, après avoir cessé d'être obligatoirement assurés, les sont restés à titre facultatif ;
- b) les frontaliers étrangers qui, en vertu d'une convention internationale, peuvent prétendre à une rente.

Il va de soi que les survivants des deux groupes de frontaliers ont également droit à une rente.

Les rentes accordées aux frontaliers s'élèvent au même montant que celles versées en Suisse. C'est uniquement pour les personnes, dont le droit à la rente se fonde sur une convention internationale (voir lettre b ci-haut),

qu'une réduction de la rente, dans le sens de l'article 40 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants par exemple, peut naturellement être prévue.

Il ressort donc de cet exposé que la plupart des frontaliers n'ont pas de droit à la rente aussi longtemps qu'une convention internationale n'a pas été conclue. Le domicile à l'étranger fait en principe obstacle au droit à la rente (article 18, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants). Quant à savoir si et dans quelle mesure des conventions internationales pourront être conclues avec les États avoisinants, c'est là une question qui ne peut pas être résolue maintenant déjà. Les conventions internationales sont en tout cas l'unique moyen d'obtenir une solution satisfaisante du problème des frontaliers dans le cadre de l'assurance-vieillesse et survivants.

## Les étudiants et l'obligation de verser des cotisations au titre de l'assurance-vieillesse et survivants

Les étudiants qui n'exercent pas d'activité lucrative paient, conformément à l'article 10, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, une cotisation de 1 franc par mois. Ils sont affiliés à la caisse du canton dans lequel se tient l'établissement d'instruction (art. 118, 3<sup>e</sup> al., RE). Cette obligation imposée aux étudiants soulève une série de questions.

\* \* \*

Sont réputés « étudiants » les élèves des établissements d'instruction secondaire et supérieure, qui se consacrent régulièrement et exclusivement à leurs études. Les établissements d'instruction supérieure sont les universités cantonales, l'école polytechnique fédérale, l'école des hautes études commerciales de St-Gall et l'école polytechnique de l'université de Lausanne. Par établissement d'instruction secondaire, on n'entend pas seulement les établissements habituellement désignés comme écoles secondaires (gymnases, technicums), mais aussi les écoles professionnelles (écoles des arts et métiers, conservatoires, écoles professionnelles féminines, etc.). La durée des études est naturellement sans importance. Il existe, en particulier dans les écoles professionnelles, des cours d'une durée limitée qui, cependant, occupent les élèves pendant la totalité de leur temps. De tels élèves sont donc aussi des étudiants. Mais souvent ils ne paient aucune cotisation, parce que les personnes actuellement sans activité lucrative, mais qui en avaient une auparavant, ne sont pas soumises à l'obligation de verser des cotisations pendant une vacance de six mois.

L'obligation de verser des cotisations est donc attachée à la notion d'étudiant dans un sens large. Partant, la Confédération n'est pas en me-

sure d'établir de son propre chef une liste limitative des établissements d'instruction dont les élèves seront réputés étudiants au sens de la loi et de son règlement d'exécution ; c'était d'ailleurs déjà le cas dans le régime des allocations aux étudiants. C'est bien plutôt aux caisses qu'il appartient de décider qui est étudiant ou ne l'est pas, en se fondant sur les instructions qui leur sont communiquées.

\* \* \*

Les étudiants acquittent leurs cotisations dans le cadre de l'*obligation générale de verser des cotisations*. Ce cadre est limité de deux côtés : par l'article 1, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi, qui énumère les personnes *non assurées* et par l'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, qui détermine celles qui sont *libérées de cette obligation*.

Au premier groupe appartiennent les étrangers, les apatrides et les Suisses résidant à l'étranger qui ne viennent en Suisse que dans l'intention de poursuivre leurs études. Même si ces personnes font toutes leurs études en Suisse, elles n'y acquièrent point un domicile civil (art. 26, CCS). De la sorte elles remplissent la condition essentielle pour qu'une personne sans activité lucrative ne soit pas assurée et donc pas obligée de payer des cotisations. Les caisses devront établir dans chaque cas particulier si un étranger ou apatride, ou encore un Suisse de l'étranger a son domicile en Suisse ou non. Ce sera généralement le cas s'il a été élevé en Suisse et si ses parents y vivent. Ses papiers peuvent dans certaines circonstances donner des indications à cet égard.

Les personnes sans activité lucrative — et parmi elles les étudiants — sont en principe libérées de l'obligation de verser des cotisations jusqu'à l'âge de 20 ans révolus. Cette obligation prend naissance le premier jour du semestre de l'année civile suivant celui où ils ont accompli leur vingtième année, par exemple le 1<sup>er</sup> juillet 1951 pour un étudiant né le 30 mai 1930.

Nous avons parlé jusqu'ici des étudiants sans activité lucrative. Mais il y en a aussi qui, pendant le cours de leurs études, tirent un revenu d'une activité durable ou intermittente, afin de payer leurs études, ou qui, pendant les vacances, travaillent contre rémunération dans l'administration, l'industrie ou le commerce. Ces étudiants doivent acquitter une cotisation sur ce revenu conformément aux articles 4 à 9 de la loi. Ils ne seront donc plus — on ne saurait dire autrement — des personnes sans activité lucrative. Les cotisations prévues à l'article 10 ne peuvent plus être perçues. Il en allait différemment dans les régimes des allocations pour perte de salaire et des allocations aux étudiants. Parmi ces derniers, ceux qui exerçaient accessoirement une activité lucrative y payaient des contributions et comme travailleurs salariés et comme étudiants. Cette double charge a été souvent désapprouvée. L'assurance-vieillesse et survivants, ayant une autre structure, ne la connaît plus : ou bien un assuré a une activité lucrative (c'est le cas le plus fréquent), ou bien il n'en a pas.

Comme nous l'avons dit au début, les étudiants sans activité lucrative sont affiliés à la caisse du canton dans lequel l'établissement d'instruction se tient. Cette caisse aurait dû faire elle-même l'affiliation, réclamer aux étudiants leurs cotisations et établir leur compte individuel où elle aurait inscrit les cotisations payées. Mais en pratique cela n'eût pas marché. On sait que les étudiants n'ont pas un goût très prononcé pour les contributions publiques. En outre, il leur arrive de changer d'établissement après un ou deux semestres. Il s'ensuivrait pour les caisses des mouvements spéciaux dans la perception des cotisations et la tenue des comptes individuels. D'où la nécessité pour elles de prélever auprès des étudiants des contributions aux frais d'administration assez considérables relativement aux faibles cotisations. C'est pourquoi l'office fédéral des assurances sociales a introduit, en se fondant sur l'article 145, 3<sup>e</sup> alinéa du règlement d'exécution, le paiement des cotisations à l'aide de timbres, à la place du mode habituel. Chaque étudiant reçoit pour la durée de ses études un carnet de timbres-cotisations dans lequel un timbre spécial de 6 francs est collé pour chaque semestre. A la fin de ses études, l'étudiant remet ce carnet à la caisse à laquelle il est affilié comme assuré ayant une activité lucrative ou n'en ayant pas. Cette caisse établit alors le certificat d'assurance (dont jusqu'alors l'étudiant n'a pas eu à s'occuper, ce qui est un autre avantage), ouvre le premier compte individuel des cotisations dans lequel sont portées les cotisations du carnet de timbres.

\* \* \*

L'acquittement des cotisations au moyen de timbres-cotisations suppose la collaboration de l'établissement d'instruction. Celui-ci seconde la caisse de la manière la plus efficace en prélevant les cotisations dues au titre de l'assurance-vieillesse et survivants en même temps que les finances d'inscriptions aux cours et en collant lui-même le timbre-cotisation dans le carnet. Si l'établissement d'instruction ne peut se charger de cet encaissement, il facilite encore grandement la tâche de la caisse de compensation, dans la mesure où il n'inscrit les étudiants ou ne les autorise à payer les finances d'inscriptions aux cours que s'ils prouvent qu'ils ont acquitté les cotisations qu'ils doivent au titre de l'assurance-vieillesse et survivants. Le règlement des comptes au moyen de timbres-cotisations ne peut pas être organisé dans tous ses détails par l'administration fédérale ; cette procédure doit bien plutôt être mise au point dans chaque cas particulier par la caisse de compensation et l'établissement d'instruction.

Les étudiants qui ne sont pas assurés, qui ne sont pas soumis à l'obligation de verser des cotisations ou qui exercent une activité lucrative ne payent pas les cotisations semestrielles. On doit donc en principe ne pas les prendre en compte. Cela n'est cependant pas toujours facile, excepté dans les cas des étudiants encore mineurs. Les difficultés viendront surtout des étudiants exerçant une activité lucrative. Il se pourrait dans ces cas-là que le plus simple soit de percevoir la cotisation semestrielle de 6 francs,

quitte à la restituer plus tard. Vu les avantages que procure le système des timbres-cotisations, on pourrait accepter cet inconvénient, d'ailleurs passager, d'une double perception.

\* \* \*

Le règlement des comptes au moyen de timbres-cotisations constitue une charge administrative pour les établissements d'instruction. Ils ont accepté sans exception cette collaboration et ainsi fait preuve d'une compréhension réjouissante envers l'assurance-vieillesse et survivants.

Les associations d'étudiants ont exprimé au début certaines hésitations. Ils ont exprimé l'avis que cette perception équivalait à une augmentation de frais d'études, que les étudiants inscrits et ceux qui se font exmatriculer pour préparer leurs examens chez eux étaient traités à tort différemment, enfin que les étudiants exerçant une activité lucrative étaient soumis à double cotisation. Cette dernière allégation a déjà été réfutée. Mais les autres ne résistent pas non plus à l'examen. Les cotisations sont fixées par la loi. Il ne s'agit dès lors plus de savoir si un étudiant doit payer des cotisations et quel en est le montant, mais bien comment il s'en acquittera le plus aisément. Le règlement des comptes au moyen de timbres-cotisations est sans aucun doute la procédure la plus simple. En outre, contrairement à la plupart des autres assurés n'exerçant pas d'activité lucrative, l'étudiant n'a pas à payer de contributions aux frais d'administration. Les avantages sont ainsi évidents. Enfin, à la différence du régime des allocations aux étudiants, celui qui s'est exmatriculé, l'« étudiant à domicile », si on peut ainsi l'appeler, n'échappe pas à l'obligation de payer des cotisations. Au lieu d'acquitter ses cotisations auprès de l'établissement d'instruction ou de la caisse correspondante, il les acquitte auprès de la caisse de compensation de son domicile.

La solution adoptée doit être sans doute qualifiée de solution adéquate. Nous sommes persuadés qu'après les inévitables difficultés du début, le règlement des cotisations au moyen de timbres entrera rapidement dans les mœurs.

## Le produit annuel des cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants

Comme chacun le sait, les recettes dues aux cotisations dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants résultent de la perception, en règle générale, du 4 pour cent sur l'ensemble des revenus du travail. A l'encontre de la participation des pouvoirs publics à l'assurance, dont le montant est fixé à l'avance, le produit annuel des cotisations, proportionnelles aux salaires, ne peut être évalué qu'avec un certain degré d'approximation. S'il est

possible de déterminer d'une manière relativement exacte l'évolution du nombre de cotisants et d'unités cotisantes pour les années à venir (voir à ce sujet, dans le précédent numéro de cette Revue, l'article intitulé « Les bases économiques de l'assurance-vieillesse et survivants »), il est en revanche beaucoup plus malaisé de prévoir comment se modifiera au cours du temps le pouvoir d'achat de la monnaie. A cet égard, seul l'examen du développement économique antérieur permet de se faire une idée de l'ordre de grandeur de ces variations. Pour fixer le produit total des cotisations, il importerait également de connaître la manière dont se répartit le revenu annuel du travail entre les diverses catégories économiques, afin de pouvoir appliquer aux revenus de moins de 3600 francs provenant de l'exercice d'une activité indépendante, le taux de cotisations dégressif prévu. Pour évaluer le produit correspondant, on devra alors disposer d'une distribution de cotisants en fonction des salaires.

*1. Evolution du revenu annuel nominal du travail de 1914 à 1947  
et du produit correspondant des cotisations de 4 pour cent.*

Le tableau suivant, établi d'après les indications du bureau fédéral de statistique et sur la base des résultats du régime des allocations pour perte de salaire, résume les données essentielles qui ont servi à estimer le produit futur des cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants.

Montants en millions de francs.

Année civile	Revenu nominal du travail				Produit des cotisations <sup>1)</sup>				
	Personnes exerçant une activité dépendante	Personnes exerçant une activité indépendante <sup>2)</sup>		Total	Personnes exerçant une activité dépendante	Personnes exerçant une activité indépendante		Pers. sans activité lucrative <sup>3)</sup>	Total
		Industrie Commerce Autres	Agri- culture			Industrie Commerce Autres	Agri- culture		
1914	—	—	—	2875	—	—	—	3	118
1924	3994	758	408	5160	160	30	16	3	209
1929	4672	889	425	5986	187	36	17	4	244
1934	4106	678	229	5013	164	27	9	4	204
1939	4131	760	378	5269	165	30	15	4	214
1944	5525	1050	600	7175	221	42	24	5	292
1947	7500	1125	625	9250	300	45	25	5	375

<sup>1)</sup> Produit intégral des cotisations de 4 % sur les revenus du travail, ainsi que des cotisations des personnes sans activité lucrative.

<sup>2)</sup> Revenu déterminant pour le calcul des cotisations, après déduction du revenu du capital et compte tenu des fraudes fiscales.

<sup>3)</sup> Produit fictif des cotisations fixes prévues à l'art. 10 de la loi fédérale sur l'AVS.

L'examen de ce tableau permet tout d'abord de constater l'importance de la dévalorisation de la monnaie enregistrée au cours des deux derniers conflits mondiaux. Comme nous ne saurions faire d'hypothèses plausibles quant aux conséquences de semblables catastrophes, nos calculs ont été établis sur la base du pouvoir d'achat de la monnaie au lendemain de la seconde guerre mondiale. Il n'en va pas de même des variations du revenu annuel du travail dues aux fluctuations de la conjoncture économique. Au cours de la période 1919 à 1939, on constate que la différence maximum enregistrée sur les revenus du travail, entre les périodes de haute et de basse conjoncture, ne dépasse pas 20 pour cent. Ce taux représente l'ordre de grandeur convenable de marge que l'on doit se réserver, afin de parer aussi bien aux variations continuelles du pouvoir d'achat de la monnaie qu'à celles du degré d'occupation de chaque cotisant. En tablant alors pour 1948 sur une recette maximum de cotisations de 380 millions, on peut donc, selon toute vraisemblance, escompter une recette annuelle minimum de cotisations de 20 pour cent inférieure, soit 300 millions de francs. Le produit des cotisations ne saurait cependant se maintenir continuellement à ces niveaux extrêmes, aussi a-t-on adopté comme hypothèse moyenne le montant de 340 millions de francs de produit annuel de cotisations.

Relevons encore que la participation relative des diverses catégories économiques au produit total des cotisations aurait été en moyenne la suivante, de 1919 à 1947 :

Personnes de condition dépendante . . . . .	77,7 pour cent
Personnes de condition indépendante :	
a) artisanat . . . . .	13,7 » »
b) agriculture . . . . .	6,8 » »
Personnes sans activité lucrative . . . . .	1,8 » »
	100,0 pour cent

## 2. *Evaluation du produit annuel des cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants.*

Si l'on se propose maintenant de déterminer le produit effectif des cotisations, on ne pourra plus prendre entièrement en compte le 4 pour cent du revenu annuel du travail, comme nous l'avons fait jusqu'ici. Deux déductions doivent en effet être opérées, pour faire état des dispositions légales. La première de celles-ci intéresse les personnes nées avant le 1<sup>er</sup> juillet 1883, qui ne verseront pas de cotisations à l'assurance. La perte résultant de cette exemption s'élève à 13,7 millions de francs en 1948, avec la conjoncture moyenne ; ce montant diminuera rapidement et sera pratiquement nul dix ans après l'entrée en vigueur de l'assurance. Une deuxième déduction, plus importante car de nature durable, devra être faite afin de tenir compte des personnes de condition indépendante dont

le revenu annuel est inférieur à 3600 francs et qui paieront des cotisations représentant moins du 4 pour cent de leur gain. Rappelons cependant que les rentes correspondantes n'en seront pas pour autant plus faibles et qu'on les calculera sur la base d'une cotisation fictive de 4 pour cent. Pour évaluer cette perte de cotisations, on est parti des distributions spécifiques en fonction des salaires des deux groupes intéressés, à savoir l'agriculture d'une part, l'artisanat, l'industrie et le commerce d'autre part. A l'état stationnaire, le déchet de cotisations dû à l'échelle dégressive sera de 4,3 millions pour la conjoncture moyenne ; en 1948 cette perte est quelque peu inférieure, car elle est partiellement comprise dans le déchet provenant de l'exemption des personnes de plus de 65 ans. A l'encontre de ce dernier, qui variera proportionnellement au total des cotisations, la perte résultant de l'échelle dégressive sera plus faible avec une haute qu'avec une basse conjoncture (3,8 millions contre 5,1 millions). En effet, la proportion des personnes dont le revenu est inférieur à 3600 francs sera plus basse dans le premier que dans le second cas. En définitive, dans l'hypothèse moyenne de conjoncture, le produit effectif des cotisations s'élèvera en 1948 à 328 millions de francs, soit 323,5 millions en l'escomptant au 1<sup>er</sup> janvier. Si l'on compare ce chiffre avec la recette intégrale de 340 millions de francs, on constate qu'il est de 16,5 millions inférieur, ce qui correspond au total des deux déchets mentionnés (13,7 + 2,8).

### *3. Evolution future du produit des cotisations.*

Pour les trois variantes de conjoncture envisagées, on a déterminé le produit annuel futur des cotisations en multipliant le nombre des unités cotisantes par la valeur de ces unités, maintenue constante dans chaque hypothèse de conjoncture admise. Ainsi donc, les estimations quant à l'évolution du produit futur des cotisations ne font état que des causes naturelles de variation, découlant de l'accroissement du nombre et de la capacité contributive des cotisants ; elles contiennent, de par les trois variantes envisagées, une marge convenable pour parer aux variations possibles de la conjoncture. De telles évaluations ne sauraient nullement être considérées comme des prédictions, car on s'est abstenu de faire des hypothèses quant à l'évolution même de la conjoncture économique au cours du temps. On peut toutefois se demander si, du seul point de vue économique, cette cause naturelle de variation du produit des cotisations se trouve justifiée. La confrontation du revenu réel de 1920 à 1935 avec l'augmentation correspondante du nombre de personnes de 20 à 64 ans permet de s'en persuader. On peut donc, selon toute vraisemblance, admettre qu'il y a corrélation entre l'élévation du revenu réel et l'augmentation du nombre des personnes exerçant une activité lucrative. Le tableau suivant indique, dans les trois hypothèses de conjoncture admises, l'évolution du produit futur des cotisations, telle qu'elle a été calculée pour les cinquante prochaines années.

Année	Nombre des unités cotisantes	Produit annuel des cotisations en millions de francs <sup>1)</sup>								
		Conjoncture 380 <sup>2)</sup>			Conjoncture 340 <sup>2)</sup>			Conjoncture 300 <sup>2)</sup>		
		Produit intégral des cotisat. de 4 ‰	Déchet de cotisat. <sup>3)</sup>	Produit effectif des cotisat.	Produit intégral des cotisat. de 4 ‰	Déchet de cotisat. <sup>3)</sup>	Produit effectif des cotisat.	Produit intégral des cotisat. de 4 ‰	Déchet de cotisat. <sup>3)</sup>	Produit effectif des cotisat.
1948	2582285	380,0	17,6 <sup>4)</sup>	362,4	340,0	16,5 <sup>4)</sup>	323,5	300,0	15,4 <sup>4)</sup>	284,6
1958	2692559	396,2	3,8	392,4	354,5	4,3	350,2	312,8	5,1	307,7
1968	2806790	413,0		409,2	369,6		365,3	326,1		321,0
1978	2837772	417,6		413,8	373,6		369,3	329,7		324,6
1988	2872183	422,7		418,9	378,2		373,9	333,7		328,6
1998	2865563	421,7	3,8	417,9	377,3	4,3	373,0	332,9	5,1	327,8

<sup>1)</sup> Valeurs escomptées au début de l'année.  
<sup>2)</sup> Valeurs de l'unité cotisante : resp. Fr. 147,16 (Conj. 380), 131,67 (Conj. 340) et 116,18 (Conj. 300).  
<sup>3)</sup> Causé par l'application de l'échelle dégressive et l'exemption des personnes de plus de 65 ans.  
<sup>4)</sup> Dont resp. 15,2 mill. (Conj. 380), 13,7 mill. (Conj. 340) et 12,0 mill. (Conj. 300) provenant de l'exemption, des personnes de plus de 65 ans, de l'obligation de payer des cotisations.

Connaissant dès lors l'évolution, année après année, du produit annuel des cotisations dans les trois hypothèses de conjoncture adoptées, il s'agira de déterminer le montant des rentes correspondantes qui, rappelons-le, se calcule sur la base de la cotisation annuelle moyenne des assurés. L'évaluation des dépenses totales de l'assurance fera l'objet d'un prochain article dans la présente Revue.

## Calcul des cotisations et droit de recours de l'employé ou de l'ouvrier

La cotisation de l'employé ou de l'ouvrier s'élève à 2 pour cent du salaire déterminant touché et celle de l'employeur à 2 pour cent du salaire déterminant versé (art. 5, 1<sup>er</sup> al. et art. 13, LAVS).

L'obligation de payer des cotisations est *remplie* lorsque l'employeur

- déduit du salaire, lors de chaque paie, la cotisation de l'employé ou de l'ouvrier (art. 14, 1<sup>er</sup> al., LAVS), puis
- ajoute à la cotisation de l'employé ou de l'ouvrier, la cotisation de l'employeur et remet la somme à la caisse de compensation (art. 34 et 35, RE).

Si l'*employé ou l'ouvrier* est d'avis que son employeur a déduit de son salaire une cotisation *trop élevée* et l'a transmise à la caisse, comment pourra-t-il faire valoir juridiquement son point de vue ?

C'est *l'employé ou l'ouvrier* qui est débiteur envers la caisse de la cotisation d'employé et non l'employeur. Cela ressort de l'article 5, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi du 20 décembre 1946. Il ne faut pas déduire de la teneur de l'article 14, 1<sup>er</sup> alinéa, de cette loi, que l'employeur est débiteur de la cotisation de l'employé ou ouvrier. Cette disposition exige uniquement de l'employeur *l'encaissement* de la cotisation de l'employé, mais ne le rend pas débiteur de cette cotisation.

Il en était déjà ainsi dans le régime des allocations pour perte de salaire ; cf. les décisions de la commission de surveillance en matière d'allocations pour perte de salaire, du 7 décembre 1944, dans l'affaire Frauchiger (Revue 1945, page 118) et dans l'affaire Kohn (Revue 1945, page 120). Puisque *l'employé ou l'ouvrier* est personnellement débiteur des cotisations d'employé, il doit en contre-partie, pouvoir se défendre dans le cas où l'employeur lui retient plus de 2 pour cent sur son salaire déterminant. Mais quel est le *moyen de droit* dont dispose l'employé ou l'ouvrier ?

Dans le cas normal, l'employeur transmet à la caisse de compensation les cotisations d'employé en même temps que celles d'employeur, sans qu'une décision de caisse ait été prise au préalable ; le paiement des cotisations se fait automatiquement (art. 35, RE). Une décision de caisse formelle (décision de taxation) susceptible d'être attaquée par un recours (art. 37, 38 et 128, RE, en relation avec l'art. 97, LAVS), n'intervient que dans le cas où des employeurs négligents n'ont pas donné suite aux sommations de la caisse. Dans le cas normal — sans décision de caisse — l'employé ou l'ouvrier doit également avoir la possibilité de se défendre contre une perception illégale des cotisations. Par quel moyen peut-il obtenir satisfaction ?

Dans le régime des allocations pour perte de salaire, les employeurs et les employés ou ouvriers qui voulaient contester le montant des cotisations réclamées, pouvaient, dans les trente jours suivant la perception des cotisations, en appeler à la décision de la commission arbitrale cantonale (art. 26 des instructions obligatoires du DFEP). Une disposition correspondante fait défaut dans la législation relative à l'assurance-vieillesse et survivants. C'est pourquoi lorsque l'employé ou l'ouvrier trouve le montant des cotisations qui lui ont été déduites injustifié, il ne lui reste qu'à adresser une réclamation à la *caisse de compensation*. Dans ce cas, la caisse de compensation doit lui indiquer par une *décision écrite* le montant des cotisations d'employé dues pour la période considérée. La décision doit être accompagnée d'un exposé des moyens de droit, conformément à l'article 128 du règlement d'exécution. L'employé est alors libre de s'adresser à l'autorité cantonale de recours.

Mais comme la cotisation d'employé et celle de l'employeur se montent chacune à 2 pour cent, l'employeur sera touché dans la même mesure que l'employé par la décision ; c'est pourquoi la caisse doit transmettre également à l'employeur sa décision accompagnée de l'exposé des moyens de droit.

## Le droit de la femme divorcée à une rente de veuve

Il n'est guère de question qui, lors de la discussion du projet de loi sur l'assurance-vieillesse et survivants au sein des chambres fédérales, aient soulevé des débats plus passionnés que celle de l'octroi d'une rente de veuve à la femme divorcée en cas de décès de son ancien mari. Pour le pouvoir législatif, il s'agissait en effet de tenir compte de la situation souvent pénible des femmes divorcées, tout en évitant de faire bénéficier d'une faveur les femmes qui n'en seraient pas dignes et sans désavantager par comparaison les célibataires. Mais du heurt des arguments juridiques, des conceptions religieuses ou morales et des considérations humanitaires résulta finalement une solution commune, qui paraît devoir donner satisfaction.

L'article 23, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946, tel qu'il est issu de ces débats, prescrit que « la femme divorcée est assimilée à la veuve en cas de décès de son ancien mari, si son mariage avait duré dix ans au moins et si le mari était tenu envers elle à une pension alimentaire ». Il n'est pas sans intérêt d'esquisser les motifs de ces clauses restrictives et d'examiner l'interprétation qui doit leur être donnée dans la pratique.

\* \* \*

La loi exige d'abord, pour qu'une femme divorcée puisse prétendre à une rente de veuve en cas de décès de son ancien mari, que *le mariage ait duré dix ans au moins*. Le but essentiel de cette restriction est d'éviter autant que possible que le décès d'un homme, marié et divorcé à plusieurs reprises, ne donne naissance à plusieurs rentes de veuves. On avait d'abord cherché à atteindre ce but par d'autres moyens. C'est ainsi qu'il avait été proposé de n'accorder une rente à la femme divorcée que si son ancien mari ne laissait pas de veuve d'un mariage ultérieur ; ou, au contraire, de ne servir une rente qu'à la première femme du défunt ; ou encore de répartir le montant de la rente entre les femmes veuves ou divorcées d'un même homme en proportion de leur durée de mariage respective. Mais ces diverses solutions aboutissaient à des résultats souvent inéquitables, tandis qu'en exigeant simplement une durée minimum de mariage on réunit la plupart des avantages de ces solutions, tout en évitant les inéquités les plus flagrantes.

Rares seront en effet les cas où un homme laissera plus d'une femme divorcée avec laquelle il aurait été marié dix ans ou davantage. D'autre part, lors du divorce, le juge n'accorde à la femme une pension alimentaire que si le mariage n'a pas été éphémère ; ce ne peut donc être que dans

des cas peu fréquents que l'exigence d'une durée de mariage de dix ans au moins excluerait à elle seule une femme divorcée du droit à la rente de veuve.

Cette durée de mariage de dix ans au moins doit-elle s'être écoulée au cours du seul mariage ayant abouti au divorce, ou au cours des divers mariages de la femme si celle-ci avait déjà été mariée antérieurement ? Si l'on considère que le législateur a exigé cette durée essentiellement pour éviter dans la mesure du possible que le décès d'un homme n'ouvre un droit à la rente à plusieurs femmes divorcées, il faut en conclure que seul compte, dans le calcul de cette durée, le mariage ayant abouti au divorce. Sur ce point, la réglementation serait donc différente de celle de l'article 23, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, de la loi, où la durée de cinq ans exigée pour qu'une veuve sans enfants ait droit à une rente est calculée sur le total de ses différents mariages.

\* \* \*

L'autre condition exigée par la loi, pour qu'une femme divorcée puisse prétendre à une rente de veuve en cas de décès de son ancien mari, est que cet ancien *mari ait été tenu à une pension alimentaire*. Cette restriction permet de limiter l'octroi de la rente à la fois aux cas où la femme subit un dommage du fait du décès de son ancien mari, ce qui est précisément le but même de la réglementation adoptée et aux cas où la femme peut être considérée comme digne de recevoir une aide. Selon l'article 152 du code civil, le juge ne peut en effet accorder une pension alimentaire, lors du divorce, qu'à « l'époux innocent ». Ainsi, par une seule et même clause, il est satisfait à la fois aux conceptions morales et aux considérations humanitaires, tout en se fondant sur un critère facilement reconnaissable.

Mais faut-il que le mari ait effectivement rempli son obligation de servir une pension alimentaire pour que la femme ait droit à une rente de veuve en cas de décès ? La loi ne prévoyant aucune restriction de ce genre, il faut en conclure qu'il est sans importance pour le droit de la femme divorcée à la rente de veuve que l'ancien mari n'ait peut-être jamais rempli ses obligations, ou ne les ait remplies que partiellement, ou que des poursuites intentées contre lui soient demeurées infructueuses. Une telle solution est logique, si l'on considère que la femme a même dans ces cas une « créance » contre son mari, créance qui disparaît au moment du décès en même temps que la possibilité toujours ouverte d'en retirer une fois un avantage effectif.

Ce qu'il faut en revanche, c'est que cette créance existe au moment du décès du mari, faute de quoi il n'y aurait aucune perte de soutien. La femme divorcée qui, au moment du divorce, a reçu une indemnité globale conformément à l'article 151 du code civil, ou dont la pension alimentaire a été convertie en un capital unique en liquidation de toute créance, ou encore dont la pension alimentaire a été supprimée en vertu de l'article 153 du code civil, ne peut donc pas avoir droit à une rente de veuve en cas de

décès de son ancien mari. Ces femmes ne subissent en effet aucun préjudice matériel quelconque au moment du décès de leur ancien mari et la loi ne permet donc pas de leur servir une rente de veuve que rien ne saurait justifier.

\* \* \*

Pour autant qu'elle ait été mariée dix ans au moins, que son mari ait été tenu envers elle à une pension alimentaire et que, par ailleurs, les conditions de l'article 23, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi soient remplies, la femme divorcée aura donc droit à une rente de veuve en cas de décès de son ancien mari. Mais il aurait pu arriver, malgré ces diverses restrictions, que la femme tire avantage du décès de son ancien mari, lorsque la pension alimentaire serait inférieure au montant de la rente à laquelle elle pourrait avoir droit. Aussi le législateur, dans une dernière disposition, a-t-il prescrit que cette rente serait « réduite dans la mesure où elle dépasserait la pension alimentaire qui avait été accordée à la femme par décision judiciaire ». Là également, la limite est constituée non par les versements effectifs du mari, mais par le montant de la « créance » de la femme au moment du décès. Cette réduction de la rente, prévue à l'article 41, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi, pour les rentes ordinaires, est applicable de même aux rentes transitoires, en vertu de l'article 43, 2<sup>e</sup> alinéa, 2<sup>e</sup> phrase de la loi.

C'est ainsi qu'après des discussions prolongées, le pouvoir législatif a résolu le problème épineux du droit de la femme divorcée à une rente de veuve en cas de décès de son ancien mari.

## Quelques considérations sur les autres tâches confiées aux caisses de compensation

(Art. 63, 4<sup>e</sup> al., LAVS.)

### *Aperçu rétrospectif.*

L'ordonnance n° 40 du département fédéral de l'économie publique, concernant le régime des allocations pour perte de salaire, du 9 octobre 1943, autorisait déjà les associations professionnelles et les cantons à confier à leurs caisses de compensation la gestion éventuelle de caisses pour allocations familiales. Cinq cantons et douze associations fondatrices avaient fait usage de cette faculté. On a tenu compte plus tard, dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants, des expériences pratiques réalisées dans ce domaine.

Il est d'ailleurs intéressant de constater que la possibilité de confier aux caisses de l'assurance-vieillesse et survivants d'autres tâches ressortissant au domaine social a été utilisée comme argument en faveur du maintien des caisses de compensation professionnelles. Le rapport de la commission fédérale d'experts, du 16 mars 1945, s'exprime de la façon suivante à ce sujet (pages 152-153) :

« Une autre considération s'inscrit en faveur des caisses professionnelles. Il ne faut pas oublier que c'est par leur intermédiaire que la relation s'établira le plus facilement avec les caisses d'assurance-vieillesse et survivants professionnelles, ainsi qu'avec d'autres institutions sociales encore (caisses d'allocations familiales, etc.). En outre, l'application du régime des allocations pour perte de salaire pourra s'effectuer, dans l'avenir, au moyen des mêmes organismes que dans le passé. Par conséquent, on pourra dans le cercle des mêmes personnes procéder, dans une large mesure, à l'unification des décomptes et des contrôles afférents à des institutions sociales diverses. D'où il résultera une simplification administrative et une diminution des frais, tant pour les employeurs que pour les institutions sociales intéressées. »

Les chambres fédérales ont entièrement adopté ce point de vue.

#### *Les dispositions légales.*

La possibilité de rattachement d'autres institutions sociales aux caisses d'assurance-vieillesse et survivants est consacrée à l'article 63, 4<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale, du 20 décembre 1946. C'est ainsi que d'autres tâches relatives en particulier au soutien des militaires et à la protection de la famille peuvent être confiées aux caisses de compensation. Il appartient à la Confédération de décider si elle veut charger les caisses de compensation de ces tâches supplémentaires. En d'autres termes, le Conseil fédéral peut autoriser les cantons et les associations fondatrices à assumer la direction d'autres œuvres sociales rattachées à leurs caisses de compensation. Le règlement d'exécution contient d'autres dispositions aux articles 130, 131, 132, 142, 2<sup>e</sup> alinéa et 211, 3<sup>e</sup> alinéa. L'article 130 statue que d'autres tâches ne pourront être confiées aux caisses de compensation que si cela ne nuit pas à l'application régulière de l'assurance-vieillesse et survivants. En outre, il ne peut leur être confié des tâches n'ayant aucun lien avec les assurances sociales ou des domaines apparentés (par exemple des tâches de nature fiscale ou d'économie de guerre). Pour permettre d'examiner dans chaque cas si ces conditions sont réalisées, une requête écrite doit être adressée à l'office fédéral des assurances sociales à l'intention du département fédéral de l'économie publique. Elle précisera le caractère des autres tâches et les mesures d'organisation projetées. C'est le département fédéral de l'économie publique qui se prononce sur ces requêtes. Il peut subordonner son approbation à certaines conditions et retirer son autorisation s'il se révèle que l'accomplissement de ces tâches supplémentaires nuit à l'application

régulière de l'assurance (art. 131). L'article 132, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution contient certaines dispositions relatives aux frais d'administration. Si l'accomplissement des tâches supplémentaires entraîne, pour la caisse de compensation, une augmentation des frais d'administration, une indemnité adéquate devra être versée à la caisse. D'éventuels subsides, prélevés sur le fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants (selon l'art. 69, 2<sup>e</sup> al., LAVS) et accordés aux caisses pour leurs frais d'administration ne doivent pas servir à couvrir les frais provoqués par la gerance d'autres tâches. L'alinéa 2, de l'article précité, exige de plus que les revisions de caisses, conformément à l'article 68, 1<sup>er</sup> alinéa de la loi, portent également sur les opérations concernant les tâches supplémentaires, si une telle mesure est nécessaire à la revision de la caisse du point de vue de l'application de l'assurance-vieillesse et survivants. Si l'exécution de ces tâches est confiée en partie à des employeurs, le contrôle des employeurs, conformément à l'article 68, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 20 décembre 1946 portera également sur cette exécution. Lorsque d'autres tâches sont confiées aux caisses de compensation, les cotisations qui en découlent ainsi que les prestations qui doivent être servies peuvent, avec le consentement de l'office fédéral, être comprises dans le relevé de compte à la condition que le règlement des comptes n'en soit pas rendu plus difficile (art. 142, 2<sup>e</sup> al.). Enfin, selon l'article 211, 3<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution, l'utilisation de l'affranchissement à forfait pour les autres tâches peut être autorisée, à la condition que les paiements ou envois effectués se rapportent en même temps à l'assurance-vieillesse et survivants. Cette sorte d'affranchissement n'est donc pas possible lorsque la caisse d'assurance-vieillesse et survivants et les autres institutions sociales, bien que desservies par un même personnel, n'ont pas de points de contact (bulletins de versement postal et correspondance sont alors séparés). Pour des paiements éventuels qui ne concerneraient que les autres œuvres sociales mais qu'il serait techniquement difficile de séparer, les dites institutions verseront une contribution raisonnable au titre de l'affranchissement à forfait.

#### *La pratique relative à l'approbation.*

A première vue l'exécution d'autres tâches d'ordre social par les caisses de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants ne semble pas devoir créer de difficultés particulières. Mais un examen attentif du problème démontre que dans chaque cas d'espèce plusieurs points doivent être éclaircis, notamment l'identité des personnes englobées dans les diverses œuvres sociales, les relevés de comptes collectifs, la responsabilité, l'indemnité à la caisse de l'assurance-vieillesse et survivants, la séparation de la comptabilité, le personnel ou les installations supplémentaires et les organes de contrôle et de revision. Lorsque la base du salaire déterminant n'est pas la même, des difficultés spéciales surgissent. En outre, il est indispensable pour l'examen de la situation de fait de consulter les statuts et règlements des asso-

ciations, les contrats collectifs éventuels et les arrêtés des gouvernements cantonaux. L'accomplissement d'autres tâches par les caisses de compensation ne sera autorisé que lorsque certaines conditions seront réalisées. En premier lieu, ce travail supplémentaire ne devra pas nuire à l'application régulière de l'assurance-vieillesse et survivants. Il est naturellement impossible de prévoir maintenant quels seront les effets de la reprise d'autres tâches sur les caisses d'assurance-vieillesse et survivants et l'autorité de surveillance devra tout d'abord se faire une idée de la portée de telles mesures. L'admission d'une requête ne pourra être recommandée au département fédéral de l'économie publique que lorsque les expériences réalisées auront prouvé que les autres tâches ne constituent pas un inconvénient pour les caisses de l'assurance-vieillesse et survivants. Jusqu'à maintenant les autorisations ont été dans chaque cas provisoires et les requêtes qui parviendront dorénavant seront traitées de la même façon, à moins qu'elles ne doivent être écartées. En règle générale, voici les conditions auxquelles est subordonnée l'autorisation provisoire :

- a) en raison de l'accroissement des *frais d'administration* pour la caisse d'assurance-vieillesse et survivants qui se charge d'autres tâches, une *convention* doit être signée entre les institutions intéressées ou les associations fondatrices et la caisse d'assurance-vieillesse et survivants. Elle sera soumise à l'examen de l'office fédéral. Pour le moment un contrat, aux termes duquel les caisses d'allocations familiales ou pour maladie, vacances et jours fériés s'obligent à rembourser tous les frais supplémentaires à la caisse d'assurance-vieillesse et survivants, est suffisant. Pour qu'un tel contrat puisse être signé il faut que l'institution sociale possède la personnalité juridique ;
- b) toutes les formules utilisées pour des relevés de comptes collectifs doivent être soumises à l'approbation de l'office fédéral ;
- c) il va de soi que la révision des caisses d'institutions rattachées à la caisse d'assurance-vieillesse et survivants doit être exécutée par le même organe de contrôle que celui désigné pour la caisse d'assurance-vieillesse et survivants. Il en va de même en ce qui concerne les contrôles chez les employeurs ;
- d) enfin, dans la plupart des cas, le rattachement d'autres institutions à la caisse exige une adaptation des dispositions légales ou statutaires à la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et à son règlement d'exécution. Une telle adaptation sera notamment nécessaire lorsque le décompte est établi en commun ou lorsque les dispositions précitées se réfèrent encore aux régimes des allocations pour perte de salaire et de gain (par exemple, en raison du salaire déterminant, du droit de recours, de périodes de règlement de comptes, de la procédure de sommation, etc.) ou encore lorsque d'après les statuts d'une caisse d'allocations familiales la gérance en était confiée à une caisse

de compensation pour perte de salaire. Les dispositions adaptées ou complétées ne nécessitent naturellement pas l'approbation de l'office fédéral ou celle du département fédéral de l'économie publique, à moins qu'il ne s'agisse du règlement d'une caisse d'allocations familiales fondée sur la base d'un contrat collectif de travail.

### *Les expériences acquises.*

Jusqu'à maintenant six cantons, douze associations professionnelles suisses et six organisations interprofessionnelles ont sollicité pour leur caisse l'autorisation de s'occuper d'autres tâches. Il s'agit, dans la majeure partie (22 cas), de la gérance de caisses d'allocations familiales. Signalons également les autres institutions sociales : caisses d'allocations pour vacances, jours fériés et maladie ainsi que l'assurance-vieillesse et survivants complémentaire, cantonale et communale. Le plus souvent, ces œuvres sociales possèdent la personnalité juridique (association, fondation ou coopérative).

Lorsque ces institutions n'ont pas la personnalité juridique elles constituent alors un simple service administratif du canton ou de l'association fondatrice. Les vingt-deux caisses d'allocations familiales précitées sont représentées soit par des caisses cantonales instituées sur la base d'une loi cantonale (Fribourg, Genève, Lucerne, Neuchâtel et Vaud) soit par des caisses d'associations professionnelles. Ces dernières peuvent être subdivisées en caisses de compensation familiales suisses, émanant d'associations professionnelles suisses (par exemple, Grands magasins suisses, Agrapi, céramique et verre, ferblantiers et relieurs) et en caisses de compensation familiales, émanant de sections cantonales d'associations professionnelles suisses (par exemple les caisses des sections de Lucerne, Neuchâtel et Vaud de l'association suisse des patrons-boulangers et pâtisseries ainsi que de l'association suisse des maîtres-tapissiers-décorateurs et des maisons d'ameublement). Un autre type de caisses d'allocations familiales a été créé par les associations interprofessionnelles régionales. Comme ces organisations comprennent plusieurs professions il arrive qu'on puisse compter autant de caisses d'allocations familiales que de genres de métiers. C'est ainsi qu'une association interprofessionnelle de Suisse romande s'occupe de la gestion de plus de trente caisses. Un autre cas particulier est celui des caisses cantonales d'allocations familiales qui utilisent les services de caisses professionnelles d'assurance-vieillesse et survivants pour leur système de règlement de compte et de contrôle. En effet, certains membres d'associations professionnelles doivent obligatoirement appartenir à une caisse d'allocations familiales lorsqu'ils sont domiciliés dans un canton qui a édicté une loi en cette matière. Pour leur permettre de n'être en relations qu'avec une seule caisse et pour réunir les contrôles d'employeurs, les caisses de compensation professionnelles fonctionnent comme offices d'encaissement et de contrôle. Déjà dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain le canton de Lucerne avait consenti à ce que des caisses professionnelles fussent chargées de fonctions

d'ordre comptable et du contrôle des membres pour la caisse cantonale d'allocations familiales. On aspire à la même solution en matière d'assurance-vieillesse et survivants. Or, un tel procédé n'est pas prévu dans la loi et on ne saurait se faire actuellement une idée précise de ses répercussions. Il pourrait évidemment résulter un certain danger des complications inhérentes à ce système.

D'autre part, il n'est peut-être pas souhaitable de voir s'établir entre une caisse cantonale d'allocations familiales et des caisses professionnelles d'assurance-vieillesse et survivants des relations très étroites. Seul l'avenir dira si ces scrupules sont justifiés. Quoi qu'il en soit un tel procédé ne peut être approuvé sans réserve. Observons encore que les caisses de compensation professionnelles ne sont nullement dans un rapport de dépendance vis-à-vis de la caisse cantonale d'allocations familiales. Jusqu'au milieu d'avril les associations fondatrices de treize caisses professionnelles ont sollicité l'autorisation de se charger de parcelles tâches. Les considérations qui précèdent montrent clairement les difficultés inhérentes au problème des autres tâches confiées aux caisses d'assurance-vieillesse et survivants. Certes, on peut dire qu'un tel système a fonctionné sans complications dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. A quoi on pourrait répliquer que les caisses cantonales d'assurance-vieillesse et survivants et les caisses d'associations professionnelles, dans une plus large mesure encore, ne sont qu'en voie de formation. Bien que leur organisation soit calquée sur celle des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain elles devront néanmoins faire face à des tâches toutes nouvelles. D'ailleurs, on ne pourra pas compter partout sur une organisation préexistante, dont l'origine remonte aux régimes précités. Les organes de surveillance ne peuvent prévoir aujourd'hui si la caisse d'assurance-vieillesse et survivants pourra exécuter les tâches ordinaires qui lui sont confiées d'une façon satisfaisante. L'expérience montre que l'application régulière de la loi sera mise en question ici ou là. En effet, des associations professionnelles tentent déjà d'adapter les caisses d'assurance-vieillesse et survivants aux systèmes de prévoyance sociale existants au lieu de faire le contraire. Dès lors on éprouve certaines craintes à confier dès le début trop de tâches supplémentaires aux caisses d'assurance-vieillesse et survivants. Nous sommes d'avis qu'il faut d'abord laisser à la nouvelle organisation de l'assurance-vieillesse et survivants le temps d'acquérir une certaine pratique. C'est pourquoi les requêtes tendant à confier d'autres tâches aux caisses de compensation ne sont admises que provisoirement. Lorsqu'un certain nombre d'expériences auront pu être réunies, il sera alors temps d'envisager éventuellement des autorisations définitives. Il va sans dire que de telles autorisations ne sauraient être données si la pratique devait révéler des difficultés de nature à nuire au fonctionnement régulier de l'assurance. Nous tiendrons les lecteurs de cette Revue au courant des expériences réalisées dans ce domaine et nous exposerons alors en détail les problèmes qui n'ont été que brièvement traités dans cet article.

Précisons finalement que chaque canton ou association fondatrice, qui désire confier à sa caisse de compensation pour l'assurance-vieillesse et survivants d'autres tâches, est tenu d'adresser une requête écrite à l'office fédéral des assurances sociales. Pour éviter le plus possible de questions complémentaires il est recommandé de motiver soigneusement la demande et de donner tous les détails relatifs à l'organisation et à la manière dont les différentes affaires sont traitées. Les règlements ou d'autres dispositions légales seront joints à la requête.

## Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants

### I. Cotisations

#### Séjour à l'étranger et assujettissement à l'assurance.

Une caisse de compensation a demandé à l'office fédéral des assurances sociales si les personnes qui séjournent passagèrement à l'étranger demeurent assurées et si les certificats d'assurance qui ne pouvaient être envoyés, devaient leur être remis à leur retour. L'office a répondu comme il suit :

« Les personnes qui se rendent à l'étranger restent assurées obligatoirement et sont tenues de payer leurs cotisations, aussi longtemps qu'elles n'y ont pas élu domicile. Conformément à l'article 24, 1<sup>er</sup> alinéa du code civil suisse, le domicile antérieur subsiste jusqu'au moment où un nouveau domicile est créé. Lors de séjours *provisoires* à l'étranger, il peut être admis en général que l'on ne renoncera pas au domicile en Suisse et que l'assurance obligatoire continue en vertu de l'article premier, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre a, de la loi du 20 décembre 1946. Il en résulte que les certificats d'assurance de personnes séjournant pour une courte durée hors du pays sont à conserver et doivent leur être remis lorsqu'elles reviennent en Suisse. »

#### Quelques cas limites entre l'exercice d'une activité lucrative dépendante ou au contraire indépendante.

Les arboriculteurs qui soignent les vergers, les bouchers ambulants, les aiguiseurs de couteaux et de ciseaux, les personnes qui parent les cornes et les onglons des bovins, les étameurs, les raccommodeurs de casseroles (« écuellistes »), les vanniers et les personnes qui fabriquent des balais, les raccommodeurs de parapluies, les accordeurs de pianos, les chiffonniers, les porteurs et les scieurs de bois de feu doivent être considérés en règle générale comme des personnes exerçant une activité lucrative indépen-

dante. Il ne faut les traiter comme des employés ou ouvriers que lorsque la rémunération qu'ils touchent pour leur activité présente indubitablement les caractères d'un salaire déterminant, tels qu'ils sont décrits dans la circulaire n° 20, chapitre C, chiffre II. Tel sera par exemple le cas pour un arboriculteur soignant les vergers qui est au service d'une coopérative agricole et qui reçoit de celle-ci une rémunération fixe pour son activité. Il en va de même pour un scieur de bois de feu qui ne possède pas de scie mécanique en propre mais qui scie du bois à la journée.

En revanche, les *couturières à domicile* ne sont en règle générale pas considérées comme des personnes exerçant une activité lucrative indépendante. Le fait de travailler pendant une période courte pour le même employeur et de changer fréquemment de lieu de travail n'est en effet pas à lui seul un critère d'une activité lucrative indépendante. Celui qui, comme les couturières à domicile, travaille selon les instructions précises de l'employeur et, de plus, est très souvent nourri par celui-ci, et qui surtout ne fournit pas de matériel ni ne met d'outils à disposition dans une mesure appréciable, exerce une activité lucrative dépendante. Le matériel (habits, étoffes, fil) est en général fourni à la couturière à domicile par la personne qui lui confie le travail ; il en va de même des instruments de travail (machine à coudre, ciseaux, etc.). C'est pourquoi les couturières à domicile doivent être en général considérées comme des personnes salariées au même titre que les lessiveuses et les femmes de ménage. On ne donnera la qualité de personne de condition indépendante, qu'aux couturières qui exécutent des commandes essentiellement dans leur propre atelier ou appartement, avec une machine à coudre qu'elles possèdent elles-mêmes ; ceci naturellement dans la mesure où elles ne travaillent pas exclusivement ou essentiellement pour une seule personne ou pour un commerce et devraient en conséquence être considérées pour cette raison comme des salariées au sens du chapitre C, chiffre II, de la circulaire n° 20 précitée. Si des couturières de condition indépendante travaillent occasionnellement chez les clients eux-mêmes, la rémunération qu'elles touchent doit être considérée comme un revenu de leur activité lucrative indépendante. Les rémunérations accordées pour des commandes que les couturières à domicile exécutent occasionnellement à la maison appartiennent également au revenu d'une activité lucrative indépendante.

### L'obligation de payer des cotisations des parents proches qui tiennent le ménage des membres de leur famille.

Les filles qui tiennent le ménage de leurs parents, les mères qui tiennent celui de leurs enfants ou les sœurs celui de leurs frères et sœurs, ou qui accomplissent certains travaux dans le ménage de membres de leur famille ne peuvent être considérées comme *exerçant une activité lucrative* — et sont soumises en tant que telles à l'obligation de payer des cotisations — que lorsque les prestations qui leur sont accordées par les membres de la famille ont véritablement le caractère d'un *revenu d'une activité lucrative*,

*c'est-à-dire représentent un montant correspondant à leur activité dans le ménage.* Tel n'est généralement pas le cas. Quand les parents, les enfants ou les frères et sœurs subviennent à l'entretien de leur fille, de leur mère ou de leur sœur qui tiennent leur ménage ou qui y accomplissent certains travaux, ils le font en général *en raison du lien étroit de parenté* qui les unit à ces personnes. Les prestations fournies n'ont donc pas le caractère d'un salaire ou d'une rémunération pour un travail accompli. Ce fait se manifeste particulièrement en ce que les membres de la famille subviennent à l'entretien de la personne intéressée également dans les jours de maladie et dans la vieillesse, alors que celle-ci ne leur est plus d'aucune aide ; ils le font en accomplissement d'un devoir moral ou même, selon les circonstances, d'un devoir légal d'entretien. Dans de très nombreux cas, les prestations accordées dépassent, pour cette raison, le montant correspondant à la rémunération effective du travail qui serait accordée au membre de la famille exerçant son activité dans le ménage, et ceci en cas d'existence d'un rapport de travail.

Ces personnes doivent donc être considérées comme *n'exerçant aucune activité lucrative*, si le contraire n'est pas prouvé clairement. Tel sera le cas si la personne qui travaille dans le ménage exerce de plus une activité dans l'exploitation agricole ou artisanale d'un membre de sa famille et si ce dernier déduit, dans sa déclaration fiscale ou dans l'estimation faite pour l'assurance-vieillesse et survivants, de son revenu provenant d'une activité indépendante, le salaire versé au membre coactif de la famille.

### **Cotisations sur le revenu provenant d'une activité lucrative indépendante exercée accessoirement.**

Aux termes de l'article 19 du règlement d'exécution, les cotisations ne doivent être acquittées sur le revenu accessoire provenant d'une activité indépendante que sur la part de ce revenu qui dépasse 600 francs par année. Mais l'assuré peut demander que les cotisations soient calculées sur l'ensemble de l'activité lucrative exercée accessoirement, même si le revenu qui en découle dépasse ou n'atteint pas la limite de 600 francs.

Il faut entendre par gain accessoire provenant d'une activité indépendante, au sens du règlement d'exécution, le revenu que tire de son activité indépendante, en sus de son salaire, une personne dont l'activité professionnelle principale est salariée. Ce revenu est calculé indépendamment du salaire, de sorte que l'échelle dégressive prévue à l'article 21 du règlement d'exécution s'applique sans égard au montant du revenu principal. Si, par exemple, le salaire s'élève à 12 000 francs et le revenu accessoire à 1300 francs, l'intéressé acquittera, outre la cotisation de 2 pour cent sur 12 000 francs comme salarié, la cotisation d'indépendant sur la somme qui dépasse 600 francs, soit sur 700 francs ; à moins qu'il ne demande à payer sur le montant total de 1300 francs.

La cotisation minimum s'élève dans tous les cas à 12 francs par année pour un revenu provenant d'une activité indépendante. Si donc un revenu

accessoire ne s'élève qu'à 700 francs, la cotisation obligatoire sera de 1 franc par mois, bien que le revenu soumis à cotisations ne soit que de 100 francs. Cette règle s'applique également aux cotisations facultatives qu'un assuré ayant une activité accessoire indépendante lui rapportant moins de 600 francs par année s'est engagé à acquitter : la cotisation minimum s'élève à 1 franc par mois.

## II. Rentes

### Les enfants recueillis.

Un couple a recueilli deux enfants, dont les parents par le sang sont encore en vie. Il avait la ferme intention de les adopter dès que les conditions posées par l'article 264 du code civil seraient réalisées, et avait obtenu que ces enfants portent déjà le nom de famille de leurs parents nourriciers. Mais le mari est décédé avant que l'adoption ait eu lieu. Une disposition légale permet-elle d'assimiler ces enfants recueillis à des enfants adoptés, ou la caisse de compensation peut-elle le faire de sa propre initiative ?

L'article 28, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, qui traite du droit à la rente d'orphelin, autorise le Conseil fédéral à assimiler, sous certaines conditions, les enfants recueillis aux enfants adoptés. Mais le Conseil fédéral n'a jusqu'ici pas fait usage de cette faculté. Il n'existe donc actuellement aucune disposition permettant de servir des rentes d'orphelins aux enfants recueillis en cas de décès de leurs parents nourriciers.

La compétence d'assimiler les enfants recueillis aux enfants adoptés est expressément réservée au Conseil fédéral ; si ce dernier n'a pas fait usage de cette compétence, on ne saurait par conséquent en déduire qu'une caisse de compensation pourrait de sa propre initiative assimiler, sous certaines conditions et dans des cas particuliers, des enfants recueillis à des enfants adoptés.

## III. Organisation

**L'affiliation aux caisses des sociétés simples, des sociétés en nom collectif et des sociétés en commandite.**

### 1. Sociétés simples.

Les sociétés simples ne peuvent ni être membres d'une association ni acquérir la qualité d'employeur. Si elles utilisent les services d'employés ou d'ouvriers, tous les associés doivent être considérés ensemble comme employeurs. S'ils sont tous membres de la même association fondatrice, le règlement des comptes pour les employés ou ouvriers doit également intervenir avec la même caisse de compensation professionnelle. Si tous les associés ne sont pas membres d'une association fondatrice ou s'ils appartiennent à des

associations fondatrices différentes, ils doivent choisir parmi les caisses de compensation auxquelles ils appartiennent en tant que collaborateurs exerçant une activité lucrative indépendante, la caisse de compensation qui sera compétente pour percevoir les cotisations prélevées lors de chaque paie.

## 2. *Sociétés en nom collectif et sociétés en commandite.*

Aux termes des articles 562 et 602 du code des obligations, ces sociétés peuvent, sous leur raison sociale, acquérir des droits et s'engager juridiquement. Elles peuvent ainsi acquérir la qualité d'employeur. A ce titre, elles sont soumises, d'après la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, à l'obligation de fournir des relevés de compte et de payer des cotisations et elles doivent être affiliées à une caisse de compensation. Comme employeur, elles *appartiennent* selon l'article 64, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants à une *caisse de compensation professionnelle si elles sont elles-mêmes membres d'une association fondatrice*. Autrement elles doivent être affiliées à la caisse cantonale de compensation compétente. Pour la détermination de la caisse à laquelle la société doit être affiliée, il ne faut pas se fonder sur l'appartenance aux caisses des associés, car dès que ceux-ci n'appartiendront plus à la même caisse de compensation, il s'ensuivra des difficultés.

En revanche, l'adhésion d'une société en nom collectif ou en commandite à une association professionnelle présuppose que *tous les associés collaborant en qualité de personnes exerçant une activité lucrative indépendante sont membres de l'association intéressée*. Cependant, les associés exerçant une activité lucrative indépendante ne doivent pas obligatoirement être affiliés à la même caisse de compensation que celle à laquelle appartient la société. Dès qu'ils sont membres de plusieurs associations fondatrices, ils peuvent choisir la caisse de compensation professionnelle avec laquelle ils désirent opérer les règlements de comptes en tant que personnes exerçant une activité lucrative indépendante, conformément à l'article 117, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution. Aux termes du 4<sup>e</sup> alinéa de ce même article, ils ne peuvent cependant être affiliés qu'à *une seule caisse de compensation*, sinon il s'ensuivrait des difficultés. Comme les autorités fiscales communiquent aux caisses de compensation le revenu global provenant d'une activité lucrative indépendante, il peut arriver lors d'affiliation aux caisses contraire aux prescriptions que l'on réclame plusieurs fois les cotisations afférentes à ce revenu à la personne exerçant une activité lucrative indépendante.

# Adaptation des allocations aux militaires aux normes de l'assurance-vieillesse et survivants

A propos de l'ordonnance n° 63 du Département fédéral de l'économie publique.

1. Le délai de referendum s'étant écoulé sans avoir été utilisé, l'arrêté fédéral du 1<sup>er</sup> octobre 1947 concernant l'emploi partiel du fonds pour le paiement d'allocations en cas de perte de salaire et de gain est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1948. Aux termes de cet arrêté, les ressources nécessaires au versement d'allocations pour perte de salaire et de gain et d'allocations aux étudiants durant la période s'étendant du 1<sup>er</sup> janvier 1948 jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi fédérale en la matière, seront fournies par le fonds pour le paiement d'allocations en cas de perte de salaire et de gain institué conformément à l'article premier, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre a de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947, constituant des fonds spéciaux prélevés sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation. Il était dès lors possible de suspendre la perception des contributions pour la période postérieure au 31 décembre 1947. Cette mesure apparaissait particulièrement urgente vu l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1948 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. Elle a été instituée par l'arrêté du Conseil fédéral du 23 décembre 1947. En outre, cet arrêté statue que les caisses de compensation pour militaires seront dissoutes dès qu'elles auront exécuté les tâches qui leur incombaient jusqu'au 31 décembre 1947, et que pour la suite ces tâches seront assumées par les caisses de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants.

Lors de la préparation de cet arrêté et de l'ordonnance n° 61 qui en découle, l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, duquel dépendait alors le soutien des militaires, examina si les dispositions d'organisation et les prescriptions de fond pouvaient être adaptées à l'assurance-vieillesse et survivants. Il se prononça négativement pour les motifs suivantes <sup>1)</sup> :

La solution envisagée ne devrait durer que deux ans au plus, puisque la loi sur les allocations militaires devrait entrer en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 1950. C'est pourquoi on a tenu pour indiqué d'écarter autant que faire se pouvait toute modification pendant ce court laps de temps. Caisses et employeurs sont en effet tous accaparés par les travaux d'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants. Il fallait donc éviter de les charger encore par des modifications des dispositions en vigueur. Mais les objections les plus sérieuses étaient d'ordre juridique. Un examen plus attentif de la question a montré qu'une adaptation complète n'eût été pos-

<sup>1)</sup> Voir Revue, février 1948, page 59, l'article intitulé « Solution de transition afin d'assurer l'aide aux militaires ».

sible qu'en touchant aux arrêtés de base pris par le Conseil fédéral en vertu de ses pouvoirs extraordinaires. Or, l'arrêté fédéral du 6 décembre 1945 restreignant les pouvoirs extraordinaires du Conseil fédéral dispose que celui-ci n'est autorisé à prendre des mesures extraordinaires et limitées dans le temps que lorsque cela est nécessaire pour assurer la sécurité du pays, le maintien de son crédit et de ses intérêts économiques, ainsi que de son ravitaillement en denrées alimentaires, ou lorsque, vu leur urgence, elles ne peuvent être prises par la voie de la législation ordinaire. Comme les conditions pour une telle adaptation ne paraissaient pas réunies, et comme les chambres fédérales et leurs commissions des pouvoirs extraordinaires, ainsi que le Conseil fédéral lui-même, certainement en accord avec l'opinion publique, se montraient très réservés quant à l'approbation de nouveaux arrêtés de pleins pouvoirs, l'office précité arriva à la conclusion qu'il convenait de renoncer à une adaptation. De plus, une adaptation portant uniquement sur les ordonnances d'exécution n'eût été qu'incomplète et par conséquent qu'à moitié satisfaisante. Sans doute n'ignorait-il point qu'il en résulterait certains inconvénients surtout quant au salaire déterminant, en général, et aux taux du salaire en nature, en particulier. On a fait aussi la réflexion qu'il n'y aurait en soi rien de choquant à ce que, d'une part, les cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants soient acquittées sur des taux du salaire en nature plus élevés que pour le calcul des allocations, parce que ces cotisations, prélevées depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1948, sont portées sur le compte individuel de cotisations de chaque assuré et qu'elles tendent ainsi à augmenter le droit à la rente. D'autre part, il n'est en revanche plus payé de contributions au titre des allocations pour perte de salaire ; les taux du salaire en nature qui déterminent ces allocations paraissent donc suffisants puisqu'ils n'étaient pas plus élevés à l'époque où les contributions ont été prélevées. Enfin, les caisses de compensation s'étaient habituées, au cours de plus de sept années, à l'exécution des dispositions en matière d'allocations pour perte de salaire et de gain, de sorte que le plus simple parut être de n'apporter aucune modification dans ce domaine.

2. En vertu de l'ordonnance n° 62, du 20 février 1948, les tâches et les compétences dévolues à l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail, conformément aux dispositions d'exécution en matière d'allocations pour perte de salaire et de gain et d'allocations aux étudiants ont passé, à partir du 1<sup>er</sup> mars 1948, à l'office fédéral des assurances sociales. Immédiatement après cette dernière date, l'office fédéral des assurances sociales soumit la question de l'adaptation à un nouvel examen. Il était en effet apparu au cours des premiers mois de l'année que les inconvénients provenant de l'application simultanée de la législation sur le soutien des militaires et de celle sur l'assurance-vieillesse et survivants étaient assez considérables. C'est ainsi que quelques caisses de compensation avaient calculé les allocations en se fondant sur les dispositions de l'assurance-vieillesse et survivants relatives au salaire déterminant. De leur côté, les employeurs avaient fait de même. La difficulté principale pour les caisses et les employeurs provenait

du fait que dans les deux régimes des notions et des taux étaient utilisés, qui étaient certes analogues, mais non pas identiques. Les caisses et les employeurs étaient souvent dans l'embarras pour décider dans des cas particuliers lesquelles de ces dispositions ils devaient appliquer. En outre, les dispositions sur les allocations pour perte de salaire, relatives au salaire déterminant, s'appliquaient autrefois aussi bien aux contributions qu'aux allocations elles-mêmes ; tandis qu'aujourd'hui les dispositions sur l'assurance-vieillesse et survivants ne s'appliquent pas sans autre au calcul des allocations. Enfin, un certain nombre de nouvelles caisses, avec un personnel nouveau, avaient été fondées, qui n'avaient aucune connaissance du régime des allocations pour perte de salaire et de gain.

Ces circonstances ont amené l'office fédéral des assurances sociales à examiner tous les points où une adaptation se montrerait nécessaire. Il est alors apparu que l'adaptation porterait sur environ quarante questions différentes, mais à cette occasion on convint qu'il fallait éviter le plus possible de toucher aux arrêtés du Conseil fédéral, et ceci pour les mêmes raisons qu'avaient invoquées l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail. Quant aux dispositions d'exécution, il ne fallait les modifier que lorsque cela avait une importance pratique considérable. C'est ainsi qu'il fallait porter une attention particulière au fait que les modifications envisagées pourraient avoir pour effet de préjuger la solution qui serait donnée à ces questions dans le régime définitif du soutien des militaires. Cela, il fallait l'éviter le plus possible. Ajoutons que dans les premiers mois de l'année 1948 diverses requêtes avaient été adressées à l'office fédéral des assurances sociales demandant une adaptation rapide des dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain à celles de l'assurance-vieillesse et survivants. On y faisait valoir principalement que les allocations pour perte de salaire et les cotisations de l'assurance n'ayant pas pour base de calcul le même salaire déterminant, il en résulterait une inégalité de traitement des citoyens.

Après avoir établi quelles dispositions il convenait de modifier, l'office fédéral des assurances sociales a soumis ces questions ainsi qu'un projet d'ordonnance d'abord à une commission spéciale formée de gérants de caisses de compensation et ensuite à deux conférences réunissant les représentants des associations économiques, d'une part, et des départements cantonaux chargés de l'application de l'assurance-vieillesse et survivants, d'autre part. Les participants à ces diverses conférences ont unanimement approuvé la nécessité d'une certaine adaptation et se déclarèrent d'accord dans ses grandes lignes avec le projet d'ordonnance qui leur était soumis. Mais chacun a expressément réservé son opinion quant à la solution qui sera donnée à ces mêmes questions dans le régime définitif. Quant au contenu de l'ordonnance n° 63, nous renvoyons à la circulaire qui a été adressée aux caisses de compensation. En revanche, il nous paraît indiqué de revenir ici sur quelques-uns des problèmes qui ont été soulevés au cours de la préparation de cette ordonnance.

3. a) Tout d'abord on s'est efforcé de ne préjuger en rien la réglementation définitive et l'on y est parvenu pour l'essentiel. Là où l'on n'a pu l'éviter, et c'est le cas principalement pour les taux des salaires en nature, on peut supposer que la loi à venir prévoira certainement des taux différents de ceux du régime des allocations pour perte de salaire, de sorte que les taux admis uniquement pour cette période de deux ans ne pourraient constituer des droits acquis. En outre, l'ordonnance n° 63 ne prévoit que des solutions qui seront également contenues dans la loi sur les allocations aux militaires puisque celles-ci devront s'apparenter étroitement aux normes de l'assurance-vieillesse et survivants. L'adaptation la plus essentielle se trouve dans la nouvelle rédaction de l'article 14 des instructions obligatoires. Cette nouvelle disposition peut être considérée comme disposition générale sous réserve d'exceptions. Le nouvel article 14 des instructions obligatoires signifie que dorénavant, dans les deux domaines, le salaire déterminant est en principe le même. Les différences n'étaient jusqu'ici pas très grandes mais assez cependant pour causer des difficultés aux caisses et aux employeurs. Il s'agit notamment des allocations familiales. Dans le régime des allocations pour perte de salaire, les allocations familiales étaient comprises dans le salaire de base ; tandis que l'article 7, lettre b, du règlement d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants dispose que les allocations familiales payées par des caisses en vertu d'une loi cantonale n'appartiennent pas au salaire déterminant les cotisations. La nouvelle teneur de l'article 14, dont il est question ci-dessus, a pour effet d'exclure ces allocations familiales du calcul des allocations pour perte de salaire. Mais il y a des caisses d'allocations familiales qui cessent leurs versements pendant le service militaire. Il en résulte que les pères de nombreux enfants subissent une perte importante et d'autant plus grande que ces prestations sont plus élevées par rapport à leur salaire proprement dit. Mais, du moment qu'il avait été demandé avec insistance que l'obligation de verser des cotisations au titre de l'assurance-vieillesse et survivants ne porte pas sur les prestations de certaines caisses d'allocations familiales et que cette requête a été finalement admise, on ne pouvait plus, pour le calcul des allocations pour perte de salaire, faire à nouveau une exception en sens contraire.

b) La situation des membres coactifs dans l'agriculture a soulevé un problème particulièrement important. On sait que dans le régime des allocations pour perte de gain ils sont considérés comme personnes de condition indépendante et que dans l'assurance-vieillesse et survivants ils sont considérés comme salariés. Une adaptation complète sur ce point nécessitait une modification de l'article 3 de l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juin 1940. Aussi l'on s'est contenté d'une adaptation partielle en ce sens que les membres coactifs de la famille continuent d'être traités comme des personnes de condition indépendante, mais en nombre plus restreint. Conformément aux dispositions sur les allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, seuls les fils, petits-fils, père ou grand-père de l'exploitant sont réputés membres coactifs de la famille. En revanche,

tous les autres parents sont, comme dans l'assurance-vieillesse et survivants, traités comme salariés. De la sorte, la définition du membre coactif de la famille se trouve être la même au moins dans le régime des allocations pour perte de gain et dans celui des allocations agricoles.

c) En adoptant pour les allocations aux militaires les taux des salaires en nature de l'assurance-vieillesse et survivants, il fallait tenir compte du fait que les allocations versées aux militaires qui avaient un salaire en nature subiraient une augmentation indésirable. Jusqu'ici déjà, il était possible que les allocations de ces militaires soient plus élevées que le montant de leur salaire en espèces. Attendu que l'adaptation des taux revient pratiquement à une augmentation, qui est encore accentuée par la prise en considération des taux fixés dans les conventions collectives de travail, on peut prévoir que les cas seront encore plus nombreux où l'allocation dépassera le salaire en espèces. En principe, cette conséquence ne peut pas être regardée comme satisfaisante, mais on doit se dire que ces cas n'apparaîtront que chez les militaires qui ont un grand nombre d'enfants. Il n'eût donc pas été souhaitable de réduire à 100 pour cent du salaire en espèces précisément l'allocation de ces militaires, sans compter qu'il en serait résulté pour eux une diminution par rapport à leur situation actuelle. En outre, la réduction n'aurait pas été justifiée dans les cas où l'employeur verse le salaire en espèces complet, subvient à l'entretien de la famille du militaire pendant son service et a droit de ce fait à l'allocation non réduite. Enfin, du point de vue juridique, la limitation de l'allocation à 100 pour cent du salaire en espèces n'est pas soutenable, dès lors que l'article 3, 5<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral du 20 décembre 1939 ne prévoit la limitation de l'allocation qu'à 90 pour cent du salaire total. Il ne serait donc pas admissible de prévoir une deuxième limitation dans une ordonnance du département. Ajoutons que dans les circonstances actuelles, il n'y a que peu de pères de famille nombreuse qui soient appelés à faire du service ; les cas en question seront donc rares. Mais on était en général de l'opinion que cette question devra faire l'objet encore d'un examen approfondi lors de l'élaboration de la loi sur les allocations aux militaires.

d) On voulait encore procéder à une adaptation quant à la personne de l'exploitant. Il s'agissait d'identifier la personne de l'exploitant conformément aux articles 8 et 10 bis, de l'ordonnance d'exécution de l'arrêté sur le régime des allocations pour perte de gain (OEG), d'une part, et la personne tenue de payer les cotisations conformément à l'article 20 du règlement d'exécution, d'autre part. Cette identification existe déjà en grande partie, puisque dans les deux domaines, c'est le propriétaire, le fermier ou l'usufruitier. Mais les dispositions d'exécution du régime pour perte de gain précitées disposent qu'un membre de la famille de l'exploitant peut être désigné à sa place. Cette possibilité devrait être maintenue encore, en particulier dans l'agriculture, où le secours d'exploitation est le double de l'allocation du membre coactif célibataire de la famille. On ne saurait donc refu-

ser l'allocation pour exploitant à un fils qui dirige l'exploitation à la place de son père âgé. Il en va de même dans les cas où c'est la mère du militaire qui est propriétaire de l'exploitation agricole et qui est ainsi tenue de payer les cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants ; c'est le fils qui dirige en fait l'exploitation, et par conséquent, en cas de service militaire, c'est lui qui supporterait la perte de gain. C'est pourquoi on a maintenu la possibilité de désigner comme exploitant un membre coactif de la famille, mais en la limitant aux fils et seulement pour certains cas bien déterminés.

## La presse et la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants

### I.

#### « Une rigueur excessive de l'assurance-vieillesse et survivants. »

Les personnes qui ont payé des cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants, ne serait-ce que durant une année, ont droit à une rente ordinaire ; celles en revanche qui n'ont pas payé de cotisations, ou qui en ont payé pendant moins d'une année seulement, ne peuvent prétendre à une rente transitoire qu'en cas de besoin. Cette réglementation paraît incompréhensible à beaucoup, ainsi qu'en témoigne en particulier une lettre adressée à la « Neue Zürcher Zeitung » (« Eine grosse Härte bei der AHV », n° 588 du 18 mars 1948). L'auteur de cette lettre traite la réglementation adoptée d'« injustice criante », et affirme qu'elle ne correspond ni à la volonté du peuple et de ses représentants ni aux intentions des partisans de l'assurance-vieillesse et survivants. Il propose alors de permettre à ceux qui ont actuellement plus de 65 ans et exercent une activité lucrative, de payer leurs cotisations de 2 pour cent dès le 1<sup>er</sup> janvier 1948 également et de leur garantir en contre-partie les mêmes droits qu'aux personnes âgées de 64 ans en ce moment, « car tant qu'ils sont cotisants et non bénéficiaires de rente, ils ne représentent aucune charge pour l'assurance ».

Dans le n° 780 de la « Neue Zürcher Zeitung » du 13 avril 1948, un correspondant qui signe A. L. réfute ces assertions de manière fort judicieuse :

« Une œuvre comme l'assurance-vieillesse et survivants, qui exige des moyens financiers atteignant plusieurs milliards de francs, serait irréalisable sans solution transitoire. Il paraissait d'autre part adéquat de fixer à l'âge de 65 ans la limite entre la génération participant à l'assurance-vieillesse et survivants et la génération transitoire, à laquelle est applicable l'aide aux vieillards et aux survivants introduite dès le 1<sup>er</sup> janvier 1946 déjà par la voie des pleins pouvoirs. L'assurance-vieillesse et survivants proprement dite a donc été réservée à toutes les personnes nées le 1<sup>er</sup> juillet 1883 et plus tard, les personnes nées antérieurement étant mises au bénéfice de rentes de besoin dépendant de leurs conditions de revenu et de fortune.

Toute délimitation de ce genre entraîne des différences de traitement, qui peuvent être ressenties comme des injustices. Mais de telles différences sont

inévitables. Ainsi un homme marié et domicilié en ville, né le 30 juin 1883, ne recevra une rente de vieillesse pour couple de 1200 francs, pour lui-même et pour sa femme, que si son revenu — y compris une part équitable de sa fortune — ne dépasse pas 3200 francs par an\*). Il est dispensé de l'obligation de payer des cotisations. Celui qui est né un jour plus tard, soit le 1<sup>er</sup> juillet 1883, doit en revanche payer encore en 1948 des cotisations de 2 ou 4 pour cent de son revenu, et recevra, en contre-partie, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1949 une rente correspondant à ces cotisations, quels que soient alors son revenu et sa fortune. (Les rentes de 660 et 1056 francs mentionnées par A. D. correspondent à un salaire annuel de 1500 francs ; si le salaire était de 7500 francs ou davantage, les rentes s'élèveraient même à 788 et 1260 francs respectivement.)

On pourrait encore énumérer toute une série d'« injustices criantes », provoquées par cette discrimination entre l'assurance proprement dite et la solution transitoire. Si, par exemple, un père de famille décède le 30 novembre 1948, ses survivants n'auront droit à des rentes que si le revenu de la femme (en région urbaine) ne dépasse pas 2000 francs, plus 600 francs pour chaque orphelin. Mais s'il meurt le 1<sup>er</sup> décembre 1948 ou ultérieurement, la femme et les enfants auront un droit absolu à des rentes de veuve et d'orphelins, même si une caisse de pension leur verse par ailleurs des rentes sensiblement plus élevées ou si le défunt leur a laissé une fortune considérable.

L'auteur de la lettre propose de permettre à toutes les personnes âgées de plus de 65 ans et qui exercent une activité lucrative, de payer des cotisations, et de leur accorder en contre-partie un droit absolu à la rente dès la cessation de cette activité. Mais cela ne ferait que rendre moins claire la délimitation indispensable entre les générations. Nombre de personnes de plus de 65 ans, qui n'exercent actuellement aucune activité lucrative, pourraient être incitées à reprendre un emploi pour une année. Cela en vaudrait en effet la peine : si elles gagnaient par exemple 4000 francs par an, elles devraient payer 2 pour cent de cette somme ; ce qui, ajouté aux 2 pour cent de l'employeur, donnerait un total de 160 francs. Or, avec ces 160 francs — si elles cessent à nouveau toute activité lucrative au bout d'une année — elles se seraient acquis leur vie durant une rente de vieillesse pour couple de 1238 francs ou une rente de vieillesse simple de 774 francs, soit une rente dont la valeur en capital serait de 8000 à 13 000 francs.

Cet exemple numérique montre que cette proposition, loin de n'apporter « aucune charge » comme le suppose l'auteur de la lettre, modifierait au contraire l'ensemble des bases financières de l'assurance-vieillesse et survivants, en entraînant des dépenses supplémentaires se chiffrant à un bon nombre de millions de francs.

En outre, une telle solution ne permettrait aucunement d'éliminer de manière générale les « rigueurs » résultant des dispositions transitoires, mais ne ferait que déplacer légèrement la limite entre générations. L'« injustice criante » que l'auteur de la lettre ressent en comparant la situation des personnes âgées de 65 ans et celle des personnes âgées de 64 ans, réapparaîtrait de manière absolument identique entre les personnes de plus de 65 ans qui exercent encore une activité lucrative et celles qui ne peuvent plus exercer aucun métier quelconque. »

\*) Note de l'Office fédéral des assurances sociales : Cette phrase est formulée de manière inexacte. N'ont droit à une rente de vieillesse pour couple de 1200 francs que les couples dont le revenu, y compris une part équitable de la fortune, ne dépasse pas 2000 francs par an. La rente est réduite si le revenu est supérieur à 2000 francs et elle tombe dès qu'il atteint 3200 francs ou davantage.

## « Est juste, ce qui est utile à l'Etat. »

Sous le titre « Recht ist, was dem Staate nützt », a paru dans le n° 32 du « Zürcher Bauer », du 16 avril 1948, un article relatif à l'obligation, pour les ouvriers saisonniers en Suisse, de payer des cotisations. Nous reproduisons ici cet article, légèrement abrégé :

« Est juste, ce qui est utile au peuple suisse, est-on involontairement tenté de s'écrier en apprenant que les ouvriers saisonniers italiens, ces ouvriers qui, comme chacun le sait, sont à la disposition de notre agriculture uniquement grâce à des circonstances exceptionnelles et passagères, doivent désormais payer des cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants. On nous explique bien que ces ouvriers, après avoir payé des cotisations pendant cinq ans \*), auront droit dans leurs vieux jours à une rente de notre assurance-vieillesse et survivants. Mais on ne saurait imaginer comment nos fonctionnaires de l'assurance-vieillesse et survivants pourront rechercher l'un de ces hommes, dans un pays étranger et dans 30 ou 40 ans peut-être ! On ne sait guère davantage, pour partir du point de vue opposé, comment cet ouvrier, une fois âgé, ferait valoir ses droits auprès de l'assurance-vieillesse et survivants. Suivons plutôt le droit chemin et ne prêtons pas la main à un tel début ! C'est là qu'est la solution suisse du problème. Des ouvriers qui n'obtiennent que de brèves autorisations de séjour, des autorisations qui ne peuvent même pas être renouvelées pour la même année, n'entrent pas en ligne de compte pour l'assurance-vieillesse et survivants. On ne doit donc pas non plus les obliger à payer des cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants, car ces cotisations perdent ainsi le caractère de primes d'assurance et deviennent un *impôt spécial*.

On objectera peut-être qu'il serait impossible, à l'égard des ouvriers suisses, de retenir à ces derniers 2 pour cent de leur salaire, alors qu'on ne les retiendrait pas aux ouvriers saisonniers. Cet argument paraît avoir un certain poids à première vue. Mais à l'examen, il se révèle dénué de valeur. Ainsi que nous l'avons relevé, l'ouvrier saisonnier ne paie pas des cotisations pour lui-même, comme son collègue suisse, car ses cotisations sont pratiquement perdues pour lui. Dès lors disparaît également l'idée d'assurance et il faut se poser la question : l'ouvrier saisonnier étranger est-il là pour l'assurance-vieillesse et survivants ou l'assurance-vieillesse et survivants est-elle là pour lui ?

En tant que citoyen suisse, on peut en toute conscience répondre non à cette question, sous l'une comme sous l'autre forme. On renoncera donc volontiers à une telle méthode de financement.

Mais le problème a aussi un aspect psychologique. L'ouvrier italien, qui doit bien assez souvent déjà laisser une famille à la maison et ne fait vraisemblablement pas ce sacrifice par pur esprit d'aventure, se fait une idée de sa situation financière sur la base du contrat de travail qu'il a en poche. Mais s'il n'y trouve pas son compte ensuite des divers impôts, taxes et assurances, il aura — s'il est un brave homme — un sentiment de déception. S'il est un

\*) Note de l'Office fédéral des assurances sociales : Aux termes de l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 20 décembre 1946 le délai d'attente est non pas de 5 ans, mais de 10 ans ; il peut toutefois être abrégé par convention internationale. Une convention en ce sens n'existe pas encore avec l'Italie pour le moment.

peu moins modeste, il saisira la première occasion qui se présentera pour récupérer cette perte de gain. Dans le premier cas, un bon patron l'aidera à surmonter sa déception. Mais dans les deux cas l'employeur sera finalement la victime de cette mesure ratée. Or, il ne faut pas oublier que pour un salaire en espèces de 150 francs, la cotisation à l'assurance-vieillesse et survivants s'élève, dans le cas cité, à 10 fr. 80 par mois. Voilà pourquoi nous croyons indispensable que nos organisations s'opposent à ce qu'une telle pratique s'implane. »

Cet exposé appelle les quelques constatations suivantes :

1. L'obligation, pour les ouvriers saisonniers, de payer des cotisations découle de l'article premier, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b, de la loi du 20 décembre 1946, selon lequel toutes les personnes physiques qui exercent en Suisse une activité lucrative sont assurées et par conséquent tenues à payer des cotisations. L'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre c, de la loi précitée, prévoit une exception à cette règle uniquement pour les personnes n'exerçant en Suisse une activité lucrative que pour une période relativement courte. Dans l'article 2, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre d, du règlement d'exécution le Conseil fédéral a fixé à trois semaines, pour les ouvriers saisonniers, cette « période relativement courte ». Tous les ouvriers saisonniers qui travaillent en Suisse plus de trois semaines doivent donc, de par la loi, payer des cotisations. Contrairement à l'avis exprimé dans l'article ci-dessus, il ne s'agit ainsi pas d'une pratique, mais d'une réglementation légale.

2. Le problème de l'obligation, pour les ouvriers saisonniers, de payer des cotisations a été étudié attentivement au cours des travaux préparatoires de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Le message du Conseil fédéral du 24 mai 1946 relevait à ce propos : « L'application de l'assurance aux ouvriers saisonniers soulève des difficultés. Ces dernières années, leur nombre était insignifiant. De 42 679 en 1932, il est tombé à 12 522 en 1939 et à 720 en 1944. En période de pénurie de main-d'œuvre, nous devons de nouveau recourir aux ouvriers saisonniers étrangers. Il s'agit en tout cas d'empêcher que s'exerce une pression sur les salaires et que la main-d'œuvre étrangère nuise à la nôtre. C'est pourquoi il nous paraît nécessaire de soumettre les ouvriers saisonniers à l'assurance obligatoire, afin qu'eux-mêmes et leurs employeurs soient tenus de payer des cotisations. Vu le délai d'attente applicable aux étrangers (dix années de cotisations), il sera d'ailleurs bien rare que ceux-ci arrivent à bénéficier d'une rente. » Au sein de la commission du Conseil national, l'assujettissement des ouvriers saisonniers étrangers a été expressément désignée comme une nécessité, et lors des délibérations du Conseil national, le rapporteur de la commission, M. Bratschi, a déclaré : « Si les ouvriers saisonniers étrangers sont soumis à l'assurance, c'est avant tout parce que les employeurs occupant ces étrangers seraient sinon plus favorisés, en ce qui concerne les cotisations, que les employeurs ayant à leur service de la main-d'œuvre suisse. » La disposition en cause a ensuite été adoptée sans discussion par les deux chambres. Lors de l'élaboration du règlement d'exécution, certains milieux ont proposé, en applica-

tion de l'article 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre c, de la loi fédérale, d'adopter une disposition aux termes de laquelle les ouvriers saisonniers étrangers ne seraient assurés et tenus à payer des cotisations que s'ils exerçaient en Suisse une activité lucrative pour une période relativement longue. Des délais de quatre semaines, trois mois, six mois et neuf mois ont notamment été mentionnés. D'autres milieux en revanche ont déclaré nettement qu'exempter de l'assurance des ouvriers saisonniers étrangers séjournant en Suisse plus de trois semaines serait contraire à l'article 1<sup>er</sup> de la loi et favoriserait la main-d'œuvre étrangère. Le Conseil fédéral a donc décidé de s'en tenir au délai de trois semaines.

3. Les ouvriers saisonniers étrangers qui sont déjà affiliés à une institution officielle étrangère d'assurance-vieillesse et survivants peuvent être exemptés de l'assurance suisse, sur demande, si l'assujettissement à cette dernière constituait pour eux un cumul de charges trop lourdes (article 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, LAVS). Pour savoir si cette condition est réalisée par les ouvriers saisonniers séjournant actuellement en Suisse, chaque cas doit être examiné individuellement.

4. Il faut relever enfin que, selon la plupart des législations étrangères en matière d'assurances sociales, les ressortissants suisses qui travaillent à l'étranger, même pour de brèves périodes, sont également tenus de payer des cotisations. Il est vrai que le nombre des ouvriers saisonniers suisses à l'étranger est minime, comparé à celui des ouvriers saisonniers étrangers en Suisse. Mais il faut pourtant veiller, en principe, à ne pas accorder aux ressortissants étrangers séjournant dans notre pays un traitement différent de celui qui est réservé à l'étranger aux Suisses qui y résident.

## Petites informations

### La législation cantonale dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants.

Jusqu'au 15 avril 1948, le Conseil fédéral ou le département fédéral de l'économie publique ont adopté les *arrêtés cantonaux définitifs suivants, en matière d'assurance-vieillesse et survivants* :

#### Cantons

Zurich . . . . .	LI*) du 28. 11. 47. Règlement du 22. 12. 47. RP **) du 16. 2. 48.
Schwytz . . . . .	LI du 16. 9. 47. Règlement d'exécution du 23. 1. 48. RP du 1. 3. 48.
Zoug . . . . .	LI du 29. 12. 47. Règlement d'exécution du 2. 3. 48.

\*) LI = Loi d'introduction à la loi fédérale sur l'AVS.

\*\*) RP = Règlement de procédure de la commission cantonale de recours pour l'AVS.

<i>Fribourg</i> . . . . .	LI du 2. 12. 47.
<i>Appenzell (Rhodes extérieures)</i> . . .	LI du 27. 11. 47. Règlement de caisse du 6. 1. 48.
<i>Appenzell (Rhodes intérieures)</i> . . .	LI du 27. 11. 47.
<i>St-Gall</i> . . . . .	LI du 22. 1. 48.
<i>Grisons</i> . . . . .	LI du 26. 11. 47. RP du 23. 1. 48.
<i>Argovie</i> . . . . .	LI du 6. 12. 47.
<i>Thurgovie</i> . . . . .	LI du 6. 12. 47. Règlement d'exécution du 26. 2. 48. RP du 26. 2. 48.
<i>Tessin</i> . . . . .	LI du 28. 1. 48. RP du 27. 2. 48.
<i>Neuchâtel</i> . . . . .	LI du 18. 11. 47. RP du 13. 2. 48.
<i>Genève</i> . . . . .	LI du 13. 12. 47.

Les arrêtés des gouvernements de tous les autres cantons ne sont que provisoires. Aux termes de l'article 8, 4<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral du 28 juillet 1947 concernant les mesures à prendre en vue de l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, toutes les dispositions cantonales d'exécution et d'adaptation à prendre en vertu de la loi fédérale doivent être présentées dans leur forme définitive jusqu'au 31 octobre 1948 à l'office fédéral des assurances sociales, à l'intention du Conseil fédéral.

### **Les organisations internationales mises au bénéfice du non-assujettissement à l'assurance.**

Les organisations internationales qui bénéficient, tant elles-mêmes que leur personnel de nationalité étrangère, de l'exemption à l'assujettissement à la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants ne sont pas énumérées de manière limitative par le règlement d'exécution (articles premier, lettre e, et 33, lettre d). Celui-ci prévoit en effet, après avoir cité l'Organisation des Nations Unies, l'Organisation Internationale du Travail, les bureaux des unions internationales, que d'autres organisations internationales et leur personnel étranger pourront encore être mises au bénéfice des dispositions en question. La désignation de ces organisations doit avoir lieu par le département fédéral de l'économie publique d'entente avec le département politique. Or, jusqu'à ce jour, l'énumération figurant aux articles premier, lettre e, et 33, lettre d, a été complétée par

1. La commission intérimaire de l'Organisation mondiale de la Santé, à Genève.
2. La commission préparatoire de l'Organisation internationale pour les réfugiés, à Genève.
3. Le Bureau international d'éducation, à Genève.
4. L'Organisation météorologique internationale, à Lausanne.

### Question Zeller.

M. Zeller, conseiller national, a posé au Conseil fédéral, le 9 mars 1948, la question suivante :

Le 6 juillet 1947, le peuple suisse a adopté à une imposante majorité la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, qui donne aux personnes remplissant les conditions requises un droit formel à la rente. Les citoyens suisses âgés de 65 ans ou plus et qui, en raison de leur âge, n'ont pas à payer pendant au moins une année les cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants, c'est-à-dire les bénéficiaires de rente transitoire, sont tenus à s'annoncer par écrit et à donner des renseignements détaillés, pour faire valoir leur droit ; beaucoup ont trouvé cette formalité humiliante. L'assurance-vieillesse et survivants n'est-elle pas tenue à payer les rentes transitoires aussi aux citoyens suisses qui pour ce motif ne s'annoncent pas, s'ils remplissent les conditions légales (minimum d'existence non atteint) et sont connus des organes locaux du fisc ?

Le Conseil fédéral a répondu à cette question le 13 avril 1948 comme il suit :

Les rentes transitoires ne sont accordées que si le revenu n'atteint pas les limites fixées à l'article 42 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946, et si en outre les conditions personnelles requises pour avoir droit à la rente sont remplies. Le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants a révélé d'une part que les dossiers du fisc ne permettaient pas toujours de connaître la situation matérielle des bénéficiaires de rente transitoire, ceux-ci n'étant fréquemment pas assujettis à l'impôt dans certains cantons, d'autre part que la diversité des lois cantonales en matière fiscale empêchait de déterminer le droit à la rente sur la base des seuls dossiers du fisc. Ces dossiers ne fournissent notamment aucune indication ou que des indications incomplètes sur les conditions personnelles déterminant le droit à la rente. En outre, les contribuables ne sont taxés, en règle générale, que tous les deux ans, alors que pour déterminer le droit à la rente, il faut examiner la situation matérielle en principe chaque année et les conditions personnelles en permanence. Charger les autorités fiscales d'annoncer les cas où le droit à la rente est donné, ou les caisses de compensation d'examiner tous les dossiers du fisc, ne rendraient donc pas superflue l'inscription personnelle prévue par l'article 69 du règlement d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 31 octobre 1947, inscription sans laquelle les caisses de compensation ne sont pas autorisées à servir des rentes. Il serait donc inopportun de supprimer l'obligation de s'annoncer telle que la prévoit le règlement d'exécution ; cette obligation n'a d'ailleurs aucun caractère humiliant.

### Aide complémentaire en faveur des vieillards et des survivants.

Conformément à l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation, 140 millions de francs ont été attribués à l'assurance-vieillesse et survivants. L'intention prévalut dès le début d'employer ces fonds pour compléter, dans les cas trop rigoureux, les rentes de l'assurance-vieillesse et survivants, en particulier les rentes transitoires. L'office fédéral des assurances sociales prépare actuellement un projet d'arrêté fédéral relatif à l'emploi des 140 millions de francs précités ; ce projet

doit être soumis aux chambres fédérales encore dans le courant de cette année. En élaborant ce projet, on veillera à tenir compte de façon appropriée de certaines situations pénibles provenant de différences entre la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et le régime transitoire, ainsi que de l'existence simultanée des rentes transitoires et des rentes ordinaires partielles. En outre, une subvention prélevée sur les sommes disponibles sera accordée aux fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse, subside qui leur permettra de continuer à s'occuper de certains cas particuliers et de leur venir en aide individuellement. De cette manière, il pourra être fait abstraction de l'octroi d'une subvention fédérale aux deux fondations en cause, telle qu'elle est prévue à l'article 98 de la loi du 20 décembre 1946.

### Conférence des caisses cantonales de compensation.

A Chexbres, les 2 et 3 avril 1948, une conférence des caisses cantonales de compensation s'est réunie sous la direction du président de la commission M. Baur, de Berne. Des représentants de l'office fédéral des assurances sociales et de la centrale de compensation participèrent à ces entretiens. Les gérants cantonaux furent informés de manière approfondie sur les problèmes actuels de l'assurance-vieillesse et du soutien des militaires, ainsi que sur les mesures d'application actuellement à l'étude. Il résulta des questions posées aux caisses que presque sans exception, elles avaient achevé à fin mars 1948 leur organisation définitive, établi les certificats d'assurance de tous les assurés annoncés à temps et déterminé à nouveau la majeure partie des rentes transitoires. De l'avis unanime, la perception des cotisations constituera la principale tâche des caisses cantonales ces prochains mois et elle doit être accélérée par tous les moyens.

Une large discussion fournit l'occasion d'aborder des questions d'exécution que l'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants soulève maintenant continuellement.

Le samedi après-midi, les participants à la conférence se rendirent au Dézaley où ils étaient conviés par la ville de Lausanne.

### Commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants.

La commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants a siégé le 22 avril 1948 à Berne, sous la direction de son président, M. Saxer, Directeur, pour prendre position à l'égard d'un projet d'ordonnance relative à l'assurance facultative des ressortissants suisses résidant à l'étranger, élaboré par l'office fédéral des assurances sociales d'entente avec les autres services fédéraux intéressés. Ce projet qui avait été discuté au préalable à deux séances de la sous-commission présidée par M. Picot, président du Conseil national, et amélioré sur un point important, fut approuvé par la commission. Nous aurons l'occasion, dans le prochain numéro de la Revue, d'exposer plus longuement les principaux points de cette ordonnance.

### L'emploi des timbres de cotisations.

La section de l'assurance-vieillesse et survivants a invité le 14 avril 1948 les chefs de différentes caisses de compensation à participer à un échange d'informations relatives au paiement des cotisations au moyen des timbres spéciaux, prévus à l'article 145 du règlement d'exécution du 31 octobre 1947 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. Il résulte de cet échange de vues que l'on a pu constater certains excès dans ce domaine,

excès auxquels il importe de remédier dès le début. De l'avis unanime des participants, il conviendrait d'user plutôt avec réserve de la faculté de régler les cotisations au moyen de timbres, si l'on veut éviter des abus et d'autres inconvénients. L'office fédéral des assurances sociales prépare donc actuellement de nouvelles instructions relatives au paiement des cotisations à l'aide de timbres.

**Commission mixte pour la collaboration entre les organes chargés  
de l'assurance-vieillesse et survivants et les autorités de taxation  
en matière d'impôts de défense nationale.**

La commission mixte précitée a tenu sa troisième séance les 15 et 16 avril 1948 afin de se prononcer sur les projets de circulaires destinées aux autorités fiscales cantonales (circulaires concernant la présentation des communications aux caisses de compensation relatives au revenu provenant de l'exercice d'une activité indépendante) et aux caisses de compensation (circulaire concernant la réduction et la remise des cotisations, ainsi qu'à titre d'information sur la réglementation de la procédure de communication dans les différents cantons). Par ailleurs, la commission discuta de façon approfondie de la collaboration des autorités fiscales dans la procédure de recours. Pour terminer, la question de la communication du revenu et de la fortune des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative, ainsi que différents problèmes d'application firent l'objet d'un débat. Les discussions aboutirent presque sur chaque point à un accord parfait entre les représentants des autorités fiscales cantonales et des caisses de compensation. Les entretiens montrèrent de nouveau la bonne volonté qui règne de toutes parts pour résoudre sans de trop grandes difficultés les problèmes inhérents à la détermination du revenu procuré par l'exercice d'une activité lucrative indépendante.

**Bibliographie relative à l'assurance-vieillesse et survivants.**

*Betrachtungen zum Beitrags- und Rentensystem der AHV*, par M. H.-F. Moser. Schweiz. Versicherungszeitschrift, 15<sup>e</sup> année 1948, n<sup>o</sup> 11 et 12, pages 322 à 331 et 353 à 358.

*L'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants et les institutions de prévoyance*. Circulaire de l'association intercantonale pour la prévoyance en faveur du personnel. Berne 1947, 23 pages.

*L'assurance-vieillesse fédérale et les caisses de retraite*. Conférence donnée par M. Marc Haldy, secrétaire général des sociétés d'assurance « La Suisse », Lausanne.

Union des villes suisses, Zurich 1947, 20 pages.

*Die städtischen Pensionskassen und die AHV*. Conférence donnée par M. Ernst Kaiser, chef de la section mathématique et statistique de l'office fédéral des assurances sociales.

Union des villes suisses, Zurich 1948, 35 pages.

*Ueber das materiellrechtliche Verhältnis zwischen betrieblichen Personalfürsorge und AHV*, par M. Anatol Schmid. Schweiz. Juristenzeitung 44, 1948, n<sup>o</sup> 8, pages 113 à 116.

*L'assicurazione vecchiaia e superstiti nella Svizzera*, par M. Bruno Martignoni.

Previdenza sociale, Rome, 4<sup>e</sup> année, n<sup>o</sup> 1, janvier et février 1948.



# Revue à l'intention des caisses de compensation

N° 6  
Juin 1948

**Rédaction :** Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, Berne, tél. n° 61.2858.

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

**Prix d'abonnement :** 12 francs par an ; le numéro : 1 fr. 20 ; le numéro double : 2 fr. 40.  
Paraît chaque mois.

## SOMMAIRE :

L'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants facultative (p. 197). — Les associations d'employés ou d'ouvriers et le droit de participer à l'administration des caisses de compensation professionnelles (p. 203). — A propos de la création des caisses de compensation professionnelles (p. 206). — L'évaluation du nombre des bénéficiaires de rente de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 211). — De la restitution des rentes sociales (p. 216). — Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1947 et relatif à l'assurance-vieillesse et survivants (p. 221). — Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 224). — Décisions des autorités de recours (p. 228). — Petites informations (p. 232).

## L'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants facultative

L'article 2 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946, prévoit que les ressortissants suisses résidant à l'étranger, qui ne sont pas obligatoirement assurés, peuvent adhérer à l'assurance facultative qui leur est réservée, pour autant qu'ils n'aient pas encore accompli leur trentième année. Le même droit appartient aux Suisses domiciliés à l'étranger qui sont nés en 1917 et antérieurement ; en revanche, ceux qui ont dépassé, au 1<sup>er</sup> janvier 1948, l'âge de 65 ans, ne peuvent plus s'assurer.

La mise en œuvre de cette assurance facultative s'est heurtée à de nombreuses difficultés, dues surtout au fait que nos compatriotes à l'étranger vivent dans des conditions extrêmement diverses. La complexité des problèmes qui se sont posés s'est révélée dans toute son ampleur lors de l'élaboration du règlement d'exécution du 31 octobre 1947 et l'office fédéral des assurances sociales s'est vu alors contraint d'élaborer une ordonnance particulière à l'assurance facultative (cf. art. 113 du règlement d'exécution du 31 octobre 1947). *L'ordonnance concernant l'assurance-vieillesse et survivants facultative des ressortissants suisses résidant à l'étranger* (appelée ci-après « ordonnance ») a été soumise au Conseil fédéral et adoptée par ce dernier le 14 mai 1948.

Les caisses de compensation cantonales et professionnelles n'auront pas à s'occuper de l'application de l'assurance-vieillesse et survivants facultative. En effet, ce domaine est réservé à une caisse spéciale, dont la création fait précisément l'objet des articles 2 et 3 de l'ordonnance dont il est ques-

tion ici. Nous pensons toutefois intéresser les caisses de compensation en leur présentant ci-dessous les grandes lignes de l'ordonnance du 14 mai 1948, d'autant plus qu'elles seront certainement, une fois ou l'autre, appelées à fournir des renseignements au sujet de l'assurance facultative.

\* \* \*

L'article premier de l'ordonnance fixe le champ d'application de l'assurance facultative. Celui-ci s'étend *aux ressortissants suisses qui ont leur domicile à l'étranger et qui sont régulièrement immatriculés* auprès de la représentation consulaire dans l'arrondissement de laquelle ils résident. On peut se demander s'il n'y a pas là une restriction abusive de l'article 2 de la loi du 20 décembre 1946, qui ne prévoit pas la condition de l'inscription au registre consulaire. En fait, il s'agit là d'une simple mesure d'ordre qui se justifie entièrement par le seul fait qu'il ne serait guère admissible qu'un ressortissant suisse puisse bénéficier d'une œuvre de solidarité nationale comme l'assurance-vieillesse et survivants sans avoir prouvé, en s'annonçant à l'autorité consulaire dont il dépend, qu'il désire remplir les obligations légales qui lui incombent en tant que citoyen suisse. Cette disposition est particulièrement opportune pour les personnes ayant la double nationalité suisse et étrangère, qui témoignent, en s'immatriculant, de leur attachement à la Suisse. Le fait de limiter le champ d'application de l'assurance facultative aux seuls Suisses qui ont tenu à conserver au moins un lien administratif avec la communauté nationale dont ils sont issus, ne doit pas être délibérément utilisé pour contrôler le paiement de la taxe militaire et dans aucun cas les représentations suisses à l'étranger ne sont autorisées à refuser l'adhésion à l'assurance à une personne qui ne s'est pas acquittée de cette obligation fiscale.

Comme nous l'avons déjà très brièvement mentionné dans notre introduction, les articles 2 et 3 de l'ordonnance précisent la création, dans le cadre de l'administration fédérale des finances, de *la caisse de compensation des Suisses résidant à l'étranger*. Cette caisse sera rattachée à la centrale de compensation et dirigée par un gérant. Elle sera secondée dans sa tâche par une commission spécialement constituée à cet effet. Cette commission, au sein de laquelle les Suisses de l'étranger seront représentés, est un organe purement consultatif qui n'aura aucune mission de surveillance. Il est apparu en effet indispensable, vu l'extrême complexité de certains problèmes que ne manquera pas de soulever l'application de l'assurance facultative, de donner à la caisse des Suisses de l'étranger la possibilité de demander l'avis d'un groupe de personnalités parfaitement au courant des conditions d'existence de nos compatriotes qui se sont expatriés.

*La collaboration des représentations diplomatiques et consulaires suisses à l'étranger* est indispensable au bon fonctionnement de l'assurance facultative. Il n'est guère possible en effet de concevoir pratiquement un système qui obligerait les Suisses à l'étranger d'être en rapport directement avec

leur caisse de compensation. Le premier alinéa de l'article 4 de l'ordonnance énumère quelles sont les tâches qui seront confiées à nos représentations. Elles sont essentiellement au nombre de six :

- réunir les déclarations d'admission ou les inscriptions selon l'article 5 du règlement d'exécution et contrôler les indications personnelles qui y sont contenues ;
- tenir un registre des personnes assurées facultativement ;
- fixer les cotisations, les percevoir et contrôler si elles ont été effectivement payées ;
- recevoir les demandes de rente et examiner les données qui y figurent ;
- payer les rentes à l'étranger ;
- établir les décomptes trimestriels avec la caisse de compensation en ce qui concerne les cotisations encaissées et les rentes payées ;

Ces tâches, entièrement nouvelles pour nos légations et consulats, représentent indubitablement un surcroît de travail difficilement négligeable, bien qu'il ne soit guère possible d'en mesurer d'emblée toute l'ampleur. Des directives seront émises par l'office fédéral des assurances sociales à l'intention du personnel du département politique auquel sera confié l'application de cette assurance et faciliteront les premiers travaux.

L'article 6 du règlement consulaire, du 26 octobre 1923, prévoit que les agents diplomatiques doivent visiter les consulats qui relèvent de leur juridiction et dresser un rapport détaillé sur le résultat de leur inspection. Ce rapport devra, conformément au 4<sup>e</sup> alinéa de l'article 4 de l'ordonnance, contenir les renseignements nécessaires pour permettre aux organes compétents de se rendre compte de la manière dont la gestion de l'assurance a eu lieu et d'intervenir si besoin.

C'est sans aucun doute le point le plus névralgique de l'assurance facultative que l'on aborde avec *le problème du calcul et de la perception des cotisations*, traité aux articles 5, 6 et 7 de l'ordonnance.

La manière dont les cotisations sont calculées à l'étranger est d'une grande importance pratique. Il faut, en effet, tenir compte ici du fait que ce sont les légations et consulats qui devront fixer le montant des cotisations et que ces représentations ne disposeront pas, à cet effet, de la collaboration des employeurs et des autorités fiscales étrangères. Elles devront se baser uniquement sur les données que leur fourniront les assurés eux-mêmes, qui devront d'ailleurs prouver, dans la mesure du possible, leurs déclarations. Une distinction a été faite entre les assurés qui exercent une activité lucrative et ceux qui n'en exercent pas. On ne fait en revanche aucune différence entre les personnes de condition dépendante et celles qui exercent une activité lucrative indépendante. En effet, cette distinction est ici pratiquement inutile, car, dans une catégorie comme dans l'autre, les personnes assurées doivent verser le 4 pour cent de leur gain, les employeurs étrangers ne pouvant être tenus de payer leur part ; de plus, il n'est pas question, à

l'étranger, de retenir lors de chaque paie les cotisations d'un salarié suisse, car la perception à la source est impossible. Rappelons ici que les personnes assurées facultativement pourront, puisqu'elles payent toutes des cotisations de 4 pour cent, être mises au bénéfice de l'échelle dégressive si leur revenu est inférieur à 3600 francs suisses mais supérieur à 600 francs (cf. art. 6 et 8 de la loi du 20 décembre 1946 et art. 11 et 21 du règlement d'exécution).

Les modalités de paiement, encore davantage que le calcul des cotisations, se sont heurtées à de sérieux obstacles lors de l'élaboration de l'ordonnance du 14 mai 1948. Deux solutions extrêmes s'offraient à première vue : d'une part le paiement des cotisations en monnaie du pays de résidence et, d'autre part, le paiement en seule monnaie suisse.

La solution tendant à autoriser les ressortissants suisses domiciliés à l'étranger et assurés facultativement à s'acquitter de leurs cotisations dans la monnaie de leur pays de résidence présentait d'emblée un certain attrait en favorisant très nettement nos compatriotes expatriés, dont les conditions d'existence sont souvent pénibles et instables. Toutefois il se serait ainsi accumulé assez rapidement dans nos représentations diplomatiques et consulaires, des sommes importantes en devises étrangères, qu'il n'aurait pas été toujours possible de transférer en Suisse. La Confédération, qui dispose déjà de nombreux fonds à l'étranger, ne saurait guère comment utiliser cet argent qui resterait, hors de Suisse, soumis aux fluctuations constantes des cours de change. Ce risque-là, ni la Confédération, ni les assurés eux-mêmes ne pouvaient en prendre la responsabilité. D'autre part, la question des cours se serait constamment posée du fait que les comptes individuels de cotisations doivent dans tous les cas être tenus en francs suisses et que les rentes sont également calculées dans notre monnaie. Cette première solution devait donc être écartée.

La seconde ne s'est pas avérée, à l'examen, beaucoup plus satisfaisante. En effet, si le paiement en argent suisse était exigé d'une manière absolue et générale, de nombreux Suisses à l'étranger auraient été dans l'impossibilité d'adhérer à l'assurance facultative, soit qu'ils ne puissent se procurer des devises suisses, soit que ces dernières ne puissent être transférées. Or, l'article 2 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 s'étend à tous nos compatriotes résidant à l'étranger (sous réserve de ce qui a été relevé plus haut au sujet de l'immatriculation) et la restriction dont il est question ici aurait été aussi injuste qu'illégale. Par ailleurs, le transfert de la monnaie suisse peut être maintenant possible pour un pays et brusquement cesser à la suite de nouvelles dispositions sur les paiements ; qu'advierait-il, dans ce cas, des cotisations déjà payées ?

Une solution intermédiaire a heureusement été trouvée. Elle tient compte à la fois des intérêts de nos compatriotes et de ceux de l'assurance. Elle pose le principe suivant : *les cotisations doivent être dans tous les cas payées en une monnaie susceptible d'être transférée en Suisse*. En monnaie suisse tout d'abord, dans tous les cas où la possibilité en est offerte ; en

monnaie du pays de résidence si elle peut être transférée ; éventuellement en une autre monnaie étrangère, mais alors seulement avec le consentement de la caisse de compensation des Suisses à l'étranger et si elle peut être également transférée. Cette nouvelle solution étend déjà passablement, par rapport aux deux premières, le cercle des Suisses de l'étranger qui pourront s'assurer facultativement, mais ce n'est pas suffisant : il existera encore des ressortissants de notre pays qui ne pourront pas adhérer à l'assurance, parce qu'ils sont dans l'impossibilité, du moins momentanément, de payer leurs cotisations en une monnaie susceptible d'être transférée. C'est la raison pour laquelle l'article 7 de l'ordonnance prévoit que les Suisses qui se trouvent dans cette impossibilité restent débiteurs du montant de leurs cotisations jusqu'à ce qu'ils puissent les payer, mais au plus tard jusqu'au moment de la réalisation du risque assuré. Des bordereaux périodiques les renseigneront sur le montant de leur dette envers l'assurance. Si le fait assuré se produit avant que l'intéressé ait pu verser entièrement ou partiellement ses cotisations, ces dernières sont récupérées par acomptes au moment où la rente est versée. Cette solution paraît enfin de nature à satisfaire toutes les personnes qui voudront adhérer à l'assurance facultative ; pratiquement et juridiquement c'est la seule façon de résoudre le problème.

Nous en arrivons ainsi à l'article 8 de l'ordonnance, qui traite du *service des rentes*. Ces dernières sont calculées en francs suisses ; ce principe est contenu d'ailleurs implicitement dans la loi. Le paiement des rentes a lieu également en francs suisses, à moins que l'ayant droit ne demande expressément qu'elle lui soit versée en monnaie du pays de domicile ou que le versement en francs suisses soit impossible (art. 8, 5<sup>e</sup> al., de l'ordonnance). Si le paiement se fait en monnaie du pays de résidence, la conversion a lieu selon le cours valable au moment du versement pour les accords de paiements entre la Suisse et ce pays. De plus, une liberté relativement grande a été accordée aux ressortissants suisses en ce qui concerne l'endroit où ils désirent que leur rente soit payée : ce peut être, en effet, directement à l'ayant droit, ou à un représentant de l'intéressé au pays de résidence, ou encore à un représentant de l'intéressé en Suisse. Ce droit de disposer tout à fait librement d'une rente résulte du droit inconditionnel que l'assuré possède sur les prestations qui lui sont dues par l'assurance et qu'il a acquises du fait du versement de ses cotisations. Administrativement c'est aussi une simplification : les rentes versées en Suisse seront payées par la caisse de compensation et le travail des représentations diplomatiques et consulaires en sera allégé d'autant.

C'est le domaine du *contentieux* et plus particulièrement des *recours* que l'on aborde avec l'article 9. L'adoption de cet article s'est heurtée, au sein de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, à l'opposition de certaines personnes qui désiraient voir augmenter à 60 jours le délai d'opposition prévu pour les réclamations contre les décisions des représentations suisses à l'étranger. L'on fit surtout valoir, en faveur d'un délai prolongé de 60 jours, la nécessité de tenir compte de la situation de certains

Suisses à l'étranger qui vivent éloignés de toutes communications postales ou autres. L'office fédéral des assurances sociales a tenu toutefois à maintenir le premier délai prévu, soit 30 jours, afin d'éviter toute confusion ; il y aurait eu en effet deux délais de recours de durée différente et cette situation aurait pu entraîner dans certains cas des conséquences fâcheuses. C'est donc surtout pour des raisons d'uniformité et de simplicité que l'on s'en est tenu à 30 jours dans les deux cas. Il convient de remarquer aussi que ce délai s'étend du jour de la réception de la décision par l'intéressé jusqu'au jour de l'envoi du recours par ce dernier. Le délai sera réputé observé si le recourant peut prouver d'une manière ou d'une autre (timbre postal, quittance, attestation, etc.) qu'il a expédié son mémoire dans les 30 jours. Il ne semble donc pas qu'il y ait là, en y regardant de près, un grand désavantage pour les colons suisses.

En résumé, les voies de droit dans l'assurance-vieillesse et survivants facultative sont les suivantes : tout d'abord une procédure de réclamation contre les décisions des représentations diplomatiques et consulaires fixant le montant des cotisations, procédure dans laquelle la caisse de compensation des Suisses à l'étranger décide. Contre les décisions de la caisse de compensation il est possible ensuite d'interjeter recours auprès de l'autorité de première instance qui est en l'occurrence une commission spécialement créée à cet effet. Enfin l'autorité de recours en seconde instance est constituée par le Tribunal fédéral des assurances.

\* \* \*

Avec l'ordonnance du 14 mai 1948, l'assurance-vieillesse et survivants des Suisses domiciliés à l'étranger est entrée dans le domaine des réalisations. Quel va être son succès au sein de nos colonies suisses ? Il est difficile à vrai dire de se livrer à ce sujet à un pronostic quelconque. On peut affirmer d'ores et déjà que l'assurance-vieillesse et survivants a suscité un réel intérêt parmi les milieux suisses à l'étranger. Les demandes de renseignements à cet égard sont parvenues nombreuses aux légations et consulats et même directement à l'office fédéral des assurances sociales. Mais il n'est guère possible d'en conclure quoi que ce soit quant au nombre des personnes qui s'inscriront effectivement ; ce n'est que lorsque les Suisses de l'étranger auront pu, dans chaque cas particulier, se faire en toute connaissance de cause une idée de l'intérêt qu'ils ont à s'assurer, qu'ils prendront une décision définitive.

On peut également se demander quelle catégorie de Suisses à l'étranger adhérera surtout à l'assurance facultative. Les cotisations représenteront pour les personnes pauvres ou même de condition modeste, une charge d'autant plus appréciable qu'elles doivent, assez souvent, déjà participer obligatoirement aux assurances sociales du pays où elles résident. C'est le cas en particulier en France. Les Suisses qui se trouvent dans une situation plus aisée verront peut-être dans l'assurance facultative, un moyen de se

créer en Suisse une petite réserve d'avoir sous forme de rentes en francs suisses, qu'ils pourront utiliser plus tard en rentrant au pays. Mais il n'est pas possible de déduire à coup sûr de ces constatations que ce sont surtout les personnes qui ont à l'étranger une situation normale sinon aisée, qui s'assureront. A vrai dire, on ne peut pas davantage se livrer à des prévisions quant à la catégorie des ressortissants suisses intéressés à l'assurance facultative qu'au nombre des futurs assurés.

Les principales difficultés soulevées par l'assurance facultative sont maintenant surmontées. Tous les problèmes ne sont cependant pas résolus et il faudra raisonnablement encore compter avec un certain délai jusqu'à ce que la mise en œuvre de cette assurance soit effective. Il faut en effet laisser le temps à la caisse de compensation des Suisses de l'étranger de s'organiser et aux représentations diplomatiques et consulaires de se familiariser avec leurs nouvelles tâches.

## Les associations d'employés ou d'ouvriers et le droit de participer à l'administration des caisses de compensation professionnelles

Bien que l'article 54 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants accorde aux associations d'employés ou d'ouvriers le droit d'exiger la participation paritaire à l'administration d'une caisse de compensation professionnelle, aucune de ces associations n'en a fait usage. On en comprend aisément les raisons, si l'on songe que la participation paritaire à l'administration d'une caisse de compensation implique pour une association la nécessité de supporter une partie importante — sinon la moitié — des frais d'administration de cette caisse. Aussi, les associations de salariés ont-elles utilisé davantage la possibilité, qui leur était offerte par l'article 58, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi précitée, de se faire représenter au sein du comité de direction de la caisse, car cette collaboration ne leur coûte rien. C'est ainsi que 22 associations d'employés ou d'ouvriers ont demandé, dans les délais voulus, le droit d'envoyer des représentants au sein du comité de direction de 78 caisses professionnelles.

Conformément à l'article 5 de l'arrêté du Conseil fédéral concernant les mesures à prendre en vue de l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, les associations de salariés qui voulaient participer à la gestion d'une caisse devaient apporter jusqu'au 31 octobre 1947, à l'office fédéral des assurances sociales, la preuve qu'elles remplissaient les conditions prévues à l'article 58, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale, c'est-à-dire que le 10 pour cent au moins de tous les employés ou ouvriers affiliés à la caisse de compensation faisaient partie de chacune de ces associations.

Pour apporter la preuve dont il est question ci-dessus, il était naturellement nécessaire de connaître le nombre des salariés affiliés à la caisse de compensation intéressée. Toutefois, les caisses ont dû procéder, pendant la période s'étendant d'août à décembre 1947, à la mise au point de l'affiliation de leurs membres et examiner, en particulier, les cas de double affiliation. Il en est résulté que la plupart des associations fondatrices ne pouvaient pas connaître en octobre 1947 combien d'employés ou d'ouvriers seraient affiliés à leur caisse au 1<sup>er</sup> janvier 1948. Dans ces conditions et en toute objectivité, il convient de reconnaître que les associations d'employés ou d'ouvriers ne pouvaient pas prouver que le 10 pour cent des salariés affiliés à la caisse se recrutaient parmi leurs membres. Elles pouvaient seulement prétendre, au 31 octobre 1947, que le chiffre exigé serait atteint.

Il était possible de prévoir, en novembre 1947 déjà, que la mise au point des cas de double affiliation s'étendrait vraisemblablement jusqu'au mois de décembre et que, par conséquent, la preuve exigée ici ne pourrait être apportée qu'en janvier 1948 au plus tôt.

L'office fédéral des assurances sociales s'est vu dès lors contraint de demander aux associations fondatrices, dans une circulaire datée du 22 novembre 1947, d'accorder dans la mesure du possible aux associations d'employés ou d'ouvriers le droit de se faire représenter dans le comité de la caisse, même si la preuve de la réalisation des conditions exigées n'avait pu être apportée pour les raisons mentionnées ci-dessus et pour autant que la demande ait été présentée à temps. Il était nécessaire, en effet, de procéder ainsi, si l'on voulait éviter de graves retards dans l'application de l'assurance-vieillesse et survivants.

Il est réjouissant de pouvoir constater ici que la requête de l'office fédéral des assurances sociales a rencontré une pleine compréhension de la part des associations d'employeurs. En effet, les associations fondatrices de 46 caisses professionnelles se sont déclarées prêtes, expressément ou tacitement, à renoncer à la preuve de la réalisation des conditions demandées, tandis que dans quatre autres cas les associations de salariés ont été provisoirement autorisées à se faire représenter dans le comité de direction de la caisse, en attendant que la preuve nécessaire soit apportée dans le courant de 1948. Les associations fondatrices ont ainsi épargné beaucoup de travail à elles-mêmes, aux associations de salariés et à l'office fédéral des assurances sociales, tout en contribuant dans une large mesure à vaincre les difficultés que l'assurance-vieillesse et survivants rencontre naturellement dans ses débuts.

Toutefois, certaines associations fondatrices n'ont pas pu se déclarer d'accord avec la proposition de l'office fédéral des assurances sociales et ont reproché à ce dernier d'avoir deux poids et deux mesures, en adoptant, d'une part, une attitude sévèrement formaliste pour les associations d'employeurs (en particulier à l'égard des délais exigés par l'arrêté du Conseil fédéral du 28 juillet 1947 pour envoyer les requêtes tendant à créer une

caisse professionnelle) et en facilitant, d'autre part, les associations d'employés ou d'ouvriers de la manière qu'on vient de voir. Ces reproches ne sont pas fondés. L'office fédéral des assurances sociales s'en est tenu, en effet, strictement aux délais exigés à l'article 4 de l'arrêté du Conseil fédéral concernant les mesures à prendre en vue de l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants et relatifs aux déclarations des associations de salariés qui veulent participer à la gestion d'une caisse. Cet office n'a pas pris en considération les déclarations qui lui sont parvenues trop tard, ce qui n'a pas manqué, d'ailleurs, de lui valoir de sérieux reproches de la part des associations ainsi évincées. Pour éviter de graves complications dans la mise en œuvre de l'assurance, l'office en question devait exiger fermement que les délais légaux soient respectés dans tous les cas possibles. Toutefois, comme la preuve de la réalisation des conditions exigées pour participer à la gestion d'une caisse ne pouvait absolument pas être apportée avant le 31 octobre 1947, l'office fédéral des assurances sociales ne pouvait tout de même pas s'en tenir à un formalisme qui aurait occasionné, avec raison, un nouveau mécontentement. C'est la raison pour laquelle cet office a admis que le délai dont il est question à l'article 4, de l'arrêté du Conseil fédéral du 28 juillet 1947, était réputé observé chaque fois que les associations de salariés ont pris jusqu'au 31 octobre 1947 toutes les mesures qu'elles étaient vraiment en mesure de prendre pour remplir les obligations qui leur incombaient.

Dans les cas où les associations fondatrices ont exigé que la preuve dont il est question ici soit apportée, elles ont dû établir à l'intention des associations de salariés une liste des employeurs affiliés à leur caisse et le nombre total des employés ou ouvriers inscrits auprès de cette même caisse. Sur la base de cette liste d'employeurs, les associations de salariés pouvaient déterminer le nombre de leurs membres employés auprès de ces patrons et affiliés par conséquent à la caisse de compensation. C'est ainsi qu'il fut possible de se rendre compte si le 10 pour cent exigé était atteint. Les associations fondatrices pouvaient cependant contester le fait que les associations de salariés apportaient, de cette manière, la preuve que les conditions nécessaires pour participer à la gestion de la caisse étaient remplies ; elles pouvaient obtenir notamment une preuve plus précise en exigeant la liste des membres de l'association de salariés et affiliés à la caisse intéressée, en établissant de leur côté un état de tous les ouvriers ou employés affiliés à cette caisse et en comparant les deux listes.

Cette manière de procéder, déjà relativement compliquée, le fut encore davantage lorsque les associations fondatrices refusèrent de donner aux associations de salariés la liste des employeurs affiliés auprès de leur caisse de compensation. Dans ces cas-là, les associations de salariés ont naturellement refusé de remettre aux associations fondatrices la liste de leurs membres, de telle sorte que l'office fédéral des assurances sociales s'est vu dans l'obligation d'examiner et de confronter lui-même les listes nominatives envoyées par les deux parties.

Dans la plupart des cas, cependant, cette procédure tracassière a pu heureusement être évitée, soit que les associations fondatrices aient renoncé à la preuve sur la base des listes nominatives des salariés, soit que les associations d'employés ou d'ouvriers aient renoncé de participer à la gestion de la caisse.

Les associations de salariés ont demandé à être représentées au sein du comité de direction de 78 caisses professionnelles, sur un total de 82 caisses existantes, et participent maintenant en fait à la gestion de 54 caisses ; dans quatre cas cette participation est toutefois encore seulement provisoire. Les associations de salariés ne sont pas représentées dans le comité de 23 caisses de compensation, soit qu'elles y aient renoncé expressément, soit qu'elles n'aient pas pu apporter la preuve qu'elles remplissaient les conditions exigées. Dans un cas, la question de la participation au comité de direction de la caisse est encore en suspens.

## A propos de la création des caisses de compensation professionnelles

*Bases légales (ACF du 28 juillet 1947).*

Après que la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants eût été acceptée, les travaux préparatoires nécessités par l'application de cette assurance ont dû être sensiblement accélérés. Comme la loi fédérale entrerait en vigueur déjà le 1<sup>er</sup> janvier 1948, le Conseil fédéral a promulgué le 28 juillet 1947, en vertu de l'article 154, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi du 20 décembre 1946, un arrêté concernant les mesures à prendre en vue de l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants (appelé ci-après « arrêté du Conseil fédéral ») ; cet arrêté prescrit l'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> août 1947 déjà, de certaines dispositions légales ayant trait à l'organisation de l'assurance. Il s'agissait en particulier des dispositions relatives à la création des caisses de compensation professionnelles (déclarations des associations fondatrices et des associations d'employés ou d'ouvriers, publication de la liste de ces associations, preuves de la réalisation des conditions exigées pour la création des caisses et leur administration paritaire, règlements de caisses et adaptation au régime de l'assurance-vieillesse et survivants des caisses de compensation existant en vertu des dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain). Par ailleurs, quelques dispositions du règlement d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 31 octobre 1947, sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 1947, conformément à l'article 219, 2<sup>e</sup> alinéa, de ce règlement.

### *Demandes relatives à la création des caisses de compensation professionnelles.*

Selon l'article 2, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral, les associations qui voulaient créer une caisse de compensation dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants devaient en faire la demande écrite jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 1947 à l'office fédéral des assurances sociales et joindre à cette requête la décision, constatée par acte authentique, portant création d'une caisse de compensation, ainsi que les statuts de l'association. Sur demande motivée, ce délai pouvait être étendu jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1947 (art. 2, 2<sup>e</sup> al., ACF). Ces délais, forcément courts, ont contraint de nombreuses associations à demander qu'ils soient prolongés. De toutes les associations qui se sont annoncées, seule la moitié, à peu près, ont pu transmettre leur requête jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 1947 en l'accompagnant de la décision portant création d'une caisse, tandis que les autres ont demandé une prolongation du délai jusqu'au 1<sup>er</sup> octobre 1947. Remarquons en passant que les demandes, tendant à prolonger le délai imparti, devaient être présentées également jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre.

### *Publication dans la « Feuille fédérale ».*

Avant de publier dans la « Feuille fédérale », conformément à l'article 3, de l'arrêté du Conseil fédéral, la liste des associations fondatrices, l'office fédéral des assurances sociales a dû examiner les requêtes qui lui ont été transmises afin de déterminer si les conditions exigées étaient remplies. C'est ainsi que quelques demandes n'ont pas pu être retenues pour la publication, soit que la majorité des trois quarts exigée par l'article 53, lettre b, de la loi fédérale n'ait pas été atteinte, soit que la décision portant création de la caisse n'ait pas été constatée par acte authentique. Quelques associations ont retiré leurs demandes. Deux requêtes n'ont pas pu être prises en considération pour avoir été transmises trop tard, les délais exigés n'ayant pas été ainsi respectés (art. 7, ACF). La « Feuille fédérale », du 11 septembre 1947, a publié une communication dans laquelle les associations fondatrices sont réparties en deux catégories, soit d'une part celles qui avaient chacune l'intention de créer une caisse et, d'autre part, les associations qui désiraient fonder une caisse en commun. On pouvait ainsi dénombrer 57 associations dans la première catégorie et 125 dans la seconde, de telle sorte que 57 caisses professionnelles auraient été fondées par une seule association et 34 caisses par plusieurs (au total 91 caisses professionnelles). Le règlement d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, édicté par le Conseil fédéral le 31 octobre 1947, a permis à l'office fédéral des assurances sociales de soumettre chaque requête à un examen plus détaillé pour déterminer si les conditions légales étaient remplies. Cet examen a montré que toutes les associations dont le nom avait été publié n'étaient pas en mesure de créer une caisse. Certaines d'entre elles, notamment, ne remplissaient pas les conditions relatives aux associations interpro-

fessionnelles, telles qu'elles sont énoncées à l'article 83, 3<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution. Par ailleurs, il s'est trouvé que des associations professionnelles avaient demandé l'autorisation de fonder une caisse de compensation en commun avec des associations interprofessionnelles. Mais comme une telle collaboration était interdite par l'article 84 du règlement d'exécution, deux associations interprofessionnelles ont dû renoncer à participer à la création d'une caisse. Enfin des changements sont intervenus au sein des associations qui avaient manifesté le désir de créer chacune une caisse, comme aussi parmi celles qui voulaient le faire en commun, de sorte qu'un certain nombre d'associations ont passé de la première à la seconde catégorie dont il est question plus haut, et vice versa.

*Etat actuel des associations fondatrices et des caisses de compensation.*

Si l'on tient compte de toutes les modifications intervenues, la situation se présente maintenant de la manière suivante :

166 associations fondatrices (au début 182) ont créé 82 caisses de compensation professionnelles qui se répartissent comme suit :

47 caisses fondées chacune par	1 association ;
18 caisses fondées chacune par	2 associations ;
9 caisses fondées chacune par	3 associations ;
4 caisses fondées chacune par	4 associations ;
2 caisses fondées chacune par	6 associations ;
1 caisse fondée	par 12 associations ;
1 caisse fondée	par 16 associations.

*Preuve de la réalisation des conditions exigées.*

Conformément à l'article 5, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral, les associations fondatrices devaient, par ailleurs, apporter jusqu'au 31 octobre 1947 la preuve que les caisses de compensation qu'elles se proposaient de créer rempliraient les conditions énoncées à l'article 53, lettre a, de la loi du 20 décembre 1946 (soit le minimum de 2000 employeurs ou personnes de condition indépendante, soit le montant des cotisations encaissées s'élevant au moins à 400 000 francs par an). Toutes les associations fondatrices ont pu prouver que ces conditions étaient remplies. Relevons que c'était relativement facile pour les caisses professionnelles qui existaient déjà dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. En effet, les associations fondatrices de ces caisses pouvaient apprécier les montants annuels futurs des cotisations sur la base de celles qui avaient été encaissées pendant le premier semestre de 1947, tout en remplaçant les contributions fixes du régime des allocations pour perte de salaire et de gain par des estimations relatives aux cotisations perçues sur le revenu des personnes de condition indépendante. Il était plus difficile, pour les associa-

tions fondatrices qui n'avaient pas encore créé de caisses de compensation, d'apporter la preuve que les conditions exigées étaient remplies. Toutefois, il était aussi possible dans ce cas, sur la base d'une estimation du revenu provenant de l'exercice d'une activité indépendante et d'une moyenne des salaires payés pendant la première année, de se rendre compte à peu près à quel montant s'élèverait la somme des cotisations qui pourraient être encaissées. Il convient de relever qu'aucune des 82 caisses professionnelles ne remplissait la condition relative au chiffre minimum de 2000 employeurs ou personnes de condition indépendante sans satisfaire en même temps à la condition exigeant que le produit annuel des cotisations s'élève au moins à 400 000 francs. En d'autres termes, aucune caisse de plus de 2000 membres n'a estimé encaisser moins de 400 000 francs de cotisations par année.

### *Les règlements des caisses.*

L'article 56, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (art. 100 du règlement d'exécution y relatif) prévoit une autre condition pour qu'une caisse de compensation professionnelle puisse être fondée, à savoir qu'un projet du règlement de la caisse doit être adressé à l'office fédéral des assurances sociales à l'intention du département de l'économie publique. A fin septembre et au début d'octobre déjà, certaines associations fondatrices avaient envoyé le projet d'un règlement de caisse, de telle sorte que l'office fédéral des assurances sociales a dû demander à ces associations d'attendre que le règlement d'exécution de la loi du 20 décembre 1946 ait été édicté. Le règlement modèle qui a été mis au point, d'entente avec l'office fédéral des assurances sociales, par l'union des caisses de compensation professionnelles, et ceci après que le règlement d'exécution eût été édicté, a été transmis aux associations intéressées et leur a facilité l'élaboration du projet d'un règlement de caisse, en particulier pour ce qui a trait aux problèmes d'organisation. L'examen des projets qui ont été soumis par la suite à l'autorité de surveillance a nécessité de nombreuses demandes de renseignements complémentaires et de rectifications, car les projets en question contenaient souvent des dispositions contraires à la loi ou au règlement d'exécution. Ce fut, entre autres, une des raisons pour lesquelles l'approbation des règlements par le département fédéral de l'économie publique a été retardée. Il faut ajouter ici que, dans certains cas, des associations d'employés ou d'ouvriers ont demandé le droit de participer à l'administration de la caisse, ce qui n'a pas été sans entraîner de nouveaux retards. Dans d'autres cas on a dû attendre, avant d'approuver le règlement, que le problème des sûretés ait été réglé.

Vers le milieu du mois de mai 1948, 70 règlements sur 82 ont été approuvés par le département fédéral de l'économie publique. Ainsi, ces caisses sont réputées créées au sens de l'article 56, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. Comme les caisses de compensation jouissent de la personnalité juridique dès l'approbation de leur règle-

ment, la collaboration des associations à l'activité de leur caisse a été l'objet d'une convention provisoire. Il en résulte que les associations fondatrices ne doivent influencer en aucune manière que ce soit l'activité de leur caisse dans le cadre de l'application de l'assurance-vieillesse et survivants. Dans certains cas, d'ores et déjà précisés par la loi et son règlement d'exécution, les associations fondatrices continuent à participer directement ou indirectement à la gestion de leur caisse d'assurance-vieillesse et survivants. Il s'agit, par exemple, des affaires suivantes : réorganisation ou dissolution des caisses existantes, changements intervenus dans le montant des sommes dues au titre de sûreté, composition du comité de direction de la caisse, modification du règlement de la caisse, responsabilité en cas de dommages, admission de nouvelles tâches et remise des rapports de révision.

#### *Création de nouvelles caisses et dissolution des caisses déjà existantes.*

Il convient de se référer ici aux 1<sup>er</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas de l'article 99 du règlement d'exécution, aux termes desquels les associations ne peuvent créer une nouvelle caisse ou participer en qualité d'autres associations fondatrices à l'administration d'une caisse de compensation déjà existante qu'à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1951. Le département fédéral de l'économie publique fixera en temps voulu les délais dans lesquels doivent être prises les mesures nécessaires pour la création de nouvelles caisses de compensation ou pour la transformation de caisses existantes. Maintenant que nous sommes, en ce qui concerne la création des caisses de compensation professionnelles, au terme de la première étape, ce sont les prescriptions de la loi du 20 décembre 1946 et du règlement d'exécution y relatif qui sont valables en lieu et place des dispositions de l'arrêté du Conseil fédéral du 28 juillet 1947.

Si, pendant trois années consécutives, une caisse de compensation ne remplit plus les conditions énoncées à l'article 53 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, elle est supprimée, conformément à l'article 99 du règlement d'exécution, au bout d'un délai de trois ou cinq ans. Toutefois, s'il est vraisemblable que les conditions exigées seront de nouveau remplies avant l'expiration de ce délai, le département de l'économie publique peut autoriser le maintien de la caisse pour trois ou cinq ans au plus (art. 107, du règlement d'exécution). Il est nécessaire de rendre attentives à cette dernière disposition les caisses de compensation qui ne remplissent qu'au strict minimum les conditions exigées à l'article 53, lettre a, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants.

Il peut résulter d'une diminution éventuelle des possibilités de travail dans certaines professions, d'un chômage partiel ou total, ou encore d'autres circonstances, que le minimum exigé pour le produit annuel des cotisations ne soit pas atteint, ce qui pourrait entraîner la dissolution de la caisse professionnelle intéressée.

# L'évaluation du nombre des bénéficiaires de rente de l'assurance-vieillesse et survivants

L'importance des charges de l'assurance-vieillesse et survivants dépendra essentiellement de deux facteurs, à savoir du nombre de bénéficiaires de prestations et du montant de ces dernières. Nous allons nous attacher ici à la détermination des effectifs entrant en ligne de compte, nous réservant dans un prochain article d'étudier les rentes moyennes correspondantes ainsi que les dépenses totales de l'assurance. On sait que ce sont les bases démographiques adoptées qui vont permettre de déterminer le nombre des bénéficiaires de rente. Comme nous le verrons, ces derniers devront être distingués en autant de catégories qu'il sera nécessaire, pour tenir compte des montants de rentes particuliers leur afférant. Signalons également qu'un lien d'interdépendance devra être établi entre les effectifs des cotisants et des rentiers. En effet, de même que les effectifs des cotisants varieront avec les diverses hypothèses relatives à la mortalité ou aux naissances, de même le nombre des bénéficiaires de rente enregistrera des fluctuations correspondantes. Cette interdépendance entre les variations des recettes et des dépenses de l'assurance constituera un facteur de stabilité, régularisant dans une certaine mesure l'équilibre financier de l'assurance.

## *1. Caractéristiques du système de rentes de l'assurance-vieillesse et survivants.*

Pour pouvoir délimiter le cercle des bénéficiaires de rente, il importe tout d'abord de préciser l'étendue du droit aux rentes légales, ainsi que leur nature. On distinguera tout d'abord les rentes d'après la durée de versement des cotisations. Alors que les rentes transitoires ne seront servies aux personnes qui n'ont pas versé au moins une cotisation annuelle, qu'à condition qu'elles justifient un revenu au-dessous de certaines limites, les rentes ordinaires seront versées intégralement à toute personne ayant payé ses cotisations pendant au moins une année entière et remplissant par ailleurs les conditions d'obtention d'une rente. Parmi les rentes ordinaires, on distingue les rentes partielles pour une à 19 années de cotisations et les rentes complètes pour 20 années et plus.

Si on classe les différentes sortes de rentes prévues d'après la nature du risque assuré, on distingue :

- a) les rentes de vieillesse simples revenant aux personnes célibataires, veuves et divorcées, des deux sexes, ayant dépassé 65 ans ;
- b) les rentes de couples, de 60 pour cent plus élevées, versées lorsque le mari a dépassé 65 ans et la femme 60 ans ;

- c) les rentes de veuves servies jusqu'à 65 ans et représentant un pour cent variable (de 50 à 90 pour cent) de la rente de vieillesse simple, suivant l'âge de la veuve lors du décès du conjoint ;
- d) les rentes d'orphelins simples et doubles versées jusqu'à 18 ou 20 ans (respectivement 30 et 45 pour cent de la rente de vieillesse simple).

Les rentes transitoires sont d'un montant variable suivant les régions (urbaines, mi-urbaines ou rurales). Elles sont réduites dans la mesure où, avec le revenu annuel et la part de fortune prise en considération, elles dépassent les limites prescrites.

Les rentes ordinaires sont déterminées sur la base de la moyenne des cotisations annuelles versées par l'assuré au cours de sa carrière. Cette moyenne sera obtenue en divisant le total des cotisations payées par le nombre d'années correspondant. On ajoutera à ce total les cotisations de la femme, lorsqu'il s'agira d'une rente de couple ou de la rente de vieillesse simple servie postérieurement au conjoint survivant. Afin de relever quelque peu la cotisation annuelle moyenne déterminante, il a été convenu de retrancher du calcul une année de basse cotisation pour huit années d'assurance, soit au plus 5 ans pour une durée maximum de cotisations de 45 ans.

Le montant de la rente de vieillesse simple s'obtient, à partir de la cotisation annuelle moyenne, en ajoutant à un montant fixe un certain multiple de cette cotisation annuelle moyenne. Lorsque cette dernière est inférieure à 30 francs, ce sera la rente minimum qui entrera en ligne de compte ; pour une cotisation annuelle moyenne comprise entre 30 et 300 francs on ajoutera à un montant fixe de 300 francs, six fois la cotisation annuelle moyenne jusqu'à 150 francs et deux fois le montant supérieur à cette somme. Dès 300 francs de cotisation annuelle moyenne, la rente maximum est prévue. La rente de vieillesse simple s'élèvera au minimum à 480 francs et au maximum à 1500 francs. La rente de couple sera de 770 francs au moins et de 2400 francs au plus. Les rentes des veuves seront comprises entre 375 francs et 1350 francs et les rentes d'orphelins s'élèveront respectivement entre 145 et 360 francs pour les orphelins simples et 215 et 540 francs pour les orphelins doubles. Si un assuré dont la cotisation annuelle moyenne est supérieure à 75 francs verse des cotisations pendant moins de vingt ans, la partie de sa rente de vieillesse simple par exemple qui dépasse 750 francs sera réduite d'un vingtième pour chaque année manquante. Il s'agira alors d'une rente partielle.

## *2. Calcul des effectifs de bénéficiaires de rente de vieillesse.*

L'effectif des personnes de plus de 65 ans susceptibles d'être mises au bénéfice d'une rente de vieillesse devra être décomposé de la manière suivante, pour correspondre aux divers montants et sortes de rentes envisagées :

- a) d'après l'état civil, afin de distinguer les bénéficiaires de rente simple des bénéficiaires de rente de couple ;
- b) d'après la durée de paiement des cotisations, afin de distinguer les bénéficiaires de rente transitoire des rentiers ordinaires et, parmi ces derniers, les bénéficiaires de rente partielle et de rente complète ;
- c) d'après le montant de la cotisation annuelle moyenne qui varie selon le sexe, l'âge lors de l'entrée dans l'assurance, la mesure où sont prises en considération les cotisations de l'épouse et enfin le nombre d'années déduites au titre de basses cotisations.

Pour répartir les effectifs d'hommes et de femmes d'après l'état civil, on a tablé sur des moyennes statistiques tirées des deux derniers recensements, que l'on a extrapolées au 1<sup>er</sup> janvier 1948. On a, entre autres, supposé que le 61,2 pour cent des hommes de plus de 65 ans sont mariés et que le 80,8 pour cent d'entre eux ont des femmes de plus de 60 ans, ce qui porte à environ 50 pour cent la proportion des hommes de plus de 65 ans entrant en ligne de compte pour l'obtention d'une rente de couple.

A l'aide de la structure d'âge globale des personnes de chaque sexe, telle que la fournissent les calculs démographiques, ainsi que des structures d'âges appropriées à chaque catégorie considérée, on détermine l'importance respective des diverses générations de rentiers. Celles-ci sont ensuite réparties d'après la durée de versement des cotisations. Pour les rentes de vieillesse il suffit alors de se baser sur l'année de naissance de l'assuré, du moins pour ceux dont la rente se calcule sur la base de leurs propres cotisations. La répartition s'opère de la manière suivante :

— les assurés nés avant le 1<sup>er</sup> juillet 1883 forment la catégorie des bénéficiaires de rente transitoire ;

— les assurés nés entre le 1<sup>er</sup> juillet 1883 et le 30 juin 1902 constituent l'effectif des rentiers partiels avec de 1 à 19 années de cotisations ;

— les assurés nés après le 1<sup>er</sup> juillet 1902 représentent la catégorie des bénéficiaires de rente complète avec vingt années de cotisations et plus.

Il a été nécessaire d'exclure de ces effectifs de personnes de plus de 65 ans celles auxquelles ne reviendra aucune rente, à savoir principalement les personnes ne versant aucune cotisation dont les revenus dépassent les limites prescrites pour l'attribution des rentes transitoires, les étrangers ayant payé pendant moins de dix ans (sous réserve des conventions internationales) et les femmes mariées, puisque pour celles-ci le droit à une rente de couple revient à l'époux.

Pour tenir compte des diverses valeurs que peut prendre la cotisation annuelle moyenne, du fait de l'application de l'échelle d'accroissement du salaire adoptée il a été de plus nécessaire de poursuivre la décomposition par générations jusqu'à la classe d'âge des assurés devant payer des cotisations pendant 45 ans. De plus, à côté de la décomposition par genre

de rente, on a dû encore distinguer deux catégories de bénéficiaires de rente de vieillesse simple chez les hommes, à savoir ceux devenus veufs sans avoir eu droit auparavant à une rente de couple et ceux qui en ont déjà reçu une ; la cotisation annuelle moyenne de ces derniers sera augmentée grâce aux versements de leur épouse. Une semblable discrimination a également été faite chez les femmes devenues veuves.

Les tableaux ci-dessous donnent un aperçu général de la répartition des rentiers par genre de rente et de l'évolution de leur nombre au cours des années.

Année civile	Nombre de bénéficiaires de rente de vieillesse : Hommes						
	Bénéficiaires de rente transitoire			Bénéficiaires de rente ordinaire			
	Total	Rente de vieillesse simple	Rente de couple	Total	Rente de vieill. simple p. hommes devenus veufs après 65 ans	Autre rente de vieillesse simple	Rente de couple
1948	91 127	46 118	45 009	—	—	—	—
58	36 787	21 154	15 633	136 521	8 639	55 594	72 288
68	6 022	4 571	1 451	242 369	30 526	88 859	122 984
78	145	129	16	297 883	43 964	106 536	147 383
88	—	—	—	298 506	49 000	101 885	147 621
Etat stat.	—	—	—	306 592	49 823	105 226	151 543

Année civile	Nombre de bénéficiaires de rente de vieillesse : Femmes						
	Bénéficiaires de rente transitoire			Bénéficiaires de rente ordinaire			
	Total	Veuves de plus de 65 ans	Autres	Total	Femmes dev. veuves avant 65 ans	Femmes dev. veuves après 65 ans	Autres
1948	86 697	62 141	24 556	—	—	—	—
58	74 876	65 040	9 836	61 494	5 425	9 364	46 705
68	40 732	38 254	2 478	174 522	35 087	36 255	103 180
78	11 963	11 871	92	264 858	75 336	62 556	126 966
88	2 435	2 435	—	273 857	99 322	76 037	98 498
Etat stat.	—	—	—	268 257	111 924	79 469	76 864

### 3. Les effectifs de bénéficiaires de rente de survivant.

Ces effectifs se composent, d'une part, des veuves et des orphelins au 1<sup>er</sup> janvier 1948 entrant en ligne de compte pour l'attribution de rentes transitoires et, d'autre part, des nouveaux contingents de veuves et d'orphan-

lins — issus des décès futurs d'assurés — mis inconditionnellement au bénéfice de rente légale, pour peu qu'une année entière de cotisations ait au moins été versée. Evalués sur la base des lois adoptées de mortalité et des probabilités d'être marié, les contingents annuels moyens des nouvelles veuves de tout âge passeront d'environ 11 000 en 1948 à 17 000 à l'état stationnaire. D'entre celles-ci n'entreront en considération pour l'obtention d'une rente de veuve proprement dite que les personnes âgées de moins de 65 ans, à savoir le 40 pour cent ; les autres 60 pour cent, ayant dépassé cet âge, bénéficieront de rente de vieillesse simple. Signalons que ces veuves de moins de 65 ans ont dû être réparties d'après leur âge lors du décès du mari, du fait que le montant de la rente de veuve s'élève au 50, 60, 70, 80 ou 90 pour cent de la rente de vieillesse simple lorsque la veuve est âgée respectivement de 20 à 29, 30 à 39, 40 à 49, 50 à 59 et 60 à 64 ans. De plus, dans les deux premières catégories, seules les veuves ayant un ou plusieurs enfants toucheront des rentes, les autres recevant des allocations uniques. Le tableau suivant indique, entre autres, le nombre total des veuves de moins de 65 ans, sans cesse renouvelé au cours des années par les nouvelles veuves et diminué par les décès, remariages et surtout passages dans la catégorie des veuves de plus de 65 ans, dont l'effectif figure dans le tableau précédent. On a également indiqué ici l'évolution des effectifs d'orphelins, pour lesquels il a été seulement nécessaire de distinguer s'il s'agissait d'une rente transitoire ou d'une rente ordinaire. Du fait que la rente d'orphelin double est de 50 pour cent plus élevée que la rente d'orphelin simple, les effectifs correspondants ont été augmentés d'autant dans les chiffres indiqués.

Année civile	Bénéf. de rente de veuve transitoire	Bénéficiaires de rente de veuve ordinaire						Bénéficiaires de rente d'orphelin	
		Total	Répartition par classes d'âge					transitoire	ordinaire
			20 - 29	30 - 39	40 - 49	50 - 59	60 - 64		
1948	43 824	—	—	—	—	—	—	38 127	—
58	15 010	49 462	761	4 338	16 050	22 840	5 473	13 059	69 157
68	3 090	84 684	1 154	8 145	33 060	34 266	8 059	2 688	85 050
78	311	94 018	1 483	11 011	35 383	37 090	9 051	271	86 161
88	—	94 484	1 757	11 404	35 387	36 942	8 994	—	86 636
Etat stat.	—	98 428	1 788	11 821	37 046	38 479	9 294	—	89 777

Ayant ainsi déterminé ces divers effectifs, il s'agira dès lors de fixer les rentes moyennes qui leur correspondent, pour obtenir finalement le montant des dépenses totales de l'assurance.

# De la restitution des rentes sociales

(Considérations générales et comparaisons.)

## I. Nature et but de la restitution.

La restitution des prestations publiques, qu'un citoyen a *indûment* touchées, est un précepte de justice sociale. La personne qui a reçu des prestations de cette nature sans y être autorisée légalement, doit les restituer *entièrement* (sans intérêt). L'individu auquel la communauté paie à tort des montants qui n'auraient pas dû être accordés en vertu de la législation sociale en vigueur, s'enrichit illégitimement au sens du droit public. Cet enrichissement illégal s'effectue aux dépens des concitoyens, dont la protection sociale est garantie par la loi entrant en considération <sup>1)</sup>. C'est la raison pour laquelle, la somme indûment reçue doit être restituée en faveur des concitoyens qui ont été « lésés » par ce versement <sup>2)</sup>. L'obligation de restituer des prestations sociales versées illégitimement a été introduite depuis des dizaines d'années dans le droit positif fédéral. C'est ainsi, par exemple, que les institutions suivantes peuvent exiger la restitution :

1. *l'assurance militaire* (art. 12 et 14 de la loi fédérale sur l'assurance militaire de 1901 ; art. 13 de la loi de 1914) ; seule la restitution de l'indemnité funéraire est exceptée ;
2. *la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents* (art. 99 et 74, 3<sup>e</sup> alinéa de la loi fédérale sur l'assurance-maladie) ;
3. *les caisses-maladie reconnues* (art. 26, 2<sup>e</sup> alinéa de la loi fédérale sur l'assurance-maladie) ;
4. *les caisses d'assurance-chômage reconnues* (art. 24 de l'arrêté du Conseil fédéral du 14 juillet 1942 réglant l'aide aux chômeurs pendant la crise résultant de la guerre) ;
5. *les caisses de compensation des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain* (art. 1 à 4 de l'ordonnance n° 41 du département fédéral de l'économie publique, du 23 novembre 1943) ;
6. *les caisses de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants* (loi fédérale sur l'AVS, art. 47 ; RE, art. 78).

<sup>1)</sup> La personne qui est au bénéfice d'une assurance sociale ne doit recevoir en aucun cas davantage que ce que la loi lui accorde, et ceci indépendamment de l'étendue du dommage lors de la réalisation du risque assuré. C'est le contraire de ce qui existe d'une manière générale en droit civil (cf. CO, art. 41 et 58) et plus spécialement dans la législation en matière de responsabilité civile, où la personne responsable doit réparer en principe, chaque dommage. Cf. à ce propos la loi fédérale, du 28 mars 1905, sur la responsabilité civile des entreprises de chemins de fer et de bateaux à vapeur et des postes ; la loi fédérale, du 15 mars 1932, sur la circulation des véhicules automobiles et des cycles ; de plus, les arrêts du Tribunal fédéral des assurances en 1947, Recueil officiel, page 36.

<sup>2)</sup> Le fait que le versement illégal a été effectué par la faute de l'intéressé, ou grâce à sa collaboration, ou encore sans qu'il puisse lui être reproché quoi que ce soit, ne joue aucun rôle. Il est également sans importance que le montant versé ait été utilisé ou non par la personne qui l'a indûment touché.

## II. Remise de la restitution vu l'existence de la charge trop lourde.

La remise, par l'Etat, d'une dette de droit public, quand son acquittement représente une charge trop lourde pour le débiteur, a son origine dans une vieille mesure de clémence du droit fédéral. Déjà l'ancienne loi fédérale sur l'organisation judiciaire (loi fédérale de 1893) autorisait le Tribunal fédéral à accorder « l'assistance judiciaire » à un plaideur indigent, c'est-à-dire à le dispenser du paiement des émoluments de justice. La même faveur, désignée comme « bénéfice de la loi », existe dans l'assurance obligatoire en cas d'accidents et s'applique aussi bien aux tribunaux cantonaux compétents en la matière (art. 121 de la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents) qu'au Tribunal fédéral des assurances (art. 117 de l'arrêté fédéral de 1917 concernant l'organisation du Tribunal fédéral des assurances et la procédure à suivre devant ce tribunal). Le droit des pauvres le plus récent est celui qu'on rencontre dans la nouvelle loi fédérale d'organisation judiciaire de 1943 et qui a été désigné, avec certains égards, par l'expression « assistance judiciaire » (art. 152)<sup>1)</sup>. La remise des impôts est également une sorte d'assistance légale. Cette institution est connue du droit fiscal fédéral depuis de nombreuses années. On en trouvera la preuve dans les prescriptions suivantes :

1. loi fédérale du 15 décembre 1921 concernant la remise de droits de timbre et le sursis à leur perception ;
2. article 96 du règlement d'exécution, du 26 juin 1934, de la loi fédérale sur la taxe d'exemption du service militaire ;
3. article 124 de l'arrêté du Conseil fédéral, du 9 décembre 1940, concernant la perception d'un impôt pour la défense nationale.

M. Perret donne une bonne vue d'ensemble de la pratique de la commission fédérale de remise en matière de sacrifice et d'impôt de défense nationale dans un article intitulé : « Der Steuererlass auf dem Gebiete der direkten Bundessteuern ». (Publication en l'honneur du 70<sup>e</sup> anniversaire du professeur Ernst Blumenstein, Zurich 1946, p. 156 et suivantes)<sup>2)</sup>.

On connaît dans le domaine du droit privé le concordat en tant que mesure importante en faveur du débiteur. Un concordat

- sera accordé, lorsqu'il est approuvé par les deux tiers des créanciers réunissant au moins deux tiers du total des créances ;
- sera homologué par l'autorité compétente, si :

<sup>1)</sup> Aucun émoulement de justice n'est prélevé en matière d'assurance-vieillesse et survivants (sauf en cas de recours téméraire ou interjeté à la légère). Cf. article 85 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 et l'article 9 de l'ordonnance, du 18 décembre 1947, concernant l'organisation et la procédure du Tribunal fédéral des assurances dans les causes relatives à l'assurance-vieillesse et survivants.

<sup>2)</sup> Les différents chapitres concernent les bases légales de la remise de l'impôt, les données statistiques, l'objet de la demande de remise, les conditions de la remise, la procédure de remise.

- a) la somme offerte par le débiteur est proportionnée à sa situation économique ;
- b) l'exécution du concordat est suffisamment garantie ;
- c) le débiteur n'a commis aucun acte déloyal ou d'une grande légèreté au détriment de ses créanciers.

Nous renvoyons aux articles 293, 305 et 306 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite.

### III. La notion de restitution dans l'assurance-vieillesse et survivants.

La notion de restitution de rentes (RE, art. 78) forme le pendant à celle du paiement de cotisations arriérées (RE, art. 39). Le principe commun à chacune de ces dispositions est celui-ci : la caisse peut accorder la *remise* au débiteur dans le cas de « charge trop lourde » (RE, art. 40 et 79). Les caisses de compensation pour perte de salaire et de gain ont éprouvé pratiquement ces deux dispositions. Les tribunaux administratifs en matière d'allocations pour perte de salaire et de gain, ainsi que ceux du régime transitoire de l'assurance-vieillesse et survivants ont approfondi leur argumentation juridique. La restitution de rentes et le paiement de cotisations arriérées subsistent dans l'assurance-vieillesse et survivants sous une forme perfectionnée. La restitution de rentes est examinée ci-après de façon détaillée <sup>1)</sup>.

1. Selon l'article 47 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, les rentes indûment touchées doivent être restituées, mais cette « restitution ne peut pas être demandée lorsque l'intéressé était de bonne foi et serait mis dans une situation difficile ». Les articles 78 et 79 du règlement d'exécution fixent les détails de la restitution : décision de restitution des caisses, demande de remise de l'intéressé, remise d'office quand les conditions exigées sont manifestement remplies, décisions des caisses en ce qui concerne la demande de remise (décision de remise). Les règles en vigueur ont été reprises des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain : ordonnance n° 41 du département fédéral de l'économie publique, du 23 novembre 1943, modifiée par l'ordonnance n° 52, du 23 janvier 1945 édictée par le même département. Les articles 78 et 79 du règlement d'exécution sont formulés d'une manière plus significative que l'ordonnance n° 41. Nous indiquons ici les particularités les plus importantes pour la pratique :

- a) une personne est également tenue à restitution si c'est son *représentant légal* <sup>2)</sup> qui a reçu la rente indûment payée : enfants mineurs, adultes sous tutelle, etc. ;
- b) si la rente a été versée à un *tiers* ou à une *autorité* — pour garantir un emploi de la rente conforme à son but —, ce tiers ou autorité, et non le bénéficiaire, est tenu à restitution ;

<sup>1)</sup> Le paiement des cotisations arriérées fera l'objet d'un prochain article.

<sup>2)</sup> Le tuteur, la mère ou le père pour les orphelins.

- c) si la rente a été payée au représentant légal (cf. lettre a), c'est la bonne ou mauvaise foi du *représentant légal* qui est déterminante : les conséquences de cette bonne ou mauvaise foi se reportent sur la personne représentée. En revanche, la clause de la charge trop lourde est examinée en relation avec la situation de *l'ayant droit* (qui seul est tenu à restitution) ;
- d) les *autorités*, c'est-à-dire les corporations de droit public, ou leurs organes, auxquelles les rentes ont été versées « ne peuvent invoquer le fait qu'elles seraient mises dans une situation difficile ». Cela signifie que la caisse ne peut accorder en aucun cas à une autorité la remise de la restitution ;
- e) les décisions des caisses en ce qui concerne les demandes de remise (*décisions de remise*) doivent être notifiées à l'office fédéral des assurances sociales. En vertu de l'article 176 du règlement d'exécution, cet office est autorisé par le département fédéral de l'économie public à se réserver la possibilité de revenir en cas de nécessité sur la décision de remise. Toutefois, l'office fédéral des assurances sociales ne dispose d'aucune voie de recours contre la décision de la caisse — contrairement aux dispositions en vigueur dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, mais comme c'était déjà le cas dans le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants. L'office en question n'est pas légitimé à recourir auprès des autorités cantonales de recours. S'il veut intervenir, il doit demander à la caisse de rectifier sa décision, donc intervenir *administrativement* <sup>1)</sup>.

La conception, juridiquement plus fine, des faits économiques (lettres a à d ci-dessus) n'est pas uniquement due à la jurisprudence. Diverses *caisses de compensation* sont également à l'origine de ce progrès grâce à des décisions de caisse soigneusement motivées <sup>2)</sup>.

2. La structure juridique de la restitution et de la remise est examinée dans la Revue 1947, pages 510 et 511. Ce qui est affirmé dans cet article

<sup>1)</sup> Cf. article de M. Nef consacré à la transition entre le régime des allocations pour perte de salaire et de gain et celui de l'assurance-vieillesse et survivants, dans la « Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung », 1948. Aux pages 15 et 16, M. Nef relève que la décentralisation extrême qui a été adoptée pour appliquer l'assurance implique un contrôle sévère de la part des autorités de surveillance qui sont responsables, en définitive, d'une certaine unité dans l'exécution des dispositions légales. Il faut donc, d'une part, accorder à la Confédération les compétences nécessaires pour donner des instructions et contrôler leur exécution et, d'autre part, prévoir des sanctions efficaces si un organe d'application de l'assurance contrevenait à ces instructions. L'essentiel, en l'occurrence, réside dans le fait que la Confédération se réserve, envers les caisses de compensation, le droit de leur donner des instructions. Elle peut donc faire connaître aux caisses la manière dont elle veut que les dispositions légales soient appliquées, soit en particulier en ce qui concerne les *décisions d'espèces* relatives aux cotisations et aux rentes ; seule la jurisprudence demeure ici réservée.

<sup>2)</sup> Cf. les décisions de caisses suivantes, qui ont été publiées en 1947 dans la Revue : en la cause *Balz* (p. 250) ; *Simond* (p. 324) ; *Frick* (p. 328) ; *Märkt* (p. 459) ; *Peren* (p. 459) ; *Kopp* (p. 460) ; *Lips* (p. 461) ; *Berger* (p. 462) ; *Roost* (p. 564) ; *Wimiger* (p. 565) ; *Spiegel* (p. 566) ; *Unternährer* (p. 673) ; *Bachmann* (p. 680) ; *Blank* (p. 676) ; *Gschwend* (p. 677) ; *Schmocker* (p. 678) ; *Huber* (p. 680) ; *Beaud* (p. 719) ; *Bays* (p. 719).

au sujet du régime transitoire reste valable pour l'assurance : la remise a la portée d'une *renonciation* au montant dû, et cette *renonciation éteint* la créance de la caisse comme la dette du bénéficiaire.

3. En ce qui concerne *la modification du contenu d'une décision* (cf. chiffre III, 1, lettre e ci-dessus), il est instructif de se référer à la décision de la commission de recours du canton de Bâle-Ville, du 11 mai 1947, en la cause Inderbitzin (Revue 1947, p. 455, n° 27). Cette décision expose avec précision les rapports de compétence, en relevant ce qui suit : « Il correspond évidemment à la volonté du législateur que l'office ne doit pouvoir poursuivre par les *voies de droit* que les décisions des commissions cantonales ; en ce qui concerne les décisions des caisses, il doit user de son droit de donner des instructions à ces dernières (ACF, art. 29 ; OE, art. 28) ». Il est évident que cette décision conserve toute sa valeur dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants. La situation de droit est en effet restée la même, les dispositions des articles 19 et 29 de l'arrêté du Conseil fédéral et celles des articles 26 et 28 de l'ordonnance d'exécution, en vigueur dans le régime transitoire, figurent aujourd'hui, pour l'assurance, aux articles 86 et 72 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 ainsi qu'aux articles 202 et 176 du règlement d'exécution. Il est *opportun* que l'office fédéral des assurances sociales ne puisse recourir auprès des autorités cantonales compétentes, mais *seulement* auprès du Tribunal fédéral des assurances. La juridiction administrative a pour but, en premier lieu, de protéger juridiquement le citoyen. Mais il suffit pour celui-ci, que l'office fédéral intervienne dans la procédure de deuxième instance. La comparaison suivante le prouve :

*Cas A* : L'office fédéral demande une modification *en faveur du citoyen*.

En vertu de l'article 176 du règlement d'exécution, la caisse doit suivre les instructions de l'office, et l'affaire est *liquidée* dans la plupart des cas : le citoyen a obtenu ce dont il avait droit <sup>1)</sup>. Il serait faux, du point de vue politique sociale, d'obliger l'office fédéral de recourir à des voies de droit, alors qu'il défend un point de vue plus favorable à l'intéressé que la caisse. Dans une loi sociale, les organes inférieurs ne doivent pas se montrer plus sévères que l'instance de surveillance.

*Cas B* : L'office fédéral demande une modification *au détriment du citoyen*.

La caisse suivra également les instructions de l'office (art. 176 du RE), mais l'affaire ne sera, en règle générale, *pas encore liquidée* : la nouvelle décision de la caisse est encore plus désavantageuse pour l'intéressé que la première. C'est la raison pour laquelle, un recours sera généralement présenté auprès de la commission cantonale compétente. Le *jugé* devra alors décider à quelle manière de voir il accorde la préférence, à celle de la caisse ou à celle de l'office. La caisse doit alors être suffisamment entendue : elle a l'occasion, dans le mémoire à l'autorité de recours, de défendre son point de vue contre celui de l'office fédéral des assurances sociales.

<sup>1)</sup> Dans les cas, plus rares, où la nouvelle décision de la caisse ne satisfait pas l'intéressé (en n'accordant par exemple qu'une remise *partielle*), ce dernier peut recourir contre elle.

4. Le système de restitution tel qu'il existe dans l'assurance-vieillesse et survivants est le résultat des expériences faites dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain et dans le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance. La jurisprudence qui a été publiée dans le périodique « Les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain » et dans la « Revue à l'intention des caisses de compensation », a joué un rôle déterminant dans le domaine de la restitution. Le Tribunal fédéral des assurances aura encore certainement l'occasion d'améliorer l'application pratique de la restitution. Il est difficile, dans le domaine de la procédure de remise, où l'appréciation joue un rôle déterminant, d'atteindre une égalité juridique aussi grande que possible.

## Rapport du Conseil fédéral sur sa gestion en 1947 et relatif à l'assurance-vieillesse et survivants

Dans le rapport consacré au département fédéral de l'économie publique, il est dit ce qui suit au sujet de l'assurance-vieillesse et survivants :

### 1. Le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants.

a) *Généralités.* — Le régime transitoire, institué par l'arrêté du Conseil fédéral du 9 octobre 1945 réglant le versement provisoire de rentes aux vieillards et aux survivants, a été si heureusement compris, au cours de l'année 1946 déjà, qu'il a pu être appliqué pour ainsi dire sans difficulté en 1947. L'introduction des nouvelles prescriptions au 1<sup>er</sup> janvier 1947 ne s'est heurtée également à aucun obstacle sérieux ; elles ont fait leurs preuves et ont non seulement agrandi le cercle des bénéficiaires mais aussi supprimé ici et là quelques conséquences trop rigoureuses qui se sont révélées au cours de 1946.

Le régime transitoire a cessé d'être en vigueur le 31 décembre 1947. Il a constitué une excellente préparation à l'application de l'assurance.

b) *La surveillance.* — L'office fédéral chargé de surveiller l'application du régime transitoire a adressé, en 1947, quatre circulaires aux autorités cantonales et aux caisses de compensation ; il a par ailleurs arrêté des directives sur l'application du régime transitoire et formant une publication de 115 pages, contrôlé sur place le fonctionnement de dix-huit caisses de compensation, examiné les deux cents rapports qui lui sont parvenus sur les revisions des caisses et donné de nombreuses instructions de détail sur la manière d'exécuter l'une ou l'autre des prescriptions. Il convient de relever que les caisses de compensation et les offices cantonaux ont appliqué le régime transitoire, à peu d'exceptions près, non seulement selon les règlements, mais aussi avec dévouement et beaucoup de sens social.

c) *Le contentieux.* — Au total, 575 décisions cantonales sur recours ont été transmises en 1947 à l'office où leur bien-fondé fut examiné. Parmi ces décisions, 83 ont été portées devant la commission fédérale de recours, dont 27 par l'office lui-même. Ce dernier a joint, à 62 recours, un mémoire à l'intention de la commission fédérale. Le nombre des causes examinées en 1947 par la commission fédérale de recours s'élève à 118 \*).

Au cours de la période pendant laquelle le régime transitoire a été en vigueur (1946 et 1947), les commissions cantonales de recours se sont prononcées sur 2241 cas et la commission fédérale sur 322. Le droit de recours, qui se trouve être la conséquence du droit à la rente tel qu'il est réalisé dans le régime transitoire, a été donc fréquemment utilisé.

d) *La liquidation du régime transitoire.* — Au 31 décembre 1947, date à laquelle le régime transitoire a cessé d'être en vigueur, tous les délais n'étaient pas échus et tous les cas encore pendants ne pouvaient pas être classés, de telle sorte qu'il a fallu édicter quelques prescriptions sur la réclamation et la restitution des rentes, le règlement des comptes, ainsi que sur la compétence des caisses de compensation et des autorités de recours pour la liquidation des affaires en suspens. Ce fut l'objet de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 décembre 1947, qui est valable jusqu'à la liquidation définitive de tous les cas, mais jusqu'au 31 décembre 1949 au plus tard. Cet arrêté permettra de passer sans difficulté du régime transitoire à celui de l'assurance-vieillesse et survivants.

## 2. L'assurance-vieillesse et survivants.

a) *La votation populaire du 6 juillet 1947.* — La loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants a été acceptée le 6 juillet 1947 par 864 189 voix contre 216 079.

b) *Les travaux législatifs préparatoires de la Confédération.* — Bien que le referendum ait rendu incertain le sort de l'assurance-vieillesse et survivants, l'office fédéral des assurances sociales a commencé, en janvier 1947 déjà, les travaux nécessaires à la préparation des dispositions d'exécution. A cet effet, quatre commissions spéciales ont été constituées, auxquelles ont appartenu plus d'une cinquantaine d'experts étrangers à l'administration fédérale. Un grand nombre de questions de détail ont été aussitôt mises au point par des commissions *ad hoc*, par des experts isolés et au cours de conférences avec les milieux intéressés. Grâce à l'allure extrêmement rapide à laquelle ont été menés les travaux préparatoires, il a été possible de publier déjà le 16 juin 1947, les principales dispositions d'exécution et de soumettre au début d'août un premier projet du règlement d'exécution aux cantons, aux principales associations de l'économie et aux caisses de compensation. A la suite de quoi, 68 mémoires donnant leur avis sur ce premier projet ont été reçus jusqu'au 20 septembre, représentant un ensemble de 592 pages. Sur la base des opinions ainsi exprimées, le projet a été profondément remanié pour tenir compte de la plupart des requêtes et des propositions de modification présentées ; le 31 octobre 1947, le Conseil fédéral a pu édicter le règlement d'exécution ; il comprend 219 articles.

---

\*) *Note de l'office fédéral des assurances sociales :* 20 décisions cantonales sur recours nous sont encore parvenues alors que ce rapport de gestion était déjà rédigé. Le nombre de ceux-ci s'élève donc à 595 dont 90 ont été portés devant la commission fédérale de recours.

Comme il était nécessaire, aussitôt après la votation populaire, de commencer à préparer l'organisation de cette œuvre sociale, le Conseil fédéral a édicté le 28 juillet 1947 un arrêté concernant les mesures à prendre en vue de l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants. Cet arrêté précisa l'entrée en vigueur de diverses dispositions de la loi relatives à l'organisation, fixa les délais au terme desquels chaque travail préparatoire devait être terminé et désigna les offices compétents pour les travaux d'introduction. D'autres décrets doivent être mentionnés : en vertu de l'article 86, 2<sup>e</sup> alinéa de la loi, le Conseil fédéral a édicté une ordonnance concernant l'organisation et la procédure du Tribunal fédéral des assurances dans les causes relatives à l'assurance-vieillesse et survivants, du 18 décembre 1947, le règlement du tribunal arbitral de la commission de l'assurance-vieillesse et survivants, du 12 décembre 1947. Il convient de citer encore l'ordonnance du département de l'économie publique concernant les contributions aux frais d'administration dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants, du 24 décembre 1947. Quelques autres dispositions d'exécution ont été préparées ou édictées par le département fédéral des finances et des douanes (règlement concernant l'administration du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants du 31 octobre 1947 et le règlement de la caisse de compensation fédérale, du 10 décembre 1947).

c) *Autres travaux préparatoires.* — Les études actuarielles approfondies, qui ont été entreprises en corrélation avec l'élaboration de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, étaient terminées au début de 1947. Les procédés et les résultats des calculs ont été décrits dans un rapport de l'office fédéral des assurances sociales, daté du 7 juin 1947 et intitulé « L'équilibre financier de l'assurance-vieillesse et survivants ». Trois experts mathématiciens ont été chargés par le chef du département de l'économie publique d'examiner les bases de calcul utilisées. Les conclusions de ces experts ont été jointes en annexe au rapport de l'office sur l'équilibre financier.

Immédiatement après le 6 juillet 1947, les premières instructions ont été données aux caisses de compensation en ce qui concerne les travaux d'introduction et l'application de la loi du 20 décembre 1946. C'est ainsi que dix-sept circulaires ont été rédigées, dont la première est datée du 21 juillet et la dernière du 30 décembre 1947 ; de plus deux cours d'instruction ont été organisés, l'un pour les caisses de compensation professionnelles le 11 décembre et l'autre pour les caisses cantonales le 17 décembre 1947. Les autorités fiscales qui sont chargées de la détermination du revenu net provenant de l'exercice d'une activité indépendante ont été préparées à leur tâche dans des cours d'instruction régionaux. L'office a, de plus, préparé, pendant le second semestre de 1947, 21 formules, dont 14 étaient imprimées à la fin de l'année ; il s'agit en partie de formules officielles et en partie de modèles à l'intention des caisses.

182 associations ont présenté, dans les délais prescrits, des requêtes tendant à créer au total 91 caisses de compensation professionnelles. Toutefois, quelques-unes de ces caisses n'ont pas pu être créées, soit que les conditions requises ne fussent pas remplies, soit qu'il y ait eu fusion avec d'autres associations ou encore à la suite d'une renonciation pure et simple, de telle sorte qu'il existe maintenant au total 82 caisses représentant 166 associations. Les associations d'ouvriers n'ont pas utilisé la possibilité qui leur était offerte d'exiger la participation paritaire à l'administration des caisses profession-

nelles, mais 22 de ces associations ont fait valoir à temps leur droit de participation à la gestion de 78 caisses de compensation. A la fin de 1947, le droit de participation à la gestion de 44 caisses professionnelles était définitif et provisoire pour quatre autres. Il a été expressément renoncé à ce droit dans huit cas. La question de la participation des ouvriers à la gestion de 26 autres caisses professionnelles ne pourra être réglée qu'au début de 1948.

A côté de 82 règlements de caisses de compensation professionnelles, l'office a examiné 31 décrets exécutifs cantonaux. A la fin de 1947, dix lois cantonales étaient admises par le Conseil fédéral, mais il existe dans tous les cantons les bases légales nécessaires à l'application de l'assurance.

Malgré le temps disponible extrêmement court, les travaux préparatoires étaient, au moment de l'entrée en vigueur de la loi, suffisamment poussés, du moins dans tous les domaines les plus importants.

## Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants

### I. Assujettissement

#### L'assujettissement des réfugiés politiques à l'assurance-vieillesse et survivants.

L'arrêté du Conseil fédéral du 7 mars 1947, modifiant les prescriptions sur la police des étrangers (appelé ci-après « arrêté du Conseil fédéral »), distingue parmi les réfugiés politiques et les émigrants trois catégories de personnes :

1. les réfugiés politiques et les émigrants qui doivent prendre toutes les mesures nécessaires en vue de quitter notre pays aussi rapidement que possible et qui ne séjournent par conséquent en Suisse que pour une période relativement courte. Ils sont considérés comme réfugiés jusqu'à leur départ (art. 3, ACF) ;
2. les réfugiés politiques et les émigrants qui ne sont pas astreints à partir prochainement, bien qu'un séjour durable en Suisse n'entre pas en ligne de compte. Ils peuvent rester dans notre pays pour une période relativement prolongée, voire même quelques années ou davantage, et ceci bien qu'ils aient l'occasion de quitter la Suisse. Leurs conditions de séjour sont réglées conformément aux dispositions de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, du 26 mars 1931, et ils reçoivent une autorisation de séjour ou une tolérance (art. 2, ACF) ;
3. les réfugiés politiques et les émigrants qui peuvent séjourner durablement en Suisse. Ils ne sont alors considérés comme réfugiés, mais comme des autres étrangers, en vertu de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (art. 1, ACF).

Seul le premier de ces trois groupes de personnes auxquelles le droit d'asile a été accordé en Suisse est exempté de l'affiliation à l'assurance-vieillesse et survivants et par conséquent du paiement des cotisations, conformément à l'article 2, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre e, du règlement d'exécution, tandis que les deux autres groupes (2 et 3) sont entièrement soumis aux obligations de la loi fédérale du 20 décembre 1946. Pour connaître la situation d'un réfugié à l'égard de l'assurance-vieillesse et survivants, il faut donc, dans chaque cas d'espèce, appliquer la réglementation de la police des étrangers relative au séjour des réfugiés ou des émigrants en Suisse.

En ce qui concerne le calcul des cotisations des réfugiés et des émigrants qui sont affiliés, ce sont les dispositions de la loi fédérale et du règlement d'exécution y relatif qui sont valables d'une manière générale ; pour la situation particulière des personnes qui n'exercent aucune activité lucrative, il va de soi que c'est l'article 10 de la loi qui est applicable.

## II. Cotisations

**Quand les prestations d'assurance doivent-elles être considérées comme le paiement indirect d'un salaire et en conséquence comme un revenu d'une activité lucrative ?**

L'article 6 du règlement d'exécution du 31 octobre 1947 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, qui précise la notion du revenu provenant d'une activité lucrative, exclut de ce revenu, à la lettre b de son 2<sup>e</sup> alinéa, *les prestations d'assurance et de secours, dans la mesure où elles ne doivent pas être considérées comme paiement d'un salaire.*

Si l'expression « prestations d'assurance » est claire et ne semble devoir appeler aucune remarque particulière, l'office fédéral des assurances sociales a en revanche été interrogé à plusieurs reprises sur le sens des termes « paiement indirect d'un salaire ». Précisons donc qu'une prestation d'assurance ou de secours doit être considérée comme telle si elle a le caractère d'une contre-prestation fournie en raison d'un travail accompli. La question de l'application de la disposition finale de l'article 6, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, du règlement d'exécution, à une prestation d'assurance ou de secours, ne peut en conséquence se poser que si l'on est en présence d'une rémunération indirecte à ce titre. Si aucun travail n'a été fourni, en revanche, la prestation visée ne peut avoir le caractère d'un paiement d'un salaire, même indirect. Il ne saurait être question de parler de revenu de l'activité lucrative, sous une forme quelconque, en l'absence d'une telle activité. C'est pourquoi les prestations d'assurance qui sont servies pour incapacité de travail ou invalidité, par exemple les rentes de la caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents ou les indemnités journalières d'une caisse-maladie, ne sont en aucun cas visées par l'exception finale de la disposition précitée de l'article 6, et elles sont exemptées du revenu de l'activité lucra-

tive aux termes de la première partie de ladite disposition. Il en est ainsi même si elles sont calculées en pour cent du salaire qu'eût obtenu l'employé ou l'ouvrier s'il eût travaillé. Ce fait n'est pas relevant ici. Malgré ce mode de calcul, ces prestations n'acquièrent pas en effet la nature d'un paiement indirect d'un salaire, mais conservent celle d'une indemnité pour perte de revenu. Ces deux notions doivent être soigneusement distinguées, aux fins de l'application de l'article 6, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, du règlement d'exécution.

Il n'y a pas lieu de considérer qu'on est en présence d'un paiement indirect d'un salaire, d'autre part, si l'intéressé *peut faire valoir un droit strict à la prestation d'assurance qui lui est servie*. Ainsi, il peut arriver qu'un employé d'une entreprise, normalement retraité à l'âge de 60 ans, continue, en période de pénurie de main-d'œuvre, à exercer son activité professionnelle dans l'entreprise. Il touche alors généralement, en plus de sa pension, une somme complémentaire destinée à lui assurer l'obtention d'une rémunération correspondant à un plein salaire. S'il conserve dans ces circonstances un droit strict à la prestation d'assurance, des cotisations ne seront perçues au titre de l'assurance-vieillesse et survivants que sur la somme complémentaire, et non sur le montant de sa pension, qu'il a d'ailleurs le plus souvent partiellement financée lui-même au moyen de prélèvements sur son salaire pour lesquels il a déjà payé des cotisations. Il n'en ira pas de même, en revanche, en ce qui concerne par exemple un employé supérieur pour lequel l'employeur a contracté et payé lui-même, sans y avoir été obligé à l'origine, les primes d'une assurance-rente dont les prestations doivent être servies à compter d'un moment où on ne touche pas encore, d'une manière générale, de rente de vieillesse. Souvent l'employé continue alors à exercer son activité professionnelle dans l'entreprise au delà de ce moment. Si l'employeur diminue le salaire qu'il désire assurer à son employé du montant de la rente servie, ou s'il faut conclure d'une autre manière à une tentative d'éluder l'obligation de payer des cotisations, le montant de la rente a sans contredit le caractère d'un paiement indirect d'un salaire. Les cotisations devront en conséquence être prélevées au titre de l'assurance-vieillesse et survivants sur le total de la rémunération touchée par l'intéressé.

### L'activité accessoire du personnel des compagnies d'assurances.

L'activité accessoire du personnel des compagnies d'assurances qui s'entremet occasionnellement pour la conclusion de polices d'assurance, alors qu'il est employé à d'autres tâches à titre principal, doit être considérée comme entrant dans le cadre de l'occupation professionnelle principale et le revenu qu'elle procure fait partie du salaire déterminant *si l'on peut attendre de l'intéressé qu'il se livre à cette activité accessoire, et s'il en est tenu compte lors de la fixation de son salaire*. Tel pourrait être le cas notamment pour un inspecteur de sinistres dont l'activité à ce titre n'occuperait pas la totalité de son temps, et qui s'entremettrait en conséquence pour

la conclusion de polices pendant ses heures de travail. Si un employé de bureau, en revanche, qui doit tout son temps à son employeur, et qui touche un plein salaire en cette qualité, se livre occasionnellement à une telle activité, celle-ci doit être considérée comme étant une activité accessoire indépendante \*)).

### Solde versée au personnel des services du feu.

Le service du feu, au même titre que le service militaire, existe dans un but d'intérêt public. C'est la raison pour laquelle la solde payée aux pompiers, comme celle des soldats, ne peut pas être considérée comme faisant partie du salaire déterminant ; peu importe que le service ainsi accompli soit obligatoire ou volontaire. En revanche, les indemnités fixes qui sont payées aux hommes de piquet et le traitement des pompiers professionnels sont compris évidemment dans le salaire déterminant pour le calcul des cotisations.

### Le revenu des personnes qui participent au service volontaire d'aide à l'agriculture.

Selon les articles 1, 2 et 16 de l'ordonnance d'exécution, du 27 décembre 1946, tendant à encourager le service volontaire d'aide à l'agriculture, les personnes qui s'annoncent pour participer à ce service reçoivent, pendant une période de deux mois au maximum, une allocation qui s'élève à 2 francs par jour pour les personnes qui exercent une activité lucrative et à 50 centimes pour les jeunes gens sans activité et ayant dépassé l'âge de 16 ans. Cette allocation est payée par un organisme central du canton où est domicilié l'intéressé. Ces volontaires reçoivent, de plus, de la part du paysan, la nourriture, le logement et éventuellement un salaire en espèces.

Les allocations de 2 francs ou de 50 centimes dont il est question ci-dessus ne sont pas des revenus provenant de l'exercice d'une activité lucrative, mais plutôt une indemnité destinée à dédommager ces personnes pour les pertes qu'elles font sur leur revenu ordinaire pendant qu'elles travaillent à la campagne. Ces allocations n'appartiennent donc pas au salaire déterminant.

En revanche, font partie de ce salaire les prestations en espèces et en nature que le paysan accorde lui-même. A cet égard, les personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative (écoliers et étudiants) sont assimilées à des apprentis pendant la durée de leur occupation à la campagne. Pour déterminer le salaire en nature, ce sont les dispositions de l'article 11 du règlement d'exécution du 31 octobre 1947 qui sont applicables.

\*) Voyez la circulaire n° 20, de l'office fédéral des assurances sociales, du 23 janvier 1948, chapitre M, chiffre II/3, page 26.

### III. Organisation

#### Changement de caisse à la suite de l'admission au sein d'une autre association fondatrice.

Si un employeur ou une personne de condition indépendante, qui est déjà membre d'une ou de plusieurs associations fondatrices et, par conséquent, affilié à une caisse de compensation professionnelle, est admis au sein d'une autre association fondatrice, cette personne doit avoir la possibilité de choisir entre les deux caisses de compensation intéressées, conformément à l'article 64, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, en relation avec l'article 117, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution. Si l'intéressé fait usage de cette faculté, les conditions de son affiliation auprès de la première caisse disparaissent. En vertu de l'article 121, 5<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution, le transfert d'une caisse à l'autre aura lieu alors à la fin de l'année. Les caisses de compensation recevront, en temps opportun, une circulaire relative à la procédure à suivre dans le cas d'un tel transfert.

L'employeur ou la personne de condition indépendante ne peut choisir, dans la circonstance dont il est question ci-dessus, qu'entre la caisse à laquelle l'intéressé appartenait jusqu'alors et celle de la nouvelle association fondatrice. Ce choix une fois intervenu, cette personne ne peut être transférée de nouveau auprès de la caisse d'une association fondatrice à laquelle elle appartenait précédemment qu'à l'échéance d'un délai de trois ans, conformément à l'article 117, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution.

### Décisions des autorités de recours

#### Avant-propos à la publication des décisions du Tribunal fédéral des assurances et des autorités cantonales de recours en matière d'assurance-vieillesse et survivants.

L'office fédéral des assurances sociales publie pour la première fois, dans le présent numéro de la Revue, quelques décisions des autorités de recours en matière d'assurance-vieillesse et survivants. Il tient ainsi à mettre à la disposition des caisses de compensation, et des autorités de recours elles-mêmes, un recueil utile de *décisions de principe*. Chaque décision sera publiée, suivant son importance, entièrement ou partiellement, ou encore sous la forme d'un résumé sommaire. Les décisions qui seront publiées in extenso seront précédées d'un résumé très condensé. Dans l'édition française de la Revue, ce résumé initial sera suivi immédiatement de sa traduction en langue italienne. A la fin de chaque décision, on mentionnera le nom du recourant et si c'est l'office fédéral des assurances sociales ou une caisse de compensation qui a interjeté recours, le nom de la partie assignée ; on relèvera, dans la plupart des cas, le nom de famille ou le nom de l'entreprise en toutes lettres. Ces noms ne seront remplacés par leurs initiales que lorsqu'une certaine discrétion s'impose pour des motifs spéciaux.

C'est aux décisions du *Tribunal fédéral des assurances* que l'on accordera le plus d'attention. Leur choix et la forme dans laquelle elles seront présentées feront l'objet d'un soin particulier de la part de la rédaction de la Revue. Il existe depuis quelques années un recueil officiel des décisions du Tribunal fédéral des assurances (Editions Hans Huber, Berne). Toutefois ce recueil n'a paru, jusqu'à maintenant, que deux fois par an. Dans la « Revue à l'intention des caisses de compensation », les décisions du Tribunal fédéral des assurances paraîtront *au fur et à mesure* qu'elles seront prises et pour autant que leur intérêt le justifiera (cf. art. 72, 1<sup>er</sup> al., LAVS).

En ce qui concerne la publication des décisions prises par les autorités *cantonales* de recours, une certaine retenue sera observée, une décision cantonale n'ayant pas, en effet, au point de vue de la jurisprudence, la même importance qu'une décision du Tribunal fédéral des assurances. Les décisions des autorités cantonales qui paraîtront dans la Revue ne présenteront peut-être, de ce fait, pas toujours l'intérêt des décisions qui seront prises sur le plan fédéral, mais elles offriront tout de même aux caisses de compensation des points de repère utiles pour l'introduction et l'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. Nous ne publierons que les décisions contre lesquelles il ne sera pas à nouveau interjeté recours auprès du Tribunal fédéral des assurances (par la personne intéressée, la caisse de compensation ou l'office fédéral des assurances sociales). En conséquence, les caisses peuvent être certaines que les décisions cantonales qui seront publiées ici sont approuvées par l'office fédéral des assurances sociales.

Nous espérons que ce recueil de décisions sera bientôt, pour le plus grand nombre des organes d'application de l'assurance-vieillesse et survivants, d'une réelle utilité.

## Rentes transitoires.

### I. Droit à une rente de veuve.

Une femme divorcée n'a droit à une rente de veuve (pour autant que le mariage ait duré au moins 10 ans) que si le mari était tenu envers elle à une pension alimentaire ; article 23, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 20 décembre 1946.

*La donna divorziata ha diritto ad una rendita vedovile (quando il matrimonio è durato almeno 10 anni) solo se l'ex-marito era tenuto a versarle una pensione alimentare ; articolo 23, secondo capoverso, della legge del 20 dicembre 1946 (LAVS).*

Dame N., née en 1885, est divorcée de Johann N., né en 1882. L'exposé des motifs du jugement en divorce, du 23 avril 1930, nous apprend entre autres que N. a été condamné à payer à son ex-femme, dans un délai de deux ans à partir du moment où le jugement devenait exécutoire, une indemnité globale de 1000 francs. La plaignante, en revanche, a dû renoncer à obtenir une indemnité supérieure, aucune pension alimentaire n'étant versée pour l'enfant Johann, né en 1910. Le père, Johann N., mourut en 1936 ; dame N. a demandé, en se basant sur l'article 23, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, une rente de veuve (rente transitoire). La caisse et la commission cantonale ont rejeté le recours pour les motifs suivants :

L'office d'assistance compétent a fait savoir, au nom de dame N., que dans un procès en divorce, une femme se contentait souvent d'une indemnité unique

en lieu et place d'une rente. Or, dame N. ne doit pas aujourd'hui supporter les conséquences d'une telle concession à l'égard de son mari. Par ailleurs, ce dernier était responsable des dissensions survenues entre les époux, raison pour laquelle le tribunal lui a imposé un délai d'un an pendant lequel il ne pouvait se remarier (CCS, art. 150). Si la rente de veuve était refusée, dame N. se verrait contrainte de recourir à l'assistance publique. Or, il convient de relever, en présence de ces arguments, qu'il n'existe aucune perte de soutien et par conséquent aucun droit à une rente de veuve si l'homme divorcé n'était pas tenu à payer une pension alimentaire ou s'il a rempli cette obligation en payant une prestation unique. La responsabilité de la partie coupable ne joue ici aucun rôle. La question de savoir si une femme divorcée a droit à une rente de veuve ou non ne peut être tranchée que par le jugement en divorce, dans lequel doit être mentionnée l'obligation de verser une pension alimentaire.

(Commission de recours du canton de Bâle-Ville, en la cause Niederer, du 9 avril 1948.)

\* \* \*

Dame K., née en 1885, est divorcée après avoir été mariée pendant 14 ans à Jean B., né en 1876. Selon le jugement en divorce, B. a été contraint de subvenir à l'entretien du garçon Danilo, né de ce mariage, et de lui payer une somme de 40 francs par mois. En revanche, B. n'a versé aucune pension alimentaire à la recourante elle-même. Il est décédé en 1934.

Aux termes de l'article 23, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, la femme divorcée a droit à une rente de veuve, après le décès de son ancien mari, pour autant que son mariage ait duré 10 ans au moins et que le mari ait été tenu envers elle à une pension alimentaire. Il n'y a par conséquent de perte de soutien — ce que la rente de veuve doit précisément compenser — que si la femme divorcée perd au moment du décès de son ancien mari la pension que celui-ci était contraint de lui verser. Dans le même ordre d'idées, la rente de veuve est réduite si et pour autant qu'elle dépasse la pension alimentaire qui avait été accordée à la femme par décision judiciaire (art. 41, 2<sup>e</sup> al., LAVS). Dans le cas particulier, le mari divorcé ne payait pas de pension à son ancienne épouse mais à son enfant. Par ailleurs cette dette alimentaire est éteinte depuis longtemps, car le fils Danilo est âgé aujourd'hui de 32 ans. Dans ces conditions, il est absolument exclu qu'une rente de veuve puisse être accordée.

(Commission de recours du canton de Bâle-Ville, en la cause Kirchhofer, du 9 avril 1948.)

## II. Revenu pris en considération.

La rente d'invalidité versée par une association professionnelle fait partie du revenu déterminant ; article 56, lettre c, du règlement d'exécution.

*Le rendite d'invalidità versate da un'associazione professionale devono essere considerate quale reddito ; articolo 56, lettera c, ordinanza di esecuzione (OE).*

M. reçoit de la part de la société suisse des maîtres imprimeurs une rente d'invalidité qui est octroyée sur la base des cotisations payées à l'époque par l'employeur, conformément au contrat collectif de travail adopté par l'association précitée, d'entente avec la fédération suisse des typographes. En 1947,

cette rente d'invalidité s'est élevée à 260 francs. La caisse de compensation a considéré cette rente comme faisant partie du revenu et a accordé, par conséquent, une rente de vieillesse pour couple réduite à M., qui a interjeté recours. L'autorité de première instance a rejeté ce recours pour les motifs suivants :

Le recourant affirme, à l'appui de sa thèse, qu'il reçoit une rente d'invalidité sans y avoir droit légalement. Cette prestation provient de la caisse de secours de la société suisse des maîtres imprimeurs ; son montant n'est pas fixé d'avance, mais au contraire déterminé annuellement suivant l'état de la caisse. Conformément à l'article 56, lettre c, du règlement d'exécution, les prestations volontaires périodiques versées par un employeur à ses anciens employés et ouvriers font partie du revenu pris en compte. La rente d'invalidité dont il est question ici doit donc être comprise dans le revenu déterminant, même si le bénéficiaire ne peut faire valoir à son égard aucune prétention légale.

(Commission de recours du canton de Bâle-Ville, en la cause Mayer, du 9 avril 1948.)

\* \* \*

Seules les déductions énumérées à l'article 57 du règlement d'exécution sont admises. Le salaire versé à une domestique occupée à l'entretien du ménage ne peut pas être déduit en vertu de l'article précité, même si l'engagement de cette domestique a été nécessité par l'invalidité de l'intéressé. En général, les dépenses causées par une invalidité — les frais médicaux et pharmaceutiques — ne peuvent être déduits du revenu brut.

*Nell'articolo 57, OE, sono elencate tutte le deduzioni ammesse. Al salario versato ad una donna di servizio occupata nell'economia domestica può essere applicato il precitato disposto anche se la donna ai servizio è stata assunta a causa dell'invalidità del richiedente. In generale tutte le spese derivanti da invalidità, come per esempio le spese per cure mediche e per medicinali, non possono essere dedotte dal reddito lordo.*

(Commission de recours du canton de Fribourg, en la cause Roulin, du 19 mars 1948.)

\* \* \*

Pour toute personne entretenue ou assistée totalement ou pour une part importante par le bénéficiaire d'une rente, celui-ci ne peut déduire de son revenu qu'un montant qui ne dépasse pas celui d'une rente d'orphelin double ou d'une rente de vieillesse simple, valable pour la région considérée ; article 57, lettre f, du règlement d'exécution, en corrélation avec l'article 43 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants.

*La deduzione per una persona mantenuta o assistita interamente o in modo preponderante dal richiedente non può essere in nessun caso superiore all'importo della rendita completa per orfani, rispettivamente della rendita semplice di vecchiaia per beneficiari dimoranti nella zona corrispondente a quella abitata dalla persona assistita o mantenuta ; articolo 57, lett. f, OE, e articolo 43 della legge federale sull'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti (LAVS).*

(Commission de recours du canton de Fribourg, en la cause Gillon, du 19 mars 1948.)

# Petites informations

## Assemblée générale de l'union des caisses de compensation professionnelles.

L'union des caisses de compensation professionnelles a tenu, les 20 et 21 mai 1948 à Montreux, son assemblée générale annuelle sous la présidence de M. Kury (Bâle). Des représentants de l'office fédéral des assurances sociales et de la centrale de compensation ont participé aux débats qui se sont déroulés le second jour ; c'est ainsi que M. Binswanger, chef de la section assurance-vieillesse et survivants, a entretenu l'assemblée des expériences faites jusqu'à ce jour dans l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants et des travaux pressants qui devront être terminés tout prochainement ; de leur côté, MM. Hindermann et Berthoud, de la section précitée, ont parlé des problèmes soulevés actuellement par l'application de l'assurance, en particulier dans le domaine des cotisations.

## L'influence de l'assurance-vieillesse et survivants sur l'activité des compagnies d'assurances privées.

Au cours de la campagne qui a précédé les votations du 6 juillet 1947, il a très souvent été question de l'influence qu'aurait l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants sur l'activité des compagnies d'assurances privées. L'importance que l'on a accordé alors à ce problème semble maintenant se justifier ; on lit, en effet, dans un article, qui a paru dans le n° 1094 de la « Neue Zürcher Zeitung », du 24 mai 1948, à l'occasion du 90<sup>e</sup> anniversaire de la société suisse d'assurances générales sur la vie humaine, ce qui suit :

« Les états de situation très favorables, qui ont été établis à l'occasion du 90<sup>e</sup> anniversaire de la société suisse d'assurances générales sur la vie humaine, prouvent nettement que l'introduction d'une grande œuvre sociale comme l'assurance-vieillesse et survivants fédérale n'a pas eu pour conséquence une diminution de la prévoyance privée. Le nombre de personnes qui sont assurées auprès de la société a atteint un chiffre et représente des sommes encore jamais réalisés jusqu'ici. La population sait donc apprécier l'assurance privée même après l'introduction de l'assurance nationale obligatoire. Il est particulièrement intéressant de relever que de nombreux employeurs ont tenu à compléter les prestations versées par l'assurance nationale à leurs ouvriers et employés, en concluant des assurances de groupes ; c'est ainsi qu'en 1948 l'augmentation du nombre des assurances de groupes a dépassé toutes les prévisions. Les assurances sous forme de capital représentent maintenant une valeur de 114,2 millions de francs et les assurances sous forme de rentes annuelles, une somme de 5,8 millions. »

## Postulats concernant le régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne.

1. A la suite de la discussion qui a porté sur l'arrêté fédéral du 20 juin 1947, réglant le service d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, les chambres fédérales ont accepté le postulat suivant :

« Il sera sans doute nécessaire de servir les allocations encore après le 31 décembre 1949. Aussi le Conseil fédéral est invité à faire rapport sur la manière dont il envisage d'encourager la création de caisses d'allocations familiales dans l'agriculture, au sens de l'article 34 quinquies de la constitution fédérale. Attendu que les associations professionnelles intéressées ne pourront entreprendre les travaux préparatoires en vue de la création de telles caisses qu'après avoir eu connaissance des intentions de la Confédération, le rapport du Conseil fédéral devrait être présenté au plus tard à la session de juin 1948 des chambres fédérales. »

2. M. Escher, conseiller national, a déposé le 12 mars 1948 le postulat suivant :

« Pour affermir les conditions d'existence des familles ayant plusieurs enfants, 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 :

1. à encourager la création de caisses de compensation familiales par les cantons et les associations professionnelles, à coordonner l'activité des caisses existantes et éventuellement à fonder une caisse centrale de compensation pour les caisses des associations et des cantons ;
2. à maintenir après le 31 décembre 1949 les allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, comme aussi à en faire bénéficier les petits paysans de la plaine ;
3. à utiliser à cet effet 10 millions de francs prélevés sur l'excédent des fonds centraux de compensation. »

3. M. Favre, conseiller national, a posé, le 12 mars 1948, une « petite question » relative au maintien du régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne ainsi qu'à l'extension de ce régime aux petits paysans de la plaine. La teneur de cette question est la suivante :

« L'arrêté fédéral du 20 juin 1947 réglant le service d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne est en vigueur jusqu'au 31 décembre 1949. Il peut être prorogé par l'Assemblée fédérale pour deux ans au plus.

L'institution des allocations familiales dans l'agriculture répond à un besoin permanent. Elle doit favoriser spécialement les familles nombreuses. Le bénéfice de ces allocations doit être étendu au plus tôt aux petits paysans de la plaine.

Le régime des allocations familiales dans l'agriculture doit être réglé désormais par la législation ordinaire et reposer sur une base financière stable.

Le Conseil fédéral est invité à renseigner le parlement sur les mesures qu'il compte prendre pour asseoir définitivement ce régime et en augmenter le bienfait au sens de la présente question. »

Les lecteurs de la Revue seront orientés en temps opportun sur la suite que les chambres fédérales réserveront aux postulats et à la question ci-dessus.

## Nouveau recueil des dispositions relatives au régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne.

L'office fédéral des assurances sociales a édité un nouveau recueil des dispositions relatives au régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne ; cette nouvelle édition remplace celle que l'office fédéral pour l'industrie, les arts et métiers et le travail avait mise au point en juin 1946. Ce règlement contient les dispositions en vigueur pour ce régime, les barèmes nécessaires pour fixer les allocations ainsi que les commentaires de l'office fédéral des assurances sociales. L'emploi de ce recueil sera facilité par un index alphabétique et par de nombreuses références aux articles légaux correspondants. Ce document peut être obtenu auprès de l'office fédéral des imprimés et du matériel, à Berne, pour le prix de 1 franc 25.

### Bibliographie relative à l'assurance-vieillesse et survivants.

---

*Schweiz für allmän ålders- och familjeförsäkring.*

Par M. Greiner, directeur de la caisse de compensation du canton de Zurich : « Handelstjänstemannen », Tidskrift för Handelstjänstemannaförbundet. 18<sup>e</sup> année, 1947, n<sup>o</sup> 9, page 248.

*Die Anpassung der Personalversicherungen an die Alters- und Hinterlassenenversicherung.*

Par M. Padrot Nolfi, administrateur de la caisse d'assurance de la ville de Zurich : « Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung ». 1948, n<sup>o</sup> 9, pages 177 à 191.





# Revue à l'intention des caisses de compensation

N° 7  
Juillet 1948

**Rédaction :** Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, Berne, tél. n° 61.2858.

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

**Prix d'abonnement :** 12 francs par an ; le numéro : 1 fr. 20 ; le numéro double : 2 fr. 40.  
Paraît chaque mois.

## SOMMAIRE :

A propos des personnes qui ne sont pas assurées (p. 235). — Les taux des contributions aux frais d'administration dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 239). — L'évaluation des dépenses annuelles futures de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 241). — Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 246). — L'assurance-vieillesse et survivants à l'étranger (Tchécoslovaquie) (p. 259). — Directives à l'intention des comptables de troupes concernant les allocations pour perte de salaire et de gain et les allocations aux étudiants (p. 260). — Décisions des autorités de recours (p. 269). — Petites informations (p. 272).

## A propos des personnes qui ne sont pas assurées

(Art. 1<sup>er</sup>, 2<sup>e</sup> al., LAVS)

L'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants énumère les personnes qui ne sont pas assurées. Or, il est apparu dernièrement que les modalités d'application de cette disposition légale soulevaient, entre autres, deux problèmes sur lesquels il ne sera sans doute pas inutile d'attirer ici l'attention des caisses de compensation. Il s'agit, d'une part, de l'assujettissement des membres de la famille d'une personne qui n'est pas assurée et, d'autre part, du caractère de l'exemption des personnes dont il est question à la lettre b, du 2<sup>e</sup> alinéa de l'article précité.

\* \* \*

Une première catégorie de personnes qui ne sont pas assujetties à la loi du 20 décembre 1946, bien qu'elles aient leur domicile en Suisse, est représentée par « les ressortissants étrangers qui bénéficient de privilèges et d'immunités diplomatiques ou d'exemptions fiscales particulières ». L'article premier du règlement d'exécution, du 31 octobre 1947, énumère quelles sont les personnes susceptibles d'entrer dans cette catégorie. Or, il n'est fait mention *des familles* de ces personnes que pour les membres du personnel officiel des missions diplomatiques accréditées auprès du gouvernement suisse et les membres des délégations étrangères auprès des

organisations internationales ayant leur siège en Suisse. Il est donc possible de se demander *quelle est la situation*, dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants, *des familles et plus particulièrement des épouses* (surtout si celles-ci exercent une activité lucrative) *des autres personnes de cette catégorie*, soit, par exemple, des fonctionnaires consulaires de carrière ou du personnel étranger des institutions internationales qui ont leur siège en Suisse.

La question se pose aussi pour les personnes qui sont exemptées parce qu'elles sont affiliées à une institution officielle étrangère d'assurance-vieillesse et survivants et que l'assujettissement à la loi suisse constituerait pour elles un cumul de charges trop lourdes. Il en est de même des personnes qui ne remplissent les conditions de l'assujettissement à l'assurance que pour une période relativement courte. Le règlement d'exécution ne précise, ni dans un cas, ni dans l'autre, que les membres des familles de ces personnes ne sont pas assurés.

Il convient de relever tout d'abord ici que *le couple est considéré comme une unité* dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants. Ce principe ne fait pas l'objet d'un article de la loi ou du règlement d'exécution, mais il est contenu implicitement dans de nombreuses dispositions légales. Il suffit, en effet, de rappeler ici que :

— les épouses d'assurés, lorsqu'elles n'exercent pas d'activité lucrative, ne paient pas de cotisations ; les cotisations de la femme sont en quelque sorte comprises dans celles du mari ;

— seuls les hommes mariés ont droit à une rente de vieillesse pour couple ;

— une femme mariée ne peut faire valoir aucun droit personnel à une rente, à l'exception de certains cas spéciaux.

Il serait aisé de mentionner ici encore d'autres dispositions légales qui tendraient à prouver que le législateur a considéré, en principe, le couple comme une sorte *d'unité économique et sociale*.

Ce principe établi, nous avons déjà en partie répondu à la question que nous nous sommes posée plus haut. En effet, si le couple constitue une unité, la situation du mari, dans le système de l'assurance-vieillesse et survivants, est déterminante pour l'épouse. *Si le mari n'est pas assuré, en règle générale l'épouse ne l'est pas non plus*. Remarquons, en passant, qu'il aurait été, en l'occurrence, extrêmement difficile pour ne pas dire impossible d'adopter une autre solution et d'assujettir d'une manière générale l'épouse d'un homme qui n'est pas assuré : on se rend compte en effet aisément, en y réfléchissant quelque peu, des difficultés et des complications techniques qu'il serait alors nécessaire de surmonter.

Il est donc juste de prétendre que le non assujettissement de toutes les personnes dont il est question au 2<sup>e</sup> alinéa de l'article premier de la loi s'étend aussi à l'épouse de ces personnes. *Le fait que l'épouse exerce ou*

*n'exerce pas d'activité lucrative ne joue ici aucun rôle : il ne saurait, logiquement, en être autrement. Cette extension du non assujettissement à l'épouse d'un homme qui n'est pas assuré implique l'exemption de l'assurance des enfants en dessous de vingt ans qui n'exercent pas d'activité lucrative.*

*En résumé, bien que ce ne soit pas expressément relevé dans le règlement d'exécution, les familles (l'épouse et les enfants en dessous de vingt ans sans activité lucrative) de toutes les personnes mentionnées à l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 20 décembre 1946, ne sont elles-mêmes pas assujetties.*

\* \* \*

Aux termes de l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, les personnes affiliées à une institution officielle étrangère d'assurance-vieillesse et survivants sont *exclues* de l'assurance suisse si l'assujettissement à la loi du 20 décembre 1946 constitue pour elles un cumul de charges trop lourdes. Or, à l'article 3 du règlement d'exécution, il est précisé que ces personnes sont exemptées *sur présentation d'une requête*. Par conséquent, si elles remplissent en fait les conditions énoncées à l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de la loi, mais si elles ne présentent pas de demande d'exemption, elles sont assurées. Il est donc à première vue possible de se demander — et plusieurs personnes se sont posé cette question — si l'on avait songé à introduire ici une sorte *d'assujettissement facultatif*. Il semble en effet, de prime abord, qu'il ne tient qu'aux personnes déjà affiliées à une institution officielle étrangère d'assurance-vieillesse et survivants d'être assujetties ou non à la loi fédérale du 20 décembre 1946.

Or, il est clair qu'une telle interprétation de l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de la loi est incompatible avec le principe de l'assurance nationale obligatoire et le fait que l'assurance facultative est réservée exclusivement aux ressortissants suisses domiciliés à l'étranger.

Cette interprétation ne résiste d'ailleurs pas à l'examen. En effet, on néglige ainsi la condition la plus importante : la clause de la charge trop lourde. En fait, il est faux de prétendre qu'une personne déjà affiliée à une institution d'assurance officielle étrangère est *à son gré* assurée ou non, suivant qu'elle présente ou ne présente pas la requête dont il est question à l'article 3 du règlement d'exécution. Si elle ne cherche pas, en présentant une demande d'exemption, à échapper aux obligations de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, c'est que l'assujettissement à celle-ci ne représente pas, pour la personne intéressée, une charge insupportable. La condition du cumul de charges trop lourdes n'est, par conséquent, pratiquement pas remplie et cette personne ne peut pas être mise au bénéfice de l'exemption prévue à l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de la loi. Il est donc ici de toute importance, pour éviter les abus

et les injustices, que les caisses de compensation apprécient strictement s'il y a véritablement lieu d'admettre l'existence d'un cumul de charges trop lourdes (voir à ce propos l'article paru dans le numéro d'avril de la Revue de cette année, à la page 127, et intitulé : « L'exemption de l'assurance-vieillesse et survivants des personnes déjà assurées auprès d'une institution officielle étrangère »).

Une appréciation particulièrement sévère de la clause de la charge trop lourde paraît ici d'autant plus nécessaire que l'on introduirait ainsi pratiquement une sorte d'assurance facultative, puisqu'une personne pourrait alors demander à être dispensée des obligations de la loi du 20 décembre 1946 sans y être contrainte par sa situation financière. Il n'y aurait, dès lors, aucune raison sérieuse de refuser à une personne qui a été, une première fois, exemptée de l'assurance en vertu de l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de la loi, la possibilité de demander plus tard à être mise au bénéfice de l'assurance fédérale sans que les conditions de l'exemption initiale aient été nécessairement modifiées, ou du moins sans qu'elles l'aient été dans une forte mesure. On voit d'emblée les conséquences extrêmement fâcheuses que cela entraînerait.

Le problème qui nous intéresse ici est important, car le nombre des personnes qui peuvent se prévaloir de l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de la loi est plus grand qu'il ne pourrait le paraître au premier abord. Il ne faut pas oublier, en effet, comme le souligne déjà l'article de la Revue d'avril 1948 mentionné ci-dessus, qu'il ne s'agit ici pas seulement des ressortissants étrangers, mais aussi des ressortissants suisses qui travaillent dans une institution internationale à caractère intergouvernemental ayant son siège en Suisse.

En résumé, la requête dont il est question à l'article 3 du règlement d'exécution est une simple mesure de procédure, au même titre que la demande de rente. Cette disposition d'exécution ne confère aucun caractère facultatif à l'exemption de l'assurance prévue à l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de la loi. La clause de la charge trop lourde prévue dans cet article doit être appréciée aussi strictement que possible afin d'éviter les abus et les injustices.

\* \* \*

Les deux problèmes que nous avons ainsi brièvement traités dans le présent article ne sont pas les seuls que soulève l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 20 décembre 1946. Ce sont du moins les plus importants. Les autres questions feront prochainement et dans la mesure où leur intérêt l'exigera l'objet d'une brève étude sous la rubrique « Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants ».

# Les taux des contributions aux frais d'administration dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants

Le problème des contributions aux frais d'administration dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants a déjà fait l'objet d'un article de la Revue (cf. numéro de mars 1948) qui traite de la question dans son ensemble. Nous donnons maintenant ci-dessous un aperçu des taux prévus pour ces contributions en 1948 et tels qu'ils ont été fixés par les caisses de compensation.

Les taux maximums dont il est question dans l'ordonnance du département fédéral de l'économie publique, du 24 décembre 1947, ont été utilisés par toutes les caisses cantonales ainsi que par 36 caisses de compensation professionnelles. Ces caisses professionnelles se répartissent de la manière suivante :

- 20 caisses des associations suisses de l'artisanat ;
- 2 caisses des associations suisses du commerce ;
- 4 caisses d'autres associations professionnelles suisses ;
- 10 caisses d'associations interprofessionnelles régionales.

Une des 20 caisses de compensation de l'artisanat a prévu une limite aux contributions pour frais d'administration qui ne peuvent dépasser, dans chaque cas particulier, un maximum de 60 francs par mois ; l'une des 10 caisses interprofessionnelles régionales citées ci-dessus a demandé aux employeurs qui tiennent eux-mêmes les comptes individuels des cotisations ou à ceux qui remettent à la caisse une attestation relative aux cotisations payées par chaque employé ou ouvrier, conformément à l'article 137, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution, une contribution aux frais d'administration s'élevant au 2½ pour cent de la somme des cotisations. Ces deux caisses n'utilisent donc pas ainsi les taux maximums, au sens de l'article 158, 1<sup>er</sup> alinéa (cf. article 2 de l'ordonnance du département fédéral de l'économie publique précitée) et ne peuvent par conséquent pas faire valoir leur droit à un subside du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants. Ainsi, 25 caisses de compensation cantonales et 34 caisses professionnelles peuvent, en principe, prétendre à des subsides pour frais d'administration, à la condition qu'elles ne puissent couvrir ces frais malgré une gestion rationnelle et nonobstant les contributions spéciales des employeurs, des personnes de condition indépendante et de celles qui n'exercent aucune activité lucrative.

Les autres caisses de compensation professionnelles ont fixé les taux des contributions aux frais d'administration de la manière suivante :

4 % de la somme des cotisations :	9 caisses de compensation	(dont une a limité à 1500 fr. par année la contribution maximum dans chaque cas particulier) ;
3 à 3,5 % de la somme des cotisations :	6 caisses de compensation	
2 à 2,5 % de la somme des cotisations :	13 caisses de compensation	(dont une caisse a fixé une contribution minimum de 20 francs par année et une autre qui prévoit une contribution mensuelle supplémentaire de 50 fr.) ;
1 à 1,5 % de la somme des cotisations :	3 caisses de compensation	
1,5 ‰ de la somme des salaires :	3 caisses de compensation	
1 ‰ de la somme des salaires :	3 caisses de compensation	
0,5 à 0,8 ‰ de la somme des salaires :	3 caisses de compensation	(dont une prévoit une contribution annuelle supplémentaire de 30 fr.).

Quatre autres caisses de compensation professionnelles ont fixé les contributions aux frais d'administration sur la base d'une échelle dégressive qui représente des taux allant de 5 pour cent à 1¼ pour cent de la somme des cotisations et, dans un cas particulier, de 1 à 0,5 pour mille de la somme des salaires. Enfin, deux caisses professionnelles ont réparti les contributions aux frais d'administration en fonction des possibilités financières des employeurs et des personnes de condition indépendante qui leur sont affiliés, tout en respectant naturellement dans chaque cas particulier le taux maximum de 5 pour cent de la somme des cotisations.

Les chiffres qui précèdent démontrent très nettement que le but poursuivi par le législateur et tendant à diminuer les différences entre les taux

des contributions aux frais d'administration fixés par les caisses a été atteint grâce à la création d'un taux maximum. L'expérience montrera si d'autres mesures devront être prises encore dans le même sens.

Il convient de relever, pour terminer, que sur les 61 caisses de compensation qui utilisent les taux maximums, 22 sont certaines d'un déficit de leur budget administratif, tandis que 21 supposent qu'elles se trouveront dans la même situation. Plusieurs caisses de compensation déclarent n'être pas en mesure de se prononcer maintenant au sujet d'un déficit éventuel.

## L'évaluation des dépenses annuelles futures de l'assurance-vieillesse et survivants

Après avoir déterminé, au cours d'un précédent article, l'évolution des divers effectifs des bénéficiaires de rente légale, il importe dès lors de fixer le montant de ces rentes pour évaluer la charge totale qui en résulte. Indiquons d'emblée qu'une relation d'interdépendance devra être respectée entre le montant des cotisations versées et celui des cotisations annuelles moyennes servant au calcul des rentes. Dans chaque hypothèse de conjoncture admise, la moyenne des rentes enregistrera en effet des variations semblables à celles des cotisations. Relevons à ce propos que l'amplitude des écarts observés sur les dépenses sera relativement plus faible, du fait que la rente légale n'est pas directement proportionnelle aux cotisations annuelles moyennes. Cependant, comme on le constatera par la suite, les dépenses totales de l'assurance représentant le double des recettes de cotisations, leurs variations absolues seront compensées, en règle générale, par celles des recettes de cotisations.

### *1. Les dépenses annuelles résultant des rentes transitoires.*

Pour mesurer l'importance des effectifs de bénéficiaires de rente transitoire, il faudra connaître dans quelle proportion se trouvent les personnes susceptibles de toucher ces rentes, d'où la nécessité d'évaluer les effets de la clause de besoin qui en limite le droit. Les quotes de besoin s'élevaient en 1946 à 31 pour cent dans les régions urbaines, 40 pour cent dans les régions mi-urbaines et 49 pour cent dans les régions rurales, soit en moyenne 40 pour cent pour l'ensemble de la Suisse. Elles devraient alors être augmentées d'environ 20 pour cent, vu l'élévation des limites de revenu prises maintenant en considération, ce qui porte à 48 pour cent la quote moyenne pour la Suisse. A titre de marge de sécurité, on a admis des chiffres encore plus élevés, à savoir 40 pour cent dans les villes, 53 pour cent dans

les régions mi-urbaines et 66 pour cent dans les régions rurales, ce qui correspond à environ 53,5 pour cent en moyenne pour la Suisse.

Pour déterminer la charge totale résultant des rentes transitoires, il suffit de multiplier les effectifs ainsi calculés au moyen de la quote de besoin, par la moyenne des rentes pondérée par région. Afin de tenir compte du paiement mensuel et de la réduction intéressant les personnes dont le revenu se rapproche des limites prescrites, on a opéré une réduction de 10 pour cent sur les montants de rentes prévus. Les rentes transitoires moyennes prises en considération s'élèvent alors à 522 francs pour les rentes de vieillesse simples, 836 francs pour les rentes de couple, 418 francs pour les rentes de veuves, 157 francs et 235 francs pour les rentes d'orphelins. La dépense totale résultant des rentes transitoires passe de 133 millions en 1948 à 73 en 1958, pour s'éteindre au cours des 15 années suivantes. Relevons encore que, par rapport à la population totale des trois régions considérées, la proportion des bénéficiaires de rente est relativement plus faible dans les régions urbaines que dans les régions rurales. Du fait cependant que le montant des rentes transitoires est plus élevé dans les villes que dans les campagnes, l'équilibre est rétabli et la répartition du total des rentes s'effectue par région à peu près dans le même rapport que la population.

## 2. *Les dépenses annuelles résultant des rentes ordinaires.*

Comme nous l'avons signalé, les effectifs de bénéficiaires de rente ordinaire ont été déterminés d'une part pour les diverses catégories de rentes et d'autre part pour chaque génération, ceci de manière à pouvoir tenir compte aussi bien de la durée de versement des cotisations que du montant annuel moyen de ces dernières. Adoptons alors l'hypothèse d'une conjoncture moyenne (340 millions de francs de produit annuel total des cotisations en 1948), à laquelle correspond une valeur moyenne donnée de l'unité cotisante (fr. 131,67). Grâce à la loi d'augmentation des salaires que l'on a adoptée (de 1,00 à 20 ans à 1,60 ou 1,40 à 40 ans et plus, pour les hommes et les femmes respectivement), il est possible de déterminer la cotisation annuelle moyenne d'un assuré au moment où naît son droit à la rente. Pour plus de détails, nous renvoyons le lecteur à l'article paru dans le numéro d'avril de la présente Revue et intitulé « Les bases économiques de l'assurance-vieillesse et survivants ». Rappelons que la moyenne des cotisations annuelles d'un assuré sera différente de celle obtenue pour l'ensemble de ces derniers au cours d'un exercice annuel donné. Dans l'hypothèse de conjoncture admise, cette moyenne individuelle s'élèvera, pour un assuré tenu de cotiser dès 40 ans, à  $\text{fr. } 131,67 \times 1,6 = \text{fr. } 210,67$  et pour un assuré tenu de cotiser dès 20 ans à  $\text{fr. } 131,67 \times 1,46 = \text{fr. } 192,24$ . Le coefficient 1,46, qui représente en fonction de la cotisation unité versée à 20 ans la moyenne des paiements effectués de 20 à 65 ans, sera élevé au niveau de 1,51 grâce à la suppression des années de basses cotisations ;

cela porte la moyenne des cotisations annuelles correspondantes à fr. 198,82. Signalons encore que cette moyenne sera augmentée de 15 pour cent, lorsque les cotisations de l'épouse pourront être prises en considération, ce qui élève le montant précédent à fr. 228,58. En effectuant de semblables calculs pour chaque génération, on obtient autant de moyennes effectives de cotisations particulières, qui serviront au calcul des rentes légales. Il ne saurait cependant être fait sans autre état de la cotisation annuelle moyenne pour déterminer la rente moyenne correspondante. En effet, étant donné la nature particulière de l'échelle des rentes, le montant de la cotisation annuelle moyenne sera pris en compte dans diverses mesures, suivant qu'il sera inférieur à 30 francs (rente minimum), compris entre 30 et 150 francs (multiplication par 6), dépassera 150 francs (multiplication par 2) ou encore sera supérieur à 300 francs (rente maximum). Il importe donc de tenir compte, pour chaque montant de cotisation annuelle moyenne, de la distribution des assurés selon ces divers intervalles, de manière à déterminer exactement dans quelle proportion ces cotisations devront être prises en considération. Signalons, par exemple, que pour une durée de cotisations de 45 ans, la moyenne servant au calcul de la rente de vieillesse simple d'un homme s'élevant à 198,82, on lui fera correspondre non point une rente de 1297,6 (soit  $300 + 6 \times 150 + 2 \times 48,82$ ) mais bien un montant de 1243,6 calculé à l'aide de la distribution correspondant à la moyenne de cotisations considérée. La différence qui en résulte est de l'ordre de 4,2 pour cent. Une fois déterminée la rente moyenne, il importera encore, lorsque la durée correspondante de cotisations sera inférieure à 20 ans, de réduire en conséquence le montant obtenu, du fait que l'on se trouve en présence d'une rente partielle. Le tableau suivant permet de se rendre compte, dans les diverses catégories de rentes, des montants entrant en ligne de compte pour les assurés mis au bénéfice d'une rente au cours d'une année déterminée et après une durée donnée de cotisations. On y remarquera d'une part en 1958 la réduction de la rente provoquée par la durée de cotisations de 10 ans et due à l'effet des rentes partielles, et d'autre part l'action de la loi de salaire, qui se fait sentir dans le sens d'une diminution, avec la durée, du montant des cotisations annuelles moyennes et par conséquent des rentes. Comme on l'a vu en effet, pour peu que l'assuré ait payé des cotisations avant 40 ans, sa moyenne sera plus basse du fait que c'est seulement à partir de cet âge qu'il versera, d'après la loi d'augmentation adoptée, son maximum de cotisations. On notera également, dans le tableau ci-dessous, que les rentes revenant aux couples et aux personnes des deux sexes devenues veuves après 65 ans ont été calculées sur la base de cotisations annuelles plus élevées, car alors les cotisations de l'épouse ont été prises en compte.

## Montants en francs

Année d'entrée au bénéfice de la rente	Valeurs moyennes des rentes de vieillesse						Valeurs moyennes des rentes de survivants	
	Hommes		Couples	Femmes			Veuves (Moyenne des 5 classes)	Orphelins simples
	Célibat. et hommes devenus veufs avant 65 ans	Hommes devenus veufs après 65 ans		Femmes devenues veuves avant 65 ans	Femmes devenues veuves après 65 ans	Autres		
1958	1006	1006	1609	874	1006	856	783	344
1968	1270	1286	2057	1010	1286	992	973	343
1978	1268	1303	2085	1140	1303	991	962	338
1988	1257	1306	2090	1273	1306	985	952	338
Etat stat.	1244	1303	2085	1276	1303	979	950	338

Connaissant dès lors les valeurs annuelles moyennes des rentes pour chaque génération de bénéficiaires, il suffira de les multiplier par les effectifs correspondants pour obtenir aussi bien les dépenses totales que les dépenses moyennes relatives à chaque année d'assurance. Les rentes moyennes qui en résultent ont été indiquées dans le tableau ci-dessous pour divers exercices. Rappelons que ces montants sont obtenus en divisant le total des rentes versées aux diverses générations au cours d'une année, par le nombre correspondant de bénéficiaires.

## Montants en francs

Année civile	Valeurs moyennes des rentes de vieillesse						Valeurs moyennes des rentes de survivants	
	Hommes		Couples	Femmes			Veuves (Moyenne des 5 classes)	Orphelins simples
	Célibat. et hommes devenus veufs avant 65 ans	Hommes devenus veufs après 65 ans		Femmes devenues veuves avant 65 ans	Femmes devenues veuves après 65 ans	Autres		
1958	900	838	1432	847	927	805	683	344
1968	1123	974	1773	965	1155	907	820	344
1978	1240	1176	2021	1096	1271	971	904	341
1988	1261	1287	2082	1196	1301	987	904	338
Etat stat.	1244	1303	2085	1276	1303	979	898	338

On remarquera que ce n'est qu'à l'état stationnaire que ces moyennes annuelles se confondent avec les moyennes par générations du tableau précédent, à l'exception des rentes de veuves du fait que l'on a considéré ici une moyenne de 5 groupes d'âges.

### 3. La courbe des charges annuelles de l'assurance.

La courbe représentative des dépenses annuelles de l'assurance s'élève, comme l'indique le tableau suivant, d'une manière impressionnante au cours des 30 premières années pour se stabiliser par la suite. On peut expliquer cette augmentation d'une part au moyen de l'accroissement purement démographique des effectifs (augmentation du nombre des vieillards et disparition progressive de la génération transitoire restreinte par la clause de besoin) et d'autre part à l'aide de l'accroissement du montant des rentes (rentes transitoires, rentes partielles et rentes complètes). Aux charges annuelles résultant des rentes ordinaires, on a ajouté celles des rentes transitoires ainsi qu'un montant de 4 millions pour obtenir le total des dépenses annuelles de l'assurance. Rappelons que ce montant de 4 millions représente le subside pour frais d'administration prélevé sur le fonds de compensation de l'assurance. Ces frais seront d'ailleurs en majeure partie couverts par des contributions spéciales des employeurs.

Montants en millions de francs

Année civile	Dépenses résultant des rentes transitoires	Conjoncture 380		Conjoncture 340		Conjoncture 300	
		Dépenses résultant des rentes ordinaires	Dépenses totales <sup>1)</sup>	Dépenses résultant des rentes ordinaires	Dépenses totales <sup>1)</sup>	Dépenses résultant des rentes ordinaires	Dépenses totales <sup>1)</sup>
1948	133	—	137	—	137	—	137
1958	73	265	342	263	340	257	334
1968	27	615	646	598	629	574	605
1978	7	887	898	855	866	814	825
1988	1	937	942	901	906	856	861
Etat stat.	—	963	967	924	928	876	880

<sup>1)</sup> Y compris un montant annuel de 4 millions de francs pour frais d'administration.

La courbe des dépenses ainsi déterminée, il s'agira de la confronter avec celle des recettes et d'observer l'équilibre financier qui en résultera. Une telle étude fera l'objet d'un prochain article de la Revue.

# Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants

## I. Cotisations

### Obligation pour les autorités fiscales cantonales de fournir des renseignements.

Une administration fiscale cantonale a refusé de transmettre, à des caisses de compensation étrangères au canton, les communications relatives à la détermination du revenu, au sens de l'article 22, du règlement d'exécution. La décision de cette administration est conforme à la loi fiscale cantonale qui interdit de *transmettre à des tiers* des renseignements relatifs au revenu et à la fortune des personnes imposables. Une caisse de compensation a prié l'office fédéral des assurances sociales de prendre position dans cette affaire et de décider si l'administration fiscale cantonale ou seulement les autorités cantonales compétentes en matière d'impôt pour la défense nationale ou encore, d'une manière plus générale, *toutes* les administrations et les autorités administratives et judiciaires étaient tenues de donner tous renseignements utiles aux caisses. L'office précité a répondu de la manière suivante :

1. Non seulement les autorités cantonales compétentes en matière d'impôt pour la défense nationale doivent renseigner gratuitement les caisses de compensation, mais aussi *toutes* les autorités fiscales cantonales et communales, dans le cadre de leurs compétences. L'article 93 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants a un caractère impératif ; une exception dans des cas particuliers est exclue. L'article 93 ne se réfère en aucune manière à la législation cantonale en matière d'impôts ; le droit fédéral *prime* le droit cantonal entièrement et sans réserve. (Cf. à ce propos deux récents arrêts du Tribunal fédéral (chambre de droit public) : ATF 64 (année 1938) I, pages 26 et 29 ; ATF 73 (année 1947) I, page 53).

2. Il va de soi que les caisses de compensation doivent s'adresser à l'organisation cantonale *compétente*. Ce sera, suivant les cas, tantôt l'administration de *l'impôt pour la défense nationale*, tantôt les autorités fiscales *cantonales*, c'est-à-dire les organes qui sont tenus de fournir sur la base des articles 22, 25, 26 et 29, du règlement d'exécution, dans les limites de leurs compétences, les chiffres de taxations ou de déclarations fiscales.

### Cotisations perçues sur le revenu des médecins et des vétérinaires.

Selon les indications contenues au chapitre C, chiffre II, de la circulaire n° 20, la rémunération des personnes qui exercent une profession libérale doit être considérée comme un revenu provenant de l'exercice

d'une activité lucrative indépendante. Cette rémunération ne sera prise en considération comme un salaire déterminant que si les critères essentiels qui distinguent ce salaire lui sont sans aucun doute applicables.

Nous relevons ci-dessous, brièvement, quelques cas limites parmi les plus fréquents.

- a) *Les médecins et les vétérinaires qui sont manifestement de condition dépendante*, comme les médecins et les assistants d'hôpitaux, les praticiens qui sont principalement au service d'une administration publique ou d'une entreprise privée.

La rémunération du travail de ces personnes doit être considérée comme faisant partie du salaire déterminant. Dans ce salaire sont compris aussi les honoraires pour soins donnés aux patients des chambres privées, pour autant que l'hôpital porte ces honoraires en compte et que ceux-ci reviennent ensuite au médecin traitant, sur la base d'une convention.

Au contraire, si les médecins d'hôpitaux établissent eux-mêmes les honoraires des malades soignés en chambres privées et s'ils supportent personnellement le risque des honoraires irrécouvrables, leur rémunération doit être alors considérée comme provenant d'une *activité indépendante*. Il en est de même du revenu que ces médecins retirent de leur cabinet de consultations privé.

- b) *Les médecins indépendants qui sont occupés sous certaines conditions par les caisses-maladie des administrations publiques, des hôpitaux, instituts et établissements.*

Les indemnités kilométriques et toutes les prestations du même genre qui sont versées par les caisses-maladie font partie, en règle générale, *du revenu provenant d'une activité indépendante*. C'est également le cas si des médecins, en marge de leur activité privée, soignent les patients d'un hôpital et sont rémunérés à ce titre par un fixe ou des prestations déterminées selon un barème. La situation est semblable si un praticien exerce dans une commune les fonctions de médecin d'école ou s'il soigne les pensionnaires d'un institut ou d'un établissement en recevant une indemnité forfaitaire.

- c) *Les vétérinaires indépendants qui exercent des fonctions officielles.*

La rémunération que ces vétérinaires reçoivent pour les fonctions officielles qu'ils remplissent à côté de leurs affaires privées — comme vétérinaire de district et inspecteur des viandes, etc. — doit être considérée, en principe, comme étant un *revenu provenant de l'exercice d'une activité lucrative indépendante* (en ce qui concerne les émoluments, voir circulaire n° 20, chapitre D, chiffre 10).

## Les ressortissants étrangers domiciliés en Suisse et exerçant une activité lucrative à l'étranger.

Une caisse de compensation a soumis récemment à l'office fédéral des assurances sociales le cas d'un industriel étranger, domicilié en Suisse, qui exploite une fabrique en France. Cette personne n'exerce dans notre pays aucune activité lucrative et ne vient en Suisse que deux jours par semaine, en moyenne. Elle paie toutefois des impôts au canton dans lequel elle réside et ceci sur la base de sa fortune en Suisse et de la valeur locative du logement qu'elle occupe.

La caisse de compensation intéressée a proposé de considérer cet étranger non pas comme une personne de condition indépendante, mais comme n'exerçant aucune activité lucrative et de l'assujettir en cette qualité à l'assurance-vieillesse et survivants ; ses cotisations seraient déterminées sur la base de ses déclarations fiscales.

Cette solution ne peut, en l'occurrence, pas être adoptée. En effet, il est tout d'abord incontestable que *cette personne est assurée au sens de l'article premier, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi, puisqu'elle a son domicile civil en Suisse*. D'autre part, l'article 6 du règlement d'exécution précise très nettement que le revenu provenant d'une activité lucrative comprend le revenu en espèces ou en nature tiré *en Suisse ou à l'étranger* de l'exercice d'une activité. Il n'est donc pas possible de ne pas tenir compte du revenu que la personne qui nous intéresse ici réalise à l'étranger.

*Est déterminant en l'occurrence le fait que cet industriel est domicilié dans notre pays*. En effet, aucune loi suisse ne saurait exiger une contribution de droit public sur un revenu réalisé à l'étranger par une personne de nationalité étrangère et domiciliée hors de nos frontières. Mais dans le cas contraire, c'est la solution que nous indiquons ci-dessus qui doit être retenue, en vertu de ce principe élémentaire aux termes duquel une personne est soumise à la législation du pays où elle est domiciliée.

En résumé, *les cotisations de toutes les personnes domiciliées en Suisse, qui exercent effectivement une activité lucrative et quelle que soit leur nationalité, doivent être calculées sur la base des revenus réalisés en Suisse et à l'étranger*.

### Situation du personnel domestique en apprentissage.

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, pendant leur période de formation, comme des apprentis au sens de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (art. 3, al. 2, litt. d ; art. 5, al. 3 ; art. 10, al. 3). Il en résulte que les employeurs et les apprenties domestiques doivent payer des cotisations au titre de l'assurance-vieillesse et

survivants seulement sur le salaire en espèces et non sur les prestations en nature comme l'entretien et le logement ; mais ceci n'est valable que si l'apprentie n'a pas dépassé l'âge de 20 ans.

### Calcul des cotisations des personnes de condition indépendante et importance de la période prise en compte pour ce calcul.

Le revenu net provenant d'une activité lucrative, exercée par les personnes soumises à l'impôt pour la défense nationale, est déterminé sur la base de la dernière taxation fiscale définitive. Est déterminant, en règle générale, pour le calcul des cotisations, le revenu de deux années d'estimation, soit par exemple, pour la période d'estimation en cours, le revenu des années 1945 et 1946. Les autorités fiscales annoncent en général aux caisses de compensation séparément le revenu de chacune des deux années. Ces données doivent être considérées *globalement* lors du calcul des cotisations.

a) Si le revenu net de l'une des deux années d'estimation est positif tandis que l'autre est déficitaire, le résultat des deux années doit être calculé l'un avec l'autre et divisé par 2. Si le revenu moyen ainsi déterminé est inférieur à 600 francs ou même s'il donne un chiffre négatif, il convient de percevoir uniquement la cotisation mensuelle minimum de 1 franc.

b) Si le revenu pris en compte pour l'impôt de défense nationale n'a pas été obtenu dès le début de la première année jusqu'à la fin de la seconde, c'est l'article 24 du règlement d'exécution qui est applicable. Mais, même dans des cas de ce genre, le calcul doit être effectué pour toute la période, comme le montre l'exemple suivant :

L'activité lucrative a commencé au 1 <sup>er</sup> octobre 1945.	
Revenu jusqu'à la fin de 1945 . . . . .	2 000 francs
Revenu en 1946 . . . . .	30 000 »
<hr/>	
Revenu du 1 <sup>er</sup> octobre 1945 jusqu'à la fin 1946 (15 mois)	32 000 francs
Revenu moyen pendant 12 mois . . . . .	25 600 »

On ne se conformerait pas aux indications de la loi si l'on déterminait d'abord uniquement le revenu de 1945, soit en l'occurrence 8 000 francs, pour calculer ensuite le revenu moyen des deux années. Dans l'exemple que nous avons choisi, nous obtiendrions de cette manière le chiffre de 19 000 francs.

### Les cotisations des personnes invalides ou faibles d'esprit résidant dans des établissements ou chez des familles privées.

S'il est clairement prouvé que ces personnes ne gagnent pas *complètement* leur entretien grâce au travail qu'elles fournissent, elles doivent être considérées comme n'exerçant *aucune activité lucrative*. Les sommes que

ces personnes reçoivent pour leur argent de poche et en contre-partie de certains travaux modestes ne font pas partie, en principe, du salaire déterminant.

**Le privilège dont jouissent, lors d'une faillite, les créances de cotisations.**  
(Art. 99, LAVS.)

Le cercle des créances qui sont colloquées en deuxième classe selon l'article 219 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite a été élargi par l'article 99 de la loi du 20 décembre 1946, qui y introduit « les créances de cotisations conformément à la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants ». La caisse de compensation du canton de Vaud a posé à ce propos quelques questions à l'office fédéral des assurances sociales, dont la solution, que nous exposons brièvement ci-dessous, revêt un intérêt de caractère général.

*I. La réglementation en vigueur dans le régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne.*

En appliquant l'article 11, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral réglant le service d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, du 20 juin 1947, et la législation du régime des allocations pour perte de salaire et de gain, les créances de cotisations de 1 pour cent jouiraient du privilège de première classe. D'autre part, conformément à l'article 23, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'ordonnance d'exécution de l'arrêté fédéral précité, du 23 décembre 1947, les dispositions de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants sont applicables au calcul et à la perception des contributions dues par les employeurs. Il en résulterait que les créances de cotisations seraient privilégiées en deuxième classe. En présence de cette contradiction évidente, on doit préférer l'article 23 de l'ordonnance d'exécution à l'article 11 de l'arrêté, pour les motifs suivants :

Lors de la préparation de l'arrêté fédéral du 20 juin 1947, on a eu l'intention, au cas où la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants serait acceptée, d'appliquer les principes posés par la nouvelle loi en matière de calcul et de perception des cotisations également au calcul de la cotisation d'employeur de 1 pour cent du régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne. Pour atteindre ce but, on pouvait soit adapter les dispositions du régime des allocations pour perte de salaire, concernant le salaire déterminant des ouvriers agricoles, aux prescriptions de l'assurance-vieillesse et survivants, soit prévoir dans l'ordonnance d'exécution de l'arrêté du 20 juin 1947 que le calcul et la perception des cotisations de 1 pour cent se feraient d'après les dispositions du régime de l'assurance-vieillesse et survivants. Par la suite, c'est la seconde solution qui a prévalu, de telle sorte que seules les dispositions de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants sont applicables maintenant au calcul et à la

perception des cotisations dans le régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne. Il en résulte que, en relation avec l'article 11 de l'arrêté du 20 juin 1947, est applicable également l'article 99 de la loi du 20 décembre 1946. Ainsi, les créances de cotisations de 1 pour cent jouissent du privilège de deuxième classe.

## *II. La réglementation du régime des allocations familiales.*

Aux termes de l'article 2 de l'arrêté d'exécution du Conseil d'Etat vaudois, du 2 juillet 1943, relatif à la loi portant création d'une caisse de compensation pour allocations familiales, du 26 mai 1943, il est précisé ce qui suit : « Le conseil d'administration édictera, au fur et à mesure des besoins, les règles nécessaires à l'administration de la caisse générale. Tous les cas non prévus sont, en principe, traités par analogie selon les normes en vigueur pour les caisses de compensation pour mobilisés par la direction de la caisse générale, qui fera rapport ».

La caisse cantonale d'allocations familiales est-elle dès lors autorisée à appliquer par analogie l'article 9 de l'ordonnance d'exécution fédérale concernant le régime des allocations pour perte de salaire, aux créances de cotisations dues en vertu d'une loi cantonale, pour obtenir le privilège de première classe ?

Autant que les dispositions fédérales du régime précité ne s'appliquent que subsidiairement à la loi cantonale sur les allocations familiales, on reste sur le terrain du droit cantonal. Or, les cantons ne sauraient modifier l'ordre ou la portée de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. C'est donc à tort que jusqu'à maintenant les créances de la caisse d'allocations familiales ont été colloquées en première classe.

Sous le régime actuel de l'assurance-vieillesse et survivants, il ne peut en aller autrement, même si la législation cantonale est adaptée à la loi fédérale du 20 décembre 1946. Ainsi, les créances de cotisations dues au titre des allocations familiales doivent-elles être colloquées en 5<sup>e</sup> classe, en cas de faillite de l'employeur.

## *III. La restitution de rentes indûment touchées.*

Aux termes de l'article 99 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite est complétée comme il suit, à son article 219 :

Deuxième classe

« f) Les créances de cotisations conformément à la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. »

Les créances fondées sur un droit à restitution de rentes ne sont pas des créances de cotisations, au sens de l'article 99 de la loi. Par conséquent, elles ne jouissent d'aucun privilège dans l'ordre de collocation. La caisse interviendra donc dans la faillite avec une créance de 5<sup>e</sup> classe. En revanche, si à côté d'une créance née du droit à la restitution de rente, il en

existe une autre relative à des cotisations, cette dernière devra être colloquée en 2<sup>e</sup> classe.

#### IV. Contributions aux frais d'administration.

Nous avons vu que seules les créances de cotisations sont colloquées en deuxième classe. On peut se demander maintenant si les contributions aux frais d'administration sont également comprises dans ces créances de cotisations. Il y a lieu d'observer qu'en allemand les termes « cotisations » et « contributions » sont rendus chaque fois par le mot « Beiträge » ou, plus exactement, par « Beiträge » pour les cotisations et par « Verwaltungskostenbeiträge » pour les contributions. De plus, l'article 69 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, qui traite de la couverture des frais d'administration, indique expressément que l'article 15 est applicable. Pour ces motifs, l'office fédéral des assurances sociales estime que de telles créances sont privilégiées et conseille donc aux caisses de compensation d'intenter l'action prévue à l'article 250, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite si elles n'étaient pas colloquées en 2<sup>e</sup> classe.

## II. Rentes transitoires

### Dénonciations.

Sous le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, l'office fédéral des assurances sociales a reçu fréquemment des lettres de personnes relevant que tel ou tel voisin, dans un village par exemple, recevait une rente du régime transitoire bien qu'il n'en ait pas besoin. Il s'agit ici de lettres destinées à *dénoncer* un certain bénéficiaire de rente qui dispose en réalité d'un revenu ou d'une fortune excluant le droit à une prestation ; il faut donc en déduire que la rente est, en l'occurrence, payée illégalement. Depuis que l'assurance-vieillesse et survivants est entrée en vigueur, des plaintes de ce genre n'ont pas disparu.

Il va de soi que l'office fédéral des assurances sociales ne peut pas procéder dans chaque cas à une enquête spéciale et qu'il s'agit davantage ici d'une tâche de la caisse de compensation compétente ; c'est à celle-ci, en effet, qu'incombe le soin de déterminer éventuellement s'il y a eu abus ou non. Nous reproduisons ci-dessous, à ce propos, un extrait d'une décision de la commission de recours du canton du Valais, du 11 avril 1948, qui expose clairement la situation juridique :

« Le recourant semble faire allusion à des cas où la rente serait servie abusivement : il est en droit *d'indiquer à la caisse cantonale de compensation* des cas concrets. La caisse ouvrira une enquête *discrète*, pour chaque cas, sans révéler la source de l'information, et elle prendra les mesures appropriées pour redresser les abus, s'ils se révélaient exacts ».

## Indication des voies de droit sur les décisions de rentes.

Dans le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, les recours contre les décisions de rentes devaient être adressés à la caisse de compensation. Dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants, l'organe auquel le recours doit être présenté diffère suivant les règlements que les cantons ont édictés pour la procédure en la matière et ce peut être soit la caisse de compensation, soit l'autorité de recours elle-même. Toutefois, les cantons devront indiquer dans leur règlement de procédure définitif que le seul organe compétent pour recevoir le dépôt des recours est *l'autorité cantonale*, à moins que des raisons spéciales ne justifient une exception. Cette procédure correspond à la pratique du Conseil fédéral fonctionnant en la matière comme autorité d'approbation au sens de l'article 85, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale du 20 décembre 1946. Dans la circulaire n° 28 de l'office fédéral des assurances sociales, l'organe auquel le recours doit être envoyé est indiqué pour chaque canton ; il convient de souligner ici qu'une caisse de compensation ne doit pas indiquer, dans une décision de rente, que les recours doivent lui être adressés si, par ailleurs, les instructions cantonales sur la procédure prescrivent que les mémoires des recourants doivent être envoyés aux autorités cantonales de recours. La formule n° 211a, utilisée sous le régime transitoire pour les décisions de rentes, ainsi que les formules qui ont été imprimées à la fin de 1947 pour l'assurance elle-même, ne correspondent dès lors plus à cette situation car elles mentionnent encore les voies de droit qui étaient valables jusqu'à maintenant (dans le régime transitoire et au début de 1948 jusqu'à ce que les instructions cantonales en matière de procédure aient été édictées). En attendant que ces formules soient complètement utilisées et qu'une nouvelle édition puisse être préparée, l'office central fédéral des imprimés et du matériel corrigera la rubrique « indication des voies de droit » sur la formule 211a, en biffant les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> phrases et en ajoutant ce qui suit : « La demande de recours doit être présentée à : . . . ». Les caisses de compensation devront par conséquent indiquer ici, et dans chaque cas particulier, l'organe auquel les recours doivent être envoyés. Si des caisses de compensation possèdent encore d'anciennes formules non corrigées, elles sont priées d'y apporter les modifications dont il est question ci-dessus.

### III. Organisation

#### Changement d'affiliation à la suite de la cessation d'une activité lucrative.

Il arrive fréquemment que des employeurs ou des personnes de condition indépendante, qui sont affiliés à une caisse de compensation professionnelle, cessent d'exercer leur activité lucrative ; ces personnes devraient être affiliées dès ce moment, à la caisse cantonale de compensation compétente, comme n'exerçant aucune activité lucrative. *Le changement d'affi-*

*liation, dans des cas de ce genre, doit être effectué immédiatement.* L'article 121, 5<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution, aux termes duquel le passage d'une caisse de compensation à une autre ne peut s'effectuer qu'à la fin d'une année, n'est pas applicable ici pour les raisons suivantes :

Les personnes n'exerçant aucune activité lucrative sont affiliées en vertu de l'article 64, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, aux caisses de compensation *cantonales*. Seules les personnes sans activité lucrative qui font partie d'une association fondatrice et en étaient membres déjà avant la cessation de leur activité, peuvent verser leurs cotisations à la caisse de compensation professionnelle correspondante, selon l'article 118, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution. Alors que la loi prévoit pour les employeurs et les personnes de condition indépendante qu'elles peuvent être affiliées aux caisses cantonales et aux caisses professionnelles, elle établit, en principe, clairement que les personnes qui n'exercent aucune activité lucrative sont affiliées à la caisse cantonale, tout en ne prévoyant que très peu d'exceptions à cette règle. Si l'on appliquait maintenant l'article 121, 5<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution, également aux personnes qui doivent quitter une caisse professionnelle et l'association fondatrice correspondante du fait de la cessation de leur activité lucrative, il en résulterait que des personnes sans activité seraient provisoirement affiliées à des caisses professionnelles, et ceci sans remplir les conditions de l'article 118, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution ; cette situation serait en contradiction avec le principe établi à l'article 64, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 20 décembre 1946, selon lequel toutes les personnes qui n'exercent aucune activité lucrative doivent être affiliées à une caisse cantonale. D'autre part, l'affiliation pour une période extrêmement courte d'une personne sans activité lucrative à une caisse professionnelle et son transfert ultérieur au sein d'une caisse cantonale soulèveraient des difficultés que rien ne justifierait. Il ressort de ce qui précède que le législateur, en rédigeant l'article 121, 5<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution, n'a eu en vue que les changements d'affiliation des employeurs et des personnes de condition indépendante.

### Mise au point de l'affiliation aux caisses.

Maintenant comme auparavant, il est tout aussi opportun que les caisses de compensation attachent une grande importance à la mise au point des affiliations. Il ne devrait pas arriver qu'une caisse envoie à une personne astreinte au paiement des cotisations des sommations et même engage contre elle une procédure pénale, alors que les cotisations ont été régulièrement payées auprès d'une autre caisse. Si un assuré n'a encore fait parvenir aucun décompte ou n'a encore payé aucune cotisation, il convient tout d'abord d'examiner si l'intéressé ne s'est pas adressé à une autre caisse de compensation. S'il résulte de cet examen que l'affiliation n'est pas encore éclaircie, le cas doit être immédiatement soumis, pour décision, à l'office fédéral des assurances sociales, avant qu'il soit entrepris contre la personne intéressée une démarche quelconque.

## La manière d'acquitter les carnets de timbres des journaliers occupés dans l'agriculture.

La formule de quittance officielle assurance-vieillesse et survivants 320 peut aussi être utilisée comme quittance pour les carnets de timbres verts délivrés aux journaliers employés dans l'agriculture. Comme les timbres de cotisations de cette catégorie d'assurés ont une valeur représentant le 5 pour cent du salaire déterminant, il convient d'indiquer sur la quittance, sous le montant du timbre, la remarque suivante : « Dont Fr. . . . de cotisations pour le régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne. » Les caisses de compensation peuvent, si elles le jugent nécessaire, imprimer une quittance spéciale pour les journaliers employés dans l'agriculture.

### Rédaction de l'en-tête de la formule de compte individuel des cotisations.

En ouvrant le compte individuel des cotisations, l'en-tête de la formule doit être rédigé selon les instructions de la circulaire n° 25, chapitre IX, chiffre 3. La question s'est posée maintenant de savoir comment doit être indiqué *l'organe tenant le compte*, si le compte individuel des cotisations est tenu par une agence. Dans des cas de ce genre, il convient de mentionner, en plus du numéro et de la désignation abrégée de la caisse de compensation, également la désignation de l'agence et son numéro éventuel.

*Exemples* : 1 Zurich (agence Winterthour)  
2 Berne (agence Berne 38).

### Les frais occasionnés par les autorités cantonales de recours en matière d'assurance-vieillesse et survivants.

Lors des travaux préparatoires relatifs à l'organisation des autorités cantonales de recours (art. 85, LAVS), une caisse cantonale de compensation a demandé à l'office fédéral des assurances sociales si les caisses professionnelles participeraient, sur le plan cantonal, aux frais occasionnés par le contentieux de l'assurance-vieillesse et survivants. La caisse ajoutait que le gouvernement de son canton avait décidé que ce ne serait pas le canton mais *la caisse de compensation* cantonale qui devrait supporter ces frais, « le canton ne voulant supporter, mises à part les contributions qui seront à sa charge comme pouvoir public, aucun frais d'exécution pour l'assurance-vieillesse et survivants ». Par la suite, le canton a retiré sa décision, après avoir pris contact avec l'office fédéral des assurances sociales. Le fait de charger une caisse de compensation des frais qui résultent de l'organisation des autorités de recours cantonales serait contraire au droit fédéral. Aux termes de l'article 85, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, les cantons édictent, dans le cadre de leur *autonomie*, les prescriptions relatives à l'organisation des autorités de recours et à la procédure à

suivre devant ces autorités. Cette situation est semblable à celle qui existe dans le régime de l'assurance obligatoire en cas d'accidents, régime dans lequel les cantons — en vertu de leurs propres compétences — désignent le tribunal cantonal d'assurance et règlent la procédure (art. 120 et 121 de la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents). Il en résulte que les cantons doivent supporter seuls les charges financières qui découlent de l'organisation des autorités cantonales de recours compétentes en matière d'assurance-vieillesse et survivants. C'est là une partie de la jurisprudence cantonale \*) et elle peut revenir plus cher au canton que la justice civile (qui peut faire supporter aux parties les frais de procédure). Les frais qui découlent de la justice pénale cantonale, qui dépassent de beaucoup ceux du contentieux de l'assurance-vieillesse et survivants, doivent aussi être supportés par les cantons. Les *caisses de compensation* ne disposent pas des moyens nécessaires pour financer, sur le plan cantonal, l'organisation des autorités de recours. Les contributions aux frais d'administration que les caisses perçoivent auprès des employeurs, des personnes de condition indépendante et de celles qui n'exercent aucune activité lucrative sont — comme leur nom l'indique — des contributions destinées à financer les frais de *l'administration* (y compris les revisions et les contrôles), et ne doivent pas être utilisées à payer les frais du contentieux. L'article 69, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi du 20 décembre 1946, ne laisse aucun doute à cet égard.

Remarquons, en passant, d'un point de vue plus général, que les *cantons* doivent collaborer à l'application de l'assurance-vieillesse et survivants, en vertu de l'article 34 quater, 3<sup>e</sup> alinéa, de la Constitution. Ce principe trouve sa meilleure application dans le *contentieux*. Les cantons ne participent à l'activité des caisses de compensation qu'en ce qui concerne les problèmes d'organisation (art. 61, 2<sup>e</sup> al., LAVS) ; pour ce qui est de l'application même de l'assurance-vieillesse et survivants, les caisses sont des institutions indépendantes de l'administration cantonale, placées directement sous la surveillance de la Confédération (LAVS, art. 72 ; RE, art. 176) \*\*. Il en va tout autrement des autorités cantonales de recours. Les cantons sont autonomes pour légiférer en matière d'organisation et de procédure. Une autorité de recours en matière d'assurance-vieillesse et survivants est, en tant qu'organe de la justice cantonale, indépendante de l'administration (de la Confédération et des cantons) et soumise dans son activité uniquement aux dispositions légales.

---

\*) Par ailleurs, l'autorité de recours compétente, en deuxième instance, pour les causes relatives à l'assurance-vieillesse et survivants, constitue une partie de la jurisprudence *fédérale* et les juges aussi bien que les employés du tribunal sont payés par la caisse fédérale. Voir à ce propos l'article premier de l'arrêté fédéral concernant l'organisation du Tribunal fédéral des assurances et la procédure à suivre devant ce tribunal.

\*\*) Cf. *Hans Nef*: « Von der Lohn- und Verdienstersatzordnung zur Alters- und Hinterlassenenversicherung », *Schweiz. Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung*, 1948, pages 9, 15 et 16.

## IV. Contentieux

### Effet des recours ou des appels, quant à la forme.

Par ordonnance du 19 mai 1948, le Président du Tribunal fédéral des assurances a rejeté, dans une affaire Grandjean relative à une rente transitoire, une requête de l'office fédéral des assurances sociales tendant à l'octroi de l'effet suspensif à l'appel qu'il avait interjeté (RE, art. 204). Les *considérants* de cette ordonnance présidentielle sont résumés ici, vu leur importance fondamentale :

#### 1. *L'effet du recours ou de l'appel sur la décision de la caisse.*

L'article 204, 1<sup>er</sup> alinéa, deuxième phrase, du règlement d'exécution pose en principe que la décision de caisse peut devenir exécutoire, même lorsqu'un recours ou un appel est pendant auprès de l'autorité cantonale de recours ou du Tribunal fédéral des assurances. *L'effet suspensif*, c'est-à-dire celui qui arrête l'exécution d'une décision de caisse, peut toutefois être *accordé* par une ordonnance provisionnelle du juge notamment :

- a) dans la procédure de recours, par une ordonnance du Président de l'autorité cantonale de recours ;
- b) dans la procédure d'appel, par une ordonnance du Président du Tribunal fédéral des assurances.

#### 2. *L'effet de l'appel sur la décision cantonale.*

D'après l'article 125 de l'arrêté fédéral du 28 mars 1917 concernant l'organisation et la procédure du Tribunal fédéral des assurances \*), l'appel à ce tribunal a pour effet de suspendre l'exécution de la décision de l'autorité cantonale de recours. Ainsi lorsque le juge cantonal a accordé l'effet suspensif \*\*) à un recours, cette mesure perd son effet et il appartient alors au Président du Tribunal fédéral des assurances d'accorder ou de refuser à l'appel l'effet suspensif. L'appel agit donc sur la décision attaquée et indirectement sur la décision de caisse (cf. chiffre 1, lit. b, ci-dessus).

#### 3. *Les motifs pour l'octroi de l'effet suspensif.*

Comme le Président du Tribunal fédéral des assurances l'indique, le législateur entend, en refusant d'une façon générale l'effet suspensif au recourant, « éviter que l'exécution des décisions prises par les caisses de compensation, notamment en ce qui concerne le paiement des cotisations, soit abusivement *retardée* par des procédures judiciaires ». C'est pourquoi l'octroi judiciaire de l'effet suspensif ne doit être prononcé que dans le cas suivant :

\*) Article 204, 2<sup>e</sup> alinéa, RE.

\*\*) Article 204, 1<sup>er</sup> alinéa, deuxième phrase, RE.

- a) lorsque l'exécution de la décision de caisse litigieuse (avant le jugement définitif) entraînerait de graves inconvénients et de plus
- b) lorsqu'il y a lieu d'admettre dès l'abord que le point de vue de la partie qui requiert la suspension de l'exécution sera très probablement admis.

Dans le cas d'espèce, la condition requise sous lettre a) ci-dessus n'est pas réalisée. En effet, l'office fédéral des assurances sociales (appelant) ne conteste pas le droit de l'intimé à une rente, mais il propose uniquement la réduction du montant de celle qui lui a été allouée. Ainsi, même si le tribunal admet l'appel, l'assurance-vieillesse et survivants ne subit pas de dommage du fait du paiement d'une rente trop élevée pendant la durée du procès, car la caisse de compensation pourra, par la suite, imputer sur les mensualités ultérieures les sommes versées en trop (LAVS, art. 30, 3<sup>e</sup> al.).

### Procès intenté à la légère.

Il permet aux autorités cantonales de recours et au Tribunal fédéral des assurances de mettre à la charge du recourant des *émoluments de justice* et les *frais de procédure*. Cf. article 85, de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, et l'article 9 de l'ordonnance concernant l'organisation et la procédure du Tribunal fédéral des assurances dans les causes relatives à l'assurance-vieillesse et survivants.

1. Comme en été 1946, lors de l'entrée en vigueur du régime transitoire de l'assurance-vieillesse et survivants, des recours et des appels s'accumulent aujourd'hui après l'entrée en vigueur de l'assurance elle-même. Ils émanent de personnes auxquelles la rente maxima (rente transitoire) a déjà été attribuée par la caisse de compensation ou par l'autorité cantonale de recours. Dans une telle situation, le recours à l'autorité cantonale ou l'appel au Tribunal fédéral des assurances ne saurait aboutir. Cependant, cette absence de fondement du recours, considérée objectivement, ne justifie pas en soi l'obligation de supporter les frais de procédure. Il faut encore la réalisation d'une condition subjective, soit l'action « téméraire » ou « à la légère » du recourant.

2. On peut se demander si les autorités cantonales de recours sont fondées à charger de frais un recourant du seul fait qu'il attaque une décision de caisse portant sur une rente maxima. Aujourd'hui, quelques mois après l'entrée en vigueur de l'assurance-vieillesse et survivants, ce serait certainement trop sévère. Aucune autorité cantonale n'a d'ailleurs agi de cette manière jusqu'à maintenant.

3. Il n'en va pas de même en procédure de *seconde instance*. Celui qui, en dépit de la décision cantonale qui lui apprend que les organes de recours de l'assurance-vieillesse et survivants sont liés par les montants maxima fixés pour les rentes par les prescriptions légales, s'entête à vouloir exiger une augmentation de sa rente maxima, auprès du Tribunal fédéral

des assurances, interjette appel téméraire ou à la légère. Il mérite donc que les frais de procédure soient mis à sa charge. S'appuyant sur cette considération, le Tribunal fédéral des assurances procède de la façon suivante en présence d'appels dirigés contre des décisions cantonales accordant une rente maxima : Par une ordonnance présidentielle, l'appelant est informé que sa requête apparaît non fondée, vu la décision antérieure accordant la rente légale maxima. En conséquence, il est avisé que s'il ne retire pas son appel, il aura tout lieu de compter avec la mise à sa charge des émoluments de justice et des frais de procédure, comme il est prévu à l'article 9 de l'ordonnance du 18 décembre 1947 au sujet de l'appel téméraire ou interjeté à la légère.

## L'assurance-vieillesse et survivants à l'étranger

### Tchécoslovaquie

L'Assemblée nationale constituante tchèque a adopté à Prague, le 15 avril dernier, la loi sur l'assurance nationale en Tchécoslovaquie. Les députés ont salué par des applaudissements prolongés l'acceptation unanime de cette loi. Vingt-neuf discours ont été prononcés au cours des débats et les orateurs ont relevé que l'assurance en question était actuellement une des œuvres sociales les plus avancées.

L'acceptation de la loi a rencontré dans la presse également un accueil très favorable. Aucune critique n'a été relevée et seul le périodique « Svoobodné slovo » a publié, le 29 avril, un article dans lequel il est relevé que c'est surtout les générations futures qui bénéficieront de cette loi et que les classes aisées de la population sont appelées à faire un sacrifice assez considérable. L'article en question relève en particulier :

« La génération actuelle prend notamment à sa charge une grande assurance dont l'intérêt est surtout évident pour ceux qui viendront après nous. Il convient de se rendre à l'évidence et constater que l'organisation de l'assurance nationale diminue les autres possibilités d'épargne et donne ainsi à de nombreuses personnes le sentiment qu'elles supportent un certain dommage, quoique celui-ci soit restreint. Ces sentiments sont toutefois de peu de valeur en présence de tous les avantages considérables qui découlent de l'assurance nationale, qui écarte définitivement de la vie actuelle la misère, la mendicité et l'indigence des vieux.

C'est la raison pour laquelle tout être humain sensible au progrès social comprend que la sécurité solidaire des vieux travailleurs doit être préférée, en l'occurrence, même si cette sécurité doit être établie au prix de certains désavantages pour une partie de la population, qui ne pourra plus réaliser les plans qu'elle avait formés en vue d'une vieillesse luxueuse. Ce petit sacrifice d'une petite partie de la nation est un impôt payé au progrès social par des personnes qui ont précisément été épargnées jusqu'à maintenant et qui ont bénéficié jusqu'à aujourd'hui du progrès général. »

# Directives à l'intention des comptables de troupes concernant les allocations pour perte de salaire et de gain et les allocations aux étudiants

Les dispositions légales relatives aux allocations pour perte de salaire et de gain et aux allocations pour étudiants sont dispersées dans les arrêtés du Conseil fédéral du 20 décembre 1939 (perte de salaire), du 14 juin 1940 (perte de gain) et du 29 mars 1945 (étudiants), ainsi que dans une soixantaine d'ordonnances d'exécution. Cette circonstance ne facilite guère l'application des prescriptions.

C'est pourquoi il a paru particulièrement utile de rassembler toutes ces données dans un bref commentaire à l'intention des comptables de troupes, qui sont appelés à renseigner les militaires et à donner des instructions.

## I. Conditions du droit à l'allocation.

Le droit à l'allocation dépend de deux conditions :

- a) que le militaire ait exercé une activité lucrative avant son entrée en service, soit comme salarié, (par exemple ouvrier, employé, fonctionnaire), soit comme personne de condition indépendante (par exemple chef d'une maison de commerce, d'une industrie, paysan, médecin, avocat, etc.) ;
- b) que le service accompli donne droit à la solde. Les étudiants des établissements d'instruction supérieure énumérés ci-dessous \*) ont droit à l'allocation spéciale prévue pour eux dès qu'ils ont accompli 120 jours de service. Les élèves d'autres écoles, telles que gymnases, séminaires, écoles commerciales ou industrielles, n'ont pas droit aux allocations pour étudiants.

## II. Les allocations.

1. *Les salariés* peuvent prétendre les allocations suivantes :

- a) *L'allocation pour personne seule*, s'ils sont célibataires, veufs, divorcés ou séparés de corps.

---

\*) Sont réputés établissements d'instruction supérieure : les Universités de Zurich, Berne, Fribourg, Bâle, Genève, Lausanne et Neuchâtel, l'Ecole polytechnique fédérale à Zurich, l'Ecole des hautes études commerciales à St-Gall, l'Ecole polytechnique de l'Université de Lausanne, les technicums de Bienne, Berthoud et Winterthour, les divisions techniques du technicum neuchâtelois au Locle et à La Chaux-de-Fonds, l'Ecole des arts et métiers de Genève, das Kantonale Lehrerseminar à Bâle, das schweiz. Gesang- und Musik-Lehrerseminar à Bâle, das Seminar zur Ausbildung von Zeichen-, Schreib- und Handarbeitslehrer des Kantons Basel-Stadt, das Seminar der evangelischen Missionsgesellschaft à Bâle, la Faculté de théologie de Lucerne, la Faculté de théologie de l'Eglise évangélique libre du canton de Vaud à Lausanne.

- b) *L'indemnité de ménage*, s'ils sont mariés et vivent en commun dans leur propre ménage avec :
  - leur épouse et leurs enfants ; ou
  - leur épouse seule, s'il n'y a pas d'enfants, ou si les enfants sont confiés à d'autres personnes ; ou
  - leurs enfants seuls, quel que soit l'âge des enfants.
- c) *L'indemnité pour chaque enfant* à charge jusqu'à l'âge de 18 ans.
- d) *L'allocation supplémentaire*, s'ils remplissent une obligation légale ou morale d'entretien ou d'assistance à l'égard de personnes pour lesquelles ils ne reçoivent pas déjà une indemnité de ménage ou pour enfant. Deux conditions doivent être réunies : le militaire doit soutenir régulièrement ces personnes *et* celles-ci doivent être incapables de subvenir elles-mêmes à leur entretien. Il s'agit généralement de parents ou de frères ou sœurs qui ont besoin d'assistance, d'enfants infirmes, d'enfants jusqu'à l'âge de 20 ans qui sont en apprentissage ou fréquentent une école professionnelle ou d'études supérieures, de l'épouse séparée ou divorcée.

Le montant de l'allocation pour personne seule, de l'indemnité de ménage, de l'allocation supplémentaire varie suivant le salaire obtenu avant l'entrée en service.

## 2. *Les indépendants* peuvent prétendre les allocations suivantes :

- a) *Le secours d'exploitation*, s'ils exploitent eux-mêmes un domaine agricole ou s'ils travaillent régulièrement sur un domaine agricole en qualité de membres de la famille de l'exploitant, s'ils dirigent pour leur propre compte une entreprise industrielle ou commerciale, s'ils exercent une profession libérale (médecin, dentiste, avocat, notaire, architecte, journaliste, etc.)
- b) *L'allocation pour personne seule*, s'ils sont célibataires, veufs, divorcés ou séparés de corps.
- c) *L'indemnité de ménage*, s'ils sont mariés et vivent en commun dans leur propre ménage avec les personnes désignées sous chiffre 1, lettre a, ci-dessus.
- d) *L'indemnité pour chaque enfant* à charge jusqu'à l'âge de 18 ans, dans l'artisanat, l'industrie ou le commerce ; jusqu'à 15 ans, dans l'agriculture.
- e) *L'allocation supplémentaire* aux mêmes conditions que les salariés.

3. *Les étudiants* ont droit à une allocation uniforme de 1 fr. 60 par jour, s'ils sont immatriculés ou inscrits à l'une des écoles énumérées plus haut. Les étudiants qui, au cours des 12 mois précédant l'entrée en service, ont exercé une activité lucrative pendant au moins 2 mois, ont le choix

entre l'allocation pour étudiant ou l'allocation pour perte de salaire ou de gain. Les caisses de compensation renseignent sur les détails relatifs à ce choix.

4. *Droit à l'allocation en cas de maladie ou d'accident.* Les militaires malades ou victimes d'accident reçoivent la solde conformément à l'arrêté du Conseil fédéral du 27 avril 1945 concernant la révision partielle des dispositions sur l'assurance militaire, pendant les 45 premiers jours dès l'annonce du cas à l'assurance militaire ou dès l'hospitalisation (hôpital civil, hôpitaux militaires de Thoune et Andermatt, sanatorium militaire, soins à domicile) ; à partir du 46<sup>e</sup> jour de traitement, l'assurance militaire sert une indemnité journalière. Le militaire a droit à l'allocation pour perte de salaire ou de gain aussi longtemps qu'il reçoit la solde.

#### 5. *Montants des allocations.*

##### A. Salariés.

<i>Allocations</i>	Fr. 1.— à 3.— en zone rurale
<i>pour personne seule</i>	» 1.30 à 3.30 » » mi-urbaine
	» 1.60 à 3.60 » » urbaine
<i>Indemnité de ménage</i>	Fr. 4.50 à 9.— en zone rurale
	» 5.— à 10.— » » mi-urbaine
	» 5.50 à 11.— » » urbaine
<i>Indemnité</i>	Fr. 1.40 en zone rurale
<i>pour le 1<sup>er</sup> enfant</i>	» 1.75 » » mi-urbaine
	» 2.10 » » urbaine
<i>Pour chaque</i>	Fr. 1.15 en zone rurale
<i>enfant suivant</i>	» 1.40 » » mi-urbaine
	» 1.75 » » urbaine

##### B. Indépendants.

###### 1<sup>o</sup> *Agriculture.*

<i>Secours d'exploitation</i>	pour l'exploitant	Fr. 3.—
	pour les membres coactifs mariés	» 3.—
	pour les membres coactifs célibataires	» 1.50
<i>Indemnité de ménage</i>		» 1.—
<i>Indemnité pour enfant</i> (jusqu'à 15 ans)		» 1.—

###### 2<sup>o</sup> *Artisanat, industrie et commerce.*

<i>Secours d'exploitation</i>	Fr. 1.50 en zone rurale
	» 2.— » » mi-urbaine
	» 2.50 » » urbaine
<i>Allocations pour personne seule</i>	Fr. 1.50 en zone rurale
	» 1.75 » » mi-urbaine
	» 2.— » » urbaine

<i>Indemnité de ménage</i>	Fr. 4.50 en zone rurale
	» 5.— » » mi-urbaine
	» 5.50 » » urbaine
<i>Indemnité pour le 1<sup>er</sup> enfant</i>	Fr. 1.40 en zone rurale
	» 1.75 » » mi-urbaine
	» 2.10 » » urbaine
<i>pour chaque enfant suivant</i>	Fr. 1.15 en zone rurale
	» 1.40 » » mi-urbaine
	» 1.70 » » urbaine.

### III. Exercice du droit à l'allocation.

#### 1. Le questionnaire.

Les militaires qui prétendent une allocation pour la durée de leur service doivent remplir un *questionnaire* (formule jaune). Ils y apporteront toutes les indications nécessaires concernant leur état civil, la composition de leur famille, ainsi que leurs conditions de travail avant leur entrée en service.

Les salariés feront en outre attester par leur employeur, sous la rubrique prévue à cet effet dans le questionnaire, le montant du salaire obtenu avant leur entrée en service.

Les étudiants remplissent un questionnaire spécial (formule rouge).

Toutes les rubriques doivent être remplies avec soin, afin que le montant de l'allocation puisse être déterminé exactement. Pour éviter tout retard dans le versement des allocations, le militaire enverra son questionnaire dûment rempli et signé, si possible avant son entrée en service, en tout cas dès les premiers jours de service.

Le questionnaire sera utilisé lors de chaque entrée en service, mais au plus une fois par année. On ne remplira un nouveau questionnaire dans le courant de la même année que si les conditions qui influencent l'octroi et le montant de l'allocation se sont modifiées. Ce sera le cas, notamment, si l'état civil du militaire ou le nombre de ses enfants a changé, s'il a pris un nouveau domicile, s'il a changé d'employeur ou encore si sa profession principale n'est plus la même (s'il est, par exemple, de salarié devenu indépendant ou inversement).

*Obtention du questionnaire.* Les militaires peuvent recevoir le questionnaire sans frais :

- auprès de leur employeur
- auprès de la caisse de compensation de leur employeur ou de leur commune de domicile (agence de la caisse cantonale) ;
- auprès du comptable de l'unité où ils sont en service ;

- auprès de l'établissement d'instruction supérieure, ou de la caisse cantonale à laquelle est affilié l'établissement, lorsque le militaire est étudiant.

*Dépôt du questionnaire.* Le questionnaire, dûment rempli, daté et signé doit être déposé auprès des services suivants :

- *par les indépendants*, auprès de la caisse à laquelle ils sont affiliés comme détenteur d'une entreprise commerciale, artisanale ou industrielle, ou comme exerçant une profession libérale, ou encore comme agriculteur ; si la caisse est une caisse cantonale, auprès de l'agence communale au domicile du militaire ;
- *par les salariés*, auprès de l'employeur qui les occupait avant leur entrée en service ;
- par ceux qui étaient *sans emploi* au moment de leur entrée en service, auprès de l'agence communale de la caisse cantonale de leur lieu de domicile ;
- par les *militaires venus, de l'étranger*, faire du service en Suisse, auprès de la caisse de compensation pour les Suisse rentrés de l'étranger, à Genève, qu'ils soient salariés ou de condition indépendante ;
- par les *étudiants*, auprès de l'établissement où ils sont inscrits ou immatriculés.

## 2. Demande d'une allocation supplémentaire.

Les militaires qui demandent une allocation supplémentaire doivent remplir une formule spéciale (bleue), qu'ils adresseront ensuite à l'autorité de leur commune de domicile (secrétariat communal), afin d'y faire attester leurs indications. Il en va ainsi même si l'employeur est affilié à une caisse syndicale. Les autorités communales doivent vérifier les indications données par le militaire et mentionner sur la formule de requête le résultat de leur vérification. Mais c'est la caisse, et non pas la commune, qui est compétente pour verser l'allocation supplémentaire. Les autorités communales ne sont pas autorisées à percevoir des taxes ou émoluments du chef des attestations qu'elles doivent fournir.

Le militaire doit établir une nouvelle requête lors de chaque changement de situation ayant une influence sur le calcul de l'allocation supplémentaire (modification du revenu ou du domicile des personnes assistées ; diminution ou augmentation des prestations du militaire, etc.).

## 3. La carte d'avis.

*Etablissement de la carte d'avis.* L'allocation pour perte de salaire ou de gain n'est accordée qu'en cas de service militaire donnant droit à la solde. Le nombre des jours de service accomplis doit être prouvé. Cette preuve est apportée au moyen de la *carte d'avis*, que dresse le comptable

de l'état-major ou de l'unité, dans lequel le militaire fait le service. Dans les écoles de recrues, la carte est établie à la fin du mois ou le 1<sup>er</sup> du mois suivant ; dans les cours de répétition ou autres cours de brève durée, à la fin du service. Les militaires et les caisses de compensation peuvent exiger que la carte d'avis soit établie tous les 15 jours.

Les jours de service, qui précèdent ou suivent immédiatement le mois de solde et qui ne forment pas à eux seuls une période de solde, peuvent être mentionnés sur la même carte d'avis que les autres jours.

Les jours de service accomplis ne doivent être portés qu'une fois sur la carte d'avis. S'il est nécessaire d'établir une seconde carte pour la même période de service, le comptable inscrira sur chacun des trois coupons la mention « duplicata ».

Les jours de service seront toujours indiqués à l'aide de deux chiffres (par exemple : 04).

Les jours qui ne donnent pas droit à la solde seront biffés sur le calendrier des coupons A et B. Toutes les mutations seront indiquées sur le coupon C, pour autant qu'elles aient une influence sur le nombre de jours donnant droit à la solde.

La carte d'avis sera signée par le comptable responsable, avec indication de son grade. L'emploi du timbre humide pour la signature n'est pas admis. Le timbre de l'unité ou de l'état-major sera apposé sur la carte d'avis.

L'assurance militaire établit les cartes d'avis des militaires malades ou victimes d'accident qui sont évacués sur un hôpital civil ou soignés à domicile :

- la *succursale de St-Gall* pour les militaires domiciliés dans les cantons de St-Gall, Zurich, Glaris, Appenzell, Thurgovie, Zoug, Uri, Schwyz, Unterwald, Schaffhouse, Grisons (sauf les districts de langue italienne) ;
- la *succursale de Genève* pour les militaires domiciliés dans les cantons de Genève, Vaud, Valais (sauf les districts de langue allemande), Fribourg (sans les districts de langue allemande), Neuchâtel et Jura bernois ;
- l'*administration centrale de l'assurance militaire* pour les militaires des autres cantons et districts.

Les comptables des sanatoriums militaires d'Arosa, de Davos et de Montana, de l'établissement médical militaire de Novaggio et de l'établissement thérapeutique de travail de Tenero dressent les cartes d'avis des patients qui n'ont pas déjà passé les 45 premiers jours de maladie dans un autre établissement ou à domicile.

*Notification des cartes d'avis.* Les cartes d'avis pour les *salariés* seront adressées, directement par le comptable, au service chargé de verser l'allocation :

— à l'employeur des militaires qui avaient un emploi immédiatement avant d'entrer en service ;

— à la *caisse cantonale* ou à l'agence du lieu de domicile du militaire :

- a) pour les militaires sans emploi avant d'entrer en service ;
- b) pour les salariés au service d'un employeur non assujetti, mais qui sont domiciliés en Suisse ;
- c) pour les étudiants, y compris ceux qui sont entrés en service juste après la fin de leurs études et n'ont pas encore d'activité lucrative ;
- d) à la *caisse de compensation des Suisses rentrés de l'étranger*, à Genève, pour les Suisses de l'étranger.

Les cartes d'avis ne doivent en aucun cas être envoyées à l'étranger.

Les cartes d'avis pour les *indépendants* leur seront remises directement par le comptable, afin qu'ils puissent les joindre au relevé de compte qu'ils adressent périodiquement à la caisse de compensation à laquelle ils sont affiliés.

*Revision des cartes d'avis.* L'unité ou l'état-major tient un contrôle des cartes d'avis délivrées. A cette fin, le coupon A doit être détaché et conservé pendant 5 ans.

Les cartes d'avis qui ne répondent pas aux présentes prescriptions seront renvoyées par les caisses de compensation aux comptables responsables, pour justification.

Les cartes d'avis sont révisées par la centrale de compensation à Genève. Celle-ci est autorisée à communiquer directement aux troupes les constatations qu'elle aura faites. Les comptables sont tenus de remédier sans délai aux insuffisances constatées et de répondre directement à la centrale de compensation à Genève.

Les jours de service annoncés seront contrôlés en même temps que la comptabilité de la troupe. Les comptables fautifs répondent du dommage résultant de cartes d'avis établies de manière inexacte.

#### IV. Calcul et paiement des allocations.

##### 1. *Allocations pour perte de salaire.*

Le montant de l'allocation pour perte de salaire est établi sur la base du salaire gagné avant l'entrée en service, de la composition de la famille et du domicile du militaire. Cette tâche incombe soit à l'employeur, soit à la caisse, suivant ce qu'en décide celle-ci.

En règle générale, l'allocation est payée par l'employeur. Mais la caisse peut le faire à la place de l'employeur, lorsque les conditions légales prévues à cet effet sont remplies. L'employeur est aussi tenu de verser l'allocation, lorsque l'engagement qui le liait au militaire a pris fin juste avant l'entrée en service ou pendant le service.

Si le militaire n'en dispose pas autrement, l'employeur ou la caisse est autorisé à payer l'allocation entre les mains des proches du militaire. Si le

militaire ne remet pas l'allocation aux personnes auxquelles elle est destinée et viole ainsi ses obligations d'entretien ou d'assistance, ces personnes peuvent exiger de la caisse que l'allocation leur soit versée directement. De telles demandes sont appréciées par la caisse exclusivement. L'employeur ou la caisse ne sont pas tenus de se conformer aux injonctions ou aux décisions du juge civil.

Si le droit à l'allocation a été exercé par les proches du militaire ou par leur représentant légal, l'allocation leur est versée directement.

L'allocation est payée en général à des intervalles correspondant aux jours de paie habituels dans l'entreprise où le militaire est employé. L'employeur n'est pas autorisé à retenir l'allocation jusqu'au moment où il présente ses relevés de comptes à la caisse de compensation, ni de façon à pouvoir la compenser avec une créance qu'il aurait envers le militaire. En cas de cours de répétition de trois semaines, l'allocation doit être payée au plus tard après le licenciement.

### *2. Allocations pour perte de gain.*

Les allocations pour perte de gain sont déterminées et payées, en règle générale mensuellement, par la caisse de compensation à laquelle le militaire est affilié. Les allocations revenant aux membres coactifs de la famille d'un exploitant agricole sont versées à celui-ci. L'allocation pour perte de gain peut être versée en mains des proches du militaire aux mêmes conditions que les allocations pour perte de salaire.

### *3. Allocations aux étudiants.*

Le paiement de ces allocations incombe à la caisse de compensation à laquelle est affilié l'établissement d'instruction supérieure. La caisse peut autoriser le dit établissement à verser l'allocation en son lieu et place.

## **V. Formules.**

Toutes les formules doivent être commandées par écrit auprès de l'office central fédéral des imprimés et du matériel, à Berne.

## **VI. Renseignements.**

Les militaires peuvent obtenir tous renseignements sur les allocations pour perte de salaire et de gain et sur les allocations aux étudiants en premier lieu auprès de la caisse de compensation de leur employeur ou de la caisse à laquelle ils sont eux-mêmes affiliés. Il s'agit des caisses de compensation chargées d'appliquer l'assurance-vieillesse et survivants, et auxquelles est aussi confiée l'application des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. On peut aussi s'adresser à l'office fédéral des assurances sociales, soutien des militaires, Effingerstrasse 33, à Berne (tél. 61.47.32/34), auquel incombe de surveiller l'application des dispositions sur les allocations aux militaires.

## VII. Tâches des comptables de troupes en matière d'assurance-vieillesse et survivants.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1948, il n'est plus perçu de contributions au titre des allocations pour perte de salaire et de gain. Mais la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, entrée en vigueur à la même date, prévoit la perception de cotisations sur les salaires et traitements des personnes exerçant une activité dépendante et sur le revenu des personnes exerçant une activité indépendante. Les comptables d'écoles ou de cours militaires, où du personnel civil est engagé, devront exécuter certaines tâches touchant la perception et l'acquittement des cotisations conformément à l'assurance-vieillesse et survivants.

1. Les *brosseurs d'officiers, palefreniers civils, aides-marqueurs et chefs de cuisines civils* sont engagés et rétribués par le commissariat central des guerres ; c'est celui-ci qui règle les comptes avec la caisse de compensation de la Confédération. Le commissariat central des guerres donnera des instructions spéciales aux comptables à qui seraient confiées des tâches en rapport avec les cotisations d'assurance-vieillesse et survivants de ce personnel.
2. Les *brosseurs des sous-officiers* ne sont pas engagés par la Confédération. Ils sont rétribués au moyen des retenues que les sous-officiers autorisent le comptable à faire sur leur solde. Dans ce cas le comptable doit exiger des sous-officiers la cotisation patronale de 2 pour cent et retenir le même montant, comme cotisation d'employé, sur l'indemnité qu'il verse au brosseur. Cette double cotisation ne doit pas être comptabilisée dans la caisse de service ; elle doit être versée à l'agence locale de la caisse de compensation du canton dont relève la place d'armes. A cette fin, le comptable prendra contact avec cette agence au début de l'école ou du cours ; il y recevra les instructions concernant le règlement des cotisations au titre de l'assurance-vieillesse et survivants. Il ne doit pas seulement verser régulièrement les cotisations à l'agence ; il doit encore lui communiquer les noms et qualités des brosseurs. De la sorte, l'agence aura la possibilité de tenir à jour la carte de cotisations des brosseurs et de porter les modifications éventuelles sur leur certificat d'assurance.
3. Les officiers qui engagent des *domestiques civils* perçoivent et paient eux-mêmes les cotisations d'assurance-vieillesse et survivants de ces personnes. Les cotisations ne sont pas dues sur les indemnités que ces officiers reçoivent pour leurs domestiques civils.
4. Les *médecins, dentistes et vétérinaires des places d'armes ou de rassemblement de corps* sont généralement des praticiens établis dans la localité, auxquels les autorités militaires ont recours à titre civil. Ils acquittent donc leurs cotisations d'assurance-vieillesse et survivants comme tels, et les indemnités qui leur sont versées font partie

du revenu sur lequel ils paient leurs cotisations. Par conséquent les comptables de troupes n'ont pas de cotisations d'assurance-vieillesse et survivants à retenir sur ces indemnités.

Il en va de même des indemnités versées aux *vétérinaires civils*, qui procèdent aux estimations et aux *médecins civils* occupés dans les commissions extraordinaires de visites sanitaires.

5. De même encore aucune cotisation d'assurance-vieillesse et survivants n'est perçue sur les indemnités journalières :
  - a) des experts aux examens pédagogiques des recrues ;
  - b) des experts de recrutement ;
  - c) des fonctionnaires de la mobilisation (travaux de contrôle et d'administration ainsi que les indemnités pour les mutations de chevaux) ;
  - d) des commissaires de campagne des commissions d'estimation, y compris les commissaires civils (représentants des cantons) et les délégués des communes.

Enfin, les frais incombant aux tribunaux militaires pour l'expédition de jugements confiée à des services civils ne sont pas soumis à cotisations.

6. En revanche, les indemnités allouées aux *inspecteurs des véhicules à moteur*, qui sont occupés sans interruption pendant un temps assez long, sont soumis à cotisations, à l'exception des remboursements de frais.

## Décisions des autorités de recours

### Rentes transitoires.

#### I. Droit à une rente de veuve.

La durée minimum de dix ans prévue à l'article 23, 2<sup>e</sup> alinéa, LAVS, concerne le dernier mariage. S'il y a eu différents mariages successifs, ceux-ci ne peuvent pas être, pour la femme divorcée, pris en considération dans leur durée totale, comme le prévoit l'article 23, 1<sup>er</sup> alinéa, litt. b, LAVS, pour les veuves.

*La durata minima di 10 anni di cui all'articolo 23, secondo capoverso, LAVS, concerne l'ultimo matrimonio contratto. Per le donne divorziate non è ammesso di computare la durata complessiva di parecchi matrimoni come nel caso delle vedove (vedi articolo 23, primo capoverso, lett. b, LAVS).*

(Commission de recours du canton de Thurgovie, en la cause Bauer, du 4 mai 1948.)

## II. Droit à une rente d'orphelin.

L'orphelin de mère n'a droit à la rente que s'il tombe, du fait du décès de sa mère, à la charge de tierces personnes ou de parents tenus à la dette alimentaire conformément aux articles 328 et suivants, CC. Article 25, LAVS ; article 48, RE.

*Il figlio, la cui madre è morta, ha diritto ad una rendita semplice per orfani se, a causa del decesso della madre, cade a carico dell'assistenza pubblica o privata o di parenti conformemente agli articoli 328 e seguenti del CCS. Articolo 25, LAVS ; articolo 48, OE.*

K. est depuis 1942 veuf avec 5 enfants. La caisse ayant rejeté sa requête tendant à obtenir des rentes d'orphelins de mère, il s'est pourvu auprès de la commission cantonale de recours. Sans les rentes, il ne peut, dit-il, subvenir à l'entretien de ses 5 enfants, son train de campagne étant trop modeste et surchargé de dettes. Les montants qu'il doit dépenser chaque année pour la lessive et la mise en état des vêtements des enfants ne sont que « l'occasion de nouvelles dettes ». Interrogée par la commission de recours, la commune de domicile a confirmé que K. vit dans des conditions pécuniaires difficiles et qu'il doit compter avec de constants déficits d'exploitation. La commission de recours a rejeté le pourvoi, pour les motifs suivants (résumé) :

N'ont droit à la rente d'orphelin de mère conformément à l'article 48, RE, que les enfants qui, à cause du décès de leur mère, ont recours à l'assistance publique ou privée où à l'aide de parents en vertu des articles 328 et suivants du Code civil. L'absence de la mère, à qui incombe l'entretien du ménage et des habits des enfants, n'a pas contraint le chef de famille K. à faire appel à l'assistance publique ou privée. Ses deux filles, âgées respectivement de 16 et 14 ans, sont en effet en mesure d'exécuter elles-mêmes ces travaux. En outre le fils Joseph a 17 ans et peut ainsi participer aux travaux de la campagne ou travailler à gages chez des tiers et aider de la sorte son père à subvenir aux besoins de la famille. Certes la famille K. vit dans des conditions pécuniaires défavorables, mais cette situation n'est pas la conséquence du décès de la mère, mais bien plutôt du surendettement de l'exploitation. Le décès de la mère n'a pas entraîné pour la famille « un préjudice matériel notable », de sorte que les enfants K. ne peuvent prétendre les rentes d'orphelins de mère (art. 25, 1<sup>er</sup> al., LAVS). La rente d'orphelin de mère représente une *exception* à la règle et ne doit — en tant que privilège spécial — être accordée que si les conditions légales sont réunies (circulaire n° 21 de l'office fédéral des assurances sociales, du 19 février 1948, p. 7).

(Commission de recours du canton du Valais, en la cause Kummer, du 2 juin 1948.)

## III. Revenu pris en considération.

Le salaire versé à une domestique de maison n'est pas une dépense susceptible d'être déduite en vertu de l'article 57, RE. Sont réservés les cas où le requérant doit avoir recours à l'aide d'une domestique pour pouvoir exercer une activité lucrative. Ce n'est toutefois pas le cas en l'espèce.

*Di regola, il salario versato ad una donna di servizio occupata nell'economia domestica non è una spesa deducibile dal reddito nel senso dell'articolo 57, OE. Sono riservati i casi in cui una persona è costretta ad assumere personale di servizio per poter esercitare la sua attività lucrativa.*

(Commission de recours du canton du Valais, en la cause Michellod, du 25 mai 1948.)

*Note de la rédaction :* Cf. Revue 1947, p. 663 (de Quai) et 1948, p. 231 (Roulin).

\* \* \*

**Pour calculer la rente de vieillesse simple revenant à un homme marié ou la rente de vieillesse pour couple, le revenu et la fortune des deux conjoints sont additionnés, et les limites de revenu applicables aux couples sont déterminants (art. 62, 1<sup>er</sup> al., RE). Cette prescription impérative est applicable, quel que soit le régime matrimonial des époux (union des biens, communauté des biens, séparation de biens).**

*Per la fissazione dell'importo della rendita semplice di vecchiaia spettante al marito o della rendita di vecchiaia per coniugi, si addizionano il reddito e la sostanza dei due coniugi e si applicano i limiti di reddito per coniugi (articolo 62, primo capoverso, OE). Questa disposizione imperativa è applicabile indipendentemente dal regime dei beni a cui sono sottoposti i coniugi (unione, comunione o separazione dei beni).*

(Commission de recours du canton de Fribourg, en la cause Sallin, du 21 mai 1948.)

#### IV. Paiement des rentes.

**Si l'ayant droit est sous tutelle, la rente est versée au tuteur ou à une personne désignée par celui-ci (art. 76, 2<sup>e</sup> al., RE). Les autorités de recours de l'assurance-vieillesse et survivants ne peuvent pas entrer en matière, lorsqu'il s'agit de l'exception soulevée par l'ayant droit, aux termes de laquelle le tuteur n'emploierait pas la rente conformément à son but.**

*Se l'avente diritto è sottoposto a tutela, la rendita dev'essere versata al tutore o ad una persona da esso designata (articolo 76, secondo capoverso, OE). Le istanze di ricorso dell'assicurazione per la vecchiaia e per i superstiti non sono competenti a giudicare se il tutore non impiega la rendita conformemente allo scopo.*

La caisse de compensation a ordonné le versement d'une rente de vieillesse simple et complète, de 480 francs par année, payable au tuteur de la veuve W. Celle-ci, dans un recours formé en temps utile, demande que sur le montant mensuel de la rente, de 40 francs, une somme de 10 francs lui soit versée *periodiquement*. Elle affirme que jusqu'ici son tuteur ne lui a jamais remis d'argent comptant. La commission cantonale a écarté le recours.

*Motifs :*

En application de l'article 76, 2<sup>e</sup> alinéa, RE, la rente doit être versée au tuteur du recourant. La veuve W. se plaint cependant de ne recevoir de son tuteur aucun argent comptant. En réalité, il n'appartient pas à la commission de recours pour l'assurance-vieillesse et survivants d'examiner si cette

objection est fondée, et si tel est le cas, de dire s'il s'agit d'une violation des obligations de tutelle. Il entre plutôt dans la compétence des *autorités de tutelle* de se prononcer sur ce point. Dans le canton du Valais, c'est en première instance l'office communal des orphelins et en seconde instance l'autorité tutélaire du district qui traitent des recours dirigés contre le tuteur par le mineur ou l'interdit (voir art. 361 et 420, CCS). La caisse de compensation pour l'assurance-vieillesse et survivants ne doit verser la rente qu'au tuteur ou à une personne désignée par celui-ci, en application des prescriptions impératives de l'article 76, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution.

(Commission de recours du canton du Valais, en la cause Werlen, du 3 juin 1948.)

*Note de la rédaction* : voyez la Revue 1948, page 24 (cause Vogt).

## Petites informations

### Prestations complémentaires aux vieillards et aux survivants.

Le département fédéral de l'économie publique a soumis pour approbation, le 22 juin 1948, aux gouvernements cantonaux, le projet d'un arrêté fédéral concernant l'emploi des ressources prélevées sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation et attribués à l'assurance-vieillesse et survivants. Le projet prévoit l'octroi de subsides aux cantons et aux fondations suisses « pour la vieillesse » et « pour la jeunesse », subsides qui devront être employés en vue de financer des prestations uniques ou périodiques. Ces prestations seront octroyées :

- a) aux personnes dans le besoin, de nationalité suisse, qui ont accompli leur 65<sup>e</sup> année mais qui n'ont toutefois aucun droit à une rente de vieillesse, selon la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946 ;
- b) aux veuves nécessiteuses, de nationalité suisse, jusqu'à l'âge de 65 ans ; n'entrent ici en considération que les personnes qui n'ont pas droit à une rente de veuve selon la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants ;
- c) aux orphelins indigents, de nationalité suisse, jusqu'à ce qu'ils aient accompli leur vingtième année et pour autant qu'ils n'aient pas droit à une rente d'orphelin, conformément à la loi du 20 décembre 1946 ;
- d) aux personnes qui ne bénéficient d'une rente fédérale de vieillesse ou de survivants qui ne leur permet pas d'assurer leur entretien, compte tenu d'autres revenus ou fortune éventuels ;
- e) aux vieillards, aux veuves et aux orphelins nécessiteux, de nationalité étrangère, et aux apatrides dans les mêmes conditions, qui ont payé au moins pendant une année des cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants fédérale et qui sont domiciliés en Suisse depuis 10 ans au minimum ; il faut que ces personnes remplissent les conditions générales nécessaires pour recevoir une rente de vieillesse ou de survivants, mais qu'elles n'y aient pas droit en vertu de l'article 18 de la loi fédérale.

Parmi les veuves mentionnées ci-dessus sous lettre b, sont comprises en particulier celles qui avaient droit à une rente dans le régime transitoire mais qui ont perdu ce droit à la suite des nouvelles prescriptions de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants.

Les cantons qui ont créé en marge de l'assistance aux indigents une assistance légale aux vieillards et aux survivants, doivent, selon le projet dont il est question ici, utiliser les subsides éventuels pour le financement de cette assistance, pour autant que le canton finance annuellement celle-ci par ses propres moyens, que la somme ainsi dépensée représente le double du subside fédéral, et que les personnes mentionnées ci-dessus sous lettres a) à e) sont comprises dans l'assistance cantonale aux vieillards et aux survivants. Les cantons qui n'ont pas créé d'assistance cantonale spéciale ou qui ne veulent pas utiliser les subsides pour financer cette assistance, doivent octroyer des prestations complémentaires par l'intermédiaire des caisses cantonales de compensation ; il sera toutefois nécessaire, dans ce dernier cas, de désigner une autorité cantonale spéciale qui aura pour tâche de déterminer dans chaque cas particulier les prestations qui devront être octroyées.

Il est prévu que l'arrêté, qui doit être encore accepté par la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants, sera soumis aux Chambres assez tôt pour pouvoir être examiné au cours de la session d'automne 1948. L'arrêté doit entrer en vigueur avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1948. Nous espérons être en mesure de publier déjà dans le prochain numéro de la Revue ce projet d'arrêté fédéral, après qu'il aura été mis au point sur la base des préavis cantonaux.

### **L'assurance facultative des Suisses à l'étranger.**

L'office fédéral des assurances sociales a préparé des directives à l'intention des légations et des consulats et relatives à l'assurance-vieillesse et survivants facultative des Suisses à l'étranger ; ces directives seront remises aux représentations suisses dans le courant du mois de juillet 1948. Nous reproduirons, dans le prochain numéro de la Revue, les chapitres de ces directives qui présentent un intérêt général.

### **Cours d'instruction pour les organes de revision et de contrôle de l'assurance-vieillesse et survivants.**

Les 21 et 22 juin 1948 a eu lieu à Lucerne le premier cours d'instruction organisé par l'office fédéral des assurances sociales à l'intention des organes de revision et de contrôle fonctionnant dans l'assurance-vieillesse et survivants. Ce cours a été fréquenté par 43 reviseurs de Suisse allemande. Une attention particulière a été portée à la connaissance des dispositions techniques de l'assurance-vieillesse et survivants, car ces connaissances sont indispensables pour procéder avec compétence à la revision des caisses et au contrôle des employeurs. De plus, les organes de revision et de contrôle ont examiné les dernières innovations en matière de comptabilité et de décompte ainsi que les modifications qui ont été prévues au régime des allocations pour perte de salaire et de gain, afin d'adapter ces régimes à l'assurance-vieillesse et survivants. D'autres cours seront organisés dans les prochains mois.

## Assemblée annuelle des Suisses de l'étranger.

Du 24 au 26 juin dernier a eu lieu à Interlaken l'assemblée annuelle des Suisses de l'étranger, à laquelle participèrent un grand nombre de délégués des différentes colonies suisses. Des séances spéciales ont été organisées pour nos compatriotes établis en Angleterre et dans les pays d'outre-mer, pour les Suisses d'Allemagne et d'Europe septentrionale et orientale, pour ceux de France et de Belgique, ainsi que pour les Suisses résidant en Italie. L'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants facultative a figuré à l'ordre du jour des trois premières séances spéciales dont il est question ci-dessus et a soulevé des discussions, au cours desquelles les délégués présents se sont fait l'écho des sentiments reconnaissants suscités parmi nos compatriotes de l'étranger, envers le peuple suisse et les autorités fédérales compétentes, pour la réglementation adoptée, qui est très avantageuse pour eux et qu'ils accueillent avec une grande satisfaction. La possibilité qui est désormais offerte aux Suisses de l'étranger de s'assurer pour leurs vieux jours une rente « en monnaie stable » a été particulièrement appréciée. Certaines personnes se sont préoccupées, entre autres, de savoir si les cotisations des Suisses de l'étranger assurés facultativement seraient calculées sur la base du revenu brut ou si déduction serait faite des impôts payés par les intéressés. L'importance de cette question est grande. Mentionnons, à titre d'exemple, la situation d'un Suisse d'Allemagne, présent à Interlaken, qui dispose d'un revenu brut de 100 000 marks et qui doit payer 88 000 marks d'impôts, de sorte qu'il ne lui reste que 12 000 marks, sur lesquels il devrait payer encore des cotisations d'assurance-vieillesse et survivants pour un montant de 4 000 marks (4 % de 100 000). D'autres cas semblables, quoique peut-être moins frappants, ont été signalés également par les délégués de colonies suisses fixées dans d'autres pays. En Suisse, les cotisations d'assurance-vieillesse et survivants sont perçues sur la base du revenu brut, de sorte qu'il sera difficile d'adopter une réglementation spéciale pour les ressortissants suisses résidant à l'étranger qui ont adhéré volontairement à l'assurance ; toutefois l'office fédéral des assurances sociales étudie maintenant la possibilité de tenir compte néanmoins, d'une manière ou d'une autre, des impôts écrasants dont sont chargés nos compatriotes dans certains pays.

### Nouvelles concernant le personnel.

Des changements sont intervenus dans la direction de deux caisses de compensation cantonales. La caisse de compensation du canton de Thurgovie, jusqu'à maintenant dirigée par *M. Ausderau*, qui fonctionnait en même temps comme chef de l'office cantonal du travail, sera désormais gérée par *M. E. Huldi*, qui a déjà dirigé pratiquement la caisse dont il a pris maintenant officiellement la tête. Au canton des Grisons, *M. Th. Caluori* a été remplacé à la direction de la caisse de compensation par *M. Chr. Lampert*, qui remplissait jusqu'à maintenant les fonctions de chef de l'office cantonal de l'économie de guerre.



# Revue à l'intention des caisses de compensation

N° 8  
Août 1948

**Rédaction :** Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, Berne, tél. n° 61.2858.

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

**Prix d'abonnement :** 12 francs par an ; le numéro : 1 fr. 20 ; le numéro double : 2 fr. 40.  
Paraît chaque mois.

## SOMMAIRE :

Les circulaires de l'office fédéral des assurances sociales (p. 275). — Budgets annuels et bilan technique de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 282). — Les prestations complémentaires aux vieillards et aux survivants dans certains cas particulièrement pénibles (p. 287). — L'assurance-vieillesse et survivants facultative I (p. 290). — Quatre ans de régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne (p. 293). — Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 297). — Décisions des autorités de recours (p. 305). — Petites informations (p. 312).

## Les circulaires de l'office fédéral des assurances sociales

Le 21 juillet 1947, l'office fédéral des assurances sociales adressait aux caisses de compensation sa première circulaire relative à l'assurance-vieillesse et survivants. Au cours des douze mois qui se sont écoulés depuis lors, il a été édicté au total 33 circulaires numérotées — dont 17 jusqu'à la fin de 1947 — et quelques circulaires non numérotées. Le nombre moyen des pages des circulaires numérotées s'élève environ à 6, et à 8 si l'on prend en considération les annexes. Notre propos n'est pas de parler ici de la somme de travail que représentent ces circulaires, ni des efforts et des heures supplémentaires que les collaborateurs et le personnel de chancellerie de notre office ont dû ainsi fournir. Nous voulons plutôt examiner ici la signification générale de ces circulaires. Mentionnons préalablement que diverses caisses de compensation ont reproché à l'office fédéral des assurances sociales d'édicter trop de circulaires, tandis qu'un nombre au moins égal de caisses de compensation se sont plaintes de ce qu'elles n'ont pas encore reçu à ce jour des instructions précises sur toutes les questions importantes soulevées par l'application de l'assurance. Certaines caisses ont même adopté pour principe de ne commencer aucun travail dans certains domaines particuliers avant d'être en possession d'une circulaire explicative en la matière.

Aux termes de l'article 72 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, le Conseil fédéral veille à l'application uniforme des prescriptions légales sur tout le territoire de la Confédération et peut, à cet effet

et sous réserve de la jurisprudence, donner aux caisses des instructions sur l'exécution des dispositions en vigueur. Le département fédéral de l'économie publique a été chargé de cette tâche par l'article 176 du règlement d'exécution. Ce département a, à son tour, confié à l'office fédéral des assurances sociales la tâche de veiller à l'application uniforme des prescriptions légales sur tout le territoire de la Confédération et d'édictier à cet effet les instructions nécessaires.

Quels sont les moyens dont dispose l'office fédéral des assurances sociales pour faire face à cette tâche, c'est-à-dire pour assurer une application uniforme de l'assurance par cent neuf caisses de compensation ? Il faut citer en premier lieu les circulaires. Certes, l'office fédéral des assurances sociales peut aussi veiller à l'application uniforme des dispositions légales en prenant position à l'égard des rapports transmis par les offices de revision et de contrôle (RE, art. 179), en procédant à des revisions de caisses complémentaires (RE, art. 171), en s'opposant à des décisions de caisses dont copie lui a été remise (par exemple, RE, art. 3, 2<sup>e</sup> al. et art. 31, 2<sup>e</sup> al.), ainsi qu'en appelant au Tribunal fédéral des assurances contre les décisions des commissions cantonales de recours. Cependant, tous ces moyens ne déploient leurs effets qu'au moment où une pratique hétérogène aura déjà été adoptée. Le principe « prévenir vaut mieux que guérir » est valable également ici ; l'expérience a d'ailleurs démontré qu'il est extrêmement difficile et, de plus, désagréable pour les caisses de compensation, qui perdent ainsi un temps précieux, de modifier un système adopté depuis déjà un certain temps.

On s'est demandé de divers côtés s'il était absolument nécessaire et désirable d'assurer une application uniforme de la part de toutes les caisses de compensation. Il convient sans aucun doute de répondre affirmativement à cette question dans la mesure où elle vise l'application des dispositions de droit matériel, et cela déjà eu égard à l'article 4 de la constitution fédérale (« tous les Suisses sont égaux devant la loi »). Indépendamment même de cette disposition constitutionnelle, il serait d'ailleurs absolument intolérable, par exemple, que trois ouvriers qui habitent côte à côte dans le même village, doivent payer leurs cotisations selon des principes différents et ceci parce que le premier est affilié à une caisse de compensation cantonale, le second à une caisse professionnelle et le troisième à une caisse interprofessionnelle. Le fait que les cantons n'ont pas toujours recours aux mêmes critères d'appréciation pour exécuter les dispositions du droit fédéral est déjà, en principe, une difficulté, mais ce n'est pas là, en règle générale, un grand inconvénient, car tous les habitants d'un même canton sont traités au moins d'une manière analogue. L'assurance-vieillesse et survivants, en revanche, est mise en œuvre à l'intérieur des cantons par de nombreuses caisses de compensation ; à l'intérieur même de chaque groupe professionnel, son application n'est pas assurée par un organe unique. C'est pourquoi il est indispensable qu'elle soit appliquée d'une manière uniforme. Rien ne pourrait jeter un plus grand discrédit sur l'assurance-vieillesse et

survivants, rien ne pourrait ébranler plus la confiance du peuple dans l'Etat de droit, qu'un traitement différentiel des divers citoyens dans le cadre de l'assurance-vieillesse et survivants, institution qui englobe l'ensemble de la population et qui intéresse chacun très directement.

La question se présente un peu différemment pour ce qui est de l'application des dispositions formelles, particulièrement de celles qui sont relatives à l'organisation. A cet égard, on peut avancer de sérieux arguments pour demander que les caisses de compensation disposent d'une assez grande liberté afin qu'elles puissent s'organiser en tenant compte des circonstances et des besoins propres à leur milieu. L'office fédéral des assurances sociales partage en principe cette manière de voir ; il y apporte cependant les réserves suivantes. Il est indispensable de conserver certaines lignes directrices uniformes qui régissent les rapports entre les caisses de compensation, d'une part, et les assurés d'autre part. On ne peut par exemple admettre qu'une caisse de compensation impose à ses affiliés des obligations que ces personnes n'auraient pas à exécuter pour une autre caisse de compensation. Le citoyen suisse réagit également avec vivacité lorsqu'il constate des différences importantes dans la procédure adoptée. De plus, il est indispensable de s'en tenir à des lignes directrices uniformes dans tous les cas concernant plusieurs caisses de compensation ou qui devront être liquidés ultérieurement par un organe tiers. Il en est ainsi, par exemple, de l'établissement du certificat d'assurance qui sera dans la plupart des cas un document important pour plusieurs caisses, des inscriptions sur les comptes individuels de cotisations qui devront être groupés et servir de base pour les calculs effectués par l'organe compétent lors de la réalisation du risque assuré ou enfin de la collaboration entre les autorités fiscales cantonales et les caisses de compensation, à laquelle sont appelées à participer vingt-cinq administrations fiscales cantonales. Il convient par ailleurs de veiller à ce que des dispositions légales que le législateur a édictées pour d'excellentes raisons et dans une intention bien déterminée, ne puissent être tournées par le truchement d'une conception décidément trop libre de l'organisation. Si, par exemple, l'office fédéral des assurances sociales tient à ce qu'une agence soit nettement dépendante de la caisse de compensation, tant aux termes du règlement de la caisse que dans la pratique, ce n'est pas par pur formalisme ou par désir de s'ingérer dans les affaires de la caisse, mais parce que l'expérience a démontré que l'institution d'agences jouissant d'une autonomie considérable n'est souvent pas autre chose qu'une tentative de tourner, en créant sous la dénomination d'« agences » de véritables caisses de compensation, l'article 53 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants qui a été adopté par le législateur en vue de limiter le nombre des caisses de compensation professionnelles. Enfin, il est également nécessaire de donner des instructions en matière d'organisation chaque fois que les mesures propres à assurer une administration rationnelle ne seraient, sans cela, pas prises à temps. De source officielle, il a été promis à de nombreuses reprises au peuple

suisse, avant le 6 juillet 1947, que l'assurance-vieillesse et survivants serait appliquée d'une manière simple et rationnelle. L'autorité de surveillance a donc le devoir de faire le nécessaire pour que cette promesse soit tenue. Toutes ces raisons expliquent qu'il soit également opportun d'édicter des circulaires ayant trait à l'application des dispositions d'ordre formel.

De nombreuses caisses de compensation, en particulier celles qui ont été créées récemment, ne disposent pas encore de l'expérience nécessaire pour appliquer, sans autres directives, les dispositions de l'assurance-vieillesse et survivants : il y a là un dernier argument en faveur de l'envoi de circulaires aux caisses de compensation. L'office fédéral des assurances sociales reçoit constamment des demandes de renseignements au sujet des possibilités qui existent dans tel ou tel domaine ou des expériences qui ont été faites par d'autres caisses. Si un point particulier est à l'origine d'un nombre relativement grand de demandes semblables, il sera parfois indiqué de répondre sous la forme d'une circulaire adressée à toutes les caisses. L'office fédéral des assurances sociales a toutefois décidé récemment de répondre aux questions posées par quelques caisses ou intéressant plusieurs d'entre elles, dans le cadre de la rubrique intitulée « Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants », qui paraîtra dorénavant dans chaque numéro de la « Revue à l'intention des caisses de compensation » ; il faut donc admettre que les circulaires, plus particulièrement explicatives, se feront de plus en plus rares à l'avenir.

En résumé, nous pouvons affirmer que les circulaires de l'office fédéral des assurances sociales ont pour but :

1. de garantir une certaine uniformité dans l'application des dispositions de droit matériel ;
2. d'harmoniser les rapports, d'une part entre les différents organes chargés de l'exécution de l'assurance-vieillesse et survivants et, d'autre part, entre ces organes et les assurés ;
3. d'assurer l'introduction d'une administration simple et rationnelle telle qu'elle a été promise ;
4. de conseiller les caisses de compensation.

Chacune des 33 circulaires édictées jusqu'à ce jour ont visé l'un ou l'autre de ces buts.

\* \* \*

Si l'on examine les circulaires qui ont été rédigées jusqu'à maintenant, il est difficile de déceler, dans leur succession, une méthode déterminée. Elles traitent au contraire, sans continuité entre elles, des sujets les plus divers. En rédigeant ces circulaires, l'office fédéral des assurances sociales n'a songé et ne songe encore à transmettre aux caisses de compensation que les instructions dont elles ont besoin au moment précis où elles reçoivent ces communications et ceci afin d'éviter que le travail s'accroisse momentanément dans une trop grande mesure et aussi que les circulaires soient classées ad acta sans être lues. Ainsi, il n'était par exemple pas indi-

qué de préparer au printemps déjà ou même en été la circulaire relative à la tenue des comptes individuels des cotisations, sur lesquels les premières inscriptions ne pourront de toute façon être portées qu'au début de l'année prochaine. En revanche, il était nécessaire de renseigner les caisses au sujet des inscriptions qui doivent figurer en tête de ces comptes individuels, puisque ces inscriptions doivent être terminées d'ici à la fin de l'année ; c'est la raison pour laquelle des instructions à cet égard ont été données le 14 avril 1948 (circulaire n° 25), tandis que la circulaire relative à la tenue des comptes individuels des cotisations ne sera adressée aux caisses de compensation qu'au début de l'automne. Relevons aussi, pour citer un autre exemple, qu'il n'était pas opportun d'attirer, avant le 1<sup>er</sup> janvier 1948, l'attention des caisses sur le calcul des rentes ordinaires, puisque celles-ci ne seront payées qu'à partir de janvier 1949. L'office fédéral des assurances sociales a donc envoyé aux caisses de compensation, le 20 octobre et le 27 novembre 1947 des instructions relatives au calcul des rentes transitoires (circulaires n<sup>os</sup> 5 et 11) ; quant au calcul des rentes ordinaires, les indications indispensables feront, en revanche, l'objet de directives qui ne paraîtront que vers la fin de l'année 1948.

Il n'a pas été toujours possible d'assurer l'envoi des circulaires au moment précis où les caisses les plus avancées dans les travaux relatifs à l'introduction de l'assurance commençaient à en avoir besoin. L'examen de certains problèmes a nécessité quelquefois davantage de temps qu'on ne l'avait présumé ; parfois aussi, des difficultés supplémentaires ont été causées par la maladie ou le service militaire des collaborateurs intéressés, ou encore par l'impossibilité de convoquer suffisamment tôt la commission instituée pour examiner le projet de circulaire. Ainsi, par exemple, la circulaire n° 33 relative à la procédure de sommation et d'amende n'a pu être terminée qu'à un moment où la plupart des caisses de compensation avaient déjà commencé à envoyer des sommations à leurs membres. Cette situation est d'ailleurs parfaitement normale. Il n'est guère possible de partager le point de vue de certaines caisses qui ont attendu, pour expédier les premières sommations, d'être en possession d'une circulaire de l'office fédéral. Il est évident que les caisses de compensation se trouvent dans l'obligation d'appliquer également les dispositions légales, même si elles n'ont pas encore reçu de circulaire explicative à leur propos. L'office fédéral des assurances sociales tiendra compte des solutions déjà adoptées au moment de la préparation des circulaires qui n'auront pas pu être rédigées *avant* que les caisses de compensation aient dû prendre elles-mêmes leurs dispositions ; si, dans certains cas, il n'est pas possible d'en tenir compte, l'office précité veillera à ce qu'un temps suffisamment long puisse être consacré à l'adaptation aux nouvelles solutions.

D'une manière générale, les circulaires sont parues suffisamment tôt pour atteindre leur but et ne pas contraindre les caisses de compensation à des changements de pratique restrictifs.

\* \* \*

L'office fédéral des assurances sociales ne peut décider en dernière instance de l'interprétation à donner aux dispositions de droit matériel de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. Selon une prescription expresse, son droit de donner des instructions est consacré, mais sous réserve de la jurisprudence. Cela signifie que les autorités cantonales de recours et le Tribunal fédéral des assurances ne sont pas liés par les circulaires de l'office fédéral. Si l'on peut compter que les autorités judiciaires ne renverseront pas la pratique introduite sur la base des circulaires sans des motifs très sérieux, en revanche, on peut s'attendre à ce que l'une ou l'autre des directives contenues dans les circulaires ne trouvent pas l'approbation des autorités de recours. C'est ainsi que dans l'un de ses premiers arrêts en matière d'assurance-vieillesse et survivants, le Tribunal fédéral des assurances a pris une position contraire à celle de l'office fédéral des assurances sociales (cf. décision en la cause Leupin, p. 307 du présent numéro).

L'office fédéral ne se considère nullement comme désavoué dans des cas de ce genre ; il a, en effet, pleine conscience de la valeur limitée de ses circulaires. D'ailleurs, sur plus d'une question d'interprétation, on peut être en toute bonne foi d'avis différents. Si l'office fédéral des assurances sociales rédige tout de même, dans ces conditions, des circulaires et des instructions, c'est précisément pour assurer une application uniforme, sur tout le territoire de la Confédération, des dispositions relatives à l'assurance-vieillesse et survivants. Comme les autorités de recours ne réussiront à créer une pratique quelque peu générale que dans plusieurs années, il ne restait d'ailleurs pas d'autre moyen à disposition pour guider le travail des caisses de compensation dans une voie déterminée.

Que doit faire une caisse de compensation lorsqu'elle a connaissance d'une décision qui ne cadre pas avec les instructions de l'office fédéral, ou du moins qui semble ne pas concorder (cette dernière éventualité ne sera pas rare, car il est souvent fort difficile de juger de la portée d'une décision prise dans un cas concret) ? Doit-elle modifier immédiatement sa manière de procéder après avoir eu connaissance d'une telle décision ? Doit-elle annuler les décisions déjà prises, avec effet rétroactif, ou seulement traiter les cas nouveaux dans le sens indiqué par la jurisprudence ? Sous le régime des allocations pour perte de salaire et de gain, les caisses procédaient alors de façons diverses. Les unes adaptaient leur système à chaque nouvelle décision ; d'autres laissaient s'écouler un certain temps ; d'autres enfin ne faisaient rien du tout. De cette manière, les décisions des autorités de recours, au lieu de contribuer à uniformiser l'application des dispositions légales, augmentaient, par une bizarre ironie du sort, les différences de traitement.

C'est la raison pour laquelle l'office fédéral des assurances sociales examinera désormais chaque arrêt du Tribunal fédéral des assurances pour déterminer s'il concorde avec les instructions des circulaires. Si tel n'est pas le cas ou si la concordance paraît douteuse, il prendra contact avec le Tribunal précité pour élucider la question. Si cette autorité ne peut adopter

la manière de voir de l'office sur certains points, ce dernier communiquera l'interprétation du Tribunal fédéral des assurances à toutes les caisses de compensation et déclarera la nouvelle pratique obligatoire. Les anciennes prescriptions seront abrogées. L'office fédéral des assurances sociales décidera également de l'effet rétroactif d'un éventuel changement d'interprétation, mais il conviendra alors de se montrer très prudent.

Il ressort donc de ce qui précède que les caisses de compensation ne doivent modifier leur pratique que lorsque l'office fédéral des assurances sociales aura abrogé les instructions correspondantes et les aura remplacées par d'autres qui concorderont alors avec le nouvel arrêt du Tribunal fédéral des assurances.

Relevons à ce propos, en passant, que l'office fédéral des assurances sociales s'efforce de soumettre le plus possible des questions aux autorités judiciaires, sans égard aux chances qu'il a de faire triompher son point de vue.

\* \* \*

Il est arrivé qu'une caisse de compensation ait communiqué à l'office fédéral des assurances sociales qu'elle ne pouvait se conformer à une prescription contenue dans une circulaire et qu'elle adoptait une autre pratique. Dans le cas d'espèce, on pouvait être d'avis différents. Toutefois, les explications qui précèdent prouvent qu'un tel procédé n'est pas admissible. Si chaque caisse de compensation ne voulait appliquer que les instructions qui lui paraissent justifiées, l'office fédéral pourrait alors se dispenser de rédiger des circulaires et, négligeant son devoir de surveillance imposé par l'article 72 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants en relation avec l'article 176 du règlement d'exécution, il laisserait aller les choses.

Une caisse de compensation qui n'appliquerait pas les circulaires ne pourrait jamais se retrancher derrière sa bonne foi ou une légère négligence, s'il en devait résulter un dommage pour l'assurance-vieillesse et survivants et si l'office fédéral des assurances sociales s'adressait aux cantons ou à l'association fondatrice, en application des articles 70 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et 172 du règlement d'exécution. De plus, elle pourrait s'attendre, dans les cas graves, à ce que les mesures prévues à l'article 72, 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> alinéas, de la loi fédérale du 20 décembre 1946, soient prises contre elle.

\* \* \*

Notons pour terminer que l'office fédéral des assurances sociales a l'intention de grouper, avec le temps, toutes les instructions contenues dans les circulaires, selon les différents domaines qu'elles concernent. De cette façon, les caisses de compensation ne devront plus chercher des directives dans des douzaines de circulaires, mais elles pourront se baser sur quelques textes systématiquement réunis. La circulaire n° 25 constitue à cet égard un début, puisqu'elle résume le contenu de quatre circulaires précédentes. Nous ferons un pas de plus dans cette direction en publiant les directives concer-

nant les rentes, directives qui remplaceront toutes les circulaires en cette matière. Pour l'année 1949, nous avons l'intention de rédiger des instructions relatives aux cotisations et qui remplaceront également toute une série de circulaires.

Pour permettre déjà maintenant aux caisses de compensation de se retrouver rapidement dans les circulaires, l'office fédéral a préparé un répertoire alphabétique qui s'étend à toutes les circulaires parues jusqu'à maintenant et aux articles de la « Revue à l'intention des caisses de compensation » qui contiennent des directives. Ce répertoire sera mis à jour tous les six mois environ.

## Budgets annuels et bilan technique de l'assurance-vieillesse et survivants

Après avoir décrit au cours de précédents articles la manière dont on a évalué les dépenses futures de l'assurance ainsi que les recettes provenant des cotisations, auxquelles viendront encore s'ajouter les contributions des pouvoirs publics, nous sommes dès lors à même de juger l'équilibre financier qui en résultera. Etant donné le caractère fortement ascendant des dépenses, qui contraste avec l'allure légèrement croissante des recettes de cotisations et celle discontinue des contributions des pouvoirs publics échelonnées par paliers<sup>1)</sup>, on est en droit de s'attendre à ce que les budgets annuels ne s'équilibrent pas lors de chaque exercice, mais présentent, au début, des excédents bénéficiaires. Cela aura pour conséquence inéluctable la création d'un fonds et, par là, l'apparition d'un nouveau poste de recettes, à savoir les intérêts de ce fonds. Ce nouvel élément, qui jouera un rôle appréciable au cours des années, nécessitera l'adoption d'une hypothèse d'évaluation pour ce qui a trait aux taux d'intérêt. Reprenant la méthode des trois variantes que nous avons utilisées précédemment, il a été effectué les calculs aux taux de 3½ pour cent, 3 pour cent et 2½ pour cent. L'établissement d'un bilan technique, c'est-à-dire la confrontation des valeurs escomptées à ces divers taux, des charges et des recettes futures de l'assurance pour une durée illimitée, nous fournira un moyen d'investigation précieux pour examiner l'équilibre financier de l'assurance. Ce bilan sera établi dans les diverses hypothèses de calcul admises, concernant la natalité, la mortalité, la conjoncture économique et le taux d'intérêt. Il saura nous rendre compte dans quelle mesure ces facteurs vont influencer la stabilité financière de l'assurance. Décomposé en bilans partiels par générations d'assurés, il nous donnera une idée de la répartition des dépenses et des recettes de l'assurance entre les diverses classes d'âge. Il nous permettra aussi d'analyser l'ampleur des charges découlant des diverses prestations légales prévues.

<sup>1)</sup> 160 millions de 1948 à 1967, 280 millions de 1968 à 1977 et 350 millions dès 1978.

### 1. Les budgets annuels de l'assurance.

Si l'on met en rapport d'une part les recettes totales et d'autre part les dépenses correspondantes au cours de divers exercices annuels, il apparaît, dans les hypothèses moyennes admises, les budgets annuels reproduits au tableau ci-dessous. On y remarquera entre autres comment les dépenses peu élevées du début permettent l'accumulation d'un fonds de compensation, destiné à parer à l'accroissement postérieur des dépenses de l'assurance.

Montants en millions de francs

Année civile	Dépenses <sup>1)</sup>	Recettes				Fonds de compensation	
		Cotisations	Pouvoirs publics	Intérêts du fonds	Total	Excédent annuel de recettes	Etat au début de l'année
1948	137	328	160	—	488	+ 351	—
1958	340	356	160	98	614	+ 274	3 300
1968	629	371	280	154	805	+ 176	5 199
1978	866	375	350	177	902	+ 36	5 985
1988	906	379	350	183	912	+ 6	6 184

<sup>1)</sup> Y compris un montant annuel de 4 millions de francs pour frais d'administration.

Relevons que si l'on se plaçait alors dans l'hypothèse de haute conjoncture, le fonds atteindrait, en 1998, 9 ½ milliards de francs environ, ce qui porterait à 283 millions les intérêts du fonds de ladite année. Dans cette variante de conjoncture, le fonds pourrait s'accroître alors indéfiniment par la suite ; on l'évitera cependant en procédant à l'amélioration des prestations. Au contraire, dans l'hypothèse de basse conjoncture, le fonds ne s'élèverait en 1998 qu'à 3 milliards et demi de francs et il serait entièrement absorbé environ 85 ans après l'entrée en vigueur de l'assurance, ce qui nécessiterait des mesures d'assainissement. Il en serait de même dans une variante moyenne de conjoncture, mais en supposant que le taux d'intérêt ne serait que de 2 ½ pour cent. En revanche, avec une conjoncture moyenne et avec un taux de 3 ½ pour cent, le fonds croîtrait indéfiniment, moins vite cependant que dans l'hypothèse d'une conjoncture élevée.

### 2. Le bilan technique initial.

Comme on le constate, l'examen des budgets annuels ne permet pas de s'assurer d'un équilibre financier proprement dit pour une durée illimitée. C'est pour parer à cet inconvénient que l'on a recours à un bilan technique, qui représente un budget à longue échéance des recettes et des dépenses de l'assurance. Ces dernières étant déterminées pour une durée illimitée, on les escomptera, au taux convenu, en date du 1<sup>er</sup> janvier 1948. Les valeurs

actuelles ainsi obtenues constitueront les articles du bilan technique, cotisations et contributions des pouvoirs publics du côté actif, et charges du côté passif. Relevons que seul le calcul pour une durée illimitée permet de prendre en compte correctement l'ensemble des recettes et des dépenses de l'assurance et donne la garantie d'un équilibre financier durable. On trouvera indiquées dans le bilan ci-dessous les valeurs numériques de ces divers engagements. A côté des valeurs exactes figurent, sous la rubrique « annuités perpétuelles », les valeurs annuelles moyennes correspondantes, obtenues par les procédés de la technique actuarielle.

Conjoncture moyenne

Montants en millions de francs

Actif			Passif		
	Valeurs actuelles	Annuité perpétuelle		Valeurs actuelles	Annuité perpétuelle
Cotisations de l'économie . . .	12 332	365	Rentes transitoires . . .	1 363	40
Contributions des pouvoirs publics . . .	8 636	255	Rentes ordinaires . . .	19 379	573
			Allocations pour frais d'administration . . .	135	4
			Total du passif	20 877	617
			Excédent d'actif	91	3
	20 968	620		20 968	620

Si l'on effectue, dans le tableau ci-dessus, le rapport des contributions des pouvoirs publics aux dépenses globales, on constate qu'il est d'environ 40 pour cent, ce qui est conforme aux dispositions de l'article 34 quater de la constitution fédérale, selon lequel les contributions financières de la Confédération et des cantons ne doivent pas excéder, en tout, le 50 pour cent du montant total nécessaire à l'assurance.

Lorsqu'on analyse le bilan technique ci-dessus, il est possible de déterminer l'importance des dépenses occasionnées par chaque genre de rente. On constate par exemple que le 92,8 pour cent des charges est constitué par les rentes ordinaires alors que le 6,5 pour cent va aux rentes transitoires et le 0,7 pour cent aux frais d'administration. En détaillant davantage les articles du bilan, on constate que si le 85 pour cent des dépenses totales est occasionné par le versement des rentes de vieillesse, le 14,3 pour cent seulement découle des rentes de survivants (orphelins et veuves de moins de 65 ans) et le 0,7 pour cent des subsides pour frais d'administration. Une décomposition est également possible par génération et elle permet de faire d'intéressantes constatations. Alors que les cotisations de la génération d'entrée, c'est-à-dire celles des personnes âgées de 20 ans et plus au 1<sup>er</sup> janvier 1948, s'élèvent à 5 362 millions, soit 43 pour cent de la

rubrique « recettes de cotisations », les rentes revenant à cette génération d'entrée représentent un montant de 14 623 millions, ce qui constitue le 70 pour cent de la valeur totale des dépenses. De leur côté, les nouvelles générations de moins de 20 ans au 1<sup>er</sup> janvier 1948, qui devront verser des cotisations pour 6970 millions de francs, soit 57 pour cent des recettes de cotisations, ne recevront que 6345 millions, soit 30 pour cent du montant total des dépenses. Il apparaît donc que les nouvelles générations couvrent par leurs propres cotisations les rentes qui leur sont dues, alors que ce n'est guère le cas pour la génération d'entrée, qui devra faire appel à la totalité des contributions des pouvoirs publics pour établir l'équilibre financier avec les prestations lui revenant.

### 3. L'influence des variations des bases de calcul sur le bilan technique.

Nous avons supposé jusqu'ici que les hypothèses de calcul restaient dans le cadre des conditions moyennes. Il est cependant nécessaire d'observer maintenant dans quelle mesure les variations de ces bases de calcul pourraient troubler l'équilibre financier de l'assurance. Nous nous contenterons d'évaluer isolément les effets de telles fluctuations, que l'on pourra alors combiner les uns aux autres. Il est cependant douteux que toutes ces variations s'exercent dans le même sens. Ainsi par exemple, une forte natalité ne serait guère compatible avec une conjoncture manifestement mauvaise. Le tableau qui suit permet de se rendre compte de l'ampleur de ces écarts entre le passif et l'actif, exprimée en montants absolus et en pour cent du total du bilan.

Montants en millions de francs

Postes	Hypothèses moyennes	Naissance		Mortalité		Conjoncture		Taux d'intérêt	
		optimiste <sup>1)</sup>	pessimiste <sup>2)</sup>	optimiste <sup>3)</sup>	pessimiste <sup>4)</sup>	optimiste <sup>5)</sup>	pessimiste <sup>6)</sup>	optimiste <sup>7)</sup>	pessimiste <sup>8)</sup>
Actif	20 968	21 637	20 298	20 724	21 138	22 455	19 476	17 707	25 585
Passif	20 877	21 542	20 212	19 446	22 041	21 547	20 000	17 022	26 407
Différence absolue en % du total du bilan	+ 91	+ 95	+ 86	+ 1 278	- 903	+ 908	- 524	+ 685	- 822
	+ 0,43	+ 0,44	+ 0,42	+ 6,17	- 4,10	+ 4,04	- 2,62	+ 3,87	- 3,11

Nombre annuel de naissances : <sup>1)</sup> 90 000 ; <sup>2)</sup> 60 000.  
Tables de mortalité : <sup>3)</sup> 1939/44 ; <sup>4)</sup> AVS 48/68.  
Produit annuel des cotisations (en millions de Fr.) : <sup>5)</sup> 380 ; <sup>6)</sup> 300.  
Taux d'intérêt : <sup>7)</sup> 3 1/2 % ; <sup>8)</sup> 2 1/2 %.

Ce tableau donne lieu à diverses remarques. Suivant les hypothèses faites sur les naissances, les articles du passif et de l'actif se modifient dans une assez forte mesure, mais les différences observées des deux côtés se neutralisent. En ce qui concerne les conséquences de l'adoption d'une loi de mortalité optimiste ou pessimiste, on constate des différences plus importantes ; mais dans l'ensemble, comme les hypothèses admises représentent des extrêmes, on doit en conclure que même une diminution particulièrement frappante de la mortalité ne saurait entraîner un grave déséquilibre au bilan. Il en va de même pour les fluctuations de la conjoncture économique ; dans ce cas, il convient de relever qu'une variation dans le sens d'une amélioration de cette conjoncture aurait des effets nettement plus importants qu'une variation identique mais dans l'autre sens. Cela doit être essentiellement attribué au fait que les recettes provenant des cotisations, qui représentent le 60 pour cent des recettes totales, augmentent proportionnellement à la conjoncture, alors que les dépenses de rentes s'accroissent dans une moins forte mesure, car elles sont atténuées par le plus grand nombre de rentes maximums entrant en ligne de compte. Les variations du taux d'intérêt ont enfin une importance qu'on ne saurait négliger, comme on le constate dans le tableau ci-dessus. En résumé, tous ces résultats prouvent la stabilité du système financier de l'assurance. Même en considérant une combinaison relativement défavorable des bases de calcul, on peut donc s'attendre à ce que le budget de l'assurance soit équilibré, au moins pendant les 80 premières années de son fonctionnement. D'ailleurs, une mesure de sécurité qu'on ne saurait sous-estimer est prévue par la loi. Elle consiste dans l'établissement d'un bilan technique tous les 10 ans au moins, ce qui constitue une garantie importante pour le maintien de l'équilibre financier de l'assurance. Signalons qu'il a été prévu de procéder à un dépouillement partiel des comptes individuels de cotisations au terme de la première année d'assurance déjà et des dispositions ont été prises pour établir également à intervalles réguliers un bilan technique sur la base d'un relevé statistique plus ou moins étendu. De la sorte, la situation financière de l'assurance pourra être suivie d'année en année, comme l'exigent les principes de bonne gestion pour une semblable institution.

Nous croyons, au cours de cette série d'articles, avoir ainsi démontré l'importance de ces évaluations financières, dont le but est de garantir que l'assurance-vieillesse et survivants soit en mesure de remplir en tout temps ses engagements.

# Les prestations complémentaires aux vieillards et aux survivants dans certains cas particulièrement pénibles

## I

Aux termes de l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947, constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation créés en vertu des dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain, une somme de 140 millions de francs est destinée à l'assurance-vieillesse et survivants. L'emploi de cette somme n'a pas été précisé au cours des délibérations parlementaires qui ont eu lieu à l'occasion de l'arrêté précité. M. Nobs, Conseiller fédéral, a relevé toutefois en février 1947, au sein de la commission désignée par le Conseil des Etats pour examiner la création des fonds spéciaux en question, que les détails relatifs à l'utilisation de ces 140 millions de francs devaient être réglés soit par un arrêté fédéral spécial, soit par une révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. Au cours de la séance que le Conseil des Etats a tenue le 24 mars 1947, M. Flükiger, conseiller aux Etats, a exprimé l'avis que le montant de 140 millions de francs dont il est question ici devait être utilisé avant tout pour améliorer les rentes transitoires de l'assurance-vieillesse et survivants (voir bulletin sténographique 1947, p. 132).

Depuis lors, il a été constaté que, dans de nombreux cas, il était nécessaire d'accorder une prestation complémentaire. Ceci n'a pas de quoi étonner, si l'on songe qu'une loi applicable à l'ensemble de la population ne saurait tenir compte d'emblée de tous les cas d'espèce qui peuvent se présenter. Cette nécessité est déjà apparue dans le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants. Citons à titre d'exemple, que la fondation pour la vieillesse a octroyé en 1947 des prestations complémentaires pour un montant de plus de 3 millions de francs et ceci exclusivement dans des cas qui exigeaient une telle aide supplémentaire. De même, au cours des six premiers mois d'application de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, des situations pénibles sont résultées de l'application de la loi dans certains cas et une amélioration de ces situations ne peut plus être apportée par les prestations des fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse, du fait que ces fondations ne disposent plus que de subsides fédéraux réduits. Il s'agit en particulier des veuves âgées dont le mari est décédé avant qu'elles aient atteint leur 40<sup>e</sup> année et qui maintenant, contrairement à la réglementation du régime transitoire, ne peuvent plus recevoir de rente de veuve dans le cadre de l'assurance-vieillesse et survivants. Un certain allègement

pourrait être possible dans des cas de ce genre sur la base de la nouvelle jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances (voir décision en la cause Leupin, page 307 du présent numéro de la Revue). Il en va de même des personnes qui viennent de dépasser l'âge de 65 ans et qui sont exclues du droit à une rente ordinaire. A l'avenir, on devra aussi prendre en considération les étrangers de plus de 55 ans qui sont domiciliés en Suisse et qui, si aucune convention contraire n'est conclue avec leur pays d'origine, doivent payer des cotisations en vertu de l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale du 20 décembre 1946, sans jamais pouvoir prétendre une rente. Dans tous les cas, il ressort clairement des expériences qui ont été faites jusqu'à maintenant que les 140 millions de francs dont il est question ici seront utilisés avec opportunité s'ils servent à atténuer le caractère pénible de certaines situations qui résultent de l'application de la loi.

En modifiant la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, il serait à peine possible de prendre en considération tous les cas dignes d'intérêt, car il s'agit d'une assurance dont les normes forcément plus ou moins rigides ne peuvent être constamment assouplies ou même abandonnées dans chaque cas particulier. L'amélioration de certaines situations pénibles sera plus effective par une réglementation dont le caractère d'assistance permettra des décisions d'espèce, sans que l'on soit lié à certaines règles fixes. Vu ce qui précède, il a été prévu de régler l'utilisation des 140 millions de francs par un arrêté fédéral spécial, qui ne précisera que les principes à la base de l'octroi des prestations complémentaires, dont le versement et la détermination des montants seront confiés, dans chaque cas particulier, aux organes compétents des cantons et aux fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse.

Il est difficile d'apprécier, maintenant déjà, le nombre des situations pénibles qui devront être allégées conformément à ce que nous venons de voir et le montant des sommes qui devront être utilisées. Il est certain, cependant, que c'est au cours des premières années de l'assurance-vieillesse et survivants que le nombre des cas qui devront être examinés sera le plus élevé, puisque seules des rentes transitoires et des rentes partielles extrêmement modestes seront alors octroyées ; le nombre de ces situations pénibles ira en revanche en diminuant d'année en année pour s'arrêter finalement à un minimum lorsque seules des rentes complètes seront accordées. Il est donc nécessaire de mettre à disposition des moyens relativement conséquents au cours des prochaines années ; c'est d'ailleurs ce qui a été prévu. Plus tard, ces moyens seront répartis d'année en année, afin qu'ils ne soient pas complètement épuisés avant que le nombre des personnes à assister ait atteint son minimum. En partant de cette idée, la durée de validité de l'arrêté fédéral a été limitée tout d'abord à trois ans, car jusque là des expériences suffisantes auront été faites pour décider de l'utilisation ultérieure des moyens à disposition.

L'office fédéral des assurances sociales a préparé, comme nous l'avons déjà annoncé dans le dernier numéro de la Revue, le projet d'un arrêté

fédéral, qui a été soumis aux cantons et aux fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse, et adopté par la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants. Comme la mise au point de la rédaction définitive n'est pas encore entièrement terminée au moment où nous écrivons ces lignes, il n'est pas possible de renseigner dans ce numéro les lecteurs de la Revue sur les dispositions définitives du projet. Nous y reviendrons par conséquent plus en détail le mois prochain en nous basant sur un message du Conseil fédéral qui doit être rédigé jusque là. Il convient de relever encore spécialement que ce projet doit être examiné déjà au cours de la session de septembre des deux chambres fédérales, afin que le délai référendaire puisse échoir avant la fin de l'année. L'entrée en vigueur de l'arrêté est prévue avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1948.

## Assurance-vieillesse et survivants facultative

(Extrait des directives de l'office fédéral des assurances sociales, du 8 juillet 1948, à l'intention des légations et des consulats suisses.)

### I

#### Les conditions qui doivent être remplies pour adhérer à l'assurance-vieillesse et survivants facultative

##### A. Conditions personnelles.

##### I. Principes généraux.

1. *Nationalité* (LAVS, art. 2). Ne peuvent adhérer à l'assurance facultative que les ressortissants suisses. Les doubles nationaux peuvent également s'assurer facultativement s'ils remplissent les autres conditions (voir en particulier OAF\*, art. premier).

2. *Les conditions de l'assurance obligatoire ne doivent pas être remplies* (LAVS, art. premier). La possibilité d'adhérer à l'assurance facultative ne peut être accordée qu'aux personnes qui ne remplissent pas les conditions de l'assurance obligatoire, c'est-à-dire qui :

- a) n'ont pas leur domicile civil en Suisse ;
- b) n'exercent pas en Suisse une activité lucrative ;
- c) ne sont pas rémunérées par un employeur en Suisse.

3. *Age* (LAVS, art. 2, 1<sup>er</sup> al.). Les Suisses résidant à l'étranger ne peuvent, en principe, s'assurer que s'ils n'ont pas encore 30 ans révolus. Il existe, toutefois, deux exceptions à cette règle :

\*) Ordonnance du Conseil fédéral, du 14 mai 1948, concernant l'assurance-vieillesse et survivants facultative des ressortissants suisses résidant à l'étranger.

- a) les Suisses résidant à l'étranger qui, tout en ayant accompli, au 1<sup>er</sup> janvier 1948, leur trentième année, n'avaient pas encore, au 1<sup>er</sup> juillet 1948, 65 ans révolus, peuvent adhérer à l'assurance facultative (LAVS, art. 2, 1<sup>er</sup> al., 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> phrases). Toutes les personnes nées après le 30 juin 1883 peuvent donc être assurées facultativement, à la condition toutefois qu'elles aient manifesté leur adhésion à l'assurance jusqu'au 31 décembre 1948 au plus tard (RE, art. 5, 1<sup>er</sup> al. ; voir en outre lettre B, chiffre II/1/a, ci-après) ;
- b) les personnes qui étaient obligatoirement assurées et qui, à la suite de leur départ à l'étranger, cessent de l'être, peuvent s'assurer facultativement quel que soit leur âge (LAVS, art. 2, 2<sup>e</sup> al.). Il en va de même pour les veuves dont le mari était obligatoirement assuré. Pour que, dans ce cas, une personne puisse continuer à être assurée à titre facultatif, il faut, toutefois, qu'une déclaration dans ce sens soit faite dans les six mois à partir du jour où les conditions de l'assujettissement à l'assurance obligatoire ne sont plus remplies (RE, art. 5, 4<sup>e</sup> al. ; voir aussi lettre B, chiffre II/1/c, ci-après).

## II. Conditions spéciales.

1. *Pour les couples.* En principe, seul le mari peut adhérer à l'assurance facultative. L'adhésion du mari entraîne automatiquement celle de sa femme. L'épouse n'a, en règle générale, pas le droit d'être assurée seule à titre facultatif. Il convient de relever deux exceptions à ce principe :

L'épouse peut s'assurer facultativement si le mari n'a pas ou n'a pas eu la possibilité de le faire. C'est le cas :

- a) si le mari a atteint l'âge de 65 ans révolus avant le 1<sup>er</sup> juillet 1948, ou
- b) si, le mari étant étranger ou apatride, l'épouse a conservé la nationalité suisse.

2. *Pour les veuves.* Les règles spéciales ci-après sont applicables aux veuves :

- a) si le mari défunt était assuré facultativement, la veuve demeure assurée à titre facultatif ;
- b) si le mari défunt n'était pas assuré facultativement, la veuve peut adhérer à l'assurance à la condition qu'elle remplisse les conditions mentionnées sous chiffre I/3 ci-dessus et relatives à l'âge.

En ce qui concerne les veuves, il y a lieu de relever, par ailleurs, que celles d'entre elles qui n'exercent pas d'activité lucrative ne paient pas, conformément à l'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre c, de la loi sur l'assurance-veillesse et survivants, de cotisations. La déclaration d'adhésion d'une veuve n'ayant aucune activité lucrative ne peut dès lors avoir pour effet que de l'astreindre au paiement des cotisations à partir du moment où elle exercera une activité lucrative. Si elle n'en exerce pas, elle n'a droit à une rente, lorsqu'elle atteint l'âge de 65 ans, que si son mari défunt était assuré obligatoirement ou facultativement.

## B. Conditions formelles.

### I. Inscription dans le registre consulaire (OAF, art. premier).

Seuls les ressortissants suisses qui sont immatriculés dans le registre de la représentation consulaire dont ils dépendent peuvent adhérer à l'assurance facultative. L'inscription à l'assurance facultative peut avoir lieu en même temps que l'immatriculation au registre consulaire.

### II. Délais de déclaration.

1. *Les différents délais prévus sont les suivants (RE, art. 5) :*

- a) *les personnes nées en 1917 ou antérieurement doivent déclarer leur adhésion jusqu'au 31 décembre 1948 au plus tard ;*
- b) *les personnes nées en 1918 ou postérieurement doivent déclarer leur adhésion jusqu'à la fin de l'année au cours de laquelle elles ont atteint l'âge de 30 ans ;*
- c) *les ressortissants suisses qui cessent d'être obligatoirement assurés doivent déclarer leur adhésion à l'assurance facultative dans les six mois qui suivent le moment où les conditions de l'assujettissement à l'assurance obligatoire ne sont plus remplies.*

L'article 5, 5<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution, prévoit que les délais précités peuvent être prolongés par l'office fédéral des assurances sociales. Les représentations diplomatiques et consulaires situées dans des pays où il y a lieu d'admettre que les délais dont il est question ci-dessus ne pourraient pas être observés, pour des raisons importantes, sont tenues d'attirer sur ce fait, jusqu'au 31 octobre 1948 au plus tard, l'attention de la caisse de compensation pour les Suisses de l'étranger, afin que cette dernière puisse demander à l'office fédéral des assurances sociales les prolongations nécessaires.

2. *Importance des délais.* Les Suisses résidant à l'étranger qui n'observent pas les délais fixés par l'article 5, du règlement d'exécution, ou les délais prolongés par l'office fédéral des assurances sociales, perdent le droit d'adhérer à l'assurance facultative. Nos compatriotes du dehors seront rendus attentifs à cette conséquence et ceci d'une manière appropriée.

### III. Déclaration d'adhésion.

1. *Principe.* L'inscription à l'assurance facultative doit être effectuée sur une formule spéciale. Cette formule sera envoyée, en un nombre suffisant d'exemplaires, aux représentations suisses à l'étranger, et devra être remise gratuitement à tous les intéressés.

2. *Personnes ayant le droit de s'inscrire.* La formule d'adhésion sera signée soit par la personne qui veut s'assurer facultativement, soit par son représentant légal ou autorisé.

3. *Office compétent pour recevoir la déclaration.* La déclaration d'adhésion doit être remise en deux exemplaires à la représentation diplomatique ou consulaire dans le registre de laquelle l'intéressé est immatriculé. Elle peut être apportée personnellement ou envoyée par la poste. Un exemplaire sera adressé à la caisse de compensation, l'autre restera auprès de la représentation à l'étranger.

(A suivre)

## Quatre ans de régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne

Il y a eu quatre ans, au 1<sup>er</sup> juillet 1948, que le régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne est entré en vigueur ; ce régime a été créé par l'arrêté du Conseil fédéral du 9 juin 1944, dont la durée de validité était préalablement limitée à celle de l'arrêté du Conseil fédéral du 11 février 1941 sur l'affectation de la main-d'œuvre à l'agriculture. Le régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne devait donc disparaître avec le service obligatoire du travail dans l'agriculture. Toutefois, comme il s'est révélé nécessaire, aussi bien pour des raisons de politique sociale que du point de vue du marché du travail, de maintenir le régime précité, son sort a été séparé de celui du service obligatoire du travail dans l'agriculture par l'arrêté du Conseil fédéral du 15 mars 1946 et sa durée de validité a été prolongée jusqu'au 31 décembre 1947. Dès cette dernière date, le régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, qui était issu du régime des pleins pouvoirs du Conseil fédéral, a été remplacé par l'arrêté fédéral du 20 juin 1947 ; c'est le premier arrêté qui s'appuie sur l'article 34 quinquies de la constitution fédérale concernant la protection de la famille.

C'est en premier lieu le *financement* du régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne qui a été réglé dans l'arrêté du 20 juin 1947. Les *allocations aux travailleurs agricoles* étaient, à l'origine, mises pour une moitié à la charge du fonds central de compensation du régime des allocations pour perte de salaire et pour l'autre moitié à la charge de la Confédération et des cantons. De plus, pour couvrir partiellement les dépenses, une cotisation représentant le 1 pour cent des salaires payés dans l'agriculture était demandée à tous les employeurs agricoles. Les dispositions du régime des allocations pour perte de salaire étaient déterminantes pour percevoir cette cotisation. Le fonds central de compensation du régime des allocations pour perte de salaire a été remplacé maintenant par le fonds de 18 millions de francs, qui a été constitué par l'arrêté fédéral du 24 mars 1947, sur les ressources accumulées en vertu des dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain. Par ailleurs, la

perception des cotisations de 1 pour cent du salaire dues par les employeurs n'est plus effectuée sur la base des dispositions du régime des allocations pour perte de salaire, mais sur celles de la loi fédérale sur l'assurance-veillesse et survivants. Depuis l'entrée en vigueur du régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne (1<sup>er</sup> juillet 1944), jusqu'au 31 décembre 1947, les employeurs agricoles ont payé des cotisations pour un montant total de 4,9 millions de francs. Au cours de la même période, des allocations ont été servies pour un montant de 11 millions de francs. La somme des allocations payées a passé de 2,14 millions de francs en 1945 à 5,12 millions de francs environ en 1947. Cette augmentation sensible des allocations payées s'explique avant tout par le fait que les indemnités de ménage ont été élevées au 1<sup>er</sup> avril 1946 de 14 à 30 francs et les allocations pour enfants et personnes assistées de 7 francs à 7 fr. 50. D'autre part, le 30 novembre 1946, des allocations de transfert ont été instituées, de telle sorte que la main-d'œuvre supplémentaire engagée dans l'agriculture, qui recevait jusqu'alors des indemnités de transfert, a pu prétendre des allocations si les intéressés continuaient à être occupés dans l'agriculture. C'est ainsi que s'explique également le fort accroissement du nombre d'ouvriers employés dans l'agriculture et pouvant bénéficier du régime des allocations, nombre qui s'est accru de 5823 en septembre 1945 à 9819 personnes en mars 1947.

Les allocations aux paysans de la montagne étaient à l'origine supportées exclusivement par le fonds central de compensation pour le régime des allocations pour perte de gain, groupe agriculture. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1948, les dépenses occasionnées par les allocations sont à la charge du fonds qui a été constitué pour le régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne. Du 1<sup>er</sup> juillet 1944 jusqu'au 31 décembre 1947, des allocations pour un montant de 13,57 millions de francs ont été octroyées aux paysans de la montagne. La somme des allocations ainsi payées s'est élevée de 4 millions de francs en 1945 à 4,77 millions en 1947. Le nombre de paysans bénéficiaires de ces allocations a passé de 15 593 personnes en septembre 1945 à 18 352 personnes en mars 1947.

Les deux tables ci-après renseignent sur la manière dont les allocations payées se répartissent entre les divers cantons.

*Allocations aux travailleurs agricoles, par cantons*  
1944 — 1947

En mille francs

Cantons	1944 <sup>1)</sup>	1945	1946	1947	Total
Zurich . . . . .	18	141	204	281	644
Berne . . . . .	165	552	884	1 243	2 844
Lucerne . . . . .	54	236	336	495	1 121
Uri . . . . .	2	7	9	5	23
Schwyz . . . . .	6	45	67	103	221
Obwald . . . . .	1	14	20	28	63
Nidwald . . . . .	3	9	15	24	51
Glaris . . . . .	1	5	7	18	31
Zoug . . . . .	5	31	42	49	127
Fribourg . . . . .	46	233	352	476	1 107
Soleure . . . . .	8	31	57	72	168
Bâle-Ville . . . . .	1	4	7	18	30
Bâle-Campagne . . . . .	2	7	12	33	54
Schaffhouse . . . . .	1	2	20	17	40
Appenzell Rh. - Ext. . . . .	2	9	16	17	44
Appenzell Rh. - Int. . . . .	3	5	7	6	21
St-Gall . . . . .	12	78	133	222	445
Grisons . . . . .	23	97	146	205	471
Argovie . . . . .	10	63	78	133	284
Thurgovie . . . . .	18	72	120	148	358
Tessin . . . . .	4	31	57	62	154
Vaud . . . . .	59	232	347	592	1 230
Valais . . . . .	—	158	237	315	710
Neuchâtel . . . . .	4	81	132	161	378
Genève <sup>2)</sup> . . . . .	—	—	—	—	—
Réserve <sup>3)</sup> . . . . .	—	—	—	400	400
Suisse	448	2 143	3 305	5 123	11 019
Créances amorties <sup>4)</sup> .	—	3	8	9	20

<sup>1)</sup> Dès le 1<sup>er</sup> juillet 1944 (entrée en vigueur de l'ACF du 9 juin 1944).  
<sup>2)</sup> Le canton de Genève est dispensé, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de l'ACF du 12 juillet 1944, de participer au versement des allocations aux travailleurs agricoles.  
<sup>3)</sup> Réserve pour les montants dont le décompte n'est pas encore établi.  
<sup>4)</sup> Allocations touchées indûment et remises.

*Allocations aux paysans de la montagne, par cantons*  
1944 — 1947

En mille francs

Cantons	1944 <sup>1)</sup>	1945	1946	1947	Total
Zurich . . . . .	5	17	21	18	61
Berne . . . . .	125	667	716	793	2 301
Lucerne . . . . .	55	217	237	231	740
Uri . . . . .	41	174	184	196	595
Schwyz . . . . .	52	199	247	321	819
Obwald . . . . .	11	87	117	122	337
Nidwald . . . . .	8	52	87	62	209
Glaris . . . . .	3	23	32	42	100
Zoug . . . . .	6	37	43	45	131
Fribourg . . . . .	36	254	230	285	805
Soleure . . . . .	3	18	19	9	49
Bâle-Ville . . . . .	—	—	—	—	—
Bâle-Campagne . . . . .	0	2	3	4	9
Schaffhouse . . . . .	—	—	—	—	—
Appenzell Rh. - Ext. . . . .	18	83	89	91	281
Appenzell Rh. - Int. . . . .	62	132	134	129	457
St-Gall . . . . .	27	294	310	395	1 026
Grisons . . . . .	57	441	452	485	1 435
Argovie . . . . .	—	—	—	2	2
Thurgovie . . . . .	0	3	7	6	16
Tessin . . . . .	19	132	152	179	482
Vaud . . . . .	16	78	88	100	282
Valais . . . . .	82	1 060	942	928	3 012
Neuchâtel . . . . .	5	32	58	47	142
Genève <sup>2)</sup> . . . . .	—	—	—	—	—
Réserve <sup>3)</sup> . . . . .	—	—	—	280	280
Suisse	631	4 002	4 168	4 770	13 571
Créances amorties <sup>4)</sup> . . . . .	—	1	6	2	9

<sup>1)</sup> Dès le 1<sup>er</sup> juillet 1944 (entrée en vigueur de l'ACF du 9 juin 1944).

<sup>2)</sup> Le canton de Genève est dispensé, en vertu de l'article 1<sup>er</sup> de l'ACF du 12 juillet 1944, de participer au versement de ces allocations.

<sup>3)</sup> Réserve pour les montants dont le décompte n'est pas encore établi.

<sup>4)</sup> Allocations touchées indûment et remises.

# Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants

## I. Cotisations

Les décisions fixant le montant des cotisations et l'affiliation aux caisses.

Plusieurs administrations fiscales cantonales transmettent obligamment aux caisses de compensation, pour la période de cotisations en cours, des renseignements sur le revenu et la fortune de contribuables pour lesquels aucune formule de communication n'a été préparée par une caisse de compensation. Il est arrivé que des décisions fixant le montant des cotisations aient été rendues, sans autre enquête préalable sur la base des renseignements ainsi obtenus, alors que l'assuré était affilié auprès d'une caisse de compensation. Une telle manière de procéder ne saurait être admise et ne peut susciter de la part des assurés que des réclamations justifiées.

Les caisses de compensation, qui reçoivent ainsi directement des renseignements de la part des autorités fiscales, doivent tout d'abord examiner si l'intéressé est affilié auprès d'elle, ce qui ressort généralement d'emblée du lieu de domicile indiqué. Si la condition de l'affiliation est remplie, la caisse devra ensuite vérifier si une formule de déclaration d'inscription existe pour l'assuré en question. Si ce n'est pas le cas, une telle formule (n° 301, AVS) devra être envoyée à l'intéressé.

Si la caisse de compensation n'est pas compétente, elle devra transmettre la formule de communication établie par les autorités fiscales (n° 401, AVS) à la caisse auprès de laquelle l'assuré est affilié. En aucun cas, une caisse de compensation ne doit envoyer une décision fixant le montant des cotisations en espérant que l'affiliation de l'intéressé sera rapidement éclaircie par la réclamation que ne manquera pas de présenter ce dernier s'il est affilié auprès d'une autre caisse.

### A propos des cotisations dues par les ecclésiastiques.

Il arrive fréquemment que des ecclésiastiques du clergé catholique-romain aident les samedis, dimanches et autres jours de fête le curé d'une paroisse dans l'accomplissement de sa tâche. Le prêtre surnuméraire reçoit en contre-partie de l'aide qu'il apporte ainsi occasionnellement une rémunération, dont on peut se demander si elle fait partie ou non du salaire déterminant.

Il convient de distinguer ici entre le clergé séculier et le clergé régulier :

a) *Si le prêtre surnuméraire qui aide le curé d'une paroisse les samedis, dimanches et jours de fête, appartient au clergé séculier, la rémunération*

qu'il reçoit pour cette aide doit être considérée comme étant un revenu accessoire et comprise dans le salaire déterminant.

b) Si le prêtre surnuméraire dont il est question ici appartient au contraire au *clergé régulier* (membres des ordres religieux et des congrégations), la rémunération reçue à l'occasion de l'aide qu'il apporte dans une paroisse n'est pas considérée comme un revenu soumis à cotisations, *pour autant que cet ecclésiastique n'exerce aucune activité lucrative*. Il s'agit en effet dans ce cas d'une *aumône* faite au couvent ou à la congrégation auquel le religieux appartient, et non pas d'un salaire versé à celui-ci.

Toutefois, si un membre du clergé régulier a une activité lucrative quelconque, en exerçant par exemple une fonction ecclésiastique ou un professorat, la rémunération reçue à l'occasion d'un service effectué dans une paroisse les dimanches et jours de fête, est comprise dans le salaire déterminant comme pour les membres du clergé séculier.

### La situation des musiciens professionnels isolés.

Plusieurs questions qui nous ont été posées nous incitent à revenir sur la question des musiciens professionnels isolés, traitée sous chiffre III/2, à la page 3 de la circulaire n° 29 de l'office fédéral des assurances sociales, du 14 mai 1948. Le critère déterminant pour décider de la qualité de personnes de condition dépendante ou au contraire indépendante est pour les musiciens professionnels isolés, comme pour un certain nombre d'autres activités, le fait que l'intéressé touche ou au contraire ne touche pas une rémunération fixe. Cette solution ressort clairement de la circulaire précitée. Les musiciens professionnels isolés ne doivent être considérés comme exerçant une activité lucrative indépendante que dans les cas où ils ne s'obligent qu'à l'exécution de concerts ou à la participation à des spectacles déterminés, et sont rémunérés à raison des prestations qu'ils fournissent ; c'est-à-dire s'ils n'ont pas contracté l'obligation de se produire au cours de concerts ou de spectacles qui se répètent chaque jour ou chaque semaine. De ce fait, les pianistes de bar, par exemple, exercent en règle générale une activité dépendante bien qu'ils soient des musiciens professionnels isolés.

### Membre de la famille travaillant avec l'exploitant dans l'industrie hôtelière.

Assez souvent, un membre de la famille d'un hôtelier ou d'un cafetier travaille dans l'établissement familial sans recevoir de salaire fixe mais en gardant pour lui les pourboires. C'est ainsi, par exemple, que la fille d'un cafetier peut travailler dans l'établissement de son père en qualité de sommelière et garder pour elle les pourboires qu'elle encaisse. Cette personne vit avec ses parents auxquels elle ne paie pas de pension. Les cotisations seront en l'occurrence déterminées de la manière suivante :

Les taux globaux mensuels dont il est question à l'article 14 du règlement d'exécution ne sont applicables que « si les membres de la famille travaillant avec l'exploitant dans les professions non agricoles *ne touchent*

*aucune prestation en espèces* ». Or, dans l'exemple que nous avons choisi, les pourboires que la fille du cafetier encaisse doivent être précisément considérés comme un salaire en espèces. En effet, il n'est pas possible de déduire de la distinction qui a été introduite dans la circulaire n° 20, à propos du salaire déterminant des salariés des branches de l'industrie hôtelière, entre le salaire en espèces, le salaire en nature et les pourboires, que ces derniers ne sont pas considérés comme un revenu en espèces. Cette distinction a été nécessitée uniquement par le fait que ces trois genres de revenus sont estimés selon des critères différents.

Les cotisations des personnes dont il est question ici devront donc être calculées sur la base *du salaire en espèces* (pourboires) et *du salaire en nature* (entretien et logement). Pour calculer le salaire en espèces, ce sont les dispositions de l'article 3, de l'ordonnance du département fédéral de l'économie publique relative au calcul du salaire déterminant dans certaines professions, du 3 janvier 1948, qui sont applicables. Pour l'estimation du revenu en nature, c'est l'article 12 du règlement d'exécution qui est déterminant.

### **Les taux globaux de salaires pour les membres de la famille travaillant dans les exploitations non agricoles.**

Aux termes de l'article 14, 3<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution, les taux globaux mensuels de 200 francs pour les membres seuls et de 300 francs pour les membres mariés sont applicables, dans les professions non agricoles, pour les membres de la famille travaillant avec l'exploitant qui ne touchent aucun salaire en espèces. Le premier de ces taux représente le salaire d'une seule personne, comme nous l'avons déjà relevé antérieurement (cf. à cet égard la Revue d'avril 1948, p. 146 : « L'obligation de payer des cotisations pour un homme marié qui travaille dans l'entreprise de son épouse »). Le deuxième taux, qui vise les « membres mariés », se rapporte au salaire dont bénéficient deux personnes ; c'est-à-dire, qu'il correspond au salaire mensuel du membre de la famille intéressé et à l'entretien de son épouse seulement. Si cet assuré a des enfants, il y a lieu de prendre en compte pour ceux-ci un salaire en nature conformément à l'article 10, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution afin de déterminer le salaire global afférent à l'intéressé. Il appartient aux caisses de compensation de faire usage à cet égard d'un taux correspondant aux circonstances réelles.

### **La situation des auxiliaires privés engagés par les buralistes postaux.**

Les buralistes postaux (« titulaires » dans la terminologie du droit postal) peuvent engager eux-mêmes du personnel pour les aider dans les travaux de bureau et les services de distribution (ce sont les aides ou auxiliaires privés). L'administration des postes édicte des prescriptions sur la manière dont ces auxiliaires doivent être rémunérés par le buraliste postal. La rémunération de ces aides est assurée par le buraliste qui prélève les

sommes nécessaires sur son propre salaire, tandis que les indemnités de renchérissement leur sont versées directement par l'administration des postes.

En règle générale, les auxiliaires privés ont encore d'autres activités à côté de leur travail à la poste. Ils peuvent être engagés par le titulaire pour l'aider dans l'activité accessoire qu'il exerce aussi généralement en marge de sa profession de buraliste (exploitation agricole, petit commerce de détail, etc.). Les auxiliaires privés peuvent également être des personnes de condition indépendante (paysans) ou employés au service d'un tiers.

Le règlement des comptes pour les cotisations perçues sur le salaire et les indemnités de renchérissement que les auxiliaires reçoivent *pour leur activité dans le service postal*, doit être effectué avec la caisse de compensation fédérale. En revanche, c'est la caisse de compensation cantonale ou éventuellement une caisse professionnelle qui est compétente pour le règlement des cotisations perçues sur le revenu que ces auxiliaires privés reçoivent de *toute autre activité*.

### **Les jeunes gens s'échangeant au pair pour apprendre une langue.**

Il arrive très fréquemment que des jeunes gens qui ont terminé leurs études mais n'ont pas encore atteint l'âge de 20 ans, procèdent à un échange au pair entre la Suisse romande et la Suisse allemande ou vice versa, afin d'améliorer leurs connaissances linguistiques. Ces jeunes gens sont traités généralement comme des membres de la famille, sont nourris et logés et travaillent dans l'exploitation agricole ou l'entreprise de la famille qui les héberge. Il est possible de se demander si ces jeunes gens doivent payer des cotisations dès l'instant où ils ont quitté leur propre famille.

Tant que ces jeunes gens restent auprès de leurs parents, ils ne sont pas soumis à l'obligation de payer des cotisations sur l'entretien et le logement qu'ils reçoivent et ceci jusqu'à l'âge de 20 ans. On ne saurait en effet considérer cet entretien et ce logement comme une rémunération en nature du travail fourni volontairement par l'enfant puisque les parents sont de toute façon tenus à lui fournir les aliments en vertu du code civil (art. 328). Si le travail de l'enfant n'est pas rémunéré, on ne peut pas considérer cet enfant comme exerçant une activité lucrative.

Or, au moment où l'échange au pair s'effectue entre deux jeunes gens, leur situation n'est pas modifiée. En effet, on ne peut pas considérer par exemple l'entretien et le logement qu'un jeune Romand reçoit en Suisse allemande comme étant la rémunération du travail qu'il accomplit puisque la famille de ce Romand doit fournir par ailleurs l'entretien et le logement au jeune Suisse allemand qui est venu en échange. Ces deux jeunes gens continuent donc à ne pas exercer d'activité *lucrative*. Le travail fourni par un jeune Romand en séjour dans la famille d'un camarade Suisse allemand avec lequel il a procédé à un échange au pair, peut d'autant moins être considéré comme une activité lucrative, que les parents de ce Romand n'ont

pas été déchargés par son départ. Pour les deux familles qui ont procédé à l'échange de leurs enfants, il n'y a aucune diminution du nombre des personnes à entretenir. *Les jeunes gens qui s'échangent au pair ne sont donc pas considérés comme exerçant une activité lucrative, même s'ils travaillent dans l'exploitation agricole ou l'entreprise de la famille qui les héberge, pour autant qu'ils ne reçoivent aucune rémunération en espèces.*

S'ils reçoivent un salaire en espèces, leur situation est toute différente. Dans ce cas, ils doivent être considérés comme des employés et non comme des membres de la famille travaillant avec l'exploitant, ce qui ne correspondrait pas du tout aux dispositions légales en vigueur. Ces jeunes gens et leur employeur doivent payer alors des cotisations sur le salaire versé aussi bien en espèces qu'en nature.

Cette réglementation n'est valable que pour les échanges qui s'opèrent en Suisse, et les cas où il y a parfaite équivalence entre la situation des jeunes gens. En cas d'échange avec un jeune homme ou une jeune fille domiciliés à l'étranger, il conviendrait d'examiner plus en détail chaque cas d'espèce.

### **Le calcul des cotisations perçues sur le revenu provenant d'une activité lucrative indépendante exercée accessoirement et s'élevant entre 600 et 700 francs.**

Les cotisations perçues sur le revenu d'une activité lucrative indépendante exercée accessoirement ont déjà fait l'objet d'une brève communication dans la Revue du mois de mai 1948 (p. 180). La question se pose maintenant de savoir si des cotisations doivent être exigées dans le cas où le revenu d'une activité accessoire indépendante s'élève à plus de 600 francs, mais sans atteindre toutefois la somme de 700 francs.

Conformément à l'article 19 du règlement d'exécution, il n'est perçu de cotisations sur le revenu provenant d'une activité indépendante exercée à titre accessoire que pour la part de ce revenu dépassant 600 francs par année. Ceci signifie que des cotisations doivent être exigées si le revenu est supérieur à 600 francs. Ce sera donc le cas également pour tous les revenus représentant une valeur de 601 à 699 francs. Or, il a été précisé à la page 9 de la circulaire n° 23 que les cotisations perçues sur le revenu d'une activité indépendante accessoire doivent être calculées à l'aide des tables auxiliaires, qui arrondissent le revenu net déterminant aux 100 francs immédiatement inférieurs. Si maintenant nous arrondissons ainsi les montants entre 601 et 699 francs, nous obtenons la cotisation pour un revenu de 0 franc puisque les 600 premiers francs ne sont pas pris en considération.

Cette simple règle de calcul ne doit naturellement pas avoir d'influence sur le fait que des cotisations doivent être perçues ou non. Dans des cas de ce genre, la cotisation minimum de 1 franc doit être exigée, ce qui est confirmé d'ailleurs par le fait que la cotisation mensuelle d'un revenu entre 0 et 500 francs est fixée à 1 franc par les tables de calcul elles-mêmes.

## II. Rentes transitoires

### Calcul des rentes transitoires revenant à une famille de veuve.

Selon l'article 63, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 31 octobre 1947, les rentes de veuve et d'orphelins simples revenant à une famille de veuve sont calculées en principe *globalement*. Si les orphelins dont le revenu personnel atteint ou dépasse la limite qui leur est propre sont exclus de la famille de veuve au sens de cette disposition légale (puisqu'ils ne sont plus entretenus par leur mère « entièrement ou pour une part importante »), il doit en revanche toujours être tenu compte de la veuve elle-même dans le calcul global. La réglementation est donc identique sur ce point à celle qui était en vigueur durant la seconde année du régime transitoire (voir les directives de janvier 1947 concernant le régime transitoire, n° 87).

L'article 63, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution prévoit toutefois une exception, destinée principalement à sauvegarder les droits des enfants (voir l'article publié sous le titre « La famille de veuve », dans le numéro de mars 1948 de la Revue, pages 89 à 93). Si, en calculant *séparément* les rentes de veuve et d'orphelins simples revenant à la veuve et à chacun de ses enfants, sur la base des conditions et des limites de revenu propres à *chaque intéressé pris isolément*, le total des rentes ainsi obtenues se révèle supérieur à la rente résultant du calcul global, ce dernier mode de calcul n'est pas applicable.

Prenons le cas d'une veuve, habitant en ville avec 4 enfants remplissant les conditions personnelles d'obtention de rentes d'orphelins simples. La veuve a un revenu de 2900 francs par an ; l'orphelin A réalise par son travail un revenu annuel de 1200 francs et ne fait donc pas partie de la famille de veuve au sens de l'article 63, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution ; alors que l'orphelin B gagne pour sa part 500 francs par an, les enfants C et D n'ont aucun revenu quelconque. En calculant *globalement* les rentes revenant à la famille, celle-ci recevrait 400 francs par an (limite de revenu de la veuve et de 3 enfants :  $2000 + 3 \times 600 = 3800$  ; revenu des intéressés :  $2900 + 500 = 3400$ ). Le calcul *séparé* des rentes prive la veuve de toute rente, mais permet de verser à l'orphelin B une rente de 100 francs (limite de revenu : 600 ; revenu : 500) et une rente de 225 francs (rente maximum) à chacun des enfants C et D ; le total des rentes ainsi obtenues, soit 550 francs ( $100 + 2 \times 225$ ), se révèle supérieur à la rente résultant du calcul global, et l'article 63, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution est par conséquent applicable en l'espèce. Il ne serait en revanche *pas possible* d'exclure la veuve et de calculer globalement les rentes revenant aux orphelins B, C et D, comme diverses caisses de compensation l'ont demandé. Bien que le total des rentes résultant d'un tel mode de calcul soit encore plus élevé et atteigne 675 francs (limite de revenu :  $3 \times 600 = 1800$  ; revenu : 500), les dispositions légales sont formelles à cet égard : le calcul global des rentes revenant à une famille de veuve comprend toujours *la veuve elle-même*,

ainsi que *tous les enfants* entretenus par elle entièrement ou pour une part importante. Il est également impossible de calculer globalement les rentes pour une partie seulement d'une famille de veuve au sens de l'article 63 du règlement d'exécution, et de les calculer séparément pour d'autres membres de la famille.

### La notion du domicile.

Aux termes de l'article 124, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre a, du règlement d'exécution, est compétente, en règle générale, pour recevoir et examiner les demandes de rentes, de même que pour servir les rentes transitoires, la caisse de compensation du canton de domicile du requérant ou son agence dans la commune de domicile du même requérant. Il n'est pas rare toutefois que l'on soit embarrassé pour déterminer exactement quel est le domicile de l'ayant-droit.

Quel est, par exemple, le domicile du vieillard P. qui est atteint d'infirmité physique et mentale et nécessite des soins constants, qui a vécu tout d'abord auprès de son fils dans le canton A, mais qui a été ensuite transporté dans un établissement du canton B ? Il est possible qu'un vieillard se rende volontairement, à l'instar de nombreuses autres vieilles personnes, dans un asile avec l'intention d'y demeurer et qu'il établisse de ce fait son domicile à l'endroit où se trouve l'établissement en question. Dans ce cas, on ne peut pas prétendre que l'intéressé ait été *placé* dans une maison pour vieillards. Cependant P. ne s'est pas déplacé de sa propre volonté, mais à la suite de la décision de son fils, de telle sorte qu'il y a effectivement, en l'occurrence, un « placement ». Comme l'article 26 du code civil précise que le fait d'être placé dans un établissement ne constitue pas le domicile, P. conserve son ancien domicile, soit celui de son fils. C'est ce dernier qui pourvoit à l'entretien de son père, qui a demandé pour lui l'octroi d'une rente transitoire et c'est au fils également que le paiement a été effectué ; par conséquent, P. doit continuer à être considéré comme faisant partie de la famille de son fils.

Toutefois, comme cette famille a changé depuis lors de domicile et s'est établie dans le canton C, ce changement est aussi valable pour le père qui n'a cependant pas interrompu pour autant son séjour à l'asile où il a été placé. C'est donc la caisse de compensation du nouveau canton de domicile du fils qui est compétente pour verser la rente en question.

### Restitution de rentes indûment touchées durant le régime transitoire.

Une personne a touché une rente de vieillesse simple depuis le début de l'année 1946 et jusqu'à son décès, survenu à fin juin 1948. L'autorité de surveillance en matière de dévolution des successions a découvert dans les premiers jours de juillet que cette personne avait dissimulé à chacun un capital élevé, suffisant à l'exclure de tout droit à la rente.

Le fisc est intervenu dans la succession, ainsi que l'assistance publique et diverses institutions de bienfaisance qui avaient accordé des secours à

l'intéressé avant l'introduction du régime transitoire. La caisse de compensation a demandé pour sa part la restitution des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants indûment touchées de janvier à juin 1948 ; mais peut-elle aussi récupérer les prestations versées à tort durant le régime transitoire ?

La réponse doit être négative. L'article premier, 3<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté du Conseil fédéral du 29 décembre 1947, relatif à la liquidation du régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, interdit tout ordre de restitution postérieurement au 30 juin 1948. Cette prescription légale étant absolue, la caisse de compensation n'a pas la possibilité d'y déroger dans un cas d'espèce.

### III. Organisation

#### Déclaration des caisses cantonales de compensation relatives à l'affiliation des personnes interposées travaillant à domicile.

Il est recommandé aux caisses cantonales de compensation de mentionner sur les déclarations d'affiliation qu'elles délivrent aux personnes interposées (sous-traitants, etc.) de mentionner s'il s'agit de personnes de condition indépendante ou au contraire dépendante, au sens de la circulaire n° 27. Ces personnes interposées peuvent ainsi prouver à leur employeur, soit qu'elles ont payé leurs cotisations en tant que personnes de condition indépendante, soit qu'elles ont droit au remboursement des cotisations d'employeurs et des contributions aux frais d'administration qu'elles ont payées.

#### Le classement des comptes individuels de cotisations.

La circulaire relative à la tenue des comptes individuels de cotisations ne pourra être envoyée aux caisses de compensation que dans le courant du mois de septembre. Toutefois, afin que les caisses puissent déjà prendre toutes dispositions utiles, il ne paraît pas sans intérêt de relever ci-dessous quelques instructions préalables relatives au classement des comptes individuels de cotisations :

Le classement de ces comptes doit être effectué, en règle générale, *d'après les numéros d'assurés*. Le système de classement basé sur le nom des employeurs n'est pas opportun dans la plupart des cas.

Des moyens auxiliaires de classement et de repère devront être utilisés, du moins dans les caisses les plus importantes, pour faciliter l'utilisation des comptes individuels. Les systèmes qui nécessitent une *perforation* des comptes individuels de cotisations *ne sont pas admis*. Ainsi, seule l'introduction des *encoches* entrera avant tout en ligne de compte. Afin d'assurer une tenue rationnelle des comptes individuels de cotisations, il est recommandé d'utiliser au moins le système d'encoches suivant :

jusqu'à 10.000 CIC	2 encoches
jusqu'à 100.000 CIC	3 encoches
plus de 100.000 CIC	4 encoches

La Centrale de compensation a fait quelques essais au sujet de l'introduction d'un système d'encoches et conseillera volontiers les caisses de compensation qui s'adresseront à elle.

La circulaire contiendra également des instructions sur la remise des comptes individuels de cotisations aux employeurs et aux institutions d'assurance reconnues. Les caisses de compensation qui doivent déjà prendre maintenant des décisions à cet égard peuvent s'adresser à l'office fédéral des assurances sociales.

## Décisions des autorités de recours

### Rentes transitoires.

#### I. Droit à une rente de vieillesse.

**Lorsque l'époux n'a pas encore atteint 65 ans, l'épouse âgée de plus de 65 ans, qui vit séparée de son mari à la suite d'une décision judiciaire, n'a aucun droit à une rente de vieillesse.**

*La moglie in età superiore a 65 anni che, per sentenza giudiziaria, vive separata dal marito non ancora 65enne, non ha diritto alla rendita di vecchiaia.*

L'appelante, née en 1882, vit depuis 1935 séparée judiciairement de son mari, né en 1885. Selon les constatations de l'agence locale de M..., elle est malade depuis des années et incapable d'exercer une activité lucrative. La requête qu'elle a présentée le 17 novembre 1947, tendant à l'obtention d'une rente de vieillesse, a été écartée par la caisse de compensation et l'autorité cantonale de recours. En temps utile, l'intéressée a interjeté appel auprès du Tribunal fédéral des assurances, en renouvelant sa demande. Elle expose qu'elle a accompli sa 65<sup>e</sup> année et qu'elle vit séparée de son mari depuis 14 ans. Madame L. a refusé le divorce pour des raisons personnelles et à cause de ses enfants. Mais il n'est plus question de parler d'union car le mari ne s'est plus soucié de sa famille depuis la séparation judiciaire. Bien plus, la requérante a dû subvenir seule à l'entretien des enfants. Malade depuis des années et incapable de travailler, elle se trouve dans une situation extrêmement précaire. La caisse de compensation et l'office fédéral des assurances sociales ont proposé le rejet du recours.

Le Tribunal fédéral des assurances a écarté l'appel pour les motifs suivants :

Il s'agit d'examiner si l'appelante a ou n'a pas droit à une rente transitoire, sous forme d'une rente de vieillesse simple (art. 21 et 43, LAVS) ou sous forme d'une demi-rente de vieillesse pour couple (art. 22, 2<sup>e</sup> alinéa et art. 43, LAVS).

Selon l'article 21, LAVS, ont droit à une rente de vieillesse simple les personnes célibataires, veuves ou divorcées. Aucune de ces conditions n'est remplie par l'appelante et comme Madame L., âgée de plus de 65 ans, n'a pas payé elle-même de cotisations, la condition pour l'octroi d'une rente de vieillesse simple fait défaut. La loi empêche d'appliquer le même traitement aux

femmes divorcées et à celles qui vivent séparées. Cette distinction légale provient de ce que, pendant la durée de la séparation, l'état de mariage, avec son devoir de fidélité et d'assistance subsiste. Conformément à l'article 160, 2<sup>e</sup> alinéa, CCS, le mari est notamment tenu de pourvoir convenablement à l'entretien de sa femme. Il ressort non seulement de l'article 21, LAVS et de la systématique de la loi, mais encore de l'article 22, 2<sup>e</sup> alinéa, LAVS, qui accorde expressément à l'épouse séparée un droit propre à la demi-rente de vieillesse pour couple, que cette femme ne saurait être assimilée à une personne divorcée en ce qui concerne le droit à une rente de vieillesse.

Il s'agit alors de déterminer si Madame L. a droit à une demi-rente de vieillesse pour couple. Selon l'article 22, 1<sup>er</sup> alinéa, LAVS, la rente de vieillesse pour couple est servie aux hommes mariés soumis à l'obligation d'entretien, qui ont accompli leur 65<sup>e</sup> année et dont l'épouse a accompli sa 60<sup>e</sup> année. Madame L. a déjà accompli sa 65<sup>e</sup> année mais, en revanche, son mari n'a pas encore atteint cet âge. Comme le droit conféré par l'article 22, 2<sup>e</sup> alinéa, LAVS, à l'épouse vivant séparée de demander pour elle-même la demi-rente de vieillesse pour couple, ne prend naissance que lorsque les conditions générales prévues au premier alinéa sont remplies, l'intéressée ne pourra recevoir la demi-rente pour couple qu'à partir du 1<sup>er</sup> juillet 1950.

La solution légale est peu satisfaisante dans le cas particulier. Déjà lors de l'élaboration de la loi on a remarqué que ne pas accorder de rente à une épouse âgée de plus de 65 ans, dans de tels cas, était d'une extrême dureté. D'autre part, on a également fait observer que l'époux qui n'a pas encore droit à la rente était en général capable de travailler et d'entretenir en conséquence, sans l'aide d'une rente, les deux conjoints. En pratique de nombreux cas ne cadreront pas avec la règle générale ; souvent le mari ne sera pas en état de satisfaire à son obligation d'entretien ou ne le voudra pas. Et l'épouse nécessiteuse, âgée de plus de 65 ans, se verra privée du droit à la rente, à cause du texte de la loi.

La caisse de compensation, dont la décision était attaquée, y avait indiqué que Madame L. pourrait exiger dès aujourd'hui une rente de vieillesse simple en cas de divorce. Cela est exact d'après l'article 21, 1<sup>er</sup> alinéa, LAVS. Toutefois, un bureau officiel ne saurait répondre à une épouse âgée de plus de 65 ans qui vit séparée de son mari et refuse le divorce pour des motifs honorables qu'elle a la possibilité de demander ce divorce pour obtenir une rente. En effet, la séparation de corps, sanctionnée judiciairement (art. 146 à 148, CCS) a été créée pour protéger dans une certaine mesure l'institution du mariage. La loi veut favoriser en tout temps la reprise de la vie commune et il n'appartient pas à un bureau officiel d'indiquer à une recourante le moyen du divorce pour obtenir une rente du moment que cette voie est contraire aux convictions de l'intéressée.

La situation de Madame L. ne se distingue qu'en droit mais non en fait de celle d'une femme divorcée. En dépit de son obligation d'entretien, le mari ne se soucie plus depuis des années de son épouse malade qui vit dans des conditions misérables. Mais il n'est pas possible au juge d'assimiler cette personne à une femme divorcée pour le versement de rentes transitoires. Le texte légal étant clair, des considérations d'équité ne sauraient être retenues. Pour le juge, il ne peut s'agir que d'appliquer strictement la loi.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause Löliger, du 20 mai 1948.)

## II. Droit à une rente de veuve.

1. Le droit à la rente de veuve (rente transitoire) n'existe que si les conditions générales prévues à l'article 23, LAVS, sont réunies.

2. Si une veuve n'a en principe pas droit à la rente (rente transitoire), parce qu'une des conditions générales exigées par l'article 23 n'est pas réalisée, elle a cependant droit en tout cas à l'allocation unique.

3. Calcul de l'allocation unique en pareil cas.

1. *Il diritto alla rendita, per vedove (rendite transitorie) è subordinato all'adempimento delle condizioni generali fissate nell'articolo 23, LAVS.*

2. *La vedova che non ha diritto alla rendita (rendita transitoria) perchè non ricorre uno dei presupposti generali dell'articolo 23, può pretendere in tutti i casi l'indennità unica.*

3. *Calcolo dell'indennità unica in siffatti casi.*

Dame L. a perdu son mari au début de 1947 après deux ans et demi de mariage ; elle avait alors 51 ans. Jusqu'à fin 1947, elle a reçu la rente de veuve en région mi-urbaine au montant de 400 francs par an, conformément aux dispositions du régime transitoire. La loi sur l'assurance-vieillesse et survivants étant entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1948, la caisse fit savoir à dame L. qu'elle n'avait plus droit à la rente parce qu'aux termes de l'article 23, LAVS, les veuves sans enfants ne bénéficiaient de la rente que si leur mariage avait duré cinq ans au moins. Appelée à se prononcer, la commission cantonale de recours a reconnu le droit à la rente pour les motifs suivants : Le droit à une rente transitoire s'apprécie à partir non pas de l'article 23, mais de l'article 42, LAVS, qui exige seulement que la veuve sans enfants ait atteint l'âge de 40 ans révolus. Du moment que l'article 42 délimite de manière indépendante et exhaustive le cercle des bénéficiaires de rente transitoire, on ne doit pas imposer d'autres exigences, ni introduire arbitrairement les conditions que l'article 23 prévoit pour une autre sorte de rente. L'office fédéral des assurances sociales a interjeté appel auprès du Tribunal fédéral des assurances. Il conclut qu'il plaise au Tribunal de prononcer que dame L. n'a droit ni à une rente, ni à une allocation unique. Le droit à la rente de veuve sans enfants, dit-il, est soumis aux conditions générales prévues à l'article 23, LAVS. Ces conditions ne sont pas réunies dans le cas particulier. D'autre part, il n'est pas possible de verser une allocation unique, car une disposition analogue à l'article 36, 2<sup>e</sup> alinéa, LAVS, permettant de calculer cette allocation fait défaut en matière de rentes transitoires. — Dame L. conclut au rejet de l'appel.

Le Tribunal fédéral des assurances a admis partiellement l'appel et annulé la décision cantonale. Il a renvoyé le dossier à la caisse, afin qu'elle prenne une ordonnance concernant l'octroi éventuel d'une allocation unique. Les motifs sont, en résumé, les suivants :

1. La loi sur l'assurance-vieillesse et survivants traite des rentes dans quatre sections, dont les trois premières sont intitulées comme suit : « A. Le droit à la rente » ; « B. Les rentes ordinaires » ; « C. Les rentes transitoires ». Sous lettre « A » figure un titre « III. Le droit à la rente de veuve », comprenant les articles 23 et 24. La section « B » contient une disposition qui délimite le cercle des bénéficiaires de rente ordinaire : « Tous les ayants droit qui

ont payé des cotisations pendant une année entière au moins, ainsi que leurs survivants » (art. 29, 1<sup>er</sup> al.). Viennent ensuite des principes à la base du calcul des rentes ordinaires, de la rente de veuve notamment (art. 36, 1<sup>er</sup> al.), puis de « l'allocation unique versée à la veuve » (art. 36, 2<sup>e</sup> al.). La section « C » détermine d'abord les bénéficiaires de rente transitoire.

Les dispositions sous lettre « A » ont une portée générale et elles tiennent sous leur dépendance celles sous lettre « B ». De même aussi elles commandent les dispositions sous lettre « C » et notamment l'article 42, dont la teneur ne lui permet aucune existence propre ; elle suppose manifestement l'existence de normes générales sur le droit à la rente. Sinon l'on ne saurait par exemple pas quels sont à proprement parler les ressortissants suisses dans le besoin auxquels est reconnu le droit à la rente transitoire. La juridiction inférieure perd cela de vue, lorsqu'elle déclare que l'article 42 délimite le cercle des bénéficiaires de rente transitoire « de manière indépendante et exhaustive ». Elle oublie également que cette disposition ne peut viser, lorsqu'elle parle de survivants, que ceux qui ont droit à la rente conformément aux prescriptions *générales*. Ainsi le droit de la veuve à une rente transitoire est soumis aux dispositions générales du titre III sous lettre « A » et, par conséquent, à l'article 23, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre b. Cette manière de voir est d'ailleurs confirmée par le message du Conseil fédéral à l'appui du projet de loi : « Les dispositions de cette partie contiennent les conditions relatives au droit à la rente en général et à chaque genre de rente en particulier. Elles sont applicables à tous les bénéficiaires de rente » (FF, 1946, II, p. 391).

2. Si l'on voulait exclure les rentes transitoires du champ d'application de l'article 23, on devrait trouver sous lettre « C » — selon les principes généraux d'interprétation — une disposition spéciale qui réglerait ici de façon divergente le droit à la rente de veuve. On peut seulement inférer des dispositions sous lettre « C » que la rente de veuve n'est pas accordée aux femmes sans enfants qui n'avaient pas accompli leur 40<sup>e</sup> année lorsque leur époux est décédé. Le passage de l'article 42, aux termes duquel les survivants ont droit à la rente « à l'exception des veuves sans enfants qui, au décès de leur conjoint, n'ont pas encore accompli leur 40<sup>e</sup> année », ne dit rien de plus que *cela*. Il ne signifie notamment pas que toutes les autres veuves dans le besoin ont droit aux rentes transitoires. Une telle conclusion est dépourvue de prémisses dans le texte lui-même, ainsi que surtout de toute autre base légale. Une telle interprétation de l'article 42 aurait entre autres pratiquement cette conséquence que, parmi les femmes nécessiteuses sans enfants dont le veuvage est survenu après leur 40<sup>e</sup> année, mais avant que leur mariage ait duré cinq ans, seules auraient droit à une rente de veuve celles dont le mari a payé des cotisations pendant moins d'une année entière : le droit à la rente serait ainsi reconnu à ceux qui n'ont pas payé de cotisations ou qui n'en ont payé que très peu, mais il serait en revanche refusé — conformément aux articles 23, lettre b, et 29 — à ceux qui se sont acquittés de cotisations pendant plusieurs années. Pareil aboutissement serait visiblement contraire au but visé par l'article 42, qui est de limiter plus étroitement par rapport aux rentiers ordinaires le cercle des bénéficiaires de rente transitoire, conformément à la tendance de la loi de favoriser quant au droit à la rente ceux qui sont tenus de payer des cotisations, de préférence à ceux qui n'ont pas eu cette obligation. D'ailleurs, il ressort clairement de la documentation préliminaire que l'exception de l'article 42 ne s'écarte pas de cette tendance, mais

au contraire en poursuit le but de manière conséquente. Le Conseil fédéral déclare, en effet, dans son message, que cette exception doit être faite, « sinon des veuves nécessiteuses sans enfants, âgées de moins de 30 ans et pour lesquelles il a été payé des cotisations pendant moins d'une année, seraient plus favorisées que celles pour lesquelles il a été payé des cotisations pendant plusieurs années » (FF, 1946, II, p. 418). L'interprétation que la juridiction cantonale donne de l'article 42 quant aux femmes devenues veuves après moins de cinq ans de mariage aurait justement pour conséquence ce qu'on voulait éviter. L'article 42 ne délimite pas le cercle des bénéficiaires de manière indépendante, ni de manière plus large que l'article 23 ; il lui est bien plutôt subordonné. Des rentes de veuve de la même catégorie ne peuvent être accordées qu'aux veuves sans enfants qui, au moment de leur veuvage, étaient âgées d'au moins 40 ans et avaient été mariées pendant au moins cinq ans. Cette seconde condition n'étant pas réalisée en l'espèce, dame L. ne peut avoir droit à aucune rente.

3. Il reste cependant à examiner si l'intéressée n'aurait pas droit à une *allocation unique* en vertu de l'article 24. Dame L. ne réclame pas cette allocation, mais bien une rente. Le montant total qu'elle exige dépasse manifestement celui d'une allocation unique. Il se pose ici une question de droit de procédure. L'appel, en matière d'assurances sociales, est dominé par la conduite d'office de la procédure. (Offizialmaxime). Selon ce principe le juge doit appliquer le droit de fond sans être lié par les conclusions des parties. Ce postulat est toutefois limité en ce sens que le juge ne peut accorder à une partie plus qu'elle ne demande (art. 88, de l'arrêté fédéral du 28 mars 1917 concernant l'organisation du Tribunal fédéral des assurances et la procédure à suivre devant ce Tribunal, AO). « Pas plus », ne peut être entendu, puisqu'il s'agit de prestations en argent, que dans le sens de valeur. L'article 88, AO, n'interdit nullement d'accorder des prestations, dans le cadre du montant réclamé, à un titre *autre* que celui cité par le demandeur. C'est pourquoi il faut rechercher si dame L. n'aurait pas droit à une allocation unique.

Comme on l'a vu, l'article 24 fait partie des dispositions générales sous lettre « A ». En termes clairs il vise les veuves qui au moment de leur veuvage n'ont aucun droit à la rente ; il n'existe pas de règle divergente qui refuserait le droit à l'allocation unique aux veuves visées par l'article 42. Les veuves de cette catégorie qui n'ont pas droit à la rente peuvent donc prétendre l'allocation unique en vertu de l'article 24, bien qu'il ne se trouve de normes permettant de calculer l'allocation que sous lettre « B », et pas sous lettre « C ». Le fait qu'il manque ici une disposition correspondante ne déroge pas au principe de l'article 24. Il conduit plutôt à la constatation qu'on se trouve en présence d'une *lacune* sous lettre « C », lacune qu'il appartient au juge de combler. A cette fin, le juge peut s'appuyer largement sur l'article 36, 2<sup>e</sup> alinéa. Les éléments du calcul qui y sont énoncés lui permettent en effet — à l'exception du montant moyen de la cotisation annuelle, qui n'est déterminant que pour les rentes ordinaires — de combler cette lacune. Ici, on remplacera la cotisation moyenne annuelle par le critère du *besoin*, conformément au système des rentes transitoires, tel que le détermine l'article 42 sous forme de limites de revenu. De la sorte l'allocation unique s'élèvera, suivant que la femme est devenue veuve avant ou après sa 30<sup>e</sup> année, au montant annuel simple ou double de la rente de vieillesse simple, comme il est dit à l'article 36, 2<sup>e</sup> alinéa. Si la veuve appartient aux survivants désignés à l'arti-

cle 42, le montant annuel sera égal alors à la *rente de vieillesse simple* qui reviendrait en vertu de l'article 43 à une femme de 65 ans vivant dans les mêmes conditions matérielles.

En l'espèce, les pièces versées au dossier ne donnent pas de renseignements précis sur le revenu et la fortune de dame L. en 1947. Il y a lieu dès lors de renvoyer l'affaire à la *caisse*, qui décidera dans le sens des considérants ci-dessus, si une allocation unique revient à l'intéressée et pour quel montant.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause Leupin, du 18 juin 1948.)

*Note de la rédaction* : Cf. circulaire n° 34, du 5 août 1948, de l'office fédéral des assurances sociales.

\* \* \*

**Ont droit à une rente de veuve, les épouses qui ont, au décès de leur conjoint, au moins un enfant vivant ou qui sont alors enceintes. LAVS, article 23, 1<sup>er</sup> alinéa ; RE, article 46.**

*Hanno diritto alla rendita per vedove le donne che alla morte del marito avevano almeno un figlio consanguineo o adottivo oppure erano incinte. Articolo 23, primo capoverso, LAVS ; articolo 46, OE.*

L'époux de la recourante, Alois K., est décédé le 24 février 1936. Sept enfants sont nés de ce mariage mais sont tous également décédés. Le septième enfant est né *vivant* cinq mois après le décès du père, soit le 24 juillet 1936, mais il est décédé à son tour, peu de temps plus tard (attestation de l'office d'état civil S.). La recourante demande qu'une rente de veuve (rente transitoire) lui soit accordée, rente qui lui a été refusée par la caisse de compensation. La commission cantonale a admis le recours et a octroyé à l'intéressée une rente de veuve non réduite pour les motifs suivants :

En vertu de l'article 23, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre a, LAVS, ont droit à une rente les veuves qui ont, au décès de leur conjoint, un ou plusieurs enfants de leur sang ou adoptés. D'autre part, selon l'article 46, 1<sup>re</sup> phrase, RE, la femme enceinte au décès de son mari est assimilée à une veuve qui a un enfant, à la condition que l'enfant naisse vivant. Comme l'atteste le dossier de l'office de l'état civil compétent, le dernier enfant de la recourante est né vivant cinq mois après le décès du mari. Par conséquent, la mère était enceinte lors de la disparition de son époux (RE, art. 46, 2<sup>e</sup> phrase), et une rente de veuve s'élevant à 375 francs annuellement doit lui être octroyée dès le mois de janvier 1948.

(Commission de recours du canton du Valais, en la cause Kalbermatten, du 19 juin 1948.)

### III. Revenu pris en considération.

Seuls les frais de réparation courants peuvent être déduits du revenu brut à titre de frais d'entretien de bâtiments et ils sont fixés forfaitairement à 1,5 pour cent de la valeur des bâtiments, calculée selon les dispositions de l'impôt pour la défense nationale ; article 57, lettre c, RE.

*Solo le spese correnti di riparazione fissate complessivamente a 1,5 per cento del valore dei fabbricati, determinato in conformità delle disposizioni in materia d'imposta per la difesa nazionale, possono essere dedotte a titolo di spese di manutenzione di fabbricati. Articolo 57, lettera c, OE.*

Dans sa demande de rente, le recourant déclare qu'il a dû dépenser l'année précédente une somme d'environ 3700 francs pour l'installation d'une porcherie. Cette dépense ne peut toutefois pas être déduite car elle ne représente en aucune manière des frais d'entretien du bâtiment.

(Commission de recours du canton de Fribourg, en la cause Mauron, du 21 mai 1948.)

*Note de la rédaction* : Voir Revue 1947, page 317 (Brunetto).

#### IV. Paiement de la rente.

**Le paiement en mains d'un tiers n'est admissible que si les conditions objectives et subjectives de l'article 76, 1<sup>er</sup> alinéa, RE, sont réunies.**

*Il versamento della rendita nelle mani di una terza persona è ammesso solo quando ricorrono i presupposti soggettivi e oggettivi dell'articolo 76, primo capoverso, OE.*

L'application de l'article 76, 1<sup>er</sup> alinéa, RE, exige la réunion de deux conditions : l'ayant droit n'emploie pas la rente pour son entretien — condition subjective — et, d'autre part, il tombe pour ce motif à la charge de l'assistance publique ou privée, l'article 76, 1<sup>er</sup> alinéa, RE, n'est pas applicable. Le rapport de la commission d'aide à la vieillesse, aux termes duquel le recourant ne serait pas en mesure de faire lui-même un emploi utile de la rente. Il se rend chaque jour trois ou quatre fois dans les cafés et a des dettes courantes de boissons. La caisse conclut de là qu'il y a menace que L. tombe à la charge de l'assistance publique dans un temps plus ou moins rapproché. A la vérité, l'attitude du recourant justifierait du point de vue subjectif le versement en mains d'un tiers. Cependant, la simple menace que L. tombe un jour ou l'autre à la charge de l'assistance ne constitue pas l'élément objectif du versement en mains d'un tiers. En reconnaissance de ses longs services son employeur lui accorde à bien plaisir le vivre et le coucher. La caisse lui a reconnu le droit à la rente de vieillesse simple non réduite de 480 francs. Tant que durent ces circonstances et que L. ne tombe pas à la charge de l'assistance publique ou privée — condition objective. En l'espèce, la caisse invoque recours doit dès lors être admis et la rente être versée à l'intéressé.

(Commission de recours du canton de Zurich, en la cause Burkhalter, du 16 juin 1948.)

\* \* \*

**Lorsqu'un orphelin est pourvu d'un tuteur, la rente qui lui revient n'est pas versée à la mère, mais au tuteur, à moins que celui-ci ne consente au paiement entre les mains de la mère. Article 76, 2<sup>e</sup> alinéa, RE.**

*Se un orfano è sottoposto a tutela, la rendita dev'essere pagata al tutore, a meno che questi ne acconsenta il versamento alla madre. Articolo 76, secondo capoverso, OE.*

Attendu que la fille Verena B. est pourvue d'un tuteur, la rente doit être versée non pas à la mère, mais au tuteur. L'article 76, 2<sup>e</sup> alinéa, RE, l'exige, et cela est conforme aux articles 367 et 405, CCS, aux termes desquels le tuteur prend soin de la personne et administre les biens du pupille, veille à son entretien et à son éducation.

(Commission de recours du canton de Zurich, en la cause Lüthi, du 16 juin 1948.)

*Note de la rédaction* : Voir Revue 1948, page 271 (Werlen).

## V. Contentieux

Le requérant doit admettre que la caisse et les autorités de recours tiennent pour vrais les articles du revenu et de la fortune qu'il a indiqués dans sa requête, sauf à fournir la preuve de leur inexactitude.

*La casse di compensazione e le autorità di ricorso possono fondare il loro giudizio sulle indicazioni (reddito e sostanza) date dal richiedente nella sua richiesta di rendita, fintanto che questi non porti la prova dell'inesattezza delle sue indicazioni.*

La requête signée par l'intéressé et visée par l'administration communale mentionne des capitaux au montant de 19 850 francs, dont les intérêts s'élèvent à 794 francs. Le recourant conteste ces deux articles en s'appuyant sur un relevé du sommaire imposable de la commune, sur lequel ne figurent pas de capitaux. Cette pièce n'est pas suffisante pour faire admettre le point de vue du recourant. Qu'une commune entende ne pas imposer un contribuable pour une certaine valeur, c'est là une question laissée à son seul arbitre, à ses risques et périls. Il paraît singulier que l'intéressé, au moment de signer sa requête, ait confirmé l'existence de capitaux et d'intérêts, si ce fait était inexact. Il faut rappeler ici la décision de la commission fédérale de recours en la cause *Morandi* (Revue 1947, p. 97), selon laquelle les personnes qui prétendent avoir droit à une rente ne peuvent pas, par de simples affirmations, contester leurs propres déclarations confirmées par leur signature, si la décision de la caisse rendue sur la base de ces indications ne répond pas à leurs vœux. En conséquence, le montant de 19 850 francs doit être maintenu dans la fortune et celui de 794 francs, comme intérêts de ces capitaux, dans le revenu.

(Commission de recours du canton du Valais, en la cause *Rossier*, du 22 juin 1948.)

## Petites informations

### Une importante motion.

M. Odermatt, conseiller national, a présenté le 24 juin 1947 la motion suivante :

« Le Conseil fédéral est invité à modifier les prescriptions de la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, afin que

- 1° les veuves et épouses n'exerçant pas une activité lucrative et pour lesquelles il n'a pas été payé au moins une cotisation annuelle entière puissent, en acquittant des cotisations volontaires, bénéficier d'une rente de vieillesse ordinaire et
- 2° les personnes nées avant le 1<sup>er</sup> juillet 1883 puissent, en acquittant des cotisations volontaires, bénéficier de rentes ordinaires de l'assurance-  
vieillesse et survivants. »

Cette motion, qui a été signée par treize conseillers nationaux, demande sur deux points une modification de la loi fédérale sur l'assurance-  
vieillesse et survivants ; les dispositions ainsi mises en cause ont été évidemment l'objet

de nombreuses réclamations, mais il convient de souligner d'autre part que le législateur les a adoptées tout en ayant pleinement conscience de leur portée et qu'elles n'ont pas passé inaperçues au cours de la campagne qui a précédé les votations du printemps 1947. La suite que le parlement donnera à cette motion, dont l'acceptation aurait des conséquences importantes, sera attendue avec un grand intérêt.

#### **Petite question Favre du 12 mars 1948.**

Le Conseil fédéral a répondu de la manière suivante, le 4 juin 1948, à la petite question que lui a posée M. Favre, conseiller national, en date du 12 mars 1948 \*) :

« Le versement d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne est déjà réglé par la législation ordinaire ; la durée de validité de l'arrêté fédéral du 20 juin 1947 a cependant été limitée à deux ans. Il appartiendra aux chambres fédérales de décider si elles veulent faire usage de la possibilité qu'elles ont de proroger cet arrêté. Semblable décision ne pourra, cependant, être prise que si l'on prévoit des ressources financières supplémentaires ; en effet, le montant de 18 millions de francs prélevé sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation en faveur du versement d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne ne permettra pas l'octroi de ces allocations pendant deux ans encore. La question de la prorogation de l'arrêté actuellement en vigueur doit donc être, tout d'abord, étudiée du point de vue financier. On peut faire les mêmes remarques en ce qui concerne l'éventualité d'une future extension du bénéfice des allocations aux petits paysans de la plaine. Des entretiens portant sur le maintien des allocations et sur le financement du régime dans l'avenir ont lieu actuellement avec les milieux intéressés. »

#### **Commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants.**

La commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants a siégé à Berne, sous la direction de son président, M. A. Saxer, directeur. Elle a pris position à l'égard d'un projet d'arrêté fédéral, préparé par l'office des assurances sociales, concernant l'emploi des ressources prélevées sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation et attribuées à l'assurance-vieillesse et survivants. La commission a adopté en principe le projet en question, qui est destiné à atténuer les conséquences de certaines dispositions relativement sévères de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants ; elle a cependant présenté une série de propositions de modifications en ce qui concerne l'étendue des moyens qui devront être utilisés, de même que l'organisation des secours ainsi préconisés.

#### **Connaissance de l'assurance-vieillesse et survivants.**

La tâche des organes d'application de l'assurance-vieillesse et survivants est constamment compliquée par le fait que beaucoup trop de personnes sont mal ou pas du tout orientées sur les droits et les devoirs qui leur incombent dans le cadre de l'assurance et par le fait également qu'il existe encore de nombreux préjugés contre certaines réglementations qui ont été adoptées. Rien ne saurait mieux illustrer cette remarque que la constatation suivante : au cours des cinq premiers mois de cette année, les timbres de cotisations

\*) Voir Revue, juin 1948, page 233.

n'ont été vendus auprès des guichets postaux que pour une valeur d'environ un demi-million de francs, alors que l'on serait en droit d'attendre un trafic de timbres beaucoup plus élevé si toutes les personnes qui peuvent payer leurs cotisations de cette manière s'en étaient procuré, et ceci malgré les dispositions qui limitent dans une certaine mesure ce mode de paiement. Selon l'avis unanime des milieux les plus divers, le nombre peu élevé des timbres qui ont été vendus jusqu'à maintenant est dû en premier lieu au fait que de nombreux employeurs et employés ignorent la possibilité qui leur est offerte de s'acquitter ainsi de leurs cotisations et les conséquences du non paiement de ces cotisations. Un nombre incroyable de personnes employées irrégulièrement (surtout parmi les femmes de ménage et de lessive), ont dû certainement refuser les timbres de cotisations que voulaient leur remettre leurs employeurs et ceci pour le motif qu'elles n'ont aucun intérêt à l'assurance-vieillesse et survivants ou qu'elles ne désirent pas que l'on (lisez : « les autorités fiscales ») connaisse le montant total de leur gain. Il existe aussi certains employeurs isolés qui ont annoncé avoir refusé de remettre des timbres de cotisations aux employés ou ouvriers qu'ils occupent seulement périodiquement ou provisoirement. Dans ce cas — comme dans de nombreux autres —, seule une orientation complète de l'ensemble de la population apportera une sensible amélioration ; il sera nécessaire de mettre en évidence principalement les conséquences du non paiement des cotisations sur le droit à la rente et le montant de celle-ci, l'obligation de garder le secret des organes de l'assurance-vieillesse et survivants et les sanctions qui peuvent être prises en cas de non paiement des cotisations.

L'office fédéral des assurances sociales prépare actuellement, en étroite collaboration avec les caisses de compensation, un plan d'action destiné à renseigner l'ensemble de la population sur l'assurance-vieillesse et survivants. Il est prévu de mobiliser à cet effet, dans la mesure du possible, aussi la presse et la radio. L'office précité se bornera toutefois essentiellement à coordonner les différentes actions qui seront entreprises dans ce sens, dans l'idée qu'il s'agit ici en premier lieu d'un travail qui incombe aux caisses de compensation, qui pourront renseigner avec tous les moyens à leur disposition les personnes qui leur sont affiliées et les employés ou ouvriers que ces dernières occupent. Il est résulté d'un échange de vues à ce sujet au sein du comité des caisses de compensation cantonales, que les agences communales peuvent renseigner avec succès la population, si cette orientation est organisée avec opportunité. De nombreuses caisses de compensation professionnelles ont fait d'excellentes expériences au moyen des cours régionaux d'orientation, auxquels tous les membres de l'association intéressée étaient invités. Les caisses professionnelles peuvent aussi renseigner utilement leurs affiliés grâce aux périodiques que publient les associations, mais les prises de contact et les discussions orales s'avèrent toujours plus concluantes que les explications écrites qui disparaissent trop souvent sans être lues dans la corbeille à papier. Il est de toute importance que la manière de renseigner soit adaptée aux personnes auxquelles l'on s'adresse. Alors que la caisse de compensation d'une association industrielle peut, par exemple, atteindre facilement son but au moyen de circulaires régulières aux employeurs affiliés, une caisse de compensation cantonale ou la caisse d'une petite association artisanale aura peu de succès si elle se limite uniquement aux renseignements écrits. Il convient de ne pas oublier, par ailleurs, que les explications données par le gérant

d'une agence communale aura certainement davantage de succès à la campagne qu'un exposé minutieusement préparé et savant tenu par un universitaire distingué venu de la ville. Les caisses de compensation seront mises prochainement au courant des mesures prévues par l'office fédéral des assurances sociales.

**La situation, dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants, des affiliés aux caisses de pension des institutions internationales.**

La situation des personnes au service des organisations internationales à Genève, qui sont assujetties à une institution d'assurance-vieillesse et survivants spéciale et qui peuvent par conséquent demander à être exemptées de l'assujettissement à l'assurance-vieillesse et survivants fédérale en vertu de l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de la loi du 20 décembre 1946, en relation avec l'article 4 du règlement d'exécution, pour autant qu'elles puissent se prévaloir d'un cumul de charges trop lourdes, a fait l'objet d'un échange de vues entre les représentants du Bureau international du travail, de l'Organisation mondiale de la santé, de l'Organisation internationale des réfugiés et des Nations Unies, qui a eu lieu le 29 juin 1948, sous la présidence de M. Binswanger et en présence de représentants de la caisse cantonale genevoise de compensation. Il est résulté de la discussion que trois différentes catégories d'employés devaient être distinguées :

- les personnes qui appartiennent à une caisse de pension,
- celles qui sont membres d'une caisse de prévoyance,
- celles pour lesquelles il n'existe aucune institution d'assurance-vieillesse et survivants.

Seuls les employés de la première catégorie peuvent être dispensés de l'assujettissement à l'assurance fédérale, conformément à l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre b, de la loi, tandis que les personnes des deux autres catégories sont nécessairement assujetties à l'assurance obligatoire.

**Les organisations internationales mises au bénéfice du non-assujettissement à l'assurance.**

Le numéro de la Revue, paru en mai dernier (1948, n<sup>o</sup> 5, p. 193) a publié une petite information au sujet des organisations internationales qui bénéficient, tant elles-mêmes que leur personnel de nationalité étrangère, de l'exemption de l'assujettissement à la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants.

La liste des organisations internationales ainsi exemptées, telle qu'elle figure dans l'information en question, doit être complétée par le nom de l'*Union internationale de secours*, à Genève. En effet, le département fédéral de l'économie publique, d'entente avec le département politique, a décidé récemment d'inclure cette institution parmi les organisations internationales dont il est question aux articles premier, lettre e, et 33, lettre d, du règlement d'exécution.

**Nouvelles concernant le personnel.**

**Theodor Hass †**

M. Theodor Hass, gérant de la caisse de compensation du canton d'Obwald, est décédé d'une attaque du cœur, le 10 août 1948, à l'âge de 48 ans. Le défunt

était aussi chef de l'office cantonal du travail. Il a rempli, dans des conditions quelquefois difficiles, avec zèle et conscience, les tâches qui lui ont été confiées en qualité de gérant de caisse. La caisse de compensation et les autorités fédérales chargées de l'application et de la surveillance de l'assurance-vieillesse et survivants garderont un excellent souvenir du disparu.

#### **Bibliographie relative à l'assurance-vieillesse et survivants.**

*Die Versicherung von Schweizern, die im Ausland für einen Arbeitgeber in der Schweiz tätig sind.*

Par M. H.-J. Reber, docteur en droit : « Journal des associations patronales », 43<sup>e</sup> année, 1948, n<sup>o</sup> 27, pages 508 à 511.

*Die neue soziale Rentenversicherung in der Schweiz.*

Par M. Paul Riebesell, professeur à Hambourg : « Versicherungswirtschaft », 3<sup>e</sup> année, 1948, n<sup>o</sup> 10, pages 144 à 145.

*L'assurance des vieillards et des survivants en Suisse.*

« Santé et bien-être du Canada », Ottawa, volume 3, 1948, n<sup>o</sup> 8, page 5.

*Die persönlichen Beiträge der Unternehmer in der AHV.*

Par M. E. Bébié : « Hoch und Tiefbau », 47<sup>e</sup> année, 1948, n<sup>o</sup> 27, pages 233 et suivantes.

*Une œuvre de solidarité nationale : l'assurance-vieillesse et survivants en Suisse.*

« Sa genèse et son domaine d'application, sa portée sociale. » Thèse soutenue le 4 décembre 1947 devant la faculté de droit de l'Université de Paris, par M. Pascal Frochaux, docteur en droit. Imprimerie G. Sautai et fils, Lille (France), 1948, 168 pages.





# Revue à l'intention des caisses de compensation

N° 9  
Septembre 1948

**Rédaction :** Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, Berne, tél. n° 61.2858.

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

**Prix d'abonnement :** 12 francs par an ; le numéro : 1 fr. 20 ; le numéro double : 2 fr. 40.  
Paraît chaque mois.

## SOMMAIRE :

L'assurance nationale anglaise (p. 317). — Les prestations complémentaires aux vieillards et aux survivants dans certains cas particulièrement pénibles (p. 324). — L'assurance-vieillesse et survivants facultative II (p. 331). — Qui doit payer les cotisations dues sur le revenu réalisé dans une entreprise ? (p. 337). — Les contributions dues en vertu du régime des allocations pour perte de salaire et les gratifications payées en 1948 (p. 344). — Les agences des caisses de compensation professionnelles (p. 345). — Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 349). — Petites informations (p. 350). — Décisions des autorités de recours (p. 351). — Régime des allocations pour perte de salaire : jugement pénal (p. 354).

## L'assurance nationale anglaise

La date du 5 juillet 1948 est pour l'Angleterre d'une importance historique. C'est en effet ce jour là qu'est entrée en vigueur la nouvelle législation sociale anglaise, introduite par le gouvernement malgré de grandes difficultés et de sérieuses résistances. Les lois d'assurance déjà existantes, le *Family Allowances Act* de 1945 (allocations pour enfants) et le *National Insurance Act* de 1946 (assurance-invalidité, chômage, vieillesse, maladie, maternité et indemnités au décès) ont été codifiées en un tout auquel sont également rattachées la *National Insurance (Industrial Injuries) Act* de 1946 (assurance d'entreprise et accidents) qui vient d'entrer en vigueur et le *National Assistance Act* de 1948. En même temps que ce système global d'assurance, le service sanitaire national (*National Health Service*, 1944) a été également créé ; l'assurance pour soins en cas de maladie a été ainsi entièrement réorganisée et nationalisée. L'Angleterre a franchi le 5 juillet dernier un pas décisif sur la voie de sa propre sécurité sociale.

Les lois et les mesures qui sont entrées en vigueur au début de juillet 1948 ont pour origine le désir qu'a exprimé le peuple britannique, au cours de la deuxième guerre mondiale, de fixer, comme but de guerre en politique intérieure, la nécessité d'éliminer les inégalités sociales et les dangers économiques que le monde a connus pendant la période qui a séparé les conflits de 1914 et de 1939. Le gouvernement de coalition, présidé par Churchill, a posé la pierre angulaire de tout le système qui vient d'entrer dans le domaine des réalisations en publiant en novembre 1942 le plan Beveridge, véritable

projet d'assurance sociale nationale promettant aux 47 millions de sujets que compte l'Empire britannique cette « libération de la crainte » que la Charte de l'Atlantique a relevé comme devant être à la base de la liberté d'après-guerre.

Le 5 juillet dernier, le plan Beveridge — fortement modifié — est entré en vigueur sous la forme de cinq lois adoptées par le Parlement, de telle sorte que l'on se trouve en présence d'une « révolution pacifique » grâce à laquelle certaines institutions anglaises, telle que l'assistance aux pauvres, vont faire brusquement un progrès de plusieurs dizaines d'années ou même d'un ou deux siècles. Si cette expérience réussit, l'Angleterre sera indubitablement, dans quelques ans, en tête de la plupart des autres nations européennes en ce qui concerne les assurances sociales et le service de santé. Il ne s'agit pas, en l'occurrence, d'une de ces mesures de nationalisation qui figure au programme du gouvernement travailliste. Comme les bases du nouveau système ont été jetées sous l'égide du gouvernement de coalition que l'Angleterre a connu pendant la guerre et qui était placé sous la direction du parti conservateur, les libéraux aussi bien que les milieux conservateurs les plus progressistes ont appuyé et approuvé cette « révolution de juillet 1948 », et ceci bien que le gouvernement travailliste soit allé notablement plus loin, dans la réalisation du plan, que ce qui avait été prévu dans le livre blanc que le gouvernement a publié en 1944.

#### *Le service sanitaire national.*

C'est dans le domaine de l'assurance pour soins en cas de maladie que l'on s'aperçoit le plus nettement du caractère effectivement révolutionnaire de la nouvelle législation sociale ; il suffit en effet de songer que le Royaume-Uni prend soin, à partir du 5 juillet, de la santé de chacun de ses sujets et qu'aucun ressortissant anglais n'aura plus besoin désormais de payer *les factures de médecin, de pharmacie ou d'hôpital*. Un système de caisses-maladie, semblable à celui que nous connaissons chez nous, existait jusqu'à maintenant en Angleterre. Mais ce système entraînait de trop grandes inégalités sociales et le nombre de personnes qui se trouvaient dans l'impossibilité de payer les cotisations d'une caisse-maladie et, par conséquent, de supporter les frais de médecins, de pharmacie, etc., non seulement ne diminuait pas, mais augmentait dans une certaine mesure ; on a donc jeté au vieux fer l'ancienne assurance en cas de maladie pour créer un nouveau *service sanitaire national*. Aucun médecin n'est contraint d'y participer et ceux qui collaborent au « *National Health Service* » peuvent également, à côté de leur activité, soigner leurs patients privés (et payants !) s'ils le désirent. Par ailleurs, aucun ressortissant anglais n'est obligé de s'inscrire au « *Health Service* », même s'il a déjà été soumis, jusqu'à maintenant, à l'assurance obligatoire. Mais on prévoit tout de même, avec le temps, que le 95 pour cent environ des 47 millions de personnes que compte la population en Angleterre et environ le 60 à 70 pour cent de tous les médecins participeront au service sanitaire institué par l'Etat.

Les avantages dont bénéficient les malades sont proprement étonnants ; en effet, non seulement ils ne paient plus de *cotisations aux caisses-maladie*, puisque l'Etat prend à sa charge le financement du service sanitaire (financement qui est couvert en majeure partie par les recettes fiscales et pour une part moins importante par le fonds d'assurance nationale), mais tout le service de santé est absolument *gratuit*. Le malade n'a plus rien à payer pour le médecin, le dentiste ou d'autres spécialistes ; les frais de transports à l'hôpital au moyen d'ambulance, d'hospitalisation et d'opérations, les dépenses occasionnées par la pharmacie, les garde-malades et même la sage-femme. Même les bas à varices, les dentiers et les lunettes sont désormais livrés par l'Etat. En Angleterre la maladie est maintenant entièrement séparée des soucis financiers, qu'il s'agisse d'une brève grippe, d'un traitement dentaire ennuyeux, d'une opération, d'une naissance ou d'un séjour prolongé à l'hôpital. *Aucune limite* n'est apportée aux devoirs qui incombent à l'Etat en ce qui concerne la santé de ses ressortissants. Comme un Anglais peut choisir librement son médecin de famille, les rapports personnels et confidentiels qui unissent le médecin à son patient sont entièrement sauvegardés.

Ce nouveau système a naturellement eu pour conséquence l'introduction de certaines restrictions pour *les médecins*. Le praticien qui participe activement au service sanitaire national ne devient pas pour autant un fonctionnaire de l'Etat, mais il se trouve malgré tout en un certain rapport de travail avec lui. En effet, à l'exception du revenu que les médecins retirent des soins privés qu'ils peuvent prodiguer, ils reçoivent tout leur salaire de l'Etat. Chaque médecin reçoit ainsi annuellement 300 £ (environ 5100 fr. suisses) à titre de *salaire de base*, auquel vient s'ajouter pour chaque malade qui s'est inscrit chez lui 15/6 d par année (13 francs suisses). Comme chaque médecin en Angleterre soigne environ 2000 patients, et la plupart même davantage, le corps médical britannique ne se trouve pas dans une situation financière plus désavantageuse qu'auparavant. Au contraire, pour certains médecins qui, par idéalisme, exercent leur art dans des contrées campagnardes retirées ou dans des quartiers pauvres des grandes villes industrielles, qui ne pouvaient encaisser que bien rarement les honoraires qui leur étaient dus, vu l'insolvabilité de leurs clients, le nouveau système représente une grande amélioration. Le conflit qui a éclaté entre les médecins et le ministère de la santé n'avait pas pour origine les montants prévus pour la rémunération de leur activité, d'autant plus que les dispositions légales leur permettent de continuer à soigner des malades en privé, mais au contraire le texte même de la loi sur le service sanitaire qui ne contenait pas de précision suffisante en ce qui concerne l'obligation, pour le corps médical, de se consacrer en cas de nécessité *entièrement* au service de l'Etat. Après deux votations, auxquelles participèrent 50 000 médecins, la décision fut prise de ne pas participer au service sanitaire ; M. Bevan, ministre de la santé, a alors cédé et donné l'assurance que toutes les obligations du corps médical qui devraient être introduites ultérieurement dans la loi seraient soumises à

l'approbation du Parlement, de telle sorte que la pratique privée paraît ainsi garantie ; il n'y avait plus, dès lors, de difficultés à ce que la plus grande partie des médecins anglais participent au service sanitaire national.

*La nationalisation des hôpitaux* est au moins aussi importante que les soins gratuits en cas de maladie. La plupart des hôpitaux étaient soutenus financièrement grâce à des dons privés et aux collectes publiques. Tant que les couches supérieures de la population réalisaient des revenus extrêmement importants et qu'elles considéraient de leur devoir de consacrer une partie de leur gain annuel à des institutions de prévoyance et de bienfaisance et de soutenir en particulier les hôpitaux, ce système fonctionna sans accroc. Toutefois la voracité fiscale s'est fortement développée au cours de ces 30 dernières années et a réduit sensiblement les revenus privés ; la base sur laquelle reposait le système des hôpitaux privés risquait ainsi de s'écrouler. Ces établissements commencèrent à s'appauvrir, à manquer des moyens de secours nécessaires, des instruments et des installations indispensables, et furent contraints de recourir à l'aide de l'Etat. En date du 5 juillet 1948, la plupart des hôpitaux, des sanatoriums et des établissements pour faibles d'esprit se trouvaient étroitement dépendants du gouvernement.

Par ailleurs, *les hôpitaux sont beaucoup trop peu nombreux* et ceux qui existent sont répartis de telle façon que certaines contrées de l'Angleterre, non seulement ne disposent pas d'un nombre suffisant de médecins, mais ne possèdent absolument aucun hôpital. Pendant la guerre, la Grande-Bretagne a particulièrement souffert de l'organisation arriérée de ses hôpitaux et c'est là une des raisons pour lesquelles le plan de nationalisation de ces établissements a vu le jour au cours du dernier conflit mondial et a été approuvé même par les conservateurs.

Les grands changements qui viennent d'être apportés au système sanitaire anglais sont d'autant plus importants que les honoraires pour soins médicaux, si l'on voulait recourir à un praticien de valeur et de confiance et surtout si l'on consultait un spécialiste, étaient si élevés que la plupart des Anglais craignaient pendant toute leur vie de tomber malades. La médecine était commercialisée à tel point qu'elle apparaissait comme étant presque interdite à une bourgeoisie de plus en plus appauvrie. Le service sanitaire gratuit a par conséquent été adopté avec satisfaction et sans aucune réserve par la bourgeoisie qui bénéficie ainsi d'un allègement financier considérable. Si l'on sait éviter les dangers du bureaucratisme et les charges financières trop lourdes, le service de santé britannique, qui était resté jusqu'à maintenant incroyablement arriéré, va se développer en peu d'années et se moderniser au point de pouvoir bientôt servir de modèle. Le premier ministre Attlee a toutefois rendu le pays expressément attentif au fait que le service sanitaire n'était pas un cadeau de l'Etat anonyme mais qu'il devait être financé par des ressources que la nation devait se procurer elle-même.

Il est certain que ce nouveau système d'assistance sanitaire nationale, qui ne connaît aucune limite de revenu, permettra de vaincre une quantité

de maladies infantiles. De toute façon, l'évolution de cette expérience est attendue avec impatience et intérêt non seulement en Angleterre, mais dans le monde entier.

### *Les assurances sociales.*

L'Etat anglais n'a pas seulement pris à sa charge tous les frais de maladie que devaient supporter ses ressortissants, mais il a créé en même temps un système d'assurances qui garantit à chaque travailleur britannique et à sa famille la fameuse « libération de la crainte ». Contrairement à ce que nous venons de voir dans le système sanitaire, ici chacun est contraint de payer des *cotisations hebdomadaires* sans qu'il soit tenu compte du revenu réalisé. *Tous les hommes qui exercent une activité lucrative dépendante* doivent payer chaque semaine 4/7 d, ce qui représente environ 4 francs suisses, soit le 2 à 4 pour cent du salaire moyen d'un ouvrier. Par ailleurs, *l'employeur* doit payer également chaque semaine et pour chaque employé ou ouvrier la somme de 3/10 d (environ 3 francs 35) au fonds de l'assurance. Pour les femmes et pour les salariés en dessous de 18 ans, les taux des contributions sont sensiblement inférieurs. *Les hommes qui exercent une activité lucrative indépendante* doivent payer chaque semaine 6/2 d (5 francs 35) et les femmes qui se trouvent dans les mêmes conditions 5/1 d (4 francs 40).\*

Ces cotisations hebdomadaires sont les seules contributions que chaque ressortissant anglais doit verser au système d'assurances sociales extrêmement développé dont il bénéficie désormais ; bien qu'il ne soit pas toujours facile à un ouvrier de distraire de son salaire 5/- d par semaine pour ces assurances, les avantages qui en découlent sont suffisamment importants pour justifier un tel sacrifice. Ceci ressort nettement du bref aperçu ci-dessous.

*Prestations en cas de maladie* : Si quelqu'un subit une perte de salaire ou de gain à la suite d'une maladie, il reçoit, pour toute la période pendant laquelle il est en traitement, 26/- d (23 francs suisses) par semaine (jusqu'à maintenant 10/- d seulement pour une certaine catégorie d'assurés obligatoires). A cela viennent s'ajouter 16/- d (14 francs) pour chaque personne adulte devant être entretenue par l'intéressé ainsi que 7/6 d (6 francs 50) pour le premier enfant qui doit aller à l'école (chaque autre enfant en âge de fréquenter l'école recevra jusqu'à 16 ans une indemnité hebdomadaire supplémentaire de 5/- d prélevée sur le fonds national du « Family Allowances Scheme »). Comme le médecin, la pharmacie, l'hôpital, etc. sont désormais gratuits, les indemnités versées en cas de maladie représentent une valeur intéressante.

Exactement les mêmes taux de prestations sont valables pour *l'assurance-chômage* et pour toute la durée pendant laquelle une personne se trouve sans travail.

---

\*) Comme nous avons déjà exposé, à la page 216 de la Revue du mois d'avril 1947, les principes de la nouvelle législation britannique en matière d'assurances sociales, nous pouvons nous dispenser d'exposer à nouveau ici, en détail, le système des cotisations et des prestations.

Les mêmes taux sont encore valables pour *l'assurance-vieillesse* (pensions de retraite), dans laquelle la limite d'âge a été fixée pour les hommes à 65 ans et pour les femmes à 60 ans. Des pensions de retraite sont accordées :

1. aux hommes qui ont dépassé l'âge de 65 ans, ou aux femmes qui ont accompli leur 60<sup>e</sup> année, qui n'exercent plus aucune activité lucrative.
2. aux hommes qui ont dépassé l'âge de 65 ans, ou aux femmes de plus de 60 ans, qui continuent à exercer une activité lucrative mais gagnent moins de 1 £ par semaine. Pour chaque année pendant laquelle l'assuré a travaillé (et payé des cotisations) après 65 ans, l'ayant droit reçoit une prestation supplémentaire s'élevant de 2/- d jusqu'au supplément maximum de 10/- d par semaine.

Les hommes de plus de 65 ans, et les femmes qui ont accompli leur 60<sup>e</sup> année, dont le revenu hebdomadaire dépasse 1 £, n'ont droit à une pension de retraite et au supplément que lorsqu'ils ont cessé leur activité lucrative.

*Les rentes de veuves* : Au décès du mari, la veuve reçoit pour une période de 13 semaines une allocation hebdomadaire de 36/- d (31 francs 50) et de 7/6 d (6 francs 50) pour le premier enfant en âge d'aller à l'école ; les autres enfants reçoivent des prestations par l'intermédiaire de l'institution que l'Etat a créée pour protéger la famille.

*Indemnités en cas de décès* : L'Etat paie à la famille de chaque assuré qui décède une indemnité unique de 20 £ (environ 350 francs suisses).

*Assurance-maternité* : Les femmes assurées qui exercent une activité lucrative reçoivent avant et après la naissance de leur enfant, pour une durée totale de 13 semaines, une prestation hebdomadaire de 36/- d (31 francs 50). Pour l'accouchement elles touchent une indemnité spéciale s'élevant à 4 £ (environ 69 francs) de telle sorte que les assurances sociales — en plus des traitements médicaux gratuits dans lesquels sont déjà compris les frais d'accouchement et éventuellement de séjour à l'hôpital — paient pour chaque naissance 27 £ et 8/- d, soit environ 500 francs suisses.

*Assurance-accidents* : Les prestations de l'assurance-accidents sont étroitement liées au degré de la capacité de travail. En cas d'incapacité totale, elles s'élèvent par exemple, pour toute la durée de cette invalidité, à 45/- d par semaine (environ 39 francs), auxquels viennent s'ajouter 16/- d (14 francs) pour les femmes mariées et 7/6 d (6 francs 50) pour le premier enfant.

### *La loi d'assistance nationale.*

Après avoir énuméré les 7 différentes sortes d'assurances sociales nationales qui sont actuellement en vigueur en Grande-Bretagne, nous n'avons mentionné qu'une partie des prestations que l'Etat verse chaque semaine à ses ressortissants en vue de leur garantir une vraie sécurité sociale. Une autre loi est en effet entrée en vigueur le 5 juillet 1948, soit le « *National Assistance Act* » qui remplace la loi d'assistance aux pauvres datant de 1601 et

actuellement complètement dépassée. Cette ancienne forme d'assistance tendait encore à assimiler, il n'y a pas longtemps, la pauvreté à un crime. Tout le système d'assistance aux pauvres était extrêmement désuet en Angleterre et le petit nombre d'établissements d'indigents, d'orphelins et de vieillards, qui existaient jusqu'à maintenant, était absolument insuffisant. Ce système d'assistance est maintenant entièrement réorganisé ; il sera évidemment nécessaire d'attendre encore quelques années jusqu'à ce qu'un nombre suffisant d'hospices pour vieillards, orphelins, aveugles, muets et indigents soient construits. Le but de cette « loi d'assistance nationale » est de secourir tous ceux pour lesquels les assurances sociales instituées par l'État sont insuffisantes. Ce seront, par exemple, les chômeurs qui ne peuvent, vu le nombre élevé de leurs enfants, nouer les deux bouts au moyen de la seule rente de chômage ; à cette catégorie d'assistés se rattachent en particulier les aveugles, les tuberculeux, les sourds-muets, etc. qui doivent précisément recevoir des secours dans le cadre de « l'Assistance Act ». Comme « il est indigne pour une société civilisée de devoir compter sur l'assistance privée et les secours des institutions de bienfaisance » (Aneurin Bevan), l'assistance aux indigents a été également comprise dans le système d'assurance générale et les secours qu'elle accorde ne sont pas des aumônes, mais des prestations d'assurance. La résistance opposée par les classes moyennes, pour des raisons d'ordre psychologique, à toute forme d'assurance sociale, l'opposition de l'ouvrier à un système de bienfaisance trop personnel et lié par conséquent à une certaine humiliation, tout cela disparaît aussitôt que *tout le monde* est assuré et peut faire valoir son droit aux prestations de l'État.

#### *L'importance du système d'assurances.*

Les conséquences réelles d'une assurance nationale ne peuvent toutefois être appréciées, dans une certaine mesure, qu'en comparant les prestations qui sont versées au standard de vie et à l'indice du coût de la vie. Cette comparaison nous prouve qu'en Angleterre la dévaluation de la monnaie, au cours de ces dernières années, a diminué pour une bonne part le succès des rentes et allocations supplémentaires fixes. En effet, une personne très pauvre, résidant dans une contrée où la vie est relativement bon marché, ne peut pas vivre avec 115/- d par mois (personne seule) ou environ 180/- d (couple), alors qu'il avait été prévu à l'origine de garantir au moins un modeste minimum d'existence.

L'idée réalisée le 5 juillet 1948 représente le début de « l'État de bien-être » ; ce ne sera plus criminel, désormais, que d'être pauvre. Toutefois le gouvernement et le Parlement se trouvent d'emblée en présence du problème qui consiste à adapter le nouveau système à des conditions économiques et financières essentiellement variables.

Ceci nous amène à une autre question : dans quelle mesure « l'État de bien-être » est-il dépendant *de la prospérité de la nation* ? Beveridge a insisté dès le début sur le fait que son plan n'était possible qu'avec la pros-

périté de la Grande-Bretagne et disparaîtrait avec elle. Ni le plan Beveridge, ni l'assurance nationale ne doivent et ne peuvent être un moyen de secours si une nouvelle crise économique ou un nouvel appauvrissement général surviennent. Au contraire, l'Angleterre ne peut disposer des 0,75 milliard de livres qui lui sont nécessaires pour les différentes formes d'assurances sociales et des 175 millions de livres nécessaires pour son service de santé que si le pays tout entier produit et travaille avec profit. Une œuvre sociale nationale de cette envergure ne peut subsister qu'aussi longtemps que l'Etat dispose des moyens financiers nécessaires, moyens qui ne peuvent être fournis que par un travail acharné de l'ensemble de la population. Un affaiblissement important du corps social, donc de l'économie anglaise et de la société britannique, aura pour conséquences inévitables l'écroulement de « l'Etat de bien-être ». C'est la raison pour laquelle le service social britannique n'est pas un cadeau mais *contraint chaque ressortissant à un travail assidu*.

## Les prestations complémentaires aux vieillards et aux survivants dans certains cas particulièrement pénibles

### II

Dans le dernier numéro de la Revue, nous avons exposé les principes qui étaient à la base du projet d'arrêté que le département fédéral de l'économie publique a préparé au sujet de l'emploi des 140 millions de francs attribués à l'assurance-vieillesse et survivants conformément à l'article premier, 2° alinéa, de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. Entre temps, le Conseil fédéral a adopté, le 26 août 1948, le projet en question et l'a transmis aux Chambres fédérales avec un message y relatif. Nous examinons ci-dessous plus en détail les dispositions les plus importantes du projet, et ceci sur la base des considérations émises dans le message.

\* \* \*

L'article premier du projet d'arrêté prévoit la création, au moyen des 140 millions de francs attribués à l'assurance-vieillesse et survivants, d'un fonds spécial qui serait géré par le département des finances et des douanes de manière à porter intérêt. La question s'est posée de savoir si ces 140 millions de francs devaient être ou non incorporés au fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants. Cette solution ne saurait toutefois être retenue si, comme le prévoit le projet d'arrêté, cette somme n'est

pas consacrée à une augmentation générale des prestations mais au contraire à une aide individuelle ; en effet, le fonds de compensation est réservé exclusivement, selon une disposition légale expresse, au paiement des rentes de l'assurance et des subsides pour frais d'administration aux caisses de compensation. Le fonds spécial dont il est question ici ne pourrait pas davantage être administré par le conseil d'administration du fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants, car les fonctions de ce conseil sont précisées d'une manière aussi nette que limitative dans la loi fédérale du 20 décembre 1946.

L'article 2 du projet précise quels seraient les prélèvements faits annuellement sur le fonds. C'est ainsi qu'il serait alloué chaque année pendant les années 1948 à 1950 :

- 5 millions de francs aux cantons,
- 2 millions de francs à la fondation suisse pour la vieillesse,
- 750.000 francs à la fondation suisse pour la jeunesse.

Il n'a pas été possible de prendre aujourd'hui, pour une durée de plus de deux ou trois ans, une décision définitive en ce qui concerne les prélèvements qui devraient être opérés annuellement sur le fonds ; il est même impossible, pour les premières années, de déterminer exactement à l'avance les sommes qui seraient nécessaires. En effet, si nous considérons les personnes qui ont déjà accompli aujourd'hui leur 65<sup>e</sup> année, nous devons admettre que celles qui seront encore péniblement touchées, d'ici 20 ou 25 ans, par la sévérité de certaines dispositions légales, ne seront plus pratiquement que des exceptions. Si en revanche nous pensons aux veuves et aux épouses sans activité lucrative et relativement jeunes, dont le mari a dépassé aujourd'hui l'âge de 65 ans, nous devons constater qu'un certain nombre de situations pénibles résultant des dispositions transitoires de l'assurance-vieillesse et survivants pourront encore subsister pendant une période relativement longue.

C'est pourquoi le Conseil fédéral a été amené, dans le projet d'arrêté qui nous intéresse ici :

— à limiter à trois ans la durée de validité de cet arrêté dans l'idée que les expériences qui auront été faites jusque là permettront de prendre de nouvelles mesures pour une seconde période plus ou moins longue et

— à se réserver la possibilité d'augmenter les montants prévus pour les trois premières années, jusqu'à concurrence d'un montant annuel de 10 millions de francs pour autant que cela se révélerait nécessaire pour atteindre le but recherché.

Malgré l'impossibilité dans laquelle le Conseil fédéral s'est trouvé, comme nous l'avons vu, d'estimer, ne serait-ce que d'une manière approximative, les besoins réels auxquels il faudrait faire face, il a toutefois été nécessaire de se baser sur certaines données pour déterminer, de la manière que nous avons relevée plus haut, les prélèvements qui seront effectués

annuellement sur le fonds, de 1948 à 1950. Ces données ont été fournies par les expériences faites en 1947 par les fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse, soit encore dans le cadre du régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, expériences qui ont donné des indications quant au nombre des cas qui ont provoqué une intervention et à l'importance des sommes mises à disposition par la Confédération et qui ont été utilisées à cet effet. Mais il n'y a pas que les fondations qui aient servi jusqu'à maintenant des prestations complémentaires aux vieillards et aux survivants nécessiteux : plusieurs cantons l'ont également fait. Il n'a malheureusement pas été possible de déterminer le montant total des prestations accordées en 1947 par les cantons, soit sous forme d'aide à la vieillesse, soit sous forme d'assistance. Il est possible de se faire seulement une idée de l'importance de la somme nécessaire en relevant que les cantons de Zurich, Berne, Soleure, Bâle-Ville, Schaffhouse, St-Gall, Argovie, Thurgovie, Neuchâtel et Genève ont octroyé au cours de 1947 des prestations pour environ 19,5 millions de francs sous la forme d'aide à la vieillesse et aux survivants et que les fondations ont versé la même année 4 millions de francs aux vieillards et aux survivants nécessiteux. Mais il ne faut cependant pas perdre de vue que 10 cantons ont déjà décidé d'accorder, au moyen de leurs propres ressources, des prestations complémentaires aux rentes de l'assurance-vieillesse et survivants et que les rentes transitoires ont été augmentées depuis l'année dernière, de telle sorte qu'il n'est pas possible d'estimer avec précision les sommes qui seront nécessaires au cours des prochaines années sur la base de toutes les prestations versées en 1947 aux vieillards et aux survivants par les cantons et les fondations.

Sur la base de ces constatations, le montant des ressources qui sera prélevé sur le fonds en question de 1948 à 1950 a été fixé à 7,75 millions de francs par année et la possibilité a été réservée au Conseil fédéral d'élever en cas de nécessité ce montant jusqu'à 10 millions de francs par an.

Comment devaient être réparties annuellement, entre les cantons, les sommes disponibles ? Cette question, naturellement capitale, a été résolue à l'article 3, tandis que la répartition des subventions aux fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse font l'objet des articles 4 et 5.

Il convenait d'appliquer, pour les cantons comme pour les fondations, une clé de répartition qui ait les effets désirés et soit en même temps aussi simple et compréhensible que possible. Pour trouver une clé appropriée s'adaptant exactement au but que l'on s'est proposé, il aurait été nécessaire de connaître d'avance le montant des sommes dont chaque canton aura besoin. Or, cela ne sera possible que lorsqu'on disposera des expériences faites une fois en vigueur l'arrêté fédéral préconisé.

Pour établir une clé de répartition équitable, le département fédéral de l'économie publique est parti du nombre des personnes âgées de 65 ans et plus, de celui des veuves de moins de 65 ans et de celui des orphelins.

Mais cette clé purement démographique a dû être encore adaptée en tenant compte de la notion de besoin. Les observations faites dans le régime transitoire de l'assurance-vieillesse et survivants permettent de déterminer combien il y a de personnes nécessiteuses parmi celles qui sont âgées de plus de 65 ans et parmi les veuves et les orphelins. Nous savons par exemple quel est le pourcentage des personnes âgées de plus de 65 ans qui reçoivent dans chaque canton des rentes transitoires (cote cantonale de besoin). Pour adapter la clé ainsi établie aux conditions et aux besoins réels de chaque canton, il a été pris en considération d'une part le nombre des rentes de besoin, soit la cote cantonale de besoin, d'autre part la différence du coût de la vie entre les régions urbaines et les régions rurales. C'est ainsi qu'il a été prévu de répartir la moitié des subventions d'après le nombre des bénéficiaires des rentes fédérales durant les années 1947 et 1948 et l'autre moitié d'après la somme des rentes versées à ces bénéficiaires. Ce double mode de répartition favorise davantage que les autres clés les cantons ruraux et en particulier les cantons montagnards, ce qui est assez naturel car ce sont précisément ces cantons qui n'auront pas les moyens de prévoir une aide supplémentaire sur le plan cantonal. D'autre part, les observations faites dans le régime des allocations aux travailleurs agricoles ont montré clairement que la situation économique dans les régions rurales est plus pénible qu'on le croit communément.

Comme les cantons doivent verser des secours aussi bien aux personnes âgées qu'aux veuves et aux orphelins, la clé applicable aux subventions accordées aux cantons s'établit, comme nous venons de le voir, d'après le nombre et la somme de *toutes les rentes d'assurance-vieillesse*. En revanche la clé applicable aux subventions accordées à la fondation pour la vieillesse s'établit uniquement d'après les rentes de vieillesse et celles qui concernent la fondation pour la jeunesse uniquement d'après les rentes de survivants. Ces deux dernières clés sont conformes au principe selon lequel il appartient à la fondation pour la vieillesse de verser des prestations aux personnes âgées et à la fondation pour la jeunesse de verser des prestations aux survivants.

L'emploi des diverses sommes qui seront prélevées sur le fonds fait l'objet de l'article 6, 1<sup>er</sup> alinéa, du projet d'arrêté. Cette énumération comprend tous les cas particulièrement pénibles qui se sont révélés jusqu'ici et qu'il convient de prendre en considération dans le cadre des mesures préconisées. Il est évidemment impossible de prétendre que d'autres cas ne se présenteront pas encore plus tard et c'est la raison pour laquelle il convient d'accorder expressément au Conseil fédéral la possibilité de désigner d'autres personnes et catégories de personnes susceptibles de bénéficier des prestations prévues.

Il convient de prendre en tout premier lieu en considération les vieillards, les veuves et les orphelins nécessiteux de nationalité suisse qui n'ont aucun droit à une rente selon les dispositions de la loi fédérale sur l'assu-

rance-vieillesse et survivants. Il s'agit ici, avant tout, des épouses de plus de 65 ans dont le mari n'a pas encore atteint cet âge, des veuves sans enfants dont l'époux est décédé avant qu'elles aient accompli leur 40<sup>e</sup> année, ou avant qu'elles aient dépassé leur cinquième anniversaire de mariage, ainsi que des orphelins de mère qui ne remplissent pas les conditions nécessaires à l'obtention d'une rente d'orphelin simple. Il se pose ici une question de principe, à savoir s'il y a également lieu de servir des prestations aux personnes qui ne peuvent pas prétendre une rente de vieillesse parce qu'elles n'ont pas encore atteint l'âge prévu dans la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. La fondation pour la vieillesse a proposé d'introduire une disposition aux termes de laquelle il y aurait également lieu de servir des prestations uniques ou périodiques aux infirmes âgés de 60 à 65 ans. Aussi souhaitable que puisse paraître, dans ce sens, un élargissement du cercle des bénéficiaires, on ne doit cependant pas oublier qu'il ne peut s'agir dans l'arrêté fédéral qui nous intéresse ici, que d'un complément de l'assurance-vieillesse et survivants et non d'une sorte d'anticipation partielle de l'assurance-invalidité. Les ressources dont nous disposons ne permettraient nullement d'atteindre ce but.

Il n'est pas nécessaire d'exposer davantage ici les raisons pour lesquelles les ressources tirées du fonds de 140 millions doivent également être utilisées pour octroyer des prestations aux personnes qui bénéficient d'une rente de l'assurance, dont le modeste montant ne leur permet pas, compte tenu d'autres éléments du revenu et de la fortune, de subvenir à leur entretien.

L'inclusion, dans le cercle des bénéficiaires, des ressortissants étrangers domiciliés en Suisse soulève une importante question de principe. Le projet se borne à prendre en considération les étrangers qui doivent payer des cotisations au titre de l'assurance-vieillesse et survivants, mais ne peuvent faire valoir aucun droit à l'obtention d'une rente du fait qu'ils n'ont pas été astreints au versement de ces cotisations pendant la durée minimum de 10 ans et qu'il n'existe aucune convention internationale particulière. La fondation pour la vieillesse désirerait aller plus loin et comprendre également, au sein des bénéficiaires, les ressortissants étrangers nécessiteux, qui sont âgés de plus de 65 ans et ne doivent plus, par conséquent, payer des cotisations, pour autant qu'ils soient domiciliés en Suisse depuis 25 ans au moins ou qu'ils aient payé des cotisations dans les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain entre 1940 et 1945. Mais, s'il ne faut méconnaître en aucune façon la situation difficile d'un grand nombre de ces étrangers, on peut hésiter, pour des questions de principe, à les mettre au bénéfice de véritables prestations de secours. Le Conseil fédéral a déjà relevé, dans son message du 24 mai 1946 relatif à un projet de loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, que les ressortissants suisses domiciliés à l'étranger ne peuvent prétendre, d'une manière générale, des rentes sans avoir payé de cotisations.

Par ailleurs, le Conseil fédéral a tenu expressément à énoncer, dans un

alinéa particulier de l'article 6, le principe établissant que les montants des prestations doivent être, en règle générale, tels qu'ils puissent permettre aux intéressés de ne plus recourir aux prestations de l'assistance ; c'est là, en effet, le but essentiel de l'assurance-vieillesse et survivants, qui doit maintenant être atteint encore plus complètement, grâce aux 140 millions de francs supplémentaires qui ont été mis à disposition.

Aux termes de l'article 7 du projet d'arrêté, les cantons qui ont introduit par voie législative une aide à la vieillesse et aux survivants s'étendant à l'ensemble de la population et indépendante de l'assistance publique sont autorisés, sous certaines conditions, à affecter la subvention fédérale à la couverture financière de cette aide. Il paraissait opportun en effet que les cantons qui ont introduit une aide à la vieillesse et aux survivants puissent utiliser pour son financement le montant des subventions prélevées sur le fonds de 140 millions de francs. Jusqu'à maintenant les cantons de Zurich, Berne, Bâle-Ville, St-Gall, Thurgovie, Neuchâtel et Genève ont instauré une aide cantonale à la vieillesse et aux survivants. Une loi en la matière est actuellement en préparation dans les cantons de Soleure, de Schaffhouse et d'Argovie.

On ne peut naturellement envisager de consacrer à une aide cantonale à la vieillesse et aux survivants le montant de la subvention, que si cette aide tient effectivement compte des situations particulièrement pénibles auxquelles il doit précisément être remédié conformément au projet d'arrêté. Toutefois, aucune institution cantonale d'aide à la vieillesse et aux survivants existante ne comprend, sans aucune exception, tous les cas dont il est question dans ce projet. Ce serait toutefois aller trop loin que d'exiger, de la part de tous les cantons qui ont déjà introduit une aide à la vieillesse et aux survivants, qu'ils adaptent leur législation en la matière aux dispositions de l'arrêté fédéral préconisé. C'est la raison pour laquelle il a été prévu que les cantons dont l'aide légale à la vieillesse et aux survivants n'englobe pas toutes les personnes mentionnées dans le projet peuvent utiliser une part appropriée de la subvention au financement de cette aide. Une telle réglementation devra cependant être soumise à l'approbation du Conseil fédéral, afin que celui-ci puisse veiller à ce qu'une part suffisante de la subvention soit affectée au service des prestations accordées aux personnes qui ne bénéficient pas de l'aide cantonale.

Une autre condition doit être réalisée pour que la subvention puisse être affectée à la couverture financière d'une aide cantonale à la vieillesse et aux survivants : les conditions de l'obtention des prestations et l'organisation doivent être précisées dans des dispositions légales. C'est ainsi seulement qu'il sera possible d'apprécier l'efficacité de l'aide cantonale à la vieillesse et aux survivants en ce qui concerne les situations pénibles auxquelles nous nous intéressons ici. Il est, de plus, nécessaire que cette aide soit indépendante de l'assistance.

Enfin, la subvention provenant du fonds de 140 millions de francs ne

devra être affectée à la couverture financière de l'aide cantonale que si le canton, compte tenu de la participation éventuelle des communes, supporte lui-même cette charge pour un montant annuel au moins deux fois plus élevé que celui de la subvention. Il ne serait guère rationnel, notamment, de créer un appareil administratif spécialement destiné à régler l'emploi de la subvention accordée à un canton, à moins que celui-ci ne mette à disposition, le cas échéant avec l'aide des communes, des ressources importantes.

Tous les cantons ne sont pas en mesure de créer une aide à la vieillesse et aux survivants qui leur soit propre et ceux qui ont pu l'instituer doivent en outre pouvoir décider librement s'ils veulent affecter ou non la subvention à cette aide. Il a donc été nécessaire de prévoir des dispositions précises quant à l'utilisation des sommes disponibles dans les cantons qui n'utiliseront pas la subvention pour financer une aide cantonale à la vieillesse et aux survivants. On s'est borné à cet égard à prescrire aux cantons d'édicter des dispositions spéciales quant à l'octroi et au paiement des prestations et de les soumettre à l'approbation du Conseil fédéral. Cette procédure ne contraindrait pas les cantons à créer un nouvel appareil administratif car ils ont la faculté de confier aux caisses de compensation cantonales, aux fondations pour la vieillesse et pour la jeunesse ou aux organes d'une aide à la vieillesse et aux survivants déjà instituée, le soin d'examiner si les conditions nécessaires pour obtenir des prestations sont remplies et d'assurer le service de celles-ci. Il va sans dire que les cantons ne doivent pas seulement édicter les dispositions relatives à l'organisation mais aussi préciser les conditions d'obtention des prestations complémentaires et les montants de ces dernières.

En ce qui concerne la nature juridique des prestations, une importante question de principe s'est posée soit celle de savoir si l'octroi ou le refus des prestations préconisées pouvait être ou non l'objet d'une action en justice. Il a été répondu négativement à cette question dans l'article 10, 1<sup>er</sup> alinéa, du projet, vu que les situations particulièrement pénibles qui existent encore après l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants ne peuvent pas être améliorées au moyen d'une réglementation claire et précise mais seulement grâce à une aide qui tiendra compte de chaque cas particulier. Ces situations se présentent sous des aspects trop divers pour qu'il soit possible de les inclure dans des normes rigides, c'est-à-dire d'énumérer avec précision les conditions requises pour l'obtention d'une prestation. Or, si ces conditions ne peuvent pas être fixées dans des dispositions précises, il est également impossible de garantir aux intéressés un droit pouvant faire l'objet d'une action en justice.

# Assurance-vieillesse et survivants facultative

(Suite de l'extrait des directives de l'office fédéral des assurances sociales, du 8 juillet 1948, à l'intention des légations et consulats suisses\*)

## II

### Les cotisations des personnes assurées facultativement

#### A. La période pendant laquelle les cotisations doivent être versées.

1. *Début.* L'obligation de payer des cotisations commence en principe au moment de l'admission de l'intéressé au sein de l'assurance facultative. Les règles suivantes sont ici applicables :

- a. Les Suisses résidant à l'étranger qui sont nés en 1947 ou antérieurement et qui déclarent leur adhésion à l'assurance facultative jusqu'au 31 décembre 1948 au plus tard, doivent payer leurs cotisations à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1948. Dans tous ces cas, les cotisations sont dues alors pour l'année 1948 entière.
- b. Pour les Suisses résidant à l'étranger qui sont nés en 1918 ou postérieurement et qui font acte d'adhésion au plus tard jusqu'à la fin de l'année au cours de laquelle ils atteignent l'âge de 30 ans, l'obligation de payer les cotisations commence au premier jour du semestre de l'année civile suivant celui où la déclaration d'adhésion a été faite.
- c. Les Suisses résidant à l'étranger qui cessent d'être obligatoirement assurés et qui adhèrent à l'assurance facultative dans les 6 mois qui suivent le moment où les conditions de l'assujettissement à l'assurance obligatoire ne sont plus remplies, doivent verser leurs cotisations à partir du premier jour du mois suivant celui au cours duquel ils ont cessé d'être obligatoirement assurés.

2. *Fin de l'obligation de payer les cotisations.* L'obligation de payer des cotisations s'éteint, en principe, le dernier jour du semestre de l'année civile au cours duquel la personne assurée facultativement a atteint l'âge de 65 ans révolus. Il existe toutefois, à cette règle, une importante exception.

*Exception.* Si, passé le dernier jour du semestre de l'année civile au cours duquel il a atteint l'âge de 65 ans, l'intéressé continue à exercer une activité lucrative, il doit payer ses cotisations jusqu'au moment où il aura cessé son activité lucrative. Cette activité est considérée comme ayant pris

\*) Voir première partie de cet extrait dans la Revue d'août 1948, n° 8, page 289.

fin si l'intéressé ne reçoit plus, à ce titre, aucune rémunération (salaire, revenu provenant d'une activité indépendante). Lorsque le rapport d'assurance cesse (par exemple si l'intéressé revient s'établir en Suisse ou perd la nationalité suisse), les cotisations doivent être payées encore jusqu'à la fin du mois précédent celui au cours duquel le rapport d'assurance a pris fin.

## **B. Le montant des cotisations des personnes exerçant une activité lucrative.**

Les personnes assurées facultativement et qui exercent une activité lucrative doivent payer, en principe, des cotisations s'élevant au 4 pour cent du revenu de leur travail. Il y a toutefois exception à cette règle pour les personnes dont le revenu annuel s'élève à moins de 3.600 francs. Les cotisations des assurés de cette dernière catégorie sont fixées suivant le barème de l'article 21 du règlement d'exécution.

## **C. Le montant des cotisations des personnes n'exerçant aucune activité lucrative.**

1. Pour les personnes assurées facultativement, qui n'exercent aucune activité lucrative et qui sont entretenues ou assistées d'une manière durable au moyen de fonds publics ou par des tiers (en particulier par des parents), les cotisations s'élèvent à 1 franc par mois. Il en est de même pour les apprentis qui ne reçoivent pas de salaire en espèces, ainsi que pour les étudiants.

2. Les personnes qui n'exercent aucune activité lucrative et qui n'appartiennent pas aux catégories mentionnées sous chiffre 1 ci-dessus, paient des cotisations sur la base de leur fortune et de revenus qu'elles perçoivent sous forme de rentes, conformément à l'échelle de l'article 28 du règlement d'exécution.

## **D. Le calcul des cotisations.**

### **I. Période de calcul (OAF, art. 5).**

1. *Principe.* Les cotisations sont calculées :

- a. pour les assurés exerçant une activité lucrative, sur la base du revenu obtenu l'année précédente et provenant de toute activité dépendante ou indépendante. Les cotisations pour l'année 1948 doivent, dès lors, être déterminées sur la base du revenu total réalisé en 1947 ;
- b. pour les assurés n'exerçant pas d'activité lucrative, sur la base de leur fortune au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de cotisations ou du revenu acquis sous forme de rentes l'année précédente. Les cotisations des assurés doivent donc être fixées, pour l'année 1948, sur la base de l'état de la fortune au 1<sup>er</sup> janvier 1948 et du revenu acquis sous forme de rentes en 1947.

2. *Exceptions.* Aux termes de l'ordonnance du Conseil fédéral du 14 mai 1948, article 5, 1<sup>er</sup> alinéa, 2<sup>e</sup> phrase, si à la suite d'événements particuliers, on ne saurait exiger d'un assuré qu'il paie des cotisations sur la base du revenu de l'année précédente ou de la fortune au 1<sup>er</sup> janvier de l'année de cotisations, la représentation compétente est autorisée à prescrire, d'entente avec la caisse de compensation, que les cotisations seront calculées sur la base du revenu obtenu immédiatement avant le paiement des cotisations ou sur la base de l'état de la fortune au moment de ce paiement. Ce peut être le cas, si au cours de l'année de cotisations, une crise économique grave se produit ou, pour prendre un exemple plus particulier, si un assuré remet son entreprise, grâce à laquelle il avait réalisé l'année précédente un revenu élevé, pour prendre un emploi relativement peu rémunérateur. Il y aura lieu de décider dans chaque cas d'espèce s'il faut se baser, lorsque des situations semblables se présentent, sur une période d'un mois ou sur une période de plusieurs mois. Les représentations suisses à l'étranger présenteront à la caisse de compensation des propositions appropriées.

## II. Bases du calcul des cotisations.

1. *Déclaration relative au revenu et à la fortune* (OAF, art. 5, 2<sup>e</sup> al.). Les ressortissants suisses à l'étranger qui sont assurés facultativement doivent fournir aux représentations diplomatiques ou consulaires les indications nécessaires au calcul des cotisations. Ces représentations mettront à la disposition des assurés des formules spécialement conçues à cet effet, qui devront être dûment remplies par les intéressés. Un modèle de ces formules se trouve en appendice aux directives et un nombre suffisant d'exemplaires seront mis à la disposition des légations et consulats.

2. *Moyens de preuve.* Les Suisses à l'étranger assurés facultativement doivent fournir la preuve que les indications relevées sur la formule sont exactes. Les personnes de condition dépendante présenteront à cet effet, si cela leur est possible, une attestation de salaire délivrée par leur employeur. Vu la diversité des conditions dans chaque pays, les représentations suisses à l'étranger devront élaborer elles-mêmes les formules nécessaires à l'attestation dont il est question ici, d'entente avec la caisse de compensation. Les personnes de condition indépendante doivent, en règle générale, présenter leur compte de profits et pertes de l'année correspondante ou d'autres pièces justificatives appropriées.

## III. Cours de conversion pour le calcul des cotisations.

(OAF, art. 5, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> al.)

Sur la base des indications fournies par les assurés et des recherches complémentaires éventuelles entreprises par la représentation compétente, le revenu ou la fortune sont évalués dans la monnaie étrangère entrant en considération. Le revenu, ou la fortune, sont convertis ensuite en francs suisses, le cours déterminant étant, en règle générale, le cours officiel au 1<sup>er</sup> jan-

vier de l'année de cotisations. Si ce cours est différent de celui auquel la monnaie étrangère peut être transférée officiellement au 1<sup>er</sup> janvier, c'est le cours valable pour le transfert qui est déterminant. Si la conversion au cours du 1<sup>er</sup> janvier de l'année de cotisations devait se heurter à des difficultés (à la suite par exemple d'une instabilité considérable de la monnaie), les représentations à l'étranger peuvent, d'entente avec la caisse de compensation, effectuer la conversion à l'aide d'un autre cours.

Sur la base du montant converti en francs suisses, les cotisations sont calculées conformément aux dispositions en vigueur (LAVS, art. 6, 8 et 10).

## E. Paiement des cotisations.

### I. Période de paiement.

1. *Principe* (OAF, art. 6, 1<sup>er</sup> al.). Les personnes assurées facultativement doivent payer leurs cotisations chaque trimestre mais au plus tard à la fin du trimestre de l'année civile.

2. *Réglementation spéciale pour l'année 1948*. Les cotisations dues pour l'année 1948 seront échues au 31 décembre 1948. Les assurés qui, en septembre 1948, auront déjà été taxés devront toutefois payer au 30 septembre les cotisations afférentes à la demi-année. Les assurés qui seront dans l'impossibilité de payer jusqu'à fin décembre toutes les cotisations pour 1948 seront autorisés par les représentations à l'étranger à s'acquitter de leur dû par acomptes, et ceci jusque vers le milieu de 1949.

3. *Exceptions* (OAF, art. 7). Les Suisses de l'étranger qui ne sont en mesure de payer leurs cotisations ni en francs suisses, ni en monnaie étrangère susceptible d'être transférée (voir chiffre II ci-après) doivent payer les cotisations dont ils sont débiteurs depuis leur déclaration d'adhésion, aussitôt qu'ils ont la possibilité de payer en francs suisses ou en monnaie étrangère susceptible d'être transférée. Nous reviendrons plus bas, sous lettre F, sur les questions relatives à cette réglementation spéciale.

### II. Possibilités de paiement.

1. *Paiement aux représentations diplomatiques ou consulaires* (OAF, art. 6, 2<sup>e</sup> al.). Les personnes assurées facultativement qui n'utilisent pas la possibilité qui leur est offerte, sous chiffre 2 ci-dessous, de payer directement leurs cotisations à la caisse de compensation, doivent les verser à la représentation suisse compétente. Ils ont la faculté de le faire :

- a. *en francs suisses*. Si la possession et le transfert de francs suisses sont interdits dans un pays, les représentations suisses ne sont pas obligées, toutefois, d'accepter le paiement des cotisations dans notre monnaie.
- b. *en la monnaie du pays de domicile*. Cette possibilité ne peut être utilisée que si les cotisations payées ainsi en monnaies étrangères

peuvent être transférées en Suisse, soit librement, soit en vertu d'une convention en matière de paiements conclue entre la Suisse et le pays intéressé. Les noms des Etats où les cotisations payées en monnaie du pays de domicile pourront être transférées seront publiés périodiquement par la caisse de compensation, d'entente avec le département politique fédéral et l'administration fédérale des finances. Si les cotisations sont payées dans la monnaie du pays de domicile, elles doivent être converties au cours utilisé pour le trafic des paiements le jour du versement des cotisations.

- c. *dans la monnaie d'un autre pays étranger.* S'il n'existe aucune possibilité de transférer en Suisse les cotisations payées en monnaie du pays de domicile ou si l'on se heurte à d'autres difficultés sérieuses, les cotisations peuvent être acquittées dans la monnaie d'un troisième Etat, à la condition que ces cotisations puissent encore être transférées en Suisse. La caisse de compensation fera connaître périodiquement la liste des monnaies qui peuvent être utilisées pour le paiement des cotisations. Le cours de conversion déterminant est celui qui est valable le jour du paiement.

2. *Paiement effectué directement auprès de la caisse de compensation* (OAF, art. 6, 3<sup>e</sup> al.). Les Suisses résidant à l'étranger et assurés facultativement peuvent payer directement à la caisse de compensation les cotisations fixées par la décision y relative. Ce peut être possible au moyen d'avoirs en Suisse (parents, représentants autorisés, communes d'origine, etc.). Les Suisses à l'étranger devront être orientés, d'une manière appropriée, sur cette possibilité qui leur est donnée de s'acquitter de leurs cotisations. Si ces dernières sont payées directement à la caisse de compensation, celle-ci en informe la représentation diplomatique ou consulaire compétente.

### III. Conséquences du non-paiement des cotisations.

1. Si des Suisses à l'étranger assurés facultativement n'ont pas payé leurs cotisations dans les délais fixés, la légation ou le consulat leur adresse par écrit un rappel en leur accordant un délai approprié pour satisfaire après coup à leurs obligations. Si ce délai n'est pas utilisé, la représentation à l'étranger impartit à l'intéressé, si possible par lettre recommandée, un délai supplémentaire. Dans la seconde sommation, l'assuré est rendu attentif à l'article 19, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale du 20 décembre 1946, aux termes duquel le droit aux rentes s'éteint si les cotisations ne sont pas payées malgré des sommations réitérées et si le ressortissant suisse ne prouve pas que le paiement de ses cotisations a dû être interrompu pour des raisons dont il ne peut être rendu responsable.

2. Si une personne assurée facultativement ne paie pas ses cotisations dans le délai supplémentaire qui leur a été octroyé sans qu'il y ait empê-

chement pour cause de force majeure, ou si après la disparition de ces causes les cotisations restent impayées, la représentation à l'étranger en informe la caisse de compensation, qui avisera au nécessaire.

3. La procédure exposée ci-dessus ne concerne pas les Suisses à l'étranger qui ne paient pas de cotisations du fait qu'ils ne disposent d'aucun franc suisse et qu'ils n'ont pas la possibilité de payer en monnaie étrangère susceptible d'être transférée. C'est la procédure exposée sous lettre F ci-après, qui est applicable à l'égard des Suisses dont il est question ici.

## F. Echéance des cotisations dans certains cas particuliers.

Pour les Suisses de l'étranger qui ne sont pas en mesure de payer leurs cotisations du fait qu'ils n'ont à leur disposition aucune des possibilités mentionnées ci-dessus, sous la lettre E, chiffre II, la réglementation suivante, prévue à l'article 7 de l'ordonnance du 14 mai 1948, est applicable :

### I. Calcul des cotisations.

Pour les Suisses de l'étranger dont il est question ici, les cotisations sont aussi calculées annuellement selon les règles exposées plus haut, sous lettre D, de la même manière que pour toutes les autres personnes assurées facultativement. Il leur est aussi notifié une décision fixant le montant des cotisations et relevant expressément le fait que l'échéance des cotisations sera fixée ultérieurement par la représentation suisse compétente.

### II. Paiement des cotisations.

1. *Principe.* Les cotisations doivent être payées aussitôt qu'existe la possibilité de les transférer en Suisse, c'est-à-dire dès que ces cotisations évaluées en monnaie étrangère peuvent être transférées librement ou en vertu des accords de paiements conclus avec la Suisse. Les représentations à l'étranger seront informées dans tous les cas, par la caisse de compensation, du moment précis à partir duquel le transfert est possible, du premier terme d'échéance et du mode de paiement.

2. *Cas particuliers.* Si une personne assurée facultativement a droit à une rente avant que ses cotisations aient pu être payées en conformité du chiffre 1, les cotisations dues sont compensées au moyen des rentes auxquelles elle peut prétendre. Si, d'une part, le montant des cotisations dues est si élevé que la compensation entraînerait la suspension du paiement des rentes pour une longue période, et si, d'autre part, l'intéressé se trouve dans une situation économique précaire, la compensation peut s'effectuer par acomptes. C'est la caisse de compensation qui est compétente pour décider du mode de paiement dans des cas semblables, et les représentations suisses à l'étranger sont invitées à lui présenter, dans chaque cas d'espèce, des propositions appropriées.

(A suivre.)

## Qui doit payer les cotisations dues sur le revenu réalisé dans une entreprise?

L'article 20, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution du 31 octobre 1947 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, dispose : « Les cotisations perçues sur le revenu provenant d'une activité indépendante obtenu 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 pour le revenu considéré ou en l'absence d'obligation fiscale, par celle qui assume la responsabilité de l'exploitation ».

La pratique a révélé qu'il est dans de nombreux cas difficile de déterminer, sur la base de cette disposition légale, quelle est la personne tenue de payer des cotisations sur le revenu réalisé dans une entreprise. Ceci est particulièrement vrai pour les entreprises qui sont exploitées en commun par deux conjoints ou par l'épouse seule. La question de savoir si les membres de sociétés en nom collectif ou en commandite, ou encore d'autres collectivités de personnes ayant un but lucratif et ne possédant pas la personnalité juridique (avant tout les sociétés simples et les communautés héréditaires), doivent ou ne doivent pas acquitter des cotisations sur les montants qu'ils tirent de la société, donne également souvent lieu à des difficultés. Certes, l'article 17, lettre c, du règlement d'exécution dispose que la part du gain qui revient aux sociétaires travaillant dans de telles sociétés fait partie du revenu provenant d'une activité indépendante, dans la mesure où cette part dépasse l'intérêt de 4½ pour cent du montant du capital engagé par le sociétaire ; mais souvent, il est précisément difficile de décider si le sociétaire travaille ou non. Nous exposerons ci-dessous les principes dont il y a lieu de s'inspirer dans ces cas.

### A. La détermination de la personne exerçant une activité lucrative indépendante dans une entreprise

#### I. Dans les entreprises qui sont inscrites au registre du commerce.

Si une entreprise est inscrite au registre du commerce, le détenteur de l'entreprise (ou, dans les sociétés de personnes, le sociétaire) qui est inscrit au registre du commerce doit être considéré comme étant celui qui réalise le revenu provenant de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, et ceci même s'il n'est pas propriétaire de l'entreprise. En effet, il doit alors prendre toutes les dispositions importantes nécessaires à la conduite de l'entreprise et il endosse la responsabilité légale pour les affaires

sociales ; le revenu d'une activité lucrative réalisé dans son entreprise représente donc son revenu provenant de l'exercice d'une activité indépendante.

### *1. Dans les entreprises à raison de commerce individuelle.*

Si l'entreprise dans laquelle il convient de procéder à la taxation a une raison de commerce individuelle inscrite au registre du commerce, la détermination de la personne exerçant l'activité indépendante ne donne lieu à aucune difficulté. En règle générale, c'est le propriétaire de l'entreprise qui est le détenteur de l'exploitation inscrit au registre. Cependant, même dans les cas où le propriétaire de l'entreprise et le détenteur de l'exploitation inscrit au registre du commerce ne sont pas identiques, c'est sur l'inscription au registre qu'il faut se baser, qui entraîne la responsabilité légale pour l'entreprise et pour le revenu réalisé dans celle-ci. Si par exemple un pharmacien se retire de son commerce et si l'entreprise est dirigée, selon une inscription au registre du commerce, par le fils de celui-ci, c'est le nouveau détenteur du commerce qui doit payer les cotisations sur le revenu de l'activité lucrative réalisé, et cela même si le père reste propriétaire des installations de l'entreprise ainsi que de tous les accessoires et du stock de marchandises.

Cette réglementation est également valable dans les cas où une entreprise est inscrite au registre du commerce au nom de l'épouse, et cela même si cette inscription n'a lieu que parce que l'époux a été en faillite. Les cotisations dues au titre de l'assurance-vieillesse et survivants doivent être ici perçues auprès de l'épouse, même si l'époux dirige en fait l'entreprise. Pour le surplus, en cas d'existence d'une inscription au registre du commerce, il est sans importance de savoir qui possède la patente d'exploitation d'un établissement ou à qui l'autorisation éventuellement nécessaire à l'exercice de la profession a été accordée.

### *2. Dans les sociétés de personnes.*

Si l'entreprise dans laquelle il convient de déterminer la ou les personnes tenues de payer des cotisations est une société en nom collectif ou en commandite ou une autre collectivité de personnes ayant un but lucratif et ne possédant pas la personnalité juridique, les cotisations dues au titre de l'assurance-vieillesse et survivants ne doivent pas être perçues, aux termes de l'article 20, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution, auprès de la société elle-même, mais auprès des sociétaires travaillant dans l'entreprise.

A cet effet, il convient d'agir comme il suit dans les cas particuliers :

#### *a. Dans les sociétés en nom collectif.*

Il y a lieu de présumer ici que tous les sociétaires participent à l'obtention du revenu de l'activité lucrative, et ils doivent ainsi

payer des cotisations comme personnes exerçant une activité lucrative indépendante. Cette présomption ne peut être renversée par les sociétaires qui ont le droit de représenter la société. Si l'inscription au registre du commerce ne fait mention d'aucun sociétaire ayant le droit de représenter la société, tous les sociétaires ont ce droit de représentation et sont de ce fait tenus de payer des cotisations en qualité de personnes exerçant une activité indépendante. Les sociétaires qui, selon l'inscription portée au registre du commerce, n'ont pas le droit de représenter la société, ont en revanche la possibilité d'apporter la preuve qu'ils n'exercent aucune activité dans l'entreprise. Le cas échéant, ils ne doivent pas payer de cotisations sur le revenu qu'ils tirent de la société.

Si les sociétaires de la société en nom collectif sont des conjoints, l'obligation de payer des cotisations se règle de la même manière.

b. *Dans les sociétés en commandite.*

Dans les sociétés en commandite, les mêmes principes que ceux qui sont applicables aux sociétaires de sociétés en nom collectif font règle pour les associés indéfiniment responsables. Les salaires des commanditaires doivent en général, dans la mesure où ceux-ci travaillent dans l'entreprise, être considérés comme des éléments du salaire déterminant ; seule la part aux bénéficiaires qui dépasse le montant de l'intérêt à déduire a alors le caractère d'un revenu provenant de l'exercice d'une activité indépendante (voyez la circulaire n° 20, de l'office fédéral des assurances sociales, lettre C, chiffre I/2, lettre b). Cependant, si un commanditaire participe d'une manière importante à la direction de la société, il y a également lieu de le considérer comme exerçant une activité lucrative indépendante pour l'ensemble des montants qu'il en tire. S'il ne travaille pas du tout dans l'entreprise, son revenu a le caractère d'un produit du capital, et il ne doit pas payer de cotisations sur ce montant.

Cette réglementation est également valable dans le cas où les membres de la société en commandite sont des conjoints.

## II. Dans les entreprises qui ne sont pas inscrites au registre du commerce.

Il convient de procéder de la manière suivante pour déterminer qui exerce une activité lucrative indépendante dans les entreprises qui ne sont pas inscrites au registre du commerce.

1. *Dans les entreprises à raison de commerce individuelle.*

Dans les entreprises à raison de commerce individuelle, la détermination des personnes tenues de payer les cotisations sur le revenu tiré de l'entreprise ne donne en règle générale lieu à des difficultés que lorsque l'entreprise est dirigée par une épouse, ou en commun par un couple. Dans

de tels cas, il y a en principe lieu de présumer que le revenu est réalisé par l'époux. Cette présomption peut être renversée par l'apport de la preuve que l'épouse est propriétaire de l'entreprise selon le régime matrimonial.

La présomption selon laquelle le revenu tiré de l'entreprise est réalisé par l'époux n'est pas valable :

- a. *lorsque l'époux a fait faillite ou a fait l'objet d'une saisie infructueuse.* Dans ces circonstances, les époux sont en règle générale placés sous le régime légal ou judiciaire de la séparation des biens, et l'épouse répond avec sa propre fortune des obligations de l'entreprise. La position effective réelle de l'époux dans l'exploitation est alors sans importance. C'est ici la responsabilité en matière de procédure de poursuite pour dettes qui doit être déterminante, responsabilité qui seule est décisive en cas d'exécution forcée d'une prétention relative à des cotisations ;
- b. *en règle générale, lorsque l'épouse est détentrice de la patente d'exploitation ou, dans les professions dont l'exercice est soumis à une autorisation, détentrice de l'autorisation pour diriger l'entreprise.*

Dans ces cas, il y a lieu de présumer que c'est l'épouse qui réalise le revenu tiré de l'entreprise, et elle est tenue de payer des cotisations sur ce revenu.

Si l'épouse doit être considérée comme détentrice de l'entreprise et de ce fait, comme tenue de payer les cotisations sur le revenu réalisé dans cette entreprise, l'époux a la qualité de membre de la famille travaillant dans l'exploitation, dans la mesure où il exerce effectivement une activité dans cette exploitation.

## 2. Dans les sociétés simples.

Dans les sociétés simples, tous les sociétaires doivent être considérés comme travaillant dans la société et sont tenus de ce fait, dans la mesure où il s'agit de personnes physiques, de payer des cotisations en qualité de personnes exerçant une activité lucrative indépendante sur le revenu qu'ils réalisent dans la société. Cette solution est dictée par les rapports de droit qui existent dans la société simple. D'une part, les sociétaires sont propriétaires en main commune des valeurs qui appartiennent à la société, s'il n'est pas prévu expressément par contrat un rapport de co-propriété. Cette dernière situation est cependant rare, pour des raisons d'ordre pratique. Aucun des sociétaires ne peut disposer de cette propriété commune sans autorisation des autres, ou même d'une part de celle-ci. Si un sociétaire agit au nom de la société ou des autres sociétaires, l'engagement juridique qu'il a pris doit être soumis à l'approbation des autres sociétaires, lorsque celui qui agit n'a pas reçu pouvoir de conclure l'affaire.

Le travail du sociétaire a ainsi le caractère d'une activité lucrative indépendante. Il est vrai que les sociétaires peuvent remettre l'administration des affaires sociales à l'un d'entre eux, qui est alors présumé avoir

le droit de représenter la société ou tous les associés envers les tiers ; mais l'associé qui a été exclu de l'administration ne peut pas renoncer au droit de se renseigner personnellement sur la marche des affaires sociales, de consulter les livres de la société ainsi que d'examiner la situation de l'entreprise (CO, art. 541).

### *3. Dans les communautés héréditaires.*

Dans les communautés héréditaires, tous les co-héritiers majeurs sont en principe considérés comme exerçant une activité lucrative indépendante, car leur pouvoir de diriger les affaires de la communauté et leur responsabilité légale ont ici également le caractère d'une activité indépendante. La communauté héréditaire a la forme juridique de la propriété commune. Chaque acte de disposition nécessite, sous réserve de pouvoirs de représentation contractuels ou légaux (parents, tuteur), l'approbation unanime des héritiers. Ainsi, lorsqu'un co-héritier n'a pas la capacité d'agir, c'est son représentant légal qui doit le faire pour lui. La position des héritiers dans la communauté est de la sorte telle qu'il faut nettement en conclure à l'exercice d'une activité indépendante, et ceci même si un co-héritier ne travaille pas directement dans l'entreprise et ne vit pas en ménage commun avec les autres héritiers. Cette situation ressort également d'une manière particulière du fait qu'un débiteur ne peut se libérer valablement qu'en acquittant sa dette auprès de tous les héritiers, et encore de la circonstance que si la communauté héréditaire engage une poursuite, tous les héritiers doivent être mentionnés expressément par leur nom.

On devra cependant admettre une exception pour les co-héritiers qui sont dans l'impossibilité pratique de participer à la direction des affaires de la communauté (par exemple ensuite d'une absence prolongée à l'étranger). Dans de tels cas, il y a lieu de réserver l'apport de la preuve que le co-héritier est pratiquement dans l'impossibilité d'exercer toute activité en l'espèce.

Pour des raisons pratiques, les héritiers mineurs doivent être considérés comme des membres de la famille travaillant dans l'exploitation, où, s'ils ne travaillent pas dans celle-ci, comme des personnes sans activité lucrative.

## **B. La détermination de la personne exerçant une activité lucrative indépendante en cas d'existence d'un usufruit sur l'entreprise**

Si l'usufruitier d'une entreprise doit se voir imposer l'obligation de payer des cotisations sur le revenu de l'entreprise en tant que personne exerçant une activité indépendante, cela présuppose qu'il remplit les conditions posées sous lettre A ci-dessus ; c'est-à-dire qu'il fournit un travail indépendant dans l'entreprise.

Il n'y a lieu de présumer que tel n'est pas le cas que si le ou les propriétaires de l'entreprise dirigent celle-ci seuls et si l'usufruitier n'exerce absolument pas d'activité dans l'entreprise. Il en ira ainsi, par exemple, d'une veuve qui ne fait que tenir le ménage et ne collabore en aucune façon à l'exploitation de l'entreprise. Dans ce cas, les cotisations afférentes au revenu d'une activité lucrative indépendante réalisé dans l'entreprise doivent être acquittées par le ou les propriétaires.

Dans tous les autres cas, l'usufruitier doit être considéré comme exerçant une activité lucrative indépendante.

D'autre part, il pourrait être parfois choquant de percevoir les cotisations directement auprès de l'usufruitier. Ainsi, il peut arriver qu'une communauté héréditaire soit propriétaire d'une fabrique comprenant l'immeuble et le parc de machines. Les héritiers sont l'épouse et deux enfants majeurs. Or, il est concevable que l'épouse ait ici, par dispositions testamentaires, l'usufruit de la totalité de l'héritage (CCS, art. 473). Mais les fils sont propriétaires et dirigent l'entreprise, tandis que la veuve ne s'occupe en rien de l'exploitation. Dans ce cas, il y aura lieu de percevoir les cotisations auprès des propriétaires, car ce sont eux qui exercent une activité lucrative indépendante tandis que l'usufruitière possède en fait un revenu de capital.

## C. Particularité dans la détermination du revenu servant de base à la fixation des cotisations dans une entreprise

### I. Dans les entreprises à raison de commerce individuelle.

Dans les entreprises à raison de commerce individuelle, qu'elles soient ou qu'elles ne soient pas inscrites au registre du commerce, la détermination du revenu de l'activité lucrative servant de base à la fixation des cotisations ne peut donner lieu à des difficultés qu'en ce qui concerne la collaboration du conjoint du détenteur de l'entreprise.

En règle générale, il n'est pas payé de salaire au conjoint qui collabore à l'exploitation. Celui-ci bénéficie bien plutôt du rendement global de l'entreprise, en raison des liens étroits que crée la communauté du mariage.

Si l'époux est détenteur de l'entreprise et si son épouse travaille avec lui dans celle-ci, les administrations fiscales ne savent le plus souvent rien, selon la procédure actuelle, de cette activité de l'épouse. Il en va la plupart du temps ainsi essentiellement parce que le contribuable lui-même n'attribue que peu d'importance à une discrimination du revenu de l'épouse, du fait qu'il a l'obligation de payer des impôts sur le revenu total des deux conjoints, en raison du principe de la substitution fiscale. Il existe cependant une exception à cette règle : dans les cantons dont le droit fiscal prévoit un dégrèvement total ou partiel du salaire en espèces payé à l'épouse (tel est le cas dans le canton d'Argovie, par exemple, où ce

salaire est exonéré jusqu'à un montant de 500 francs), le contribuable a un grand intérêt à déclarer le revenu de son épouse. Mais même alors, on n'est pas en possession d'une déclaration à laquelle on puisse se fier absolument. Il est possible en effet que la déclaration fiscale indique un revenu pour l'épouse ; mais, en règle générale, le produit du capital n'est en revanche pas distingué du revenu de l'activité lucrative, de sorte qu'il est impossible de déterminer le revenu net de l'activité lucrative.

On n'est également qu'en possession d'éléments d'appréciation insuffisants lorsque l'entreprise est dirigée au nom et pour le compte de l'épouse. En effet, dans ce cas aussi, l'époux doit payer des impôts sur ce revenu, en raison de la substitution fiscale. En règle générale, le revenu de l'épouse est annoncé séparément dans la déclaration fiscale, mais les données relatives à la part du revenu de l'exploitation afférent éventuellement à l'époux fait régulièrement défaut.

Dans un certain nombre de cas, il est important pour l'épouse de distinguer la part du revenu total qui lui revient. Il en est ainsi lorsque :

- a. L'épouse est plus âgée que son mari ; elle a droit à une rente au moment où elle atteint sa 65<sup>e</sup> année et le montant de cette rente est alors calculé sur la base de ses propres cotisations.
- b. L'épouse devenue veuve acquiert le droit à l'obtention d'une rente de vieillesse ; dans ce cas, le montant de la rente est calculé selon les cotisations qu'elle a payées elle-même après la mort de son mari, si ce calcul lui est plus favorable.
- c. L'époux n'est pas assuré ou
- d. Le divorce est prononcé, auquel cas la rente est calculée d'après les propres cotisations de l'épouse.

Il appartient à une assurance sociale de tenir précisément compte de telles situations particulières. C'est pourquoi il convient d'attirer l'attention des détenteurs d'entreprises mariés sur le fait que d'éventuels paiements de salaires au conjoint peuvent être déduits du revenu réalisé dans l'exploitation par le détenteur de l'entreprise, et indiqués comme salaire déterminant de ce conjoint.

## II. Dans les sociétés en nom collectif ou en commandite.

Selon les prescriptions de l'impôt fédéral pour la défense nationale, les sociétés en nom collectif et les sociétés en commandite doivent remplir un questionnaire spécial qui fournit toutes indications au sujet des associés indéfiniment responsables et des commanditaires ainsi qu'au sujet de la part de chacun au revenu social.

En règle générale, ce questionnaire doit aussi être rempli quand les associés de la société en nom collectif ou en commandite sont des conjoints. Ainsi, les administrations fiscales devraient pouvoir indiquer sans difficulté aux caisses de compensation, malgré la substitution fiscale, le montant

de la participation de chacun au revenu social. Si, contre toute attente, ces questionnaires n'avaient pas été remplis, les conjoints doivent indiquer à la caisse de compensation les données nécessaires pour effectuer la répartition.

### III. Dans les sociétés simples et dans les communautés héréditaires.

La fixation des cotisations des membres des sociétés simples et des co-héritiers ne doit donner lieu à aucune difficulté, dans la mesure où ces personnes ont été taxées individuellement par les administrations fiscales. Si, dans l'un ou l'autre canton, les communautés héréditaires ont été taxées globalement, cette procédure n'est pas conforme aux dispositions légales et les administrations fiscales devraient opérer ultérieurement la répartition entre les différentes personnes aux fins de l'établissement de la communication aux caisses de compensation. S'il est en fait impossible à une administration fiscale de procéder de la sorte, il ne resterait à la caisse de compensation qu'à procéder elle-même à ladite répartition.

Le *principe* suivant est applicable pour fixer les cotisations dans les sociétés simples et les communautés héréditaires :

Les cotisations dues au titre de l'assurance-vieillesse et survivants doivent être perçues auprès des associés ou des co-héritiers d'après le montant de leur part respective au revenu total de l'activité lucrative, après déduction du revenu brut du 4 ½ pour cent du capital propre investi dans l'entreprise.

*En cas de doute* : Si la part exacte du revenu de l'activité lucrative afférent à chacun ne peut être déterminée, il convient d'opérer la répartition par têtes.

## Les contributions dues en vertu du régime des allocations pour perte de salaire et les gratifications payées en 1948

Aux termes de l'article 2 de l'ordonnance n° 61, du 24 décembre 1947, relative à la dissolution des caisses de compensation pour militaires et au transfert de leurs tâches aux caisses de l'assurance-vieillesse et survivants, les caisses de compensation pour militaires doivent percevoir toutes les contributions dues sur les salaires et traitements versés avant le 1<sup>er</sup> janvier 1948. La même réglementation est valable pour les contributions dues sur les salaires versés pour les périodes de paie expirant avant le 5 janvier 1948. En revanche, les contributions à acquitter sur les salaires et traitements payés après le 31 décembre 1947 ou le 4 janvier 1948 seront prélevés par les caisses de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants. En relation avec cette réglementation, il est possible de se demander quelle

procédure il convient d'adopter si une personne ayant déjà atteint, au 1<sup>er</sup> janvier 1948, l'âge de 65 ans — elle n'est par conséquent plus soumise à l'obligation de payer des cotisations au titre de l'assurance-vieillesse et survivants — reçoit, en 1948 et pour l'année précédente, encore des gratifications ou d'autres prestations soumises à contributions. Est-ce que ces dernières, qui sont dues au titre du régime des allocations pour perte de salaire, doivent être exigées pour les montants dont il est question ici ?

Il convient de relever à ce propos que ni l'arrêté du Conseil fédéral du 24 décembre 1947, concernant la dissolution des caisses de compensation pour militaires, ni l'ordonnance n° 61 y relative, n'ont changé quoi que ce soit à l'obligation de payer, pour la période précédant le 1<sup>er</sup> janvier 1948, des cotisations selon les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain. La compétence en matière de perception de contributions a été seulement limitée et les tâches ont été réparties entre les caisses pour militaires et celles de l'assurance-vieillesse et survivants. Par la même occasion, il a été décidé que les contributions, dues au titre du régime des allocations pour perte de salaire sur les traitements payés jusqu'à fin décembre 1947 ou jusqu'au 4 janvier 1948, devaient être versées au fonds de ce régime tandis que les autres iraient au fonds de l'assurance-vieillesse et survivants. Cette dernière catégorie de contributions doivent être aussi inscrites aux comptes individuels de cotisations des assurés. Si le bénéficiaire d'une gratification n'est pas soumis à l'obligation de payer des cotisations au titre de l'assurance-vieillesse et survivants parce qu'il a déjà dépassé l'âge de 65 ans, ses obligations à l'égard du régime des allocations pour perte de salaire n'ont pas cessé pour autant. Il va sans dire que les contributions alors payées ne sont pas versées au fonds de l'assurance-vieillesse et survivants mais à celui des allocations pour perte de salaire. Cette réglementation correspond d'ailleurs à la pratique adoptée après l'introduction du régime des allocations pour perte de salaire et selon laquelle les gratifications dues pour 1939, mais payées en 1940, n'ont pas été soumises à cotisations. En 1941, les gratifications de l'année précédente n'ont été prises en considération que pour les 11/12 de leur montant vu que l'obligation de payer des contributions au titre du régime des allocations pour perte de salaire n'a été introduite qu'au 1<sup>er</sup> février 1940.

## Les agences des caisses de compensation professionnelles

Les problèmes soulevés par la création des agences des caisses de compensation professionnelles, prévue à l'article 65, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, sont en étroite relation avec ceux que pose la création de ces caisses elles-mêmes et dont il a déjà été question dans un article paru dans le numéro de juin 1948 de la Revue (p. 206 et suiv.). Aux termes de la disposition légale précitée, les caisses de compensa-

tion professionnelles peuvent créer des agences dans certaines régions linguistiques ou dans les cantons où se trouve un nombre important d'employeurs ou de personnes exerçant une activité lucrative indépendante, qui leur sont affiliés. Une agence *doit être créée* si, dans une région linguistique ou dans un canton, un nombre important d'employeurs ou de personnes exerçant une activité lucrative indépendante, qui leur sont affiliés, le demandent. Ce qu'il convient d'entendre par l'expression « nombre important » est évidemment une question d'appréciation. Cette notion quantitative pourra être appréciée dans chaque cas particulier, en tenant compte du nombre total de personnes affiliées auprès d'une caisse de compensation professionnelle. Si, malgré la demande d'un nombre important de personnes intéressées, une caisse de compensation ne crée pas d'agence, l'article 114, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution prévoit que l'office fédéral des assurances sociales peut ordonner, sur requête des intéressés, la création d'une agence. Aucun emploi n'a été fait, jusqu'à maintenant, de cette disposition. Quant aux agences, elles doivent être créées, selon les termes mêmes de la loi (art. 65, LAVS), par la *caisse de compensation*, soit par le comité de la caisse.

La création d'agences *pour chacune des professions représentées*, au sein d'une caisse de compensation n'est pas autorisée (art. 114, 3<sup>e</sup> al., RE). Une caisse de compensation qui comprend des employeurs ou des personnes de condition indépendante appartenant à plusieurs associations professionnelles ou fondatrices, ne peut donc pas créer une agence pour les personnes d'un certain groupe professionnel ; de plus, une agence doit comprendre tous les employeurs et les personnes de condition indépendante d'une certaine région, quelle que soit l'association à laquelle ils appartiennent. Cette réglementation s'explique par le fait que l'article 53, lettre a, de la loi du 20 décembre 1946, aux termes duquel les caisses de compensation doivent comprendre au moins 2000 employeurs ou personnes de condition indépendante, ou encaisser des cotisations s'élevant au moins à 400 000 francs par an, serait rendu illusoire si aucune disposition n'interdisait la création d'« agences autonomes » qui auraient pour conséquence d'augmenter le nombre des caisses de compensation et d'alourdir l'appareil administratif dans une mesure aussi irrationnelle qu'inopportune.

En relation avec ce qui précède se pose également la question de savoir si les caisses de compensation de certaines entreprises, qui ont leur siège dans le secteur d'une agence, peuvent autoriser le décompte direct avec le siège principal. Ce problème n'est pas résolu d'une manière expresse ni dans la loi, ni dans le règlement d'exécution. Une telle exception, toutefois, n'a pas été désirée par le législateur ; c'est ce qui ressort de l'article 65, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi, qui utilise précisément des expressions comme « région linguistique » ou « canton », ainsi que de l'interdiction de créer des agences pour chacune des professions représentées. Il résulte de la première des deux dispositions qui précèdent que chaque agence doit former une bran-

che administrative de la caisse professionnelle et se limiter au domaine linguistique ou au canton. De même que dans d'autres domaines juridiques le domicile est important pour déterminer le for, il doit être ici aussi pris en considération. Enfin, si l'on avait autorisé l'affiliation d'une entreprise à la caisse de compensation de son choix (au lieu d'une agence) il en serait résulté finalement une situation semblable à celle qui aurait été créée par des agences spécialisées pour un groupe professionnel déterminé.

Aux termes de l'article 57, 2<sup>e</sup> alinéa, lettre e, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, des dispositions concernant la création d'agences, leurs tâches et leurs attributions, doivent être contenues dans le *règlement de la caisse*. La plupart des règlements contiennent une disposition générale, selon laquelle le comité de la caisse est compétent pour créer des agences. Si une agence est alors créée ultérieurement, sans que le règlement ait été modifié, cette agence doit sans autre se voir attribuer dans tous les cas les attributions minimums (art. 116, 1<sup>er</sup> al., lettres a à d, RE). Selon l'article 116, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution, les agences de caisses de compensation professionnelles doivent se charger en tout cas des obligations suivantes : donner des renseignements, recevoir et transmettre la correspondance, délivrer les formules et les prescriptions en la matière, ainsi que collaborer au règlement des comptes. D'autres obligations peuvent leur être accordées par le règlement de la caisse, soit par exemple la tenue des comptes individuels des cotisations et de la comptabilité. Si ce n'est pas le cas, une modification du règlement est alors nécessaire pour augmenter les tâches des agences.

Si la compétence de prendre des *décisions pour une caisse* est accordée à une agence, la caisse de compensation peut demander la remise d'une copie de cette décision qu'elle peut vérifier et, le cas échéant, rectifier (art. 116, 3<sup>e</sup> al., RE). Ainsi, une application uniforme de la loi est garantie pour tous les assurés de cette caisse ; de plus, les erreurs éventuelles qui peuvent échapper plus facilement à l'agent communal qui s'occupe de l'assurance accessoirement, qu'au gérant d'une caisse, pourront être aussi corrigées.

Des prescriptions spéciales ont été édictées pour la *revision* des agences. Ainsi l'article 68, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, prévoit que les agences doivent être revisées périodiquement tandis que l'article 161 du règlement d'exécution précise la fréquence de ces revisions. Elles dépendent des attributions qui ont été accordées. Il est admis généralement que l'office de revision qui opère pour le siège principal doit également reviser les agences. En effet, si un office de revision ne contrôle qu'une caisse de compensation professionnelle et pas ses agences, il ne pourra pas se rendre compte des conséquences pratiques qu'ont eues les instructions et les prescriptions que le siège principal a transmises par l'intermédiaire de ses agences. Ces dernières peuvent fort bien appliquer les dispositions légales différemment de la caisse, ce qui entraîne un fâcheux

manque d'unité. De même, l'office de revision qui ne s'intéresse qu'aux agences ne peut guère apprécier le travail et les lignes directrices de l'activité du siège principal. Par ailleurs, si les agences d'une caisse de compensation devaient être contrôlées par des organes de revision différents, il en résulterait une absence complète de revision sérieuse et concluante.

Jusqu'à aujourd'hui, *une trentaine d'agences ont été créées par dix caisses de compensation professionnelles*. L'étendue du champ d'activité de ces agences est très variable. En plus des attributions minimums dont il est question à l'article 116, 1<sup>er</sup> alinéa, lettres a à d, du règlement d'exécution, il convient d'ajouter encore la tenue des comptes individuels des cotisations, de la comptabilité et, dans certains cas, le paiement des rentes transitoires et des indemnités pour perte de revenu ainsi que l'autorisation de prendre des décisions de caisse. En ce qui concerne la direction de ces agences, il convient de relever qu'un cinquième à peu près d'entre elles sont administrées par des personnes occupées principalement à cette tâche.

La possibilité mentionnée à l'article 114, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution, de créer une *agence commune à plusieurs caisses de compensation professionnelles*, n'a pas été utilisée jusqu'à maintenant. La gérance commune d'une caisse professionnelle et de l'agence d'une autre caisse n'a pas été prévue ni dans la loi ni dans le règlement d'exécution. Comme la direction commune de deux agences est déjà une *exception*, il convient de l'interpréter restrictivement et de ne pas admettre la gérance d'une caisse conjointement avec celle d'une agence. Une telle réglementation serait une source de complications et de dangers pour l'application correcte de l'assurance-vieillesse et survivants. Il suffit de songer aux difficultés personnelles et pratiques qui en résulteraient ; de sérieux inconvénients pourraient naître ainsi de l'union personnelle de l'agence d'une caisse de compensation avec une autre caisse, du fait que l'agence est un organe de la caisse de compensation et que le directeur de l'agence dépend entièrement du gérant de la caisse correspondante. Il est fort probable que des difficultés surgiraient si un gérant de caisse devait être soumis à un autre gérant de caisse ; il s'en suivrait un certain dommage pour l'assurance-vieillesse et survivants et une complication considérable dans son application. Dans le domaine des responsabilités, en particulier, de grandes difficultés naîtraient également de la direction d'une agence par une autre caisse de compensation.

Le problème de la *responsabilité* des agences, au sens de l'article 70, de la loi du 20 décembre 1946, ne se pose pas, car ce sont des organes de la caisse de compensation, de sorte que les associations fondatrices des caisses répondent également des dommages qui peuvent être causés par les fonctionnaires d'une agence.

# Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants

## Cotisations

### La notion du délai de résiliation légal au sens de l'article 7, lettre m, du règlement d'exécution.

L'article 7, lettre m, du règlement d'exécution, prévoit que le « salaire déterminant pour le calcul des cotisations comprend... les prestations accordées par les employeurs pour compenser les pertes de salaire par suite d'accident ou de maladie dans la mesure où elles se rapportent à une période antérieure à l'expiration du délai de résiliation légal ou contractuel si ce dernier est plus court ».

Par *délai de résiliation légal*, il convient d'entendre ici le délai valable dans chaque cas particulier, si aucun autre n'a été prescrit par les parties ou par un contrat collectif de travail. Les délais de résiliation légaux ne sont donc pas seulement ceux du droit des obligations mais aussi ceux qui ont été prescrits par d'autres arrêtés fédéraux ou cantonaux et ayant un caractère de droit privé ou public ; ce sera, par exemple, le cas des délais dont il est question dans la loi fédérale sur le travail dans les fabriques, dans celle qui fixe les conditions d'engagement des voyageurs de commerce, ainsi que dans les ordonnances de la Confédération et des cantons relatives au statut de leurs fonctionnaires. A cette dernière catégorie appartiennent également les délais de résiliation qui ont été fixés par des contrats de travail normaux.

### Honoraires pour conférences.

Les personnes qui tiennent des conférences sur un sujet déterminé dans des écoles ou des cours régulièrement organisés, sans appartenir au corps enseignant de ces institutions, exercent ainsi *une activité lucrative indépendante*. Il en va de même des conférenciers qui sont invités par des associations ou des organisations culturelles.

*Exemple* : Le fonctionnaire qui fait un exposé dans une école professionnelle complémentaire sur un sujet de son ressort (par exemple droit fiscal) ; le professeur agronome qui est chargé par une société agricole de développer un sujet tel que l'ensilage des fourrages ; les médecins qui participent aux cours d'instruction des samaritains ; les savants, les économistes ou les politiciens qui tiennent des conférences sur l'invitation d'une institution culturelle ou d'une organisation professionnelle.

## Restitution de cotisations indûment payées.

Pour restituer des cotisations qui ont été indûment payées au moyen de timbres, il convient de procéder de la manière suivante :

1. On remboursera à l'assuré, contre quittance, la moitié de la valeur des timbres.

2. La restitution des *cotisations d'employeur* ne doit être effectuée que si elle est expressément exigée. La caisse de compensation n'est pas obligée d'aviser les divers employeurs intéressés. Si la restitution est demandée, les cotisations d'employeur doivent être remboursées contre quittance. Le carnet de timbres doit être conservé.

3. Les caisses de compensation doivent *comptabiliser* des remboursements de ce genre *de la même manière qu'elles comptabilisent les cotisations rendues aux étudiants exerçant une activité lucrative* (voir complément à la circulaire n° 26, II/3).

## Petites informations

### Instructions relatives aux rentes.

L'office fédéral des assurances sociales prépare actuellement des directives complètes au sujet des rentes, directives dans lesquelles seront examinées toutes les questions que soulèvent le droit à la rente, le calcul des rentes ordinaires et transitoires, la réduction des rentes et la restitution des prestations indûment touchées. Les tables nécessaires au calcul des rentes ordinaires complètes et partielles seront annexées à ces instructions. L'office précité espère être en mesure de publier ces directives à la fin de novembre 1948.

### Index alphabétique des circulaires.

L'office fédéral des assurances sociales a mis au point un index alphabétique des instructions relatives à l'assurance-vieillesse et survivants et contenues dans les circulaires n°s 1 à 34 ainsi que dans la Revue. Ce répertoire alphabétique pourra être acheté, dans le courant du mois d'octobre, au secrétariat de la section assurance-vieillesse et survivants.

### Cours d'instruction pour les organes de revision et de contrôle de l'assurance-vieillesse et survivants.\*)

Les 2 et 3 septembre 1948 a eu lieu à Berne le deuxième cours d'instruction organisé par l'office fédéral des assurances sociales à l'intention des organes de revision et de contrôle de l'assurance-vieillesse et survivants; ce cours a été fréquenté par plus de 60 reviseurs de la Suisse allemande. Les 15 et 16 septembre a eu lieu à Montreux le premier cours pour les reviseurs de la Suisse romande auquel participèrent environ 50 personnes.

\*) cf. Revue 1948, p. 273.

# Décisions des autorités de recours

## Rentes transitoires

### I. Droit à la rente d'orphelin.

Le droit à une rente d'orphelin double ne prend naissance que lorsque les deux parents sont décédés (art. 25 et 26, LAVS).

*Il diritto alla rendita completa per orfani è dato solo quando ambo i genitori sono morti (art. 25 e 26, LAVS).*

René F., âgé de 15 ans, est fils de parents divorcés et orphelin de père depuis le 11 août 1937. Le divorce a été prononcé aux torts exclusifs de Madame F., et celle-ci s'est probablement remariée à l'étranger. Le tuteur estime que son pupille, dont la mère avait abandonné le domicile conjugal et s'était désintéressée de lui, s'est vu privé de tout soutien par suite du décès de son père. Il lui paraîtrait logique que cet orphelin puisse bénéficier d'une rente d'orphelin double.

Les dispositions de l'article 25 de la loi sont nettes lorsqu'elles prévoient qu'ont droit à une rente d'orphelin simple les enfants dont le père par le sang est décédé. Pour avoir droit à une rente d'orphelin double, aux termes de l'article 26, la loi exige que les deux parents soient décédés. La loi ne fait aucune exception si le survivant était divorcé et n'avait aucune obligation d'entretien imposée par jugement. L'explication de cette réglementation doit être recherchée dans le fait que la mère survivante reste tenue de fournir des *aliments* à son enfant, quand bien même le jugement de divorce, intervenu avant le décès de son mari, ne l'obligeait pas à participer à l'entretien de son enfant. Cette dette alimentaire est prescrite par l'article 328, CCS. Il est vrai que la mère a, dans le cas particulier, une résidence inconnue, mais rien n'empêche le tuteur de porter contre la mère une plainte pénale en violation d'une obligation d'entretien et, le Parquet s'en saisissant, ce dernier fera les recherches nécessaires pour retrouver la mère et l'obliger à exécuter les obligations que la loi lui impose. En présence des dispositions impératives de la loi en ses articles 25 et 26, il n'est donc pas possible d'accorder en l'espèce une rente d'orphelin double.

(Commission de recours du canton de Neuchâtel, en la cause Fatton, du 9 juillet 1948.)

### II. Revenu pris en considération.

Le revenu provenant de la sous-location de chambres et de la pension doit être pris en considération conformément à l'article 56, lettre a, RE. Son montant net peut être calculé au moyen des taux forfaitaires utilisés par les administrations fiscales.

*Il reddito netto proveniente da sublocazione di camere e dall'esercizio di una pensione va computato e può essere stabilito, secondo l'articolo 56, lettera a, OE, in base agli importi complessivi applicati dalle autorità fiscali.*

(Commission de recours du canton de Genève, en la cause Filipini, du 28 juin 1948.)\*

\*) Cf. Revue 1947, p. 453 (N) et Revue 1948, p. 21 (Jeanbourquin).

### III. Fortune prise en considération.

**Font partie de la fortune prise en considération toutes les choses et tous les droits afférents à une personne d'après le droit civil. En conséquence, des créances non dénonçables doivent être prises en considération comme fortune mobilière (art. 61, 1<sup>er</sup> al., RE).**

*Tutti i beni e i diritti spettanti ad una persona in virtù del Codice civile come pure i crediti non redimibili costituiscono sostanza computabile. Articolo 61, primo capoverso, OE. Per conseguenza i crediti non denunciabili vanno computati come sostanza mobile.*

(Commission de recours du canton de Zurich, en la cause Schoch, du 21 juin 1948.)\*\*)

### IV. Restitution de rentes.

**La personne prétendant une rente, qui ne désigne pas une créance résultant d'une vente comme telle mais bien comme usufruit, ne saurait être de bonne foi (art. 47, 1<sup>er</sup> al., LAVS).**

*Il richiedente di una rendita che dichiara un credito quale capitale su cui è costituito un usufrutto non è in buona fede (art. 47, 1<sup>o</sup> capoverso, LAVS).*

F., né en 1870, a requis le versement d'une rente de vieillesse pour couple. Il a indiqué comme revenu : usufruit et droit d'habitation, 912 francs ; droits de bourgeoisie, 300 francs ; soit au total 1212 francs. Sous la rubrique « Fortune », un montant de 22 868 francs avait été biffé, avec la remarque « usufruit d'un domaine agricole cédé à mon fils ». La caisse de compensation décida l'octroi d'une rente de vieillesse pour couple entière. Plus tard, la caisse examina de nouveau le cas et constata que le montant de 22 868 fr. représentait le solde d'une créance résultant de la vente du domaine par le père au fils. La somme de 912 francs en constituait l'intérêt annuel (contrat de vente entre le père et le fils, du 10 décembre 1929). En considérant ce solde en tant que fortune, la limite légale de revenu était largement dépassée et la caisse exigea le remboursement d'une somme de 1833 francs. F. fit alors une demande de remise de ce montant et la caisse refusa en contestant la bonne foi de l'intéressé. La commission de recours, saisie à son tour de l'affaire, confirma la décision de la caisse. F. interjeta appel auprès du Tribunal fédéral des assurances.

Ce dernier a rejeté l'appel pour les motifs suivants :

Dans sa requête tendant à l'obtention d'une rente, F. s'est délibérément écarté des faits en désignant par usufruit le montant de 912 francs, qui représentait l'intérêt d'un prêt (le capital provenant d'un usufruit n'est considéré comme fortune ni pour le nu-proprétaire ni pour l'usufruitier). Certes, il fait valoir qu'il s'est considéré comme un simple usufruitier du capital de 22 868 francs, car pratiquement, il ne pouvait attendre un remboursement. En effet, si le fils avait dû emprunter de l'argent en donnant son domaine en garantie, la rentabilité de celui-ci aurait été compromise. Il se peut que le fils, en payant non seulement l'intérêt du capital, mais en accordant à son père également un logement gratuit et peut-être d'autres prestations en nature, compte que le père n'exigera pas ce capital pendant

\*\* Cf. Revue 1947, p. 521 (Testuz).

une période illimitée. Pour ce dernier, cette situation correspond économiquement à un simple usufruit du capital. Toutefois, l'appelant devait savoir qu'il restait *créancier*. La conscience de cette situation aurait dû lui interdire de taire sa position de créancier pour ne parler que d'usufruit. C'est pourquoi on ne saurait reconnaître sa bonne foi.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause Frösch, du 23 juillet 1948.)

## V. Contentieux.

**Une personne sous tutelle n'est pas fondée à former personnellement recours. Ce droit appartient à son tuteur (art. 19 et 367, CCS).**

*Una persona sottoposta a tutela non ha la capacità processuale. Soltanto il suo tutore può stare in giudizio (art. 19 e 367, CCS).*

Par décision du 15 décembre 1947, la caisse de compensation a accordé à Madame G., personne sous tutelle, qui habitait alors une région urbaine, une rente de veuve de 600 francs (art. 43, LAVS). En janvier 1948, Madame G. a déménagé en zone mi-urbaine et la caisse a réduit la rente à 480 francs dès le mois de février. Madame G. a formé en temps utile recours contre cette réduction.

L'autorité de première instance a déclaré le recours irrecevable, ceci pour les motifs suivants :

Madame G. étant sous tutelle, il s'agit de savoir si elle peut elle-même former recours. A cette question, il faut répondre par la négative. En effet, même si l'on admet qu'elle possède sa capacité de discernement, l'intéressée ne peut exercer d'elle-même que des droits strictement personnels (art. 19, 2<sup>e</sup> al., CCS). Or, dans le cas particulier, ce n'est pas un droit de cette catégorie qui est litigieux mais bien une prétention d'ordre pécuniaire que peut faire valoir le *tuteur* (cf. Egger, commentaire, 2<sup>e</sup> édition, ad art. 19, CCS, note 8). Par conséquent, il n'y a pas lieu d'entrer en matière au sujet du recours introduit personnellement par Madame G. Le fait que la rente a été versée jusqu'ici directement entre ses mains est sans pertinence, car le tuteur avait autorisé la caisse par écrit à utiliser ce système. D'autre part, les décisions de rente ont été envoyées au tuteur lui-même, si bien qu'il pouvait sauvegarder les intérêts de la personne interdite.

(Commission de recours du canton d'Argovie, en la cause Geissberger, du 3 juillet 1948.)

## Errata

N<sup>o</sup> 8 — août 1948.

Page 310 : « IV. Paiement de la rente », il faut reformer l'ordre des lignes 4 et 17, qui ont été inversées :

« *tance publique ou privée, l'article 76, 1<sup>er</sup> alinéa, RE, n'est pas applicable. Le* » devient ligne 17, alors que :

« *tance publique ou privée — condition objective. En l'espèce, la caisse invoque* » devient ligne 4.

# Régime des allocations pour perte de salaire

## Jugement pénal\*)

L'employeur qui déduit du salaire de son employé ou ouvrier les contributions dues en vertu des dispositions du régime des allocations pour perte de salaire, mais ne les verse toutefois pas à la caisse de compensation, se rend coupable d'une infraction au sens de l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa, OES.\*\*)

*Chi deduce i contributi del 2% dovuti in conformità dell'ordinamento delle indennità per perdita di salario dalle retribuzioni dei suoi impiegati ed operai ma non li versa alla cassa di compensazione, si rende colpevole di frode (art. 18, terzo capoverso, OES).*

Les prévenus ont fondé, selon un extrait du registre du commerce, une société par actions. L'entreprise a été créée en avril 1946 et soumise, conformément à la réglementation en vigueur, au régime des allocations pour perte de gain. La caisse de compensation n'a cependant reçu qu'une seule fois un décompte de cette entreprise. Selon les motifs de la plainte, toutes les démarches possibles ont été entreprises pour encaisser les cotisations dues. Avant que la caisse de compensation ait pu continuer sa poursuite, la société en question a été acculée à la faillite. Aucun des créanciers n'a pu récupérer les sommes qui lui étaient dues. La caisse de compensation pour militaires a relevé que, sur un montant total de 1594 fr. 75 dû à titre de cotisations, 672 fr. 75 représentaient des contributions de salariés qui n'ont pas été versées à la caisse. Or, aux termes de l'article 18, OES, est punissable celui qui, en sa qualité d'employeur, aura déduit du salaire de son employé les contributions qui sont à la charge de ce dernier, mais ne les aura pas versées à la caisse.

La procédure d'instruction a prouvé le bien-fondé de la plainte. Les prévenus ont reconnu qu'ils n'avaient pas payé à la caisse de compensation pour militaires les cotisations d'ouvriers ou d'employés dues par l'entreprise ainsi que les contributions d'employeurs et leur part aux frais d'administration. Les prévenus contestent toutefois avoir retenu ou détourné ces montants. L'argent a tout simplement fait défaut. La plainte n'a cependant pas été déposée pour détournement de cotisations encaissées, mais au contraire pour le seul fait que des cotisations d'employés déduites du salaire n'ont pas été versées à la caisse. Les contributions de 2 pour cent dues par les employés ou ouvriers sur leur salaire ont été déduites de ce dernier au moment du calcul et du paiement de la rémunération et auraient dû être versées à la caisse chaque fois dans les délais réglementaires, ou du moins après sommation. Comme ces paiements n'ont pas été effectués, le fait de n'avoir pas rempli cette obligation est considéré comme une infraction.

\*) Note de la rédaction. Ce jugement pénal conserve toute sa valeur pour l'assurance-vieillesse et survivants, bien qu'il se rapporte aux régimes des allocations pour perte de salaire et de gain.

\*\*) Ordonnance d'exécution de l'arrêté du Conseil fédéral réglant provisoirement le paiement d'allocations pour perte de salaire aux travailleurs en service militaire actif, du 4 janvier 1940.

C'est avant tout le président du conseil d'administration, directeur de la société, qui est responsable de l'infraction commise, en tant que principale personnalité de la société par actions. Le président du conseil d'administration a déclaré qu'il avait simplement effectué les encaissements et les paies seulement jusqu'au mois de juin 1946. Il est ensuite parti, avec un membre du conseil d'administration, dans les services extérieurs de l'entreprise alors qu'un troisième membre du conseil a dirigé la fabrication et qu'une fiduciaire aurait dû s'occuper de la comptabilité et des salaires. Le dossier ne contient aucune indication qui permette d'engager une procédure pénale contre le propriétaire du bureau fiduciaire. La responsabilité pénale pour les cotisations de salariés non payées incombe donc aux trois prévenus, en leur qualité de seuls membres de l'administration, dont le devoir consistait à contrôler la bonne marche de l'entreprise et à verser le 2 pour cent des salaires payés à la caisse de compensation pour militaires. Cette responsabilité est indépendante des fonctions que les prévenus exerçaient chacun dans l'entreprise. Le degré de culpabilité de chacun des prévenus déterminera la mesure de la peine.

L'article 18, OES, prévoit l'emprisonnement jusqu'à 6 mois ou une amende de 10 000 francs au plus. En vertu des dispositions sur la fixation de la peine contenues aux articles 63 et 64 du Code pénal, le président du conseil d'administration a été puni d'un mois de prison sans sursis et de 100 francs d'amende, le directeur à une amende de 120 francs et le troisième membre du conseil d'administration à une amende de 70 francs. Les accusés sont de plus tenus solidairement à dédommager la caisse de compensation pour militaires en lui remboursant 672 fr. 75, plus les intérêts moratoires. Les frais de justice sont mis à leur charge.

(Jugement du Tribunal d'Uri, du 6 juin 1948.)



**Rédaction :** Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, Berne, tél. n° 61.2858.

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

**Prix d'abonnement :** 12 francs par an ; le numéro : 1 fr. 20 ; le numéro double : 2 fr. 40.  
Paraît chaque mois.

SOMMAIRE :

Les prestations payées par les cantons en complément des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 357). — La situation des étrangers dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 365). — Les assurances sociales en Allemagne (p. 368). — Assurance-vieillesse et survivants facultative, III (p. 372). — Echos de presse relatifs à l'assurance-vieillesse et survivants (p. 376). — Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 380). — « Droit égal pour tous » (p. 385). — Petites informations (p. 388). — Décisions des autorités de recours (p. 390).

## Les prestations payées par les cantons en complément des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants

Huit cantons ont créé jusqu'à maintenant une aide cantonale générale en faveur des vieillards et des survivants. Ce sont : Zurich, Berne, Soleure, Bâle-Ville, St-Gall, Thurgovie, Neuchâtel et Genève. Nous donnons ci-dessous un aperçu des diverses réglementations adoptées par ces cantons dans le domaine de l'aide aux vieillards et aux survivants.

### Canton de Zurich

Loi sur l'aide aux vieillards et aux survivants (du 14 mars 1948).

#### 1. Prestations.

##### *Vieillards dans les régions urbaines :*

Personnes seules . . . . .	au maximum	Fr. 800.—	par année
Couples . . . . .	»	» 1280.—	»

##### *Vieillards dans les régions non urbaines :*

Personnes seules . . . . .	au maximum	Fr. 720.—	par année
Couples . . . . .	»	» 1152.—	»
Veuves . . . . .	»	» 450.—	»
Orphelins . . . . .	»	» 360.—	»

## 2. *Limites de revenu.*

*Pour les régions urbaines :*

Personnes seules . . . . .	2000.—	} (pour vieillards : Winter- thour et Zurich Fr. 2100.—)
Couples . . . . .	3200.—	
Orphelins doubles . . . . .	840.—	} suivant l'âge de l'orphelin.
Orphelins simples . . . . .	600.—	

*Pour les régions non urbaines :*

Personnes seules . . . . .	1850.—	
Couples . . . . .	2950.—	
Orphelins doubles . . . . .	780.—	} suivant l'âge de l'orphelin.
Orphelins simples . . . . .	540.—	

La fortune ne peut pas dépasser 8000 francs pour les personnes seules et 12 000 francs pour les couples. La fortune maximum admise pour les orphelins doubles est comprise, suivant l'âge, entre 6000 et 12 000 francs, et pour les orphelins simples entre 3500 et 8000 francs.

## 3. *Délai de carence.*

Pour bénéficier des prestations de cette assistance, il est nécessaire d'avoir élu domicile dans le canton au cours des 25 dernières années : les personnes originaires du canton doivent avoir séjourné dans ce dernier pendant au moins 10 ans et les autres ressortissants suisses pendant au moins 15 ans.

Le bénéficiaire d'une prestation doit avoir conservé son domicile dans le canton pendant les deux dernières années.

## 4. *Etrangers.*

Les étrangers ont droit aux prestations de l'aide cantonale s'ils ont habité le canton de Zurich au moins pendant 20 ans au cours des 25 dernières années.

## 5. *Financement.*

Les charges de cette assistance sont supportées par les communes. La participation du canton consiste en un montant de base de 15 % et une somme supplémentaire plus ou moins conséquente suivant la charge fiscale des communes. Les dépenses nécessitées par cette assistance ont été portées au budget de 1948 pour un montant de 14 millions de francs.

## Canton de Berne.

Loi concernant une aide supplémentaire aux vieillards et aux survivants comme complément de l'assurance-vieillesse et survivants de la Confédération (du 8 février 1948).

Ordonnance concernant l'aide supplémentaire aux vieillards et survivants (du 10 février 1948).

Arrêté du Conseil exécutif concernant le montant des allocations d'aide complémentaire aux vieillards et survivants pour l'année 1948 (du 10 février 1948).

### 1. Prestations.

Prestations annuelles maximums					
Conditions locales	Personnes seules	Couples	Veuves	Orphelins doubles	Orphelins simples
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Urbaines . . . . .	340.—	550.—	270.—	160.—	100.—
Mi-urbaines . . . . .	270.—	440.—	220.—	130.—	80.—
Rurales . . . . .	220.—	350.—	170.—	100.—	70.—
(Selon décision annuelle du Conseil exécutif.)					

### 2. Limites de revenu.

#### a) Revenu annuel.

Les limites de revenu fixées par la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants pour les rentes transitoires (art. 42, LAVS) sont ici déterminantes.

#### b) Fortune.

Conditions locales	Personnes seules	Couples	Orphelins doubles	Orphelins simples
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Urbaines . . . . .	5000.—	8000.—	3000.—	2000.—
Mi-urbaines . . . . .	4000.—	6000.—	2000.—	1500.—
Rurales . . . . .	3000.—	5000.—	1500.—	1000.—

### 3. Délai de carence.

Pour les ressortissants bernois il n'existe aucun délai de carence. Les ressortissants des autres cantons doivent être domiciliés depuis 4 ans ininterrompus dans le canton.

4. Les *étrangers* sont exclus de cette aide cantonale.

### 5. Financement.

55 - 80 % des dépenses sont à la charge du canton, et 20 - 45 % à la charge des communes. Les dépenses annuelles que le canton devra supporter pour financer cette assistance s'élèvent à 1 800 000 francs et celles des communes à 900 000 francs.

## Canton de Soleure.

Loi sur l'aide cantonale complémentaire aux vieillards et aux survivants (du 26 septembre 1948).

### 1. Prestations.

Le montant des allocations est fixé annuellement par le Conseil exécutif.  
Allocations annuelles pour 1948 :

Conditions locales	Personnes seules	Couples	Veuves seules de moins de 50 ans	Veuves avec enfants
	Fr.	Fr.	Fr.	Fr.
Urbaines . . .	150.—	240.—	300.—	jusqu'à 1200.—
Mi-urbaines . . .	210.—	340.—	300.—	» 1200.—
Rurales . . .	240.—	370.—	300.—	» 1200.—

Supplément pour apprentis et écoliers (orphelins doubles) jusqu'à 300 francs par année.

	Personnes seules	Couples
	Fr.	Fr.
2. <i>Limites de revenu.</i>		
Régions urbaines . . . . .	950.—	1500.—
Régions mi-urbaines. . . . .	900.—	1450.—
Régions rurales . . . . .	800.—	1350.—

Pour les veuves qui ont des enfants mineurs, des limites de revenu spéciales ont été fixées.

### 3. Délai de carence.

Domicile ininterrompu pendant 2 ans dans le canton (réciprocité réservée).

### 4. Etrangers.

Les étrangers sont assimilés aux ressortissants des autres cantons.

### 5. Financement.

Les ressources suivantes ont été prévues pour financer l'aide cantonale, dont les dépenses ont été prévues pour un montant de 250 000 à 350 000 fr. par année :

- a) intérêts du fonds de l'assurance cantonale pour les vieillards, les survivants et les invalides ;
- b) part du canton au produit du droit de change ;
- c) part du canton à la recette de l'impôt sur les spectacles ;
- d) un subside pouvant s'élever jusqu'à 100 000 francs est prélevé sur les recettes ordinaires de l'Etat ;
- e) Successions dévolues au canton en vertu de l'article 466 du code civil suisse et paragraphe 178 de la loi d'introduction au code civil suisse.

## Canton de Bâle-Ville.

Loi modifiant la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants cantonale (du 5 février 1948).

Ordonnance modifiant l'ordonnance d'exécution du 6 décembre 1932, relative à la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants cantonale (du 19 mars 1948).

### 1. Prestations.

L'aide cantonale représente, avec les prestations versées en vertu de l'assurance cantonale obligatoire un *montant annuel maximum de 660 fr. par personne.*

### 2. Limites de revenu.

Personnes seules . . . . .	Fr. 2400 par année
Couples . . . . .	» 3700 » »

### 3. Délai de carence.

Ressortissants du canton : domicile ininterrompu pendant 3 ans dans le canton ; ressortissants d'autres cantons : 20 ans de domicile ininterrompu.

4. Les *étrangers* sont exclus de l'aide cantonale.

### 5. Financement.

Les dépenses totales qui résulteront de cette assistance (environ 2 millions de francs) sont portées entièrement au compte d'Etat courant.

## Canton de St-Gall.

Loi concernant l'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (du 22 janvier 1948), article 18.

Ordonnance relative à l'aide aux vieillards et aux survivants (du 21 mai 1948).

L'application de l'aide aux vieillards a été confiée au comité cantonal de la fondation pour la vieillesse, et l'aide aux survivants aux organes st-gallois de la fondation suisse pour la jeunesse.

### 1. Prestations.

Aucune prestation fixe n'a été prévue. Les versements seront effectués de cas en cas selon les ressources à disposition et suivant le degré des besoins. Des montants uniques ou réguliers d'une valeur minimum de 10 francs par mois seront accordés.

### 2. Limites de revenu.

En règle générale, les limites qui ont été prévues dans la loi du 20 décembre 1946 sont également applicables. Toutefois, la commission compétente pour accorder les prestations n'est pas absolument contrainte de s'en tenir à ces limites.

### 3. *Délai de carence.*

Pour pouvoir bénéficier de l'aide cantonale, les personnes qui ne sont pas originaires du canton de St-Gall doivent être domiciliées depuis au moins 5 ans ininterrompus dans le canton.

4. *Les étrangers* sont exclus de cette assistance.

### 5. *Financement.*

La participation du canton sera possible grâce au fonds cantonal pour l'aide aux vieillards et aux survivants et couvrira les  $\frac{3}{5}$  des dépenses. Les autres  $\frac{2}{5}$  sont mis à la charge de la commune de domicile. Seront versés au fonds : les taxes prélevées quand une personne devient originaire du canton, les héritages qui reviennent à l'Etat à défaut d'héritiers et la moitié du produit de la collecte faite à l'occasion du Jeûne fédéral.

## Canton de Thurgovie.

Loi portant création d'un fonds pour l'aide cantonale aux vieillards et aux survivants (du 6 décembre 1947).

Ordonnance du Conseil d'Etat relative à la loi portant création d'un fonds pour l'aide cantonale aux vieillards et survivants (du 13 mai 1948).

### 1. *Prestations.*

Les prestations sont déterminées de cas en cas selon la libre appréciation d'une commission désignée par le Conseil d'Etat. Les paiements sont effectués une fois par année, en octobre, par la caisse de compensation cantonale.

### 2. *Limites de revenu.*

En règle générale, les limites qui ont été fixées par la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse pour les rentes transitoires sont ici déterminantes. (Art. 42, LAVS).

### 3. *Délai de carence.*

Les bénéficiaires doivent être domiciliés depuis au moins 2 ans dans le canton.

4. *Les étrangers* sont assimilés aux personnes de nationalité suisse.

### 5. *Financement.*

Les moyens nécessaires au financement de cette assistance seront fournis :

a) par l'intérêt du fonds cantonal d'aide aux vieillards et aux survivants ;

b) par des versements effectués à ce fonds ;

c) par des montants prélevés sur le compte général de l'Etat et représentant une somme annuelle de 50 000 francs pour les années 1948 à 1950.

## Canton de Neuchâtel.

Loi concernant l'introduction de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (du 18 novembre 1947).

Arrêté d'exécution des prescriptions fédérales et cantonales sur l'assurance-vieillesse et survivants (du 13 février 1948).

### 1. Prestations.

Des rentes complémentaires seront accordées :

a) *aux anciens bénéficiaires de l'aide fédérale aux chômeurs âgés :*

Différence entre les rentes de l'assurance-vieillesse et survivants et les prestations d'assistance accordées jusqu'à maintenant ;

b) *aux bénéficiaires des rentes transitoires de l'assurance-vieillesse et survivants fédérale :*

Dans les régions rurales : différence entre les rentes accordées dans les régions mi-urbaines et les rentes versées dans les régions rurales ;

c) *aux ayants droit à une rente ordinaire de l'assurance-vieillesse et survivants fédérale :*

Différence entre les rentes ordinaires et les rentes transitoires prévues pour la région où est domicilié l'ayant droit — mais au minimum les montants prévus pour les régions mi-urbaines — sous la réserve que les conditions prévues pour l'obtention d'une rente transitoire à l'article 42 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 soient remplies.

Les prestations sont versées par la caisse cantonale de compensation.

### 2. Limites de revenu.

Sont déterminantes ici, en règle générale, les limites prévues pour les rentes transitoires dans l'assurance-vieillesse et survivants fédérale (art. 42 LAVS).

### 3. Délai de carence.

Aucun.

### 4. Etrangers.

Les rentes complémentaires ne sont accordées qu'aux étrangers qui peuvent prétendre une rente ordinaire de l'assurance fédérale.

### 5. Financement.

Les dépenses nécessitées par cette aide complémentaire ont été estimées, pour l'année 1948, à 660 000 francs, et cette somme sera mise pour moitié à la charge du canton et pour l'autre moitié à la charge des communes. Les dépenses du canton seront couvertes par les recettes du compte ordinaire de l'Etat.

## Canton de Genève.

Loi créant et réglementant l'aide à la vieillesse et aux survivants dans le canton de Genève (du 7 octobre 1939 et modifiée le 10 janvier 1948).

Règlement d'exécution de la loi précitée (du 30 août 1948).

### 1. Prestations.

Les prestations sont déterminées de cas en cas selon la libre appréciation d'une commission cantonale spéciale. Les montants maximums, qui comprennent les prestations de l'assurance-vieillesse et survivants fédérale, sont les suivantes :

Personnes seules . . . . .	1800 francs
Couples . . . . .	3000 »
Orphelins doubles . . . . .	720 »
Orphelins simples . . . . .	540 »

### 2. Limites de revenu.

Les limites de la loi fédérale du 20 décembre 1946 (art. 42) sont ici déterminantes. En ce qui concerne la fortune, les montants de 12 000 francs en valeur réelle et de 5000 francs en valeur facilement réalisable ne doivent pas être dépassés.

### 3. Délai de carence.

Les bénéficiaires doivent avoir été domiciliés régulièrement sur le territoire du canton pendant 15 ans au moins au cours des 20 dernières années.

### 4. Les étrangers sont exclus.

### 5. Financement.

Le 70 % des frais est mis à la charge des communes ou du canton d'origine ; le 30 % des frais sera couvert par un impôt communal spécial introduit par le canton (centime additionnel). Les sommes nécessaires chaque année seront fixées selon les besoins de l'aide et uniformes pour toutes les communes du canton.

## La situation des étrangers dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants

Il est prévu que des négociations seront entamées prochainement avec différents pays étrangers en vue de conclure des conventions internationales ; ces conventions devront régler aussi bien l'application de l'assurance-vieillesse et survivants fédérale aux ressortissants étrangers domiciliés en Suisse que l'application des législations étrangères en matière d'assurance-vieillesse et survivants aux ressortissants suisses résidant à l'étranger. Il n'est pas inutile de préciser ici quels sont les droits et les devoirs des étrangers domiciliés en Suisse dans le cadre de l'assurance-vieillesse et survivants fédérale et d'examiner dans quelle mesure leur situation pourra être améliorée par la conclusion de conventions internationales.

Selon la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, les étrangers sont soumis à l'assurance obligatoire dans les mêmes conditions que les ressortissants suisses. L'obligation pour les étrangers de s'assurer obligatoirement a été, à l'époque, motivée comme il suit par la commission des experts :

« L'incorporation dans l'assurance des étrangers établis en Suisse s'impose surtout du fait que de nombreux Etats font dépendre le traitement de nos compatriotes de la situation qui est faite, en Suisse, à leurs nationaux en matière d'assurance-vieillesse et survivants. D'autre part, il est nécessaire d'imposer aux étrangers exerçant chez nous une activité professionnelle, les mêmes cotisations qu'aux citoyens suisses, faute de quoi les salariés suisses seraient désavantagés sur le marché du travail. » (rapport de la commission fédérale d'experts du 16 mars 1945, page 22).

Un autre motif d'inclure les étrangers dans le système de l'assurance obligatoire est mentionné à la page 16 du message que le Conseil fédéral a adressé aux Chambres le 24 mai 1946, savoir que l'assurance-vieillesse et survivants est financée pour moitié par des ressources publiques auxquelles contribuent aussi les étrangers domiciliés en Suisse.

La loi fédérale du 20 décembre 1946 place les étrangers qui sont domiciliés en Suisse ou qui exercent dans notre pays une activité lucrative absolument sur le même pied que les ressortissants suisses en ce qui concerne les devoirs qui leur incombent.

Leurs droits, en revanche, sont limités en quatre points précis :

1. Les étrangers ne peuvent prétendre une rente que s'ils ont payé des cotisations au moins pendant 10 années entières (art. 18, 3<sup>e</sup> al. LAVS).
2. Les étrangers ne peuvent recevoir une rente que s'ils ont leur domicile en Suisse (art. 18, 3<sup>e</sup> al., LAVS).
3. Les rentes versées aux étrangers sont réduites d'un tiers (art. 40 LAVS).

4. Les étrangers n'ont aucun droit aux rentes transitoires (art. 42 LAVS).

Les restrictions dont il est question ci-dessus sous chiffres 1 à 3 ne s'appliquent pas aux ressortissants des Etats dont la législation accorde aux ressortissants suisses et aux survivants de ces personnes des avantages à peu près équivalents à ceux de la loi fédérale du 20 décembre 1946. Ces restrictions peuvent par ailleurs être levées à la suite de la conclusion d'une convention internationale si la législation d'un Etat n'accorde pas aux ressortissants suisses et aux survivants de ces personnes des avantages à peu près équivalents à ceux de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. En revanche, la loi suisse ne permet pas de déroger au principe posé au chiffre 4 ci-dessus, en concluant des conventions internationales contraires. Nous écarterons donc cette question définitivement.

Il convient de se demander maintenant quelles sont les conditions qu'une législation étrangère en matière d'assurance-vieillesse et survivants doit remplir pour que les restrictions prévues à l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa et à l'article 40 de la loi soient levées en faveur des ressortissants de l'Etat correspondant domiciliés en Suisse ? Constatons tout d'abord qu'il ne suffit pas qu'une loi étrangère d'assurance-vieillesse et survivants place les ressortissants suisses qui sont domiciliés dans l'Etat en question sur le même pied que ses propres nationaux. Ainsi, par exemple, si une loi étrangère prévoit l'octroi d'une rente uniforme d'environ 400 francs par année, et ceci aussi bien aux nationaux qu'aux étrangers, les ressortissants suisses domiciliés dans cet Etat sont traités de la même façon que les ressortissants de ce pays. Mais la loi en question n'offre pas ainsi aux Suisses résidant dans le pays des avantages à peu près équivalents à ce qu'offre la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (qui prévoit des rentes d'un montant bien supérieur). Pour pouvoir apprécier si les dispositions restrictives de l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa et de l'article 40, à l'égard des ressortissants de cet Etat, peuvent être abandonnées, il faut tout d'abord comparer les diverses réglementations de la loi considérée, relatives au droit à la rente, à son montant et à son paiement, avec les dispositions correspondantes de la loi suisse. C'est là une tâche extrêmement difficile car toutes les lois étrangères en matière d'assurance-vieillesse et survivants se distinguent, dans leur structure, de la loi fédérale, de telle sorte qu'il est souvent impossible de procéder sans autre à la comparaison.

Pour que la législation d'un Etat puisse être considérée comme offrant aux Suisses qui y sont domiciliés des avantages à peu près équivalents à ceux de la loi fédérale du 20 décembre 1946, les conditions suivantes doivent avant tout être remplies : assurance obligatoire pour l'ensemble de la population ou du moins pour toutes les personnes qui exercent une activité lucrative, octroi de rentes de vieillesse, de veuves et d'orphelins, droit inconditionnel aux prestations, valeur à peu près équivalente des rentes. Un examen provisoire des législations étrangères en matière d'assurances sociales a prouvé qu'un seul Etat (Angleterre) remplit actuellement ces conditions,

sous réserve d'une étude plus détaillée. Mais la loi sociale anglaise prévoit précisément des clauses restrictives pour les étrangers, semblables à celles qui sont contenues dans la loi du 20 décembre 1946. Ainsi, par exemple, l'assurance sociale anglaise ne verse en principe aucune rente à l'étranger, même pas à un ressortissant anglais. Il résulte de ce qui précède que les restrictions contenues aux articles 18, 3<sup>e</sup> alinéa et 40 ne peuvent être actuellement levées sans autre pour aucun ressortissant étranger domicilié en Suisse. L'amélioration de la situation des personnes qui nous occupent ici ne sera donc possible qu'à la suite de conventions internationales. Les étrangers domiciliés en Suisse ont, par conséquent, un grand intérêt à ce que de telles conventions soient signées aussi rapidement que possible avec leur pays d'origine, sans quoi les dispositions restrictives de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants continueront à leur être applicables. Pour que l'une ou l'autre des clauses qui entrent en ligne de compte pour les étrangers d'un pays déterminé puisse être abandonnée, il n'est pas absolument nécessaire que la législation de ce pays remplisse toutes les conditions énoncées ci-dessus. Si par exemple, dans un pays, seuls les salariés sont assurés et si les salariés suisses qui y sont domiciliés peuvent aussi prétendre une rente après avoir payé des cotisations pendant une année, il sera possible à la Suisse d'accorder aux salariés de cet Etat domiciliés en Suisse, également le droit à une rente après une année de cotisations, à la condition que les rentes soient à peu près équivalentes. Le délai de carence de 10 ans subsisterait toutefois pour les ressortissants de cet Etat, de condition indépendante ou sans activité lucrative, qui sont domiciliés en Suisse. Il existe donc, comme le montre cet exemple, de nombreuses possibilités d'élaborer des conventions internationales en matière d'assurance-vieillesse et survivants. En général on s'en tiendra au principe suivant : si une loi d'un Etat étranger accorde aux ressortissants suisses qui y sont domiciliés ou à certaines catégories d'entre eux des avantages à peu près équivalents en ce qui concerne le droit aux rentes et leur montant, à ceux qui sont prévus dans la loi fédérale du 20 décembre 1946, les ressortissants de cet Etat, domiciliés en Suisse, ou certaines catégories d'entre eux, verront leur situation s'améliorer en ce sens que

1. le délai de carence fixé à 10 ans sera réduit, autant que la loi étrangère prévoit pour les ressortissants suisses un délai de carence également plus court ;

2. les rentes seront versées aussi à l'étranger, autant que l'assurance étrangère accordera les prestations aux Suisses rentrés dans leur patrie ;

3. Les rentes ne seront pas réduites, autant qu'un Etat étranger participe également au financement de son assurance-vieillesse et survivants et qu'aucune réduction ne soit prévue pour les rentes versées aux ressortissants suisses.

# Les assurances sociales en Allemagne

## De la capitulation à la réforme monétaire.

L'Allemagne est le premier Etat qui ait créé dans le monde une assurance sociale. En effet, les premières mesures légales que ce pays a prises dans ce domaine, soit la loi d'assurance-maladie de 1883, sont à l'origine d'une évolution tendant à remplacer dans tous les Etats cultivés l'assistance aux pauvres par des assurances sociales.

L'assurance sociale allemande couvrait les risques de maladie, d'accident et de vieillesse. Dans ce dernier cas, elle versait des rentes aux ouvriers et aux employés.

En cas de *maladie*, tous les ouvriers et employés étaient assurés, ces derniers toutefois pour autant que leur salaire annuel ne dépassât pas 3600 marks allemands. Quelques personnes isolées de condition indépendante, dont le revenu était à peu près semblable au salaire d'un ouvrier, étaient aussi soumises à l'assurance en cas de maladie. Les prestations accordées étaient les suivantes : soins médicaux et indemnités journalières, assurance-maternité, indemnités au décès et aide à la famille.

Quant à l'assurance sociale *contre les accidents*, elle ne couvrait plus seulement, comme précédemment, certains risques dans des entreprises dangereuses, mais entrait en ligne de compte *pour toutes les personnes* de condition dépendante, durant leur travail. En cas d'accident, les soins médicaux étaient payés et en cas d'incapacité de travail totale, une rente, représentant les deux tiers du revenu annuel mais au maximum 7200 marks, était également octroyée ; la rente était moins élevée en cas d'incapacité de travail partielle ; enfin en cas de décès une rente était servie aux survivants ainsi qu'une indemnité au décès. L'octroi de rentes aux victimes de la guerre s'est effectué également sur la base de l'assurance-accident, toutefois avec des restrictions sensibles. Le calcul des rentes était alors basé seulement sur un revenu annuel de 1800 marks. Les rentes représentaient, en règle générale, un montant de 30 à 100 marks mensuellement. Les veuves étaient en grande partie exclues du droit à la rente. On tenait compte d'une manière assez précise des fortunes, de telle sorte que, pratiquement, dans la plupart des cas, les rentes servies ne représentaient que la bagatelle de 10 à 40 marks.

L'assurance-rente était consacrée aux ouvriers et employés ; en cas d'invalidité, ou lorsqu'ils avaient atteint l'âge de 65 ans, ils recevaient soit une rente d'invalidité soit une rente de vieillesse. En cas de décès, des rentes de veuves et d'orphelins étaient accordées.

Le *financement* de l'assurance-maladie était assuré par des cotisations qui étaient pour les deux tiers à la charge de l'ouvrier et pour le tiers à la charge de l'employeur. Dans l'assurance-accident, les contributions étaient fournies uniquement par les propriétaires des entreprises. Tandis

que les assurances en cas de maladie et d'accident étaient financées par leurs propres ressources, l'assurance-rente ne couvrait ses prestations qu'en partie par les cotisations qui étaient pour moitié à la charge de l'ouvrier et pour moitié à la charge de l'employeur. Le surplus des dépenses était couvert par des ressources des pouvoirs publics.

La défaite de l'Allemagne en avril et mai 1945 a eu non seulement pour conséquence la chute du Reich allemand mais aussi une modification profonde dans les institutions d'assurance. La situation dans chacune des zones d'occupation, est tout à fait différente.

### Zones occidentales.

Dans les zones d'occupation occidentales, on a surtout cherché à conserver le plus possible les institutions d'assurance qui existaient auparavant. Du point de vue de l'organisation, il en est résulté de grandes difficultés ; en effet, une grande partie de ces institutions étaient centralisées à Berlin, et la liaison avec la capitale a été complètement supprimée. Les « Länder » des zones d'occupation occidentales se sont efforcés, avec succès d'administrer eux-mêmes et séparément l'ensemble des institutions d'assurances sociales et de compenser en partie par leurs propres subsides ceux qui étaient autrefois versés par le Reich. Dans la plupart des cas, et en particulier dans la zone d'occupation française, une centralisation et une nouvelle détermination des cotisations ont été effectuées. En général, le paiement des rentes a pu s'effectuer sans interruptions importantes et les montants sont à peu près ce qu'ils étaient auparavant.

La situation est sensiblement plus défavorable en ce qui concerne l'assurance-rente des *fonctionnaires* et des *victimes* de la guerre. Tandis que, d'une manière générale, le paiement de pensions aux *fonctionnaires des communes campagnardes et des villes*, comme aussi au personnel des corporations locales de droit public s'est poursuivi sans accrocs, des *difficultés* en partie insurmontables se sont élevées dans le paiement de pensions aux *anciens employés du Reich* ainsi qu'au personnel des chemins de fer et des postes ; il en a été de même pour l'armée de fonctionnaires des différents services se trouvant actuellement en zone russe ou en territoires de l'est séparés entre temps de l'Allemagne, fonctionnaires qui pendant ou après la guerre se sont rendus à l'ouest comme *réfugiés*. La charge que représentait pour les « Länder » des zones occidentales le paiement de pensions de cette sorte était extraordinairement lourde et une solution satisfaisante n'a pas encore pu être trouvée jusqu'à maintenant. La situation était à peu près semblable en ce qui concerne les victimes des deux guerres. Les puissances d'occupation des zones occidentales ne désiraient pas introduire une réglementation quelconque en faveur des victimes de la guerre, qui créerait une situation plus favorable aux mutilés et aux survivants de soldats disparus pendant la guerre qu'aux autres invalides et survivants. Elles sont d'avis que la forte assistance aux victimes de la guerre, après le premier conflit

mondial, a favorisé l'esprit militaire en Allemagne. C'est la raison pour laquelle les offices qui s'occupaient auparavant essentiellement d'aide aux mutilés et aux veuves et orphelins de guerre ont été supprimés dans toutes les zones d'occupation ; le soutien de ces personnes a été confié soit aux assurances sociales — pour autant que cela soit possible — soit à l'assistance sociale.

### Berlin et la zone orientale.

Tandis que l'Allemagne occidentale s'en tenait encore, malgré certaines restrictions, aux institutions précédentes, grâce à la politique des puissances d'occupation, la zone occupée par l'U.R.S.S. et Berlin offraient une image tout à fait différente. A Berlin — pour commencer tout de suite par la capitale —, tous les comptes en banque ont été bloqués en avril et mai 1945, au moment de l'occupation, et toutes les assurances réduites à l'inactivité. Une quantité innombrable de réfugiés provenant des zones polonaises occupées et situées de l'autre côté de l'Oder, se sont dirigés sur Berlin, de sorte que le nombre des personnes à soutenir s'est accru brusquement dans une proportion absolument incroyable, précisément au moment où toutes les possibilités d'assistance étaient épuisées. Dans la zone soviétique, les choses ont pris un autre aspect ; les comptes en banque n'ont pas été tout de suite bloqués et les diverses institutions d'assurance ont continué, faute d'instructions et en partie avec l'accord de la puissance occupante, à fournir leurs prestations comme auparavant. Mais cette activité ne s'est poursuivie que pendant peu de semaines, car en août 1945, un blocage complet des comptes intervenait dans la zone soviétique ; pendant ce temps, les moyens à disposition des institutions d'assurance s'étaient du reste, en règle générale, complètement épuisés.

Dans la zone d'occupation soviétique et à Berlin, on s'est engagé maintenant dans des voies tout à fait nouvelles en ce qui concerne l'assurance sociale. Ainsi, par exemple, à Berlin, un décret de la magistrature, datant de juillet 1945, dont la validité est très contestée, puisque le seul organe législatif pour l'Allemagne, depuis son effondrement, est le conseil de contrôle allié, a introduit une sorte d'assurance unique, couvrant tous les risques et appliquée par un seul organe d'exécution ; dans les zones occidentales au contraire l'ancien système a subsisté, maintenant pour chacune des branches d'assurance un organe différent. Lors de l'introduction de l'assurance unique à Berlin, on a, en outre, contraint presque toutes les personnes exerçant une activité lucrative à s'assurer — même les personnes indépendantes qui n'ont pas plus de cinq employés et celles qui sont de profession libérale. Les petits artisans indépendants et les personnes appartenant aux professions libérales livrent une bataille acharnée contre l'extension de l'obligation de s'assurer ; toutefois jusqu'à maintenant, ils sont demeurés sans succès. Pour l'établissement d'assurances berlinoises (Versicherungsanstalt Berlin), les mesures prises sont motivées par le fait qu'il est nécessaire aujourd'hui d'assurer à un cercle plus étendu de personnes une cer-

taine sécurité sociale. On constate que l'extension de l'assurance obligatoire trouve également sa raison d'être dans des motifs de politique financière ; les charges de l'assurance sociale reposent ainsi sur des bases plus larges. Les intéressés répliquent en revanche que l'extension de l'assurance obligatoire ne se justifie que si elle correspond à un besoin social. Si l'établissement de Berlin a besoin de ressources financières complémentaires pour remplir les tâches de politique sociale qui lui incombent, ce but aurait pu être atteint en introduisant un impôt spécial qui aurait touché également les milieux non soumis à l'assurance obligatoire. Il n'est pas admissible que des groupes professionnels qui seraient en mesure de pourvoir eux-mêmes aux conséquences de l'insécurité de la vie soient contraints à s'assurer ; d'autre part, la protection offerte n'est qu'illusoire puisque les prestations de l'établissement d'assurance, par exemple pour un traitement médical individuel, ne correspondent pas aux cotisations qui sont bien supérieures aux contributions précédentes et même à celles qui sont encore maintenant exigées dans les zones occidentales.

Bien que l'assurance-vieillesse n'ait été maintenue à Berlin et dans la zone soviétique, vu les moyens à disposition, que dans des limites extrêmement restreintes — le montant maximum de la rente de vieillesse s'élève toutefois pour Berlin à 170 marks allemands et pour la zone seulement à 90 marks — la reprise du service des paiements représente un progrès important. Dans cette zone également, l'assistance aux victimes de la guerre a été comprise sans hésitation dans le système des assurances sociales.

Il n'existe à Berlin plus aucun employé pensionné. Comme toutes les personnes occupées dans l'administration publique de l'Etat du grand Berlin ne sont au bénéfice que d'un contrat de travail et non plus d'un engagement à vie, elles ont seulement droit à des prestations d'assurance sociale mais ne peuvent plus prétendre une pension quelconque.

### Résumé.

En conclusion, il est possible de relever que l'assistance aux vieillards en Allemagne n'a pas encore été organisée selon une tendance uniforme depuis la capitulation. Aussi longtemps que les frontières interzonales subsisteront, il ne faut pas compter qu'une unification interviendra entre les trois zones occidentales et la zone orientale, y compris Berlin. Les charges qui pèsent actuellement sur les budgets des Etats allemands sont si fortes à la suite de la perte de la guerre, de la reconstruction, des réparations et des frais d'occupation que l'assurance sociale se voit contrainte de s'en tenir à des limites extrêmement étroites. Depuis la défaite on éprouve le besoin de réformer l'assurance sociale. Les uns tiennent à l'ancienne assurance classique qui s'est maintenue en Allemagne malgré toutes les modifications survenues en politique intérieure. Les représentants de cette tendance reprochent à l'assurance unique de conduire à la suppression de l'individu au profit de la masse ; la réunion de toutes les branches d'assurances

entre les mains d'un seul grand organe d'exécution amène, disent-ils, la création d'une puissance qui peut être employée dans certaines circonstances à des fins politiques.

Cette lutte pour la réforme de l'assurance sociale en Allemagne peut se développer de n'importe quelle manière. Il en résultera de toute façon ce qui suit :

Une assurance sociale utile ne peut exister en Allemagne, où plus des deux tiers de la population a besoin d'une assistance, que si elle est réglée d'une manière uniforme. Le déplacement de larges couches de la population qui se produit actuellement dans une proportion qui n'avait jamais été observée jusqu'ici, ainsi que l'afflux continu de réfugiés de la zone orientale ont conduit à des modifications extrêmement profondes de la structure sociale de la population ; seule la communauté entière est en mesure de résoudre le problème difficile d'assurer une sécurité sociale aux travailleurs. Un élément très important doit être pris en considération, savoir qu'une réorganisation de l'assurance sociale serait inutile si elle était effectuée immédiatement après une réforme monétaire. La situation actuelle ne permet aucune expérience car les conséquences qui pourraient en résulter risqueraient d'être catastrophiques, vu l'importance qu'ont prise les assurances sociales en Allemagne. Il est en particulier nécessaire d'attendre une certaine stabilité économique et politique pour pouvoir disposer des bases mathématiques nécessaires à la création d'une assurance.

## Assurance-vieillesse et survivants facultative

(Suite et fin de l'extrait des directives de l'office fédéral des assurances sociales du 8 juillet 1948 à l'intention des légations et des consulats suisses.\*)

### III

#### Les rentes des personnes assurées facultativement

##### A. Conditions spéciales pour les personnes assurées facultativement.

1. *Durée de cotisations de une année.* Les Suisses domiciliés à l'étranger n'ont droit à une rente, comme nous l'avons déjà relevé sous la lettre A, chiffre I, ci-dessus, que s'ils ont payé au moins une année entière de cotisations. Les Suisses résidant à l'étranger qui sont assurés facultativement peuvent toutefois prétendre également une rente s'ils n'ont pas pu payer de cotisations, faute de pouvoir transférer de l'argent en Suisse conformément à l'article 6, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'ordonnance du Conseil fédéral, du 14 mai 1948, concernant l'assurance-vieillesse et survivants facultative. Dans les

---

\* Voir première partie de cet extrait dans la Revue d'août et de septembre 1948.

cas de ce genre, le paiement des cotisations dues peut être effectué par compensation avec les rentes payées, conformément à l'article 7, 1<sup>er</sup> alinéa, de l'ordonnance précitée.

2. *La réglementation spéciale concernant les rentes de survivants.* Aux termes de l'article 19, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, les survivants de personnes assurées facultativement n'ont droit à une rente que si l'assuré :

- a) a adhéré à l'assurance facultative au plus tard jusqu'au 31 décembre 1948 ou au terme d'un délai éventuellement prolongé (voir chap. I, litt. B, chiff. II), ou
- b) a adhéré à l'assurance au plus tard à partir du premier jour du semestre de l'année civile suivant celui au cours duquel il a accompli sa 20<sup>e</sup> année, ou
- c) a payé des cotisations au moins pendant trois années entières.

Ces trois conditions ne sont pas cumulatives. Si aucune d'entre elles n'est remplie, la veuve et les orphelins d'une personne assurée facultativement ne peuvent pas prétendre une rente.

3. *Paiement ininterrompu des cotisations.* Les personnes assurées facultativement qui n'ont pas payé leurs cotisations malgré des rappels réitérés et qui ne peuvent prouver que leur paiement a dû être interrompu pour des raisons indépendantes de leur volonté (par exemple : interruption des communications, catastrophes naturelles, opérations de guerre), perdent le droit à une rente sur la base des cotisations qu'elles ont payées antérieurement (LAVS, art. 19). Si la personne assurée facultativement peut prouver que l'interruption dont il est question ici ne saurait lui être imputée ou si elle est obligatoirement assurée plus tard, tous les montants qu'elle a versés seront pris en compte pour le calcul de la rente, pour autant qu'elle ait payé les cotisations arriérées.

## B. Réduction des rentes (LAVS art. 39).

Si un assuré paie des cotisations pendant un nombre d'années inférieur à la durée pendant laquelle sa classe d'âge était tenue de les verser, la rente est réduite conformément à l'article 39, de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Cette réduction sera apportée par exemple à la rente d'une personne qui a adhéré à l'assurance facultative après le premier jour du semestre de l'année civile suivant celui au cours duquel elle a accompli sa vingtième année. Les Suisses de l'étranger ont donc un intérêt à s'assurer dès l'âge de 20 ans.

*1<sup>er</sup> exemple.* — Un Suisse résidant à l'étranger, né le 30 novembre 1929, s'assure facultativement en novembre 1959 (soit à la limite d'âge de 30 ans). Il doit payer des cotisations dès le 1<sup>er</sup> janvier 1960 (voir chap. II, lettre a, chiffre II/1 b) et aura droit à une rente de vieillesse à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1995. A cette date, il aura payé des cotisations pendant 35 ans,

alors que sa classe d'âge aura été tenue d'en verser durant 45 ans (dès le 1<sup>er</sup> janvier 1950). A supposer que cet assuré soit célibataire, veuf ou divorcé, sa rente de vieillesse simple sera calculée comme il suit :

Cotisation annuelle moyenne : 150 francs.

Rente de vieillesse simple correspondante (rente complète, non réduite, échelle 20) . . . . .	1200 francs
Rente de vieillesse simple minimum (LAVS, art. 34, al. 3) . . . . .	— 480 »
Différence . . . . .	720 francs
Réduction de la rente (10/45 <sup>e</sup> de 720 francs) . . . . .	160 »
Rente de vieillesse simple à servir (rente complète réduite 1200-160) . . . . .	1040 francs

2<sup>e</sup> exemple. — Supposons que ce même assuré soit marié et décède en décembre 1964, en laissant une veuve âgée de 32 ans et trois enfants mineurs. A cette date, il aura payé des cotisations pendant cinq ans, alors que sa classe d'âge aura été tenue d'en verser durant quinze ans.

La rente de veuve revenant à sa femme sera calculée comme il suit :

Cotisation annuelle moyenne : 150 francs.

Rente de veuve correspondante (rente partielle non réduite, échelle 15, âge 30 à 39 ans) . . . . .	652 francs
Rente de veuve minimum (LAVS, art. 36, al. 1) . . . . .	— 375 »
Différence . . . . .	277 francs
Réduction de la rente (10/15 <sup>e</sup> de 277 francs) . . . . .	184 »
Rente de veuve à servir (rente partielle réduite 652-184)	468 francs

Les rentes d'orphelins revenant aux enfants seront calculées comme il suit :

Cotisation annuelle moyenne : 150 francs.

Rente d'orphelin simple correspondante (rente complète non réduite, échelle 20) . . . . .	360 francs
---	------------

Les rentes d'orphelins étant toujours complètes (voir lettre C, chiffre I, in fine) et n'étant jamais réduites, chacun des enfants touchera une rente de 360 francs par an.

Aucune réduction ne sera apportée aux rentes des personnes qui ont adhéré à l'assurance facultative au 1<sup>er</sup> janvier 1948. De plus, les rentes d'orphelins ne peuvent subir aucune réduction.

### C. Le paiement des rentes.

Comme les Suisses domiciliés à l'étranger et assurés facultativement ne peuvent avoir droit à une rente que s'ils ont payé des cotisations au moins pendant une année entière, aucune rente ne peut leur être versée en 1948. Les premiers paiements seront effectués en 1949 aux personnes dont les rentes seront calculées selon l'échelle n<sup>o</sup> 1.

### *I. Les organes compétents pour le paiement des rentes*

(OAF, art. 8, 4<sup>e</sup> al.).

Les rentes sont versées :

1. Par la représentation suisse à l'étranger dans l'arrondissement de laquelle l'ayant droit est domicilié, pour autant que celui-ci n'ait pas demandé que sa rente soit versée en Suisse à un représentant désigné par lui.

2. Par la caisse de compensation des Suisses domiciliés à l'étranger à un représentant de l'ayant droit, désigné par celui-ci et résidant en Suisse (parent, banque, etc.).

3. Par la caisse de compensation du canton de domicile aux personnes assurées facultativement, ou à leurs survivants, s'ils sont rentrés en Suisse après que le risque assuré s'est réalisé (RE, art. 123, 2<sup>e</sup> al.).

### *II. Monnaie dans laquelle le paiement est effectué* (OAF, art. 8, 5<sup>e</sup> al.).

Les rentes sont payées en principe en francs suisses, que ce soit la caisse de compensation ou une représentation suisse à l'étranger qui effectue le versement. Il y a toutefois deux exceptions à cette règle :

1. Si l'ayant droit domicilié à l'étranger désire recevoir la rente dans la monnaie du pays de domicile.

2. Si le paiement en francs suisses est impossible, soit que la monnaie suisse ne puisse être transférée à l'étranger, soit que le paiement de rentes à l'étranger ait été réglé d'une manière spéciale par des accords internationaux ; dans des cas de ce genre, le paiement a lieu également en monnaie du pays de domicile.

Dans ces cas, le calcul de la rente en monnaie du pays de domicile est effectué sur la base du cours valable, au moment du versement de la rente, pour les accords de paiements entre la Suisse et l'Etat de domicile.

### *III. Délai de paiement* (LAVS, art. 44, 1<sup>er</sup> al.).

En règle générale, les rentes sont payées mensuellement et d'avance. Sur demande de l'intéressé ou si des circonstances spéciales l'exigent, les rentes peuvent aussi être payées par trimestre.

Les représentations suisses à l'étranger sont tenues de payer les rentes par la poste chaque fois que c'est possible afin que les ayants droit ne soient pas contraints de se présenter à la légation ou au consulat pour toucher leurs prestations. Sur demande de l'ayant droit, les rentes peuvent également être payées à un compte en banque, mais les risques de perte sont alors supportés par l'intéressé.

### *IV. Garantie d'un emploi des rentes conforme à leur but* (RE, art. 76).

L'article 8, 3<sup>e</sup> alinéa, de l'ordonnance du Conseil fédéral, du 14 mai 1948, concernant l'assurance-vieillesse et survivants facultative, précise que

l'article 76, du règlement d'exécution, est applicable par analogie. De ce fait, la caisse de compensation est autorisée à effectuer le versement total ou partiel de la rente entre les mains d'un tiers ou d'une autorité qualifiée ayant envers l'ayant droit un devoir légal ou moral d'assistance ou s'occupant de ses affaires en permanence. Ceci toutefois n'est possible que si l'ayant droit n'emploie pas la rente pour son entretien ou celui des personnes à sa charge et qu'il tombe de ce fait, lui ou les personnes qui sont à sa charge, totalement ou partiellement à la charge de l'assistance publique ou privée.

Il convient cependant de n'utiliser la disposition qui précède qu'avec beaucoup de retenue. Elle peut être appliquée si un Suisse de l'étranger continue à devoir être entretenu par des institutions de secours spéciales ou par une représentation suisse à l'étranger, alors qu'il est au bénéfice d'une rente ; ce sera le cas si, malgré la rente qu'il reçoit, un assuré reste à la charge de ses parents.

Les représentations diplomatiques ou consulaires doivent soumettre à la caisse de compensation les propositions qu'elles seraient amenées éventuellement à faire à ce sujet.

## Echos de presse relatifs à l'assurance-vieillesse et survivants

« Une situation particulièrement pénible résultant de l'application des dispositions en matière d'assurance-vieillesse et survivants. »

Dans le numéro de mai de notre organe, nous avons reproduit à la page 198 le début d'une discussion publiée dans la « Neuc Zürcher Zeitung » et concernant des injustices qui existeraient dans l'assurance-vieillesse et survivants. En relation avec l'arrêté fédéral concernant l'utilisation de 140 millions pour une aide supplémentaire aux vieillards et aux survivants dans des cas particulièrement pénibles, la suite de cette discussion serait peut-être de nature à présenter de l'intérêt. La « Neuc Zürcher Zeitung » du 23 mai 1948, n° 1091, ayant publié de nouvelles interventions dans cette controverse, nous les reproduisons dès lors, en les abrégant quelque peu.

### Réplique.

Les arguments invoqués par A. L. permettent de supposer qu'il est un porte-parole de l'assurance-vieillesse et survivants. Il est certain en tous cas qu'il ne fait pas partie des personnes lésées mais qu'il rentre plutôt parmi les bénéficiaires des 400 millions de francs qui ont été attribués à l'assurance-vieillesse et survivants sur l'excédent des caisses de compensation

pour perte de salaire. Si A. L. avait jugé cette fâcheuse affaire un peu plus du point de vue humain qu'en vertu de considérations se rattachant à la technique de l'assurance, il aurait reconnu sans difficulté « l'injustice choquante » et admis que l'on a introduit dans la loi une erreur de forme incompréhensible, qui devrait absolument disparaître.

J'admets avec A. L. que de façon générale, le peuple n'a pas été suffisamment éclairé sur les conséquences de la loi et sur les dispositions d'exécution de l'assurance-vieillesse et survivants ; ce n'est qu'actuellement que la grande masse du public se rend compte des duretés et des lacunes de ladite loi ; ceci est le cas en premier lieu pour les employés et les ouvriers âgés de 65 ans et plus, qui, jusqu'au 31 décembre 1947 ont versé leur deux pour cent et de ce fait, ont depuis 2 ans  $\frac{1}{4}$  versé à l'assurance-vieillesse et survivants des avances de prime. Or, maintenant, ces gens devraient être exclus tout simplement de l'assurance-vieillesse et survivants, parce que leur revenu dépasse peut-être de quelques francs le maximum prévu par la loi.

Comment pouvez-vous parler d'une avance de primes, demanderez-vous ? Je réponds que ce terme est parfaitement exact car, dès le 9 octobre 1945, un arrêté du Conseil fédéral avait statué le versement provisoire de rentes de vieillesse et de survivants et que, en même temps, les fonds centraux de compensation étaient appelés à financer ce régime transitoire. A cette époque, le service actif était supprimé ; c'est la raison pour laquelle à ce moment déjà, la proposition avait été faite de divers côtés, au Conseil national, que le compte fût bouclé au 20 août 1945 et que les excédents restant, ainsi que les nouvelles ressources revinssent complètement à l'assurance-vieillesse et survivants. Il y a lieu d'en conclure que, à partir de ce moment, tous les versements étaient destinés, sans réserve, à l'assurance-vieillesse et survivants. C'est pourquoi je considère ces prestations comme des avances de primes pour l'assurance-vieillesse et survivants.

Au surplus, la loi a été adoptée le 6 juillet 1947, et cependant les personnes âgées alors de 65 ans et plus ont dû continuer à verser leur deux (ou quatre) pour cent jusqu'au 31 décembre 1947. Or, maintenant, elles devraient être exclues sans autre de tout droit à une rente. Ceci constituerait en tous cas un procédé indigne d'un Etat fondé sur le droit, tel que la Suisse entend l'être.

L'excédent des caisses de compensation pour perte de salaire s'élevait, au début de 1947, à un milliard de francs environ, sur lesquels, en mars 1947, on décida de verser 540 millions de francs à l'assurance-vieillesse et survivants. Il fut enlevé de cette somme un montant de 140 millions de francs pour le groupe des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative.\*)

Ce qui malheureusement est certain, c'est que l'on ne prêta pas l'attention nécessaire au groupe des personnes exerçant une activité lucrative

\* *Note de la rédaction.* — Ainsi que les lecteurs de la Revue à l'intention des caisses de compensation le savent déjà, les 140 millions de francs n'ont pas été distraits en faveur du groupe des personnes n'exerçant pas d'activité lucrative mais en vue d'intervenir dans les cas de dureté, c'est-à-dire en premier lieu au profit des personnes dont le correspondant entend améliorer la situation.

âgées de 65 ans, sinon on ne les aurait pas empêchées de continuer à payer leurs deux pour cent, alors qu'elles avaient déjà versé des contributions notables à l'assurance-vieillesse et survivants.

Pourquoi n'a-t-on pas aussi distrait un montant de 50 à 60 millions de francs pour le groupe des vieillards qui exercent encore actuellement une activité lucrative ? Ce sont ces gens, en effet, qui une fois fatigués de leur labeur et obligés de se retirer dans une retraite bien gagnée, auraient mérité en premier lieu de recevoir une modeste rente, sans que l'on fixât de limite de revenu et de fortune, exactement comme une personne de 64 ans, qui est d'une année plus jeune qu'eux. Ceci n'aurait certainement pas ébranlé les fondements de l'assurance-vieillesse et survivants, ainsi que A. L. le craint. Il serait en tout cas resté encore environ 350 millions comme Fonds pour l'avenir. Savons-nous ce qu'il en sera encore de la situation dans vingt ans et plus ? Préoccupons-nous du présent, que constituent actuellement les employés, les ouvriers et les ouvrières âgés de 65 ans et plus, qui ont blanchi dans le travail et, durant 2 ans  $\frac{1}{4}$  déjà, ont versé à l'assurance-vieillesse et survivants des avances de primes !

A. D.

### Duplicque.

Le correspondant A. D. s'emploie en faveur des personnes âgées de plus de 65 ans qui, au 1<sup>er</sup> janvier 1948, exerçaient encore une activité lucrative. Ces personnes devraient, selon lui, verser à l'assurance-vieillesse et survivants la cotisation de deux (ou quatre) pour cent de leurs ressources et acquérir ainsi un droit à une rente de vieillesse simple ou pour couple. A. D. croit justifier aussi sa conclusion en invoquant le fait que les personnes en question ont, dans les années 1946 et 1947, versé des avances de primes pour l'assurance-vieillesse et survivants. La supposition que — contrairement à ce qui est, en toute vraisemblance, le cas de A. D. — je ne serais pas bénéficiaire d'une telle modification, est exacte, et c'est précisément la raison pour laquelle je puis me permettre d'exprimer l'appréciation neutre d'un citoyen qui n'a pas d'intérêt en la cause.

J'ai relevé dans mon exposé que, dans la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, il est nécessaire que soit établie, en un point, la limite entre la génération à laquelle est accordé un droit positif et celle qui ne peut recevoir des rentes qu'en cas de besoin. La loi fédérale acceptée par le peuple se fonde sur le jour de naissance et fixe la séparation entre les générations au 1<sup>er</sup> juillet 1883, ce qui constitue une réglementation claire, sans ambiguïté.

L'assurance-vieillesse et survivants est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1948. Les cotisations versées encore avant ce jour au titre des « allocations pour perte de salaire et de gain », n'entrent pas en ligne de compte pour le calcul des rentes revenant à chaque assuré. C'est pourquoi on ne saurait les considérer tout à coup comme « avances de primes » pour les personnes âgées de plus de 65 ans, qui exerçaient encore une activité lucrative au 1<sup>er</sup> janvier 1948, alors qu'on ne le ferait pas pour les autres.

Si A. D. se préoccupait moins de son cas particulier, il devrait plaider, entre autres, la cause des personnes âgées de plus de 65 ans qui, en 1946 ou 1947, par exemple, ont été dans l'obligation, pour n'importe quelle raison, de cesser de travailler, car, de l'avis de A. D., ces personnes également ont versé des « avances de primes » à l'assurance-vieillesse et survivants. Ou bien il devrait prendre parti, encore, pour les veuves qui, ayant exercé une activité lucrative en 1946 et 1947, ont dû cesser de travailler avant le 1<sup>er</sup> janvier 1948. Car, ces veuves aussi ont versé des cotisations, alors que la loi leur refuse un droit à une rente-vieillesse. Ou bien, pour toutes les familles dont le chef meurt en 1948, avant d'avoir versé à l'assurance-vieillesse et survivants la cotisation d'une année entière. Ces veuves et ces orphelins ne recevront une rente que s'ils se trouvent dans le besoin, alors même que le défunt avait, en 1948 encore, soit après l'entrée en vigueur de l'assurance-vieillesse et survivants, versé des cotisations, etc.

On voit ainsi que si la limite, actuellement claire et nette, est déplacée, il se produira fatalement de nouveaux « cas de dureté ». Le système transitoire des rentes payables en cas de besoin est établi précisément en vue d'adoucir ce qu'il y a de pénible dans les situations de ce genre.

A. D. ne se rend certainement pas compte des conséquences financières qu'aurait sa proposition. Suivant le rapport de l'office des assurances sociales concernant l'équilibre financier de l'assurance-vieillesse et survivants, il y a lieu de compter actuellement avec plus de 100.000 personnes ayant dépassé 65 ans et exerçant encore une activité lucrative. Même si l'on n'admet comme valeur capitalisée du droit à la rente de ces personnes qu'un montant moyen de 10.000 francs par tête (en réalité elle sera supérieure à ce chiffre), il en résulterait une charge totale dépassant de beaucoup un milliard de francs. Il y aurait, il est vrai, une diminution des charges au titre des rentes à verser dans les cas de besoin et, d'autre part, une augmentation des recettes puisque ce groupe de personnes serait appelé à verser des cotisations ; il n'en reste pas moins que, en fin de compte, la proposition de A. D. entraînerait, pour l'assurance-vieillesse et survivants, une nouvelle charge supplémentaire supérieure à un demi-milliard de francs. « Préoccupons-nous du présent, qui sait ce que nous réserve l'avenir » est un axiome à courtes vues et dangereux, peu apte à justifier un système devant conduire au déficit.

Cette réfutation de la proposition de A. D., qui s'inspire d'un intérêt unilatéral et serait, au surplus, de nature à provoquer de nouveaux « cas de dureté » n'émane pas d'un « porte-parole de l'assurance-vieillesse et survivants » mais d'un citoyen qui ne tient pas à ce que, peu de mois après son acceptation par le peuple, une loi soit modifiée et « minée » de telle façon que les conditions financières sur lesquelles elle repose ne jouent plus et que, par suite d'autres modifications, cette loi prenne peu à peu une portée et un caractère différents de ceux qu'elle avait au moment où les électeurs l'ont acceptée.

A. L.

# Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants

## I. Cotisations

Les demandes en réduction des cotisations.

(Art. 216 RE.)

Ces demandes ne peuvent et ne doivent pas être traitées par les commissions cantonales de recours, tant et aussi longtemps que la *caisse* n'a pas pris de *décision préalable* à leur sujet. Nous renvoyons pour le détail à l'arrêt du Tribunal fédéral des assurances, du 28 septembre 1948, en la cause *Sibon*, dont nous publierons des extraits dans le numéro de novembre. Comme l'expose de manière convaincante le Tribunal, l'article 63, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre a, de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants confère au citoyen le droit d'exiger que les organes administratifs (la *caisse*) se prononcent sur de telles demandes *avant* que les autorités juridictionnelles ne prennent parti. C'est dès lors à tort, ainsi que le constate le Tribunal, que dans le cas *Sibon* la commission cantonale de recours a « rejeté » la demande de réduction ; elle aurait dû ne pas examiner le fond et renvoyer l'affaire à la *caisse*. Le Tribunal fédéral des assurances a donc annulé la décision cantonale et renvoyé l'affaire à la *caisse* pour qu'elle la traite comme demande en réduction.

### La perception des cotisations et la transformation d'une société en nom collectif en une société par actions.

La société en nom collectif H. et Z. a été transformée, avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier, en une société par actions. Cette modification a été publiée le 30 juillet dans la Feuille officielle suisse du commerce. Les associés de la société en nom collectif dont il est question ici doivent payer des cotisations aussi longtemps que la société existe, c'est-à-dire qu'elle n'a pas été dissoute et que sa disparition n'a pas été inscrite dans le registre du commerce. Le moment où une société par actions est fondée ne joue, en l'occurrence, aucun rôle. Est déterminante, pour l'obligation de payer des cotisations, l'époque pendant laquelle la société en nom collectif a existé, soit tant qu'elle a été portée au registre du commerce.

### Travail à domicile.

Une ménagère qui fabrique de sa propre initiative des filets à provisions et les offre à une maison ne peut pas être considérée comme une ouvrière à domicile, soumise à l'assurance-vieillesse et survivants conformément à la circulaire n° 27, du 29 avril 1948. Elle doit être plutôt consi-

dérée comme une personne de condition indépendante et ceci d'autant plus qu'elle est libre de fixer elle-même le prix des articles qu'elle a confectionnés.

L'employé d'une maison qui exécute pendant ses loisirs et à titre accessoire de petites réparations pour l'entreprise où il travaille ne peut également pas être considéré comme travailleur à domicile pour autant qu'il soit libre de fixer lui-même le prix de son travail et qu'il achète personnellement le matériel dont il a besoin. Le revenu tiré de cette occupation doit être considéré comme provenant de l'exercice d'une activité indépendante accessoire. L'employé en question ne devra par conséquent payer des cotisations que si ce revenu dépasse le montant de 600 francs.

### **Substitution de la masse de la faillite à l'employeur.**

Si, après l'ouverture de la faillite, l'assemblée décide la continuation de l'industrie ou du commerce du failli (art. 238, 1<sup>er</sup> al., LP), les dettes contractées à ce titre par l'administration de la faillite ne tombent pas dans la masse ; elles sont considérées comme dettes de la masse et doivent être couvertes d'abord par les actifs (art. 262, 1<sup>er</sup> al., LP). Si elles ne sont pas payées par l'administration, la masse peut être poursuivie. En cas de litige, le juge statue sur l'existence de dettes de la masse. Sur plainte, l'autorité de surveillance tranche la question de savoir si une dette est une dette de la masse ou si, au contraire, elle fait partie du passif de la faillite.

Les cotisations à percevoir sur les salaires versés par la masse font partie des dettes de la masse. Tant que l'industrie ou le commerce du failli est continué par l'administration, la masse est substituée à l'employeur, pour les salariés qui y travaillent. Elle doit donc se charger des obligations que le droit relatif à l'assurance-vieillesse et survivants impose aux employeurs.

Si la masse ne décompte pas correctement ou reste en retard dans ses paiements, elle devra être sommée et, le cas échéant, taxée d'office. Lorsque les cotisations ne pourront pas être obtenues autrement, la masse sera poursuivie.

### **L'obligation de payer des cotisations pour les sœurs de communautés religieuses.**

#### *Les sœurs novices.*

Le passage de la circulaire n° 24 de l'office fédéral des assurances sociales, du 13 avril 1948, relatif aux sœurs novices, signifie uniquement que les sœurs qui, après leur entrée dans la communauté religieuse, doivent faire encore un apprentissage avant de travailler pour la maison-mère, doivent être considérées comme des apprenties *sans salaire en espèces, pendant la première année de leur séjour dans la maison-mère*, même si elles reçoivent de l'argent de poche. Ces sœurs constituent indiscutablement

une charge pour la maison-mère, durant la première année, de sorte que l'argent de poche qu'elles peuvent toucher ne doit pas être considéré comme salaire en espèces, dans le cas particulier.

Les sœurs qui, immédiatement après leur entrée dans la communauté religieuse, sont placées au service de tiers contre une redevance pour service externe, ou celles qui, après une année, n'ont pas terminé leur apprentissage, ne peuvent être considérées comme apprenties ou stagiaires, au point de vue de l'obligation de payer des cotisations, que si la maison-mère conclut avec elles un contrat d'apprentissage particulier ou si elles suivent un programme d'apprentissage de durée limitée (circulaire n° 20, lettre H). L'argent de poche que peuvent toucher ces apprenties ou ces stagiaires doit être considéré comme salaire en espèces, selon la règle générale.

## II. Organisation

**La caisse de compensation compétente pour fixer et payer les rentes transitoires servies aux sœurs de communautés religieuses.**

Aux termes de l'article 124 du règlement d'exécution, la caisse de compensation compétente est celle du canton de domicile du requérant ou son agence dans la commune de domicile du requérant. Le domicile des sœurs de communautés religieuses se trouve en général au siège de la maison-mère, car ces sœurs gardent toujours des rapports très étroits avec elle ; ordinairement, le séjour dans d'autres lieux de travail n'est que temporaire. D'autre part, les sœurs ne peuvent déterminer librement l'endroit où elles travailleront ; elles sont, au contraire, envoyées là où leur aide est nécessaire mais reviennent toujours passer quelque temps à la maison-mère. Elles y rentrent même chaque fois qu'elles sont incapables de travailler par suite de maladie ou de vieillesse.

## III. Contentieux

**Détermination du revenu provenant d'une activité lucrative indépendante.**

Aux termes de l'article 22, 3<sup>e</sup> alinéa in fine, du règlement d'exécution du 31 octobre 1947, les données fournies par la taxation définitive en matière d'impôt pour la défense nationale ont force obligatoire pour les caisses de compensation — mais pas pour les autorités de recours. Or, il arrive fréquemment que les caisses se trouvent en présence de la situation suivante : la taxation relative à un représentant des professions libérales, notamment un avocat, indique, par exemple, un revenu de 20 000 francs et la caisse rend sur cette base la décision fixant le montant des cotisations. L'avocat fait recours en affirmant par exemple, que seuls 14 000 francs proviennent d'une activité lucrative indépendante, alors que 6000 francs représentent son revenu réalisé en tant que secrétaire d'une association.

Une commission cantonale de recours a adopté pour règle de renvoyer, dans des cas de ce genre, le dossier à la caisse avec mission d'établir l'état de fait et de prendre une nouvelle décision. Dans une lettre adressée à une caisse de compensation, l'office fédéral des assurances sociales a approuvé ce procédé, en exposant ce qui suit :

« Dans l'affaire H., le montant communiqué par le fisc vise entièrement le revenu d'activité lucrative indépendante. Dès lors que la commission de recours a constaté qu'une partie du montant litigieux comprenait un  *salaire*  sur lequel les contributions pour perte de salaire avaient été déjà payées, elle eût pu fixer elle-même le montant soumis à la cotisation de l'assurance-vieillesse et survivants, puisqu'en droit strict la  *caisse*  ne peut pas modifier les données qui lui sont fournies par les autorités fiscales. Or, en réalité, il ne s'agit pas d'estimer le montant du salaire (ce que la caisse ne peut pas faire), mais bien de déduire du montant communiqué la somme sur laquelle l'association qui fait figure d'employeur de l'avocat a déjà payé des contributions pour perte de salaire, ou, dans l'avenir, des cotisations pour l'assurance-vieillesse et survivants. La  *caisse*  pourra vérifier ce montant dans la comptabilité dudit employeur. La juridiction de recours ayant tranché la question de principe, la tâche qui est désormais dévolue à la caisse est simplement de résoudre une  *question de fait* , tâche pour laquelle elle est mieux outillée que la commission de recours. »

### Les agences sont-elles autorisées à intervenir dans la procédure de recours ?

Les agences sont, ainsi que l'indique déjà leur nom, des filiales, des succursales d'une caisse cantonale ou professionnelle de compensation. Chaque agence est subordonnée, dans l'exercice de son activité, au gérant de la caisse de compensation. Les agences de l'assurance-vieillesse et survivants sont des organes auxiliaires, ou, si l'on veut, une sorte de représentation extérieure des caisses de compensation. Si et dans la mesure où une agence remplit des fonctions d'une certaine importance, elle le fait sous la responsabilité de la caisse de compensation.

Toutefois, on n'a pas encore compris partout que les agences sont placées sous la surveillance des caisses de compensation correspondantes. Il s'est produit, par exemple, l'« incident » suivant : Une veuve, dont la demande de rente avait été rejetée par la caisse cantonale de compensation, se rendit à l'agence communale pour y solliciter conseil. Le gérant de l'agence lui fit signer une procuration et adressa en son nom un recours à la commission cantonale de recours. Il ne voyait donc apparemment aucun inconvénient à « faire le procès » de la caisse cantonale de compensation, autorité administrative à laquelle il est subordonné. L'office fédéral des assurances sociales a signalé à la caisse cantonale ce procédé étrange du gérant de l'agence, en lui exposant ce qui suit :

Par décision du ... , la commission cantonale de recours a repoussé un recours de la veuve W. Le dispositif du jugement étant fondé, à notre

avis, nous ne recourons pas au Tribunal fédéral des assurances à Lucerne. Le jugement nous a, en revanche, révélé une anomalie de procédure que nous ne saurions approuver : Madame W., représentée par l'agence de la commune de M., a fait un procès (à titre de demanderesse) à la caisse cantonale de compensation (défenderesse). Il n'est pas admissible qu'une agence reste devant la commission de recours comme partie adverse de la caisse de compensation. Le gérant de l'agence peut, s'il le juge utile, *donner des conseils* à la personne recourant contre une décision de la caisse de compensation, ou rédiger pour elle le texte du recours. Mais il n'est pas autorisé à signer lui-même le recours, c'est-à-dire à agir et à plaider contre la caisse de compensation, devant la commission de recours, comme un avocat choisi à cet effet par le recourant.

### A propos de la qualité d'une épouse pour agir dans un procès relatif à l'assurance-vieillesse et survivants.

Sur la base des articles 22, 1<sup>er</sup> alinéa, et 84 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, ainsi que de l'article 67 du règlement d'exécution, on s'est demandé s'il était admissible qu'une épouse fasse recours de son propre chef pour obtenir une rente de vieillesse pour couple.

Voici ce qu'on peut dire à ce sujet :

*L'épouse a qualité pour agir*, au sens de l'article 84 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. Comme elle est indirectement touchée par la décision de la caisse de compensation, elle doit être personnellement fondée à faire recours. En effet, elle compte parmi les « intéressés », selon la première phrase de l'article 84. Ce droit ressort non seulement de l'article 67 du règlement d'exécution, d'après lequel l'épouse peut faire valoir le droit à la rente de vieillesse pour couple ou, lorsqu'elle n'a pas encore atteint l'âge de 60 ans, celui à la rente de vieillesse simple pour son mari. Ce droit découle également, à notre avis, de l'article 84 de la loi en relation avec les articles 161, 163, 168 et 171 du code civil suisse. De plus, il est expressément prévu dans les travaux préparatifs à la loi. A la commission du Conseil national, aussi bien le rapporteur de langue allemande, M. Bratschi, que celui de langue française, M. Hirzel, ont déclaré qu'il allait de soi que l'épouse d'un homme pouvant prétendre une rente était « intéressée » et pouvait, par conséquent, faire recours de son propre chef. Le Conseil national comme celui des Etats ont approuvé tacitement (voir bulletin sténographique du Conseil national, 1946, pages 686/687 ; du Conseil des Etats, 1946, pages 438/439).

Jusqu'à maintenant, les autorités judiciaires en matière d'assurance-vieillesse et survivants n'ont pas eu l'occasion de prendre position à cet égard ; toutefois, vu les considérations qui précèdent, il nous paraît qu'il ne serait guère possible de refuser à une épouse la qualité pour agir, dans les cas examinés.

## Droit pénal.

### Certificats d'assurance établis sous un faux nom.

Quel délit commet celui qui indique un faux nom sur la formule de déclaration et obtient ainsi un faux certificat d'assurance ? Interrogé à ce sujet par le parquet d'un canton, le ministère public de la Confédération a répondu de la manière suivante, en date du 20 août 1948 :

« Le ressortissant allemand Wilhelm S., né en 1903, se trouve en prison préventive ; il est inculqué d'escroquerie et de faux dans les titres. S'attribuant notamment le nom de Wilhelm Ammann, il s'est procuré un certificat d'assurance à ce nom. Le parquet cantonal estime qu'il s'agit d'un faux dans les titres (art. 251 CPS et suivants). Il appartiendra au tribunal de qualifier juridiquement le délit. Pour sa part, le service juridique du ministère public fédéral doute qu'il s'agisse d'un faux dans les titres. Il penche plutôt à croire qu'il s'agit d'une contravention — punissable d'amende — au sens de l'article 88, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. En effet, les intérêts lésés par S. sont avant tout ceux de l'assurance-vieillesse et survivants. Toutefois il n'existe pas encore de jurisprudence à ce sujet.

Sous réserve de cette jurisprudence, l'office fédéral des assurances sociales partage l'avis du ministère public de la Confédération. Dans la façon d'agir de S. à l'égard de la caisse de compensation, on ne retrouve pas l'état de fait constitutif du délit de faux dans les titres (art. 251, CPS) ou de faux dans les certificats (art. 252, CPS) ou encore d'obtention frauduleuse d'une constatation fausse (art. 253, CPS). S., intentionnellement, n'a pas rempli la formule de déclaration de façon véridique, comme il y était tenu\*. Il a donc consciemment fourni de fausses indications à la caisse de compensation. Il a enfreint la prescription de l'article 88, 3<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et il doit être puni d'amende.

Aux termes de l'article 208 du règlement d'exécution, du 31 octobre 1947, les caisses de compensation sont tenues de *dénoncer* des cas semblables à l'autorité cantonale compétente. »

## « Droit égal pour tous »

Sous le titre « Droit égal pour tous » a paru dans le journal « Vaterland », de Lucerne, n° 214 du 13 septembre 1948, un article qui, se référant à une publication du « Paysan Fribourgeois » du 9 septembre 1948, prétend que les cotisations personnelles dues par les agriculteurs au titre

\* Cf. circulaire N° 25 de l'Office fédéral des Assurances sociales, du 14 avril 1948.

de l'assurance-vieillesse et survivants ont été réduites de 30 pour cent dans le canton de Fribourg, sur la seule base d'un échange de correspondance entre un fonctionnaire de l'office fédéral des assurances sociales et la caisse de compensation du canton de Fribourg. Au vu de ces faits, il est reproché à l'office fédéral des assurances sociales de créer une inégalité des cantons devant la loi et d'agir arbitrairement. L'office fédéral des assurances sociales se voit tenu de constater ce qui suit à ce sujet :

1. Il n'est pas juste de dire que l'office fédéral des assurances sociales a donné son approbation à ce que les cotisations personnelles dues par les paysans fribourgeois au titre de l'assurance-vieillesse et survivants soient réduites de 30 pour cent. L'office fédéral a, au contraire, déclaré expressément dans une lettre qu'il a adressée le 3 septembre 1948 à la caisse de compensation du canton de Fribourg qu'il ne saurait être question de procéder à une réduction générale du montant des cotisations, une telle solution étant illégale. En revanche, et en application des articles 11 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et 30, 31 et 126 du règlement d'exécution du 31 octobre 1947, il était possible de réduire le montant des cotisations, sur la base d'une demande individuelle et écrite de la personne tenue de payer des cotisations ; et ceci dans la mesure où il pourrait être prouvé ou rendu vraisemblable dans les cas particuliers que le revenu avait subi dans l'année 1948 une diminution importante par rapport à la période d'estimation 1945/1946.

2. Si l'article du « Paysan Fribourgeois » sur lequel s'appuie le « Vaterland » prétend que l'office fédéral a autorisé la caisse cantonale de compensation du canton de Fribourg à réduire, en application des dispositions légales précitées, les cotisations d'un montant de 30 pour cent sans qu'il soit nécessaire de motiver les demandes présentées à cet effet, cette assertion ne correspond pas à la réalité. L'office fédéral a simplement communiqué à la caisse de compensation qu'elle pourrait considérer d'une manière générale une diminution de revenu jusqu'à 30 pour cent comme vraisemblable, après que l'Union des Paysans Fribourgeois et la caisse de compensation sont arrivées, sur la base d'une enquête approfondie, à la conclusion que le revenu agricole a subi une diminution moyenne de 30 pour cent dans le canton de Fribourg depuis les années 1945/46. En conséquence, il n'était pas nécessaire d'exiger de chaque requérant la preuve stricte de la diminution du revenu — preuve qu'il serait de toute façon difficile d'apporter avant la fin de l'année — ; la caisse de compensation devait bien plutôt avoir la possibilité de se prononcer sur la demande en réduction au vu d'un questionnaire qui serait rempli par chaque requérant, sans procéder à d'autres investigations. L'office fédéral a, de plus, exigé que l'attention du requérant soit spécialement attirée — par une référence expresse, dans la formule de requête, à l'article 216, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution — sur le fait que s'il avait été payé trop peu de cotisations, celles-ci devraient être acquittées plus tard, au cas où il se révélerait, sur la base d'une taxation ultérieure du revenu, que les cotisa-

tions des années 1948 et 1949 avaient été réduites plus fortement que ne l'aurait exigé le revenu de ces années.

3. L'arrangement précité, avec la caisse de compensation du canton de Fribourg, ne contient aucune facilité ou concession accordée à l'agriculture fribourgeoise ; en effet, la procédure adoptée par la caisse de compensation est tout d'abord rigoureusement légale, et ensuite se situe sans aucun doute dans le cadre des instructions que l'office fédéral des assurances sociales a déjà données à toutes les caisses de compensation au sujet de la réduction des cotisations dans une circulaire du 4 juin 1948. Il y est déclaré expressément que la diminution du revenu ne peut pas être véritablement prouvée avant que les comptes pour l'année 1948 aient été arrêtés. Il convenait en conséquence que les caisses de compensation accordent également la réduction dans les cas où la diminution de revenu était rendue vraisemblable. Une telle diminution pouvait, par exemple, apparaître comme vraisemblable « si les conditions économiques de tout un groupe professionnel étaient devenues manifestement précaires » ou « si des événements étaient intervenus dans la politique des prix ou dans la politique commerciale, qui avaient influencé désavantageusement la situation économique de la branche intéressée ». On pouvait recourir à cette procédure — la seule qu'on pût adopter pratiquement — d'autant plus aisément qu'aux termes de l'article 216, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution, les cotisations qui seraient dues et qui n'ont pas été acquittées en raison d'une réduction doivent être payées ultérieurement.

Sur la base de ces instructions du 4 juin 1948, la caisse cantonale de compensation du canton de Fribourg eût pu, comme n'importe quelle autre caisse, adopter la procédure dont il est question ci-dessus même sans prendre contact à ce sujet avec l'office fédéral. Elle ne s'est adressée à celui-ci que parce que l'office fédéral a reçu une requête datée du 18 août 1948 de l'Union des Paysans Fribourgeois, tendant à une réduction générale de 30 pour cent du revenu déterminant pour la fixation des cotisations, réduction qui ne pouvait être accordée.

4. Mentionnons finalement que, tant le passage de l'article du « Paysan Fribourgeois » dans lequel l'Union des Paysans Fribourgeois exprime l'espoir que les agriculteurs feront abondamment usage de la possibilité qu'ils ont de demander une réduction de leurs cotisations, que la déclaration contenue dans le « Vaterland » selon laquelle la réduction projetée du montant des cotisations est souhaitée de tout cœur pour les paysans fribourgeois, font conclure qu'on n'a souvent pas encore compris la fonction sociale des cotisations dues au titre de l'assurance-vieillesse et survivants. En effet, le montant des rentes dépend du montant des cotisations versées, et une réduction prolongée des cotisations, de 30 pour cent, aurait pour conséquence une réduction considérable des rentes de vieillesse et de survivants. Il n'est donc nullement dans l'intérêt des personnes tenues de payer des cotisations de voir celles-ci réduites sans motifs absolument pertinents.

## Petites informations

### Les prestations complémentaires aux vieillards et aux survivants dans certains cas particulièrement pénibles.

La commission des finances du Conseil national a examiné, au cours de sa séance du 13 septembre 1948, sous la présidence de M. Eder, conseiller national, le projet d'un arrêté fédéral concernant l'emploi des ressources prélevées sur l'excédent de recettes des fonds centraux de compensation et attribuées à l'assurance-vieillesse et survivants (voir Revue 1948, pages 287 et 324). Elle a décidé à l'unanimité l'entrée en matière et a approuvé aussitôt après le projet en question sans y apporter de modifications. Le Conseil national a approuvé à son tour ce projet, le 23 septembre 1948, tout en y apportant quelques légers changements.

La commission du Conseil des Etats, créée pour examiner ce projet d'arrêté, avait déjà siégé les 6 et 7 septembre sous la présidence de M. Klöti, conseiller aux Etats. Comme la priorité incombait en cette affaire au Conseil national, la commission du Conseil des Etats n'a pu prendre alors aucune décision.

Le 29 septembre, elle a pris position définitivement et a approuvé le projet légèrement modifié. Le Conseil des Etats a suivi la proposition de sa commission, le 7 octobre. Le 8 octobre, le projet, adopté par les deux chambres, s'est transformé en arrêté.

### Allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne.

La commission d'experts compétente en matière d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne a examiné le 17 septembre, sous la présidence de M. Saxer, un projet d'arrêté fédéral préparé par l'office des assurances sociales et relatif à l'octroi d'allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, qui doit remplacer l'arrêté fédéral du 20 juin 1947 dont la durée de validité prend fin le 31 décembre 1949. Comme le régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne s'appuie, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1948, sur l'article 34 quinquies de la Constitution, relatif à la protection de la famille, l'expression « d'allocations » doit être remplacée à l'avenir par celle « d'allocations familiales ».

Le projet d'arrêté s'en tient étroitement à la réglementation en vigueur jusqu'à maintenant. Ce régime sera toutefois séparé dorénavant des régimes d'allocations pour pertes de salaire et de gain, sur lesquels il se fondait jusqu'à maintenant, pour être adapté à la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. De nouvelles dispositions doivent être prévues en ce qui concerne le financement, car les ressources du fonds réservé au régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne ne permettront de financer ce régime que jusque vers la fin de 1950. Si l'on veut prolonger jusqu'en 1952, comme le prévoit le projet d'arrêté, le versement de ces allocations, il est nécessaire d'y consacrer de nouvelles sources de revenu. C'est pourquoi le projet d'arrêté prévoit qu'un montant de 9 millions de francs sera prélevé du fonds pour la protection de la famille. Ce fonds, comme on le sait,

a été créé par l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 grâce aux recettes des fonds centraux de compensation des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain.

La commission d'experts a adopté en principe le projet qui lui a été soumis. Ce projet est actuellement à l'étude auprès des gouvernements cantonaux et des principales associations économiques. Il doit être soumis aux Chambres dans un délai tel qu'il puisse être examiné au cours de la session parlementaire de mars 1949.

#### Assistance des cantons en faveur des vieillards et des survivants au cours de 1947.

Dix cantons ont octroyé en 1947 des prestations complémentaires aux rentes versées en vertu du régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, et ceci en faveur des vieillards et des survivants ; un montant total de 20 millions de francs environ a été dépensé de cette manière. Nous donnons ci-dessous la liste de ces cantons et un aperçu des sommes qui ont été octroyées.

Cantons	Prestations accordées en francs
Zurich . . . . .	11,120,737
Berne . . . . .	1,427,700
Soleure . . . . .	367,540
Bâle-Ville . . . . .	1,932,527
Schaffhouse . . . . .	406,922
St-Gall . . . . .	281,151
Argovie . . . . .	1,066,488
Thurgovie . . . . .	115,420
Neuchâtel . . . . .	693,854
Genève . . . . .	2,242,782
Total . . . . .	19,655,121

#### Nouvelles concernant le personnel.

Le 11 septembre 1948, le Conseil d'Etat du canton d'Argovie a nommé *M. Karl Häuptli*, Docteur en droit, jusqu'ici secrétaire à la direction du département de l'intérieur, au poste de directeur de la caisse cantonale de compensation.

Pour succéder à *M. Th. Haas*, décédé, le Conseil d'Etat du canton d'Obwald a fait appel à *M. Peter von Moos* qui dirigera la caisse cantonale de compensation.

#### Bibliographie relative à l'assurance-vieillesse et survivants.

*Die Zusammenarbeit der Ausgleichskassen und der Steuerbehörden bei der Festsetzung der Beiträge an die Alters- und Hinterlassenenversicherung.*

Par *M. Paul Bœsch*, chef de l'administration de l'impôt pour la défense nationale du canton de Zurich : « Schweizerische Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung », 40<sup>e</sup> année, 1948, N<sup>o</sup> 12, pages 269-275.

*Zur Beitragspflicht der Erwerbstätigen für die Alters- und Hinterlassenenversicherung.*

Par M. Oskar Bosshardt. « Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung », 40<sup>e</sup> année, 1948, N<sup>o</sup> 13/14, pages 307-311.

*Die rechtliche Stellung der Frau in der eidg. Alters- und Hinterlassenenversicherung.*

Par M. F. Walz. « Schweizerische Aerztezeitung » 29<sup>e</sup> année, 1948, N<sup>o</sup> 27, pages 314-316.

*La position juridique de la femme dans l'assurance-vieillesse et survivants fédérale.*

Par M. F. Walz. (traduction de l'article précédent).

## Décisions des autorités de recours

### A. Cotisations

#### Revenu provenant d'une activité lucrative indépendante.

La taxation relative à l'impôt pour la défense nationale, IV<sup>e</sup> période, basée sur le revenu moyen des années 1945/1946, sert à déterminer le revenu au sens de l'art. 22 RE. Des pertes commerciales subies en 1947 ne peuvent pas être prises en considération dans le montant des cotisations dues pour 1948/1949 ; en revanche il sera tenu compte de ces pertes lors de la fixation des cotisations pour 1950/1951.

*Determinante per la valutazione del reddito in conformità dell'art. 22 OE è la tassazione dell'imposta per la difesa nazionale per il IV<sup>o</sup> periodo, cioè il reddito medio conseguito negli anni 1945/1946. Delle perdite commerciali subite nell'anno 1947 si terrà conto soltanto per le quote dovute negli anni 1950/1951 e non già per quelle degli anni 1948/1949.*

Se fondant sur la taxation relative à l'impôt pour la défense nationale, IV<sup>e</sup> période, la caisse de compensation a fixé le montant des cotisations des frères Jean et Joseph F., pour l'année 1948, à 536 francs pour chacun d'eux. Les frères F. ont recouru contre cette décision, alléguant que la caisse de compensation devait considérer les pertes subies en 1947 par leur société en nom collectif, au vu du compte de pertes et profits. La commission de recours a rejeté le recours pour les motifs suivants :

1. D'après l'article 22, 1<sup>er</sup> et 5<sup>e</sup> alinéas, RE, le revenu net provenant de l'exercice d'une activité lucrative indépendante, déterminé d'après la dernière taxation définitive de l'administration de l'impôt pour la défense nationale, sert de base pour calculer les cotisations durant les deux années qui suivent la première année de la période d'estimation de l'impôt précité. Ainsi les cotisations dues pour 1948 sont calculées d'après la taxation relative à la IV<sup>e</sup> période de l'impôt de défense nationale, période comprenant les années

fiscales 1947/1948. Cette taxation elle-même est fondée sur le revenu moyen réalisé au cours des années 1945/1946. C'est pourquoi il n'y a pas possibilité d'agréer la requête des intéressés tendant à la prise en considération des pertes subies au cours de l'année 1947. Le résultat commercial de l'année 1947 sortira ses effets, en revanche, lors du calcul des cotisations qui seront dues pour 1950/1951. Celles-ci seront en effet fixées d'après la taxation relative à la V<sup>e</sup> période de l'impôt pour la défense nationale et cette taxation reposera elle-même sur le revenu moyen réalisé au cours des années 1947/1948.

2. Toutefois, d'après l'article 216 RE, une réduction des cotisations est accordée, durant les années 1948 et 1949, si le requérant peut apporter la preuve que son revenu a subi, au cours de ces années, une diminution notable par rapport à la période d'estimation 1945/1946. Le revenu réalisé en 1948 doit, par conséquent, être notablement inférieur à celui réalisé en 1945/1946. Une diminution de revenu, en 1947, par rapport à celui de 1945/1946 n'entre pas en ligne de compte, selon cette disposition. Mais elle constitue un indice éventuel pour une diminution de revenu en 1948 (cf. circulaire N° 31 de l'office fédéral des assurances sociales). La commission de recours n'a cependant pas à se préoccuper de savoir si tel est le cas ici car la requête en réduction des cotisations doit, selon l'article 31 RE, être présentée à la *caisse de compensation* qui statue en première instance.

(Commission de recours, Lucerne, dans l'affaire Fischer, du 26 juillet 1948).

## B. Rentes transitoires

### I. Droit à la rente de vieillesse.

1. Si le mari reste, durant les jours ouvrables, auprès de son employeur à la campagne, mais revient chaque fin de semaine chez sa femme qui habite la ville, les époux ne vivent pas séparés au sens de l'article 22 LAVS et 45 RE.

2. Addition du revenu et de la fortune des deux conjoints et utilisation des limites de revenu applicables aux couples (article 62 RE) .

3. Application uniforme du principe du domicile (article 66 RE) également lorsque le salarié reçoit chambre et pension chez son employeur (article 58 RE).

*1. Se il marito rimane durante i giorni feriali presso il datore di lavoro in campagna ma ritorna dalla moglie in città alla fine della settimana non vi è separazione dei coniugi nel senso dell'art. 22 LAVS e dell'art. 45 OE.*

*2. Il reddito e la sostanza dei due coniugi vanno addizionati e si applicano i limiti di reddito per coniugi (art. 62 OE).*

*3. Applicazione del principio di un unico domicilio (art. 66 OE) anche riguardo al vitto e all'alloggio ricevuti dal datore di lavoro (art. 58 OE).*

La caisse a accordé à dame Z. une demi-rente de vieillesse pour couple de 600 francs par an et refusé à son mari Jean Z. toute rente. Le mari travaille comme aide-jardinier à C. sur Nyon, où il reçoit un salaire de 80 francs par mois plus la nourriture et le logement, pendant que sa femme vit à Lausanne, où elle habite chez une fille. Jean Z. rentre régulièrement à Lausanne, en fin

de semaine, auprès de sa famille. — La caisse, estimant que les époux Z. vivent en fait séparés, leur a appliqué le régime de la demi-rente, en tenant compte du revenu et de la fortune de chacun des conjoints séparément ainsi que des limites de revenu applicables aux personnes seules. Jean Z. recourt en demandant à toucher une rente de vieillesse pour couple calculée d'après les normes applicables à Lausanne. Le Tribunal arbitral AVS a admis le recours.

Extrait des motifs :

Aux termes de l'art. 22 LAVS, si les époux vivent séparés, l'épouse a le droit de demander pour elle-même la demi-rente de vieillesse pour couple. Or les époux Z. ne peuvent être considérés comme des époux séparés parce qu'ils n'ont pas la volonté de vivre séparés, attendu que c'est uniquement pour les besoins de son travail que le mari passe la semaine à C., chez son employeur et qu'il revient régulièrement chaque semaine, auprès de sa femme à Lausanne. Leur cas doit donc être examiné non pas séparément mais comme un tout. D'abord il faut fixer le lieu déterminant pour le calcul de la rente et de la limite de revenu. Ainsi que la caisse l'admet dans son mémoire, Jean Z. a conservé son *domicile* à Lausanne. C'est là, en effet, qu'il a le centre de ses intérêts, en tout cas au point de vue familial. Le mari, bien qu'il soit logé chez son employeur à C. ne rentre pas moins régulièrement à Lausanne. Dans ces conditions, on ne saurait dire qu'il est absent de son domicile pour une durée relativement longue et sans interruption (RE, art. 66, lit. f). Par conséquent, l'on doit s'en tenir à la règle générale de l'art. 66, lit. a, et admettre Lausanne comme lieu déterminant pour le calcul de la rente.

Quand bien même le recourant reçoit en fait la nourriture et le logement en région rurale, il y a lieu d'appliquer les normes valables en région *urbaine* en ce qui concerne les limites de revenu et le montant de la rente (art. 42 et 43 LAVS) ainsi que pour l'estimation du revenu en nature (art. 58 RE). Si l'on procédait différemment, l'intéressé bénéficierait, d'une part, des limites de revenu et montants de rentes plus élevés applicables en région urbaine, et, d'autre part, de l'imputation d'un revenu en nature apprécié à sa valeur en région rurale, ce qui serait manifestement choquant.

En définitive, le calcul en vue de la fixation de la rente due aux époux Z. s'établit comme suit :

	Fr.	Fr.
revenu-limite . . . . .		3200.—
revenu en espèces . . . . .	960.—	
revenu en nature : $\frac{1}{2}$ de Fr. 1800.—	900.—	
revenu total . . . . .	<u>1860.—</u>	
insuffisance . . . . .		<u>1340.—</u>

Les intéressés ont donc droit à la rente entière de vieillesse pour couple de 1200.— francs par an.

(Tribunal cantonal du canton de Vaud, en la cause Zwahlen, du 8 juillet 1948.)

## II. Revenu pris en considération.

**Les frais de déplacement en train et les dépenses supplémentaires d'un apprenti pour sa nourriture, occasionnés par son apprentissage, constituent des frais généraux au sens de l'art. 57, lettre a RE.**

### *Reddito computabile.*

*Le spese di ferrovia e le maggiori spese per il vitto preso fuori di casa avute dall'apprendista per la sua formazione professionale costituiscono epese necessarie per conseguire il reddito in conformità dell'art. 57, lett. a, OE.*

Jean V., né en 1929, domicilié chez sa mère à P., est en apprentissage à Lausanne, où il gagne 480 francs par an. Mais l'apprentissage lui occasionne des frais de déplacement et des frais de nourriture pour le repas de midi. L'abonnement CFF P-Lausanne lui coûte 18 fr. 50 par mois, soit 222 francs par an. En ce qui concerne le prix de ses repas à Lausanne, qu'il y a lieu d'évaluer à 2 fr. 50, il représente, pour 250 jours par an, une dépense annuelle de 625 francs. Selon les art. 58 et 10 RE, ces mêmes repas pris à la maison ne coûteraient pour un orphelin en région rurale, que 100 francs en chiffre rond. La dépense supplémentaire s'élève donc à 525 francs par an, uniquement pour les repas, et absorbe le revenu de 480 francs, de telle sorte que ce revenu doit être éliminé du plan de calcul de la rente.

(Tribunal cantonal du canton de Vaud, en la cause Volet, du 8 juillet 1948.)\*

**Lorsque l'intéressé habite sa propre maison, la valeur du logement doit être calculée, en règle générale, d'après les art. 58 et 10 RE. Mais il s'agit alors d'une valeur nette.**

*Di regola il valore locativo della propria abitazione dev'essere determinato in conformità degli articoli 58 e 10, OE. Esso costituisce un valore netto.*

Le revenu représenté par la valeur du logement de la recourante doit, en vertu des art. 58 et 10 RE, être fixé au 1/5 de 850 francs, soit 170 francs. Dès l'instant que la valeur du logement est calculée ainsi, il ne peut être question de déduire encore du revenu les frais d'entretien courants de bâtiments, prévus à l'art. 57, lit. c RE, ces dépenses étant déjà prises en considération dans les taux de la valeur du logement. Cf. Directives de l'office fédéral des assurances sociales concernant le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, N<sup>os</sup> 51 et 61, remarques qui gardent leur valeur sous le régime des rentes transitoires.

(Tribunal cantonal du canton de Vaud, en la cause Volet, du 8 juillet 1948.)\*\*

**Si l'ayant droit rend vraisemblable que, durant l'année pour laquelle il demande une rente, son revenu sera diminué d'au moins un quart par rapport à celui qui a été obtenu au cours de l'année civile précédente, le revenu probable sera déterminant. Art. 59 RE ; circulaire N<sup>o</sup> 21 de l'office fédéral des assurances sociales.**

*Se l'interessato rende verosimile che la diminuzione del reddito è almeno di un quarto di quello conseguito l'anno precedente, determinante è il reddito dell'anno corrente. Art. 59 OE ; circolare N. 21 dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali.*

\* Cf. Revue 1947, page 513 (Zanini) et page 655 (Visetti).

\*\* Cf. Revue 1946, page 679 (Willi), 1947, pages 243 (Hayoz) et 395 (Travaini).

P., né en 1878, est occupé occasionnellement par des offices cantonaux et communaux. En 1947, son revenu s'est élevé à 2496 francs. La caisse a refusé à P. toute rente, la limite légale de 2000 francs étant dépassée. Dans son recours, P. fait valoir que ses gains sont notablement inférieurs en 1948 à ce qu'ils étaient l'année précédente. — Le Tribunal cantonal a admis le recours.

Extrait des *motifs* :

Commentant l'art. 59 RE, l'office fédéral des assurances sociales précise, dans sa circulaire N° 21 du 19 février 1948, que le terme « notablement » à l'alinéa 2 doit être compris en ce sens que la diminution présumable doit atteindre au moins *un quart* du revenu obtenu l'année précédente. Pendant qu'en 1947 le gain net de P. s'est élevé à 2496 francs, à l'époque de la décision attaquée (fin mars 1948) il n'avait gagné que 430 francs. Le recourant ne remplissant que de petits emplois temporaires, rien ne permet de présumer qu'en 1948 son gain atteindra des limites plus élevées. Sur la base du résultat des trois premiers mois de l'année, on peut donc admettre un revenu probable, en 1948, de  $4 \times 430 = 1720$  francs. (La situation de l'intéressé n'est pas meilleure si l'on tient compte des 140 francs qu'il a encore gagnés au mois d'avril, selon son mémoire du 21 juin 1948.) Ainsi, son revenu effectif et probable étant diminué de plus d'un quart par rapport à celui de 1947, P. remplit bien les conditions de l'art. 59, al. 2 et 3, RE. La rente à laquelle il a droit est de  $2000 - 1720 = 280$  francs par an, dès janvier 1948. (Tribunal cantonal du canton de Vaud, en la cause Piguet, du 8 juillet 1948.)\*

### III. Contentieux.

**Celui qui désire recourir contre une décision de caisse basée sur une taxation d'une administration fiscale passée en force et concernant l'année précédente, doit prouver que la taxation fiscale est inexacte. Art. 59 et 61 RE.**

*Contenzioso.*

*Chi intende d'impugnare una decisione della cassa emanata in base alla tassazione fiscale per l'anno precedente, passata in giudicato, deve provare che quest'ultima è errata. Articoli 59 e 61 OE.*

Sch. né en 1881, est ouvrier chez K., maître-boucher ; en 1947, il a été taxé d'office sur un revenu net de 3600 francs, après avoir été sommé en vain d'envoyer sa déclaration d'impôt pour la défense nationale. Sur la base de cette taxation, la caisse a refusé d'accorder une rente de vieillesse simple, demandée par l'intéressé. Sch. expose devant la commission de recours que la taxation fiscale relative à l'année 1947 est matériellement fautive ; son âge avancé l'empêche de travailler régulièrement et, en 1947, il n'aurait pas gagné 2000 francs. La commission de recours a rejeté le recours pour les *motifs* suivants :

Le recourant aurait dû prouver que son revenu, en 1947, s'était élevé à moins de 2000 francs. Il aurait dû pour cela se procurer des attestations de salaire auprès de ses employeurs. La taxation fiscale, que Sch. n'a pas attaquée, tenait largement compte de ses capacités de travail réduites ; d'autre part, même en admettant que cette taxation ait été trop élevée il n'est pas

\* Cf. Revue 1947, page 166 (Caggini).

prouvé pour autant que le revenu réalisé en 1947 soit resté en dessous de la limite légale de revenu de 2000 francs. Pour la détermination de la fortune, l'art. 61 RE renvoie aux critères appliqués en matière d'impôt pour la défense nationale. Lorsqu'il s'agit de *revenu*, la caisse peut parfaitement se baser sur une taxation fiscale, autant que l'intéressé a eu la possibilité de prouver l'inexactitude de cette taxation. Cf. Revue 1946, page 683 (Rubin) et 1947, page 708 (Tinner). Sch. convoqué à la caisse a été exactement orienté et invité à donner certains renseignements. Après réception du recours, la caisse de compensation a, de plus, cité le mandataire de Sch. et l'a invité à répondre par écrit à six questions précises. Aucune réponse n'est parvenue à la caisse, l'avocat n'ayant pu obtenir les renseignements nécessaires de la part de son client. Pour être tout à fait sûre, la caisse a encore demandé une attestation de salaire à l'employeur K. Elle n'a pas reçu de réponse. Dans ces conditions, la commission de recours ne doute pas que le revenu de Sch., en 1947, ait été supérieur à 2000 francs, ce qui exclut le droit à une rente.

(Commission de recours, Lucerne, dans l'affaire Schneeberger, du 7 août 1948.)

**Une autorité cantonale de recours pour l'assurance-vieillesse et survivants peut, sans considérer les arguments des parties, déterminer de son propre chef l'état de fait (vérification d'office de l'état de fait).**

*Un'autorità cantonale di ricorso AVS può considerare d'ufficio nuovi fatti indipendentemente dalle proposte delle parti (Offizialmaxime).*

Le plan de calcul établi par la caisse contient différentes inexactitudes. Il y a lieu d'entrer en matière sur ces points, quand bien même ils ne sont pas soulevés dans le recours. Le Tribunal cantonal n'est en tout cas pas limité, dans son examen de la cause, aux moyens invoqués par les parties. (Tribunal cantonal du canton de Vaud, en la cause Volet, du 8 juillet 1948.)\*

---

\* Cf Article 136 de l'arrêté fédéral concernant l'organisation du Tribunal fédéral des assurances et la procédure à suivre devant ce tribunal, ainsi que la Revue 1946, page 682 (Gétaz).



# Revue à l'intention des caisses de compensation

N° 11  
Novembre 1948

**Rédaction :** Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, Berne, tél. n° 61.2858.

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

**Prix d'abonnement :** 12 francs par an ; le numéro : 1 fr. 20 ; le numéro double : 2 fr. 40.  
Paraît chaque mois.

## SOMMAIRE :

Et maintenant les rentes ordinaires (p. 397). — Les cotisations des membres de la famille travaillant dans l'exploitation agricole familiale (p. 400). — Les corvées communales et le régime de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 404). — Dispositions légales nouvelles ayant des conséquences dans le domaine des allocations aux militaires (p. 408). — « Les droits de la vieillesse » en Argentine (p. 411). — 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 (p. 412). — Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 418). — Commentaires de presse relatifs à l'assurance-vieillesse et survivants (p. 420). — Petites informations (p. 422). — Décisions des autorités de recours (p. 428).

## Et maintenant les rentes ordinaires

Au cours des mois qui vont suivre, les caisses de compensation devront s'occuper de la dernière grande question encore ouverte, celle du calcul et du versement des rentes ordinaires. Il vaut donc la peine de souligner ici l'importance et les difficultés de cette tâche ainsi que sa signification au point de vue de la politique sociale.

En 1949, environ 16 000 à 18 000 cas de rente de vieillesse (dont approximativement 6000 cas de rente de vieillesse pour couple) et 6000 cas de rente de survivants (tous les droits à une rente de veuve ou d'orphelin créés par la mort d'une personne étant considérés comme un seul cas) devront être liquidés par les caisses de compensation. A peu près la moitié des vieillards auront droit à leur rente dès le 1<sup>er</sup> janvier 1949 et l'autre moitié dès le 1<sup>er</sup> juillet 1949. Quant aux cas de rente de survivants, ils se répartiront assez régulièrement sur les douze mois de l'année, de telle sorte qu'il y en aura environ 500 à traiter mensuellement.

Comparé au nombre des rentes transitoires à servir en 1949, celui des rentes ordinaires dues pour cette même année n'est pas très important. Toutefois, leur calcul et leur versement donneront beaucoup plus de travail aux caisses que le traitement des cas de rentes transitoires. En effet, celles-ci ont déjà été calculées et servies en 1948 — exception faite du nombre relativement peu élevé des personnes qui bénéficieront pour la première fois d'une rente transitoire par suite de l'aggravation de la situation économique — et seule une vérification sera nécessaire.

Le calcul des rentes ordinaires, en revanche, placera les caisses devant des problèmes nouveaux et guère plus simples que ceux qu'il a fallu résoudre lors de l'introduction du régime transitoire de l'assurance-vieillesse et survivants. Non pas que le système des rentes ordinaires soit plus compliqué que celui des rentes transitoires. Mais, alors que ce dernier a pu être construit sur les bases d'institutions préexistantes d'aide à la vieillesse et aux survivants et qu'on pouvait trouver des exemples aussi bien à l'intérieur des cantons qu'à l'étranger, le système des rentes ordinaires est absolument nouveau. C'est en vain qu'on en chercherait un autre exemple en Suisse ou à l'étranger. Par conséquent, on ne pourra s'appuyer sur une expérience quelconque.

Les difficultés auxquelles se heurteront les caisses, lors du calcul des rentes ordinaires, proviendront de l'assimilation de notions nouvelles puis de questions d'ordre juridique et technique. Il conviendra tout d'abord d'être parfaitement au clair sur ces *concepts nouveaux* pour bien comprendre le système. Que faut-il entendre par « année entière de cotisations », par « durée de cotisation de la classe d'âge », par « durée de cotisation de l'assuré », par « cotisation annuelle moyenne » ? Autant de notions qui doivent devenir absolument familières à chaque gérant de caisse ou d'agence appelé à traiter des cas de rentes ou simplement à donner des renseignements.

Des *difficultés d'ordre juridique* ne s'élèveront vraisemblablement que dans un nombre restreint de cas. Faut-il par exemple prendre en considération, lors de la réalisation du risque assuré, les cotisations dues mais pas encore acquittées ou celles qui sont payées mais non dues ? L'assuré né au cours du second semestre de l'année 1883 remplit-il les conditions pour l'octroi d'une rente ordinaire s'il a payé ses cotisations de janvier à septembre 1948 en tant que personne exerçant une activité lucrative, mais si à partir d'octobre 1948, étant sans activité, il n'a pas payé, sur la base de l'article 27, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution, de cotisations pour les mois d'octobre à décembre 1948. Les caisses de compensation rencontreront sans nul doute des cas épineux dans le genre de celui-ci.

Pour familiariser les caisses de compensation avec le système des rentes ordinaires et les aider à trouver la solution lorsqu'elles rencontreront des difficultés d'ordre juridique, l'office fédéral des assurances sociales fera paraître des directives relatives aux rentes qui seront vraisemblablement à disposition à fin novembre. En outre, un cours d'instruction est également prévu pendant lequel toutes les questions qui peuvent se poser seront débattues.

Les *difficultés d'ordre technique* proviennent en premier lieu du fait que les inscriptions dans le compte individuel des cotisations des assurés qui auront droit à la rente dès le 1<sup>er</sup> janvier 1949 doivent être portées dans le délai le plus court. Ce travail demandera un très gros effort aux caisses. Fréquemment, en effet, les pièces nécessaires à l'inscription dans

les comptes individuels ne seront pas mises à disposition en temps utile. Nous pensons ici avant tout aux attestations de cotisations et aux cartes de cotisations qui seront transmises tardivement par les employeurs ou les agences. Nous pensons également aux décisions définitives fixant le montant des cotisations des personnes exerçant une activité lucrative indépendante, décisions qui ne peuvent être rendues parce qu'il n'existe qu'une communication provisoire de l'autorité fiscale. Dans ces cas-là, des inscriptions dans les comptes individuels ne pourront guère être portées à temps.

Mais même quand la caisse pourra inscrire immédiatement le montant au compte individuel, il n'est pas dit qu'elle puisse calculer la rente sur le champ. Lorsque le bénéficiaire aura, par exemple, payé des cotisations à plusieurs caisses et qu'en conséquence plusieurs comptes individuels auront été ouverts en son nom, il faudra tout d'abord réunir les comptes, ce qui peut exiger un certain temps. Dans des cas particuliers, la détermination des conditions personnelles ou la solution de questions d'ordre juridique retarderont le calcul des rentes.

Toutefois, il ne conviendrait pas de faire attendre les assurés pouvant prétendre une rente dès le 1<sup>er</sup> janvier 1949 jusqu'au moment où la caisse serait en possession des pièces permettant le calcul de ladite rente. C'est pourquoi l'office fédéral des assurances sociales prescrit dans ses directives que les rentes qui ne peuvent être fixées définitivement dans un délai déterminé dès la réception de la formule d'inscription, doivent être payées provisoirement. Une méthode spéciale, développée dans les directives, permettra d'effectuer des versements provisoires qui se rapprocheront sensiblement du montant des rentes fixées définitivement un peu plus tard. De cette façon, les bénéficiaires de rentes n'auront, pour ainsi dire, pas à supporter les conséquences de ces difficultés techniques que seules les caisses connaîtront.

Un règlement rapide des requêtes tendant à l'octroi d'une rente ordinaire va jouer un rôle capital. En effet, le peuple suisse ne manquera pas de juger l'efficacité de l'assurance-vieillesse et survivants en tout premier lieu d'après la fixation et le versement des rentes ordinaires. Rien ne serait plus apte à discréditer l'assurance-vieillesse et survivants, et, par elle, les caisses de compensation qu'un traitement des cas de rentes ordinaires qui traînerait péniblement. Tout l'immense travail accompli par les caisses dans le domaine de l'organisation, de la perception des cotisations, et du versement des rentes transitoires n'atténuerait certes pas l'impression fâcheuse que donnerait l'impossibilité passagère d'une caisse de servir une rente ordinaire. L'intéressé en concluerait très vite qu'il s'agit d'un refus. C'est pourquoi, il n'est pas exagéré de dire que l'épreuve du feu, en matière d'organisation, consistera pour les caisses de compensation à rendre, au début de 1949, dans le domaine des rentes ordinaires, des services aussi grands ou même plus grands encore que ceux qu'elles ont déjà à leur actif dans les autres domaines.

# Les cotisations des membres de la famille travaillant dans l'exploitation agricole familiale

## I. La situation de ces personnes dans le régime des allocations pour perte de salaire et de gain et celui des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants.

Dans le régime des allocations pour perte de salaire et de gain, l'exploitation agricole était considérée comme un tout. Les cotisations des agriculteurs consistaient en une contribution d'exploitation et en une contribution personnelle qui frappait chaque membre masculin de la famille de l'exploitant, âgé de 18 à 60 ans.

Les dispositions générales du régime des allocations pour perte de salaire étaient applicables aux ouvriers agricoles.

La notion de membre de la famille travaillant dans l'entreprise familiale a été reprise plus tard pour le versement d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne dans l'arrêté du Conseil fédéral du 9 juin 1944. Toutefois, elle a subi une restriction dans l'ordonnance n° 60 du département fédéral de l'économie publique, concernant les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, du 24 décembre 1946, en ce sens que les fils travaillant dans l'exploitation de leur père, tout en ayant leur propre ménage, étaient considérés comme des personnes de condition dépendante, dès le 1<sup>er</sup> janvier 1947.

## II. Les membres de la famille travaillant dans l'exploitation familiale, sous le régime de l'assurance-vieillesse et survivants.

La réglementation spéciale prévue pour l'agriculture, sous le régime des allocations pour perte de gain, a été presque complètement abandonnée dans l'assurance-vieillesse et survivants. Les cotisations sont, en principe, de 4 pour cent du revenu net provenant d'une activité lucrative. La situation des membres de la famille travaillant dans l'exploitation familiale est absolument nouvelle. En effet, ils sont toujours considérés comme des personnes de condition dépendante. Nous en voulons pour preuve la disposition de l'alinéa 3 de l'article 5 de la loi fédérale, selon laquelle, pour les apprentis et les membres de la famille travaillant dans l'entreprise familiale, seul le salaire en espèces est considéré comme salaire déterminant jusqu'au premier jour du semestre de l'année civile faisant suite à l'accomplissement de la 20<sup>e</sup> année.

Mais, dans l'agriculture, les membres de la famille, contrairement aux ouvriers agricoles, ne reçoivent pas de salaire en général ; ils sont nourris, logés, entretenus et touchent une somme plus ou moins forte comme argent

de poche. Pour permettre à l'exploitant de régler ses comptes avec la caisse, il était dès lors nécessaire de fixer certains taux desquels on pût tirer le salaire déterminant, base du calcul des cotisations. L'article 14 du règlement d'exécution stipule à ce sujet que, dans l'agriculture, le revenu en nature des membres de la famille travaillant avec l'exploitant doit être estimé dans chaque cas, par la caisse, compte tenu de l'importance de la collaboration de l'intéressé à l'exploitation. Cette disposition signifie qu'en principe, le revenu de ces personnes doit être calculé de telle manière qu'additionné à celui de l'exploitant, il fournisse le revenu total de la famille.

### III. Les rapports avec la législation en matière d'impôt pour la défense nationale.

Les organisations agricoles n'ont pas été les dernières à faire en sorte que, dans l'agriculture, les cotisations du paysan travaillant pour son compte soient calculées sur la base des communications des administrations fiscales de l'impôt pour la défense nationale, relatives au revenu agricole.

Contrairement à plusieurs législations cantonales en matière d'impôt sur le revenu, celle de l'impôt pour la défense nationale établit le revenu agricole de chaque intéressé. Pour déterminer le revenu du travail de l'agriculteur pris isolément, on déduit du chiffre correspondant au rendement brut rectifié, ou revenu économique, les intérêts des dettes et les salaires des ouvriers. On obtient ainsi le revenu réalisé par la famille. En déduisant encore de cette somme les salaires plus ou moins fictifs des membres de la famille travaillant avec l'exploitant, on arrive au résultat désiré.

Il s'agit donc de savoir comment ces déductions autorisées par l'administration de l'impôt de défense nationale pour les membres de la famille travaillant dans l'exploitation familiale, peuvent être adaptées, dans l'assurance-vieillesse et survivants, aux taux qui permettent de calculer le salaire déterminant de ces personnes. A cet égard, l'article 14, 4<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution, mentionne que les caisses de compensation doivent tenir compte, dans la mesure du possible, des montants déclarés par l'employeur aux administrations de l'impôt pour la défense nationale comme salaires en nature ou salaires globaux des membres de la famille travaillant avec l'exploitant.

Ce problème n'est toutefois pas si simple. Il ne faut pas oublier que la taxation de l'impôt pour la défense nationale est basée sur un revenu réalisé environ trois ans avant le moment de la perception des cotisations. En revanche, les cotisations dues par l'agriculteur en tant qu'employeur des membres de sa famille, sont perçues, en principe, sur la base du salaire courant. Pendant ces trois ans, bien des changements ont pu avoir lieu ; c'est pourquoi la prescription de l'article 14, 4<sup>e</sup> alinéa, du règlement précité, doit être interprétée en ce sens que les taux de l'impôt pour la défense nationale ne seront pris en considération que lorsque les conditions subjectives de l'obligation de cotiser seront demeurées les mêmes.

Dans les cantons où l'impôt cantonal est basé en principe sur le revenu de la famille et où la taxation de l'impôt pour la défense nationale se fonde pratiquement sur celle de l'impôt cantonal, on se heurte évidemment à de grosses difficultés. Le plus souvent, les caisses de compensation ne recevront alors, de la part des administrations fiscales, que le montant du revenu du travail de la famille entière. Il faudra donc veiller ici à éviter un cumul de charges. En effet, il ne conviendrait pas de calculer les cotisations personnelles de l'exploitant sur le revenu de la famille entière puis de percevoir encore, de l'intéressé et des membres de sa famille, les cotisations d'employeur et d'employés sur la base des salaires en nature.

La caisse sera particulièrement embarrassée lorsqu'il ne ressortira pas d'une formule de communication de revenu émanant d'une administration fiscale, s'il s'agit du revenu du seul propriétaire ou de celui de la famille entière. Quand le gérant de l'agence ne pourra pas immédiatement trancher la question, il y aura lieu de présumer que la communication concerne uniquement le revenu de l'exploitant. Il appartiendra ensuite à ce dernier de prouver la double taxation.

Si le revenu réalisé par la famille entière est seul communiqué, les caisses devront trouver le moyen de le répartir entre les divers membres de la famille soumis à cotisations et collaborant avec l'exploitant. En principe, cette répartition devrait se faire sur la base des éléments déterminants pour le calcul de l'impôt. En d'autres termes, il faudrait revenir à l'état de fait tel qu'il se présentait trois ans auparavant. Mais cette procédure n'est pas possible pour les deux premières années de l'assurance, parce que les caisses ignorent comment était composée la famille paysanne en 1945 et 1946. C'est pourquoi les déductions pour les membres de la famille travaillant dans l'exploitation doivent être opérées conformément à l'état de fait de l'année courante.

Sont déterminants pour fixer les taux des salaires fictifs des membres de la famille travaillant avec l'exploitant, en premier lieu, les salaires globaux dont la déduction est autorisée par les administrations fiscales lors du calcul de l'impôt de l'exploitant lui-même. Ce dernier prétend-il payer à ses fils et à ses filles des salaires en espèces plus élevés, il y aura lieu d'augmenter ces taux en conséquence. Si après avoir déduit les salaires globaux du revenu de la famille en utilisant les taux des administrations fiscales, il se révèle que l'exploitant lui-même n'a plus de revenu de son travail, la caisse devra examiner la situation de plus près. Elle arrivera forcément à la conclusion que les déductions pour les membres de la famille ont été trop fortes ou que le revenu de la famille, communiqué par l'administration fiscale, a été estimé si bas pour l'impôt qu'il ne correspond plus du tout à la situation réelle de l'entreprise au moment de la perception des cotisations. Les déductions seront peut-être trop élevées parce que les membres de la famille n'auront travaillé qu'une partie de l'année seulement dans l'exploitation. Chaque fois que l'intéressé prouvera qu'il a travaillé pendant un certain temps en dehors de la ferme et que les cotisations dues

sur le revenu de ce travail ont été versées par un autre employeur, ou chaque fois qu'il établira avoir travaillé à son compte pendant un certain temps et avoir satisfait à son obligation de payer des cotisations en tant qu'indépendant, la caisse réduira le taux des salaires en proportion. Il se peut également qu'une déduction soit trop forte parce qu'un membre de la famille n'a qu'une capacité de travail réduite.

Pour le moment, les caisses procéderont vraisemblablement de la manière suivante :

Elles examineront encore une fois si le salaire déterminant des membres de la famille est bien justifié. Si les taux correspondent aux salaires ordinairement payés dans cet endroit ainsi qu'à l'importance de la collaboration, la caisse percevra d'abord les cotisations d'employeur et d'employés sur la base de ces salaires. Quant au revenu du propriétaire de l'exploitation il sera estimé d'après les règles applicables aux personnes exerçant une activité indépendante, dont le revenu est inférieur à 3000 francs.

#### **IV. La situation des membres féminins de la famille de l'exploitant travaillant avec lui.**

Les membres féminins de la famille de l'agriculteur nécessitent en général une réglementation particulière. En effet, il est souvent fort difficile de décider si ces personnes doivent être considérées comme des collaboratrices salariées ou comme des personnes sans activité lucrative, occupées principalement dans le ménage. En règle générale, les filles de famille, dans une exploitation agricole, ne sont considérées comme membres de la famille travaillant avec l'exploitant que lorsque ce dernier règle leurs comptes avec la caisse de compensation, ou lorsque les intéressées sont soumises à l'impôt sur le produit de leur travail dans l'entreprise, ou enfin lorsque l'exploitant demande des déductions pour des salaires en nature versés à ses filles, lors du calcul de son revenu agricole à l'intention de l'administration fiscale.

D'après quelques lois fiscales cantonales, il peut arriver que les membres de la famille travaillant avec l'exploitant se voient attribuer des salaires fixes et fictifs permettant une imposition. Il en va ainsi même lorsque la somme de ces « salaires » dépasse le revenu de la famille ou encore le rendement net rectifié. Dans ce cas, il est permis de supposer que l'imposition des filles de l'exploitant intervient plutôt pour des motifs de politique fiscale qu'en raison de la situation réelle qu'elles occupent dans l'entreprise. C'est pourquoi, l'office fédéral des assurances sociales n'est d'accord de considérer ces personnes comme membres de la famille travaillant dans l'exploitation familiale que dans la mesure où les salaires fictifs précités ne conduisent pas à un revenu négatif du propriétaire lui-même, après déduction des salaires des membres masculins de la famille. Au cas contraire, ces filles de famille doivent être traitées comme des personnes sans activité lucrative.

# Les corvées communales et le régime de l'assurance-vieillesse et survivants

Dans certaines communes, notamment aux Grisons et en Valais, le système des *corvées communales* existe encore, vieux témoin d'une époque en passe de disparaître complètement et où les habitants d'une *commune* devaient participer activement à l'entretien et à l'amélioration des voies de communication, des forêts et autres biens communs. La nature et la manière d'exécuter ces corvées diffèrent sensiblement d'une région à l'autre, mais il s'agit en général de réparations de routes, de sentiers, de bisses, de torrents, etc., que la commune fait exécuter chaque année par ses administrés.

*Ces corvées sont rétribuées selon un certain tarif fixé par la commune et il est intéressant d'examiner maintenant si et dans quelle mesure des cotisations au titre de l'assurance-vieillesse et survivants doivent être perçues sur cette rémunération.*

\* \* \*

Comme nous l'avons déjà relevé ci-dessus, la nature des corvées varie d'une commune à l'autre. Aussi, avant de répondre à la question que nous nous sommes posée, est-il nécessaire de préciser quelles sont les caractéristiques de ces travaux, dans les régions où ils sont encore effectués. Il est possible ainsi de distinguer quatre principales catégories de corvées.

1. La constitution de certaines communes (par exemple celle de Jenaz dans les Grisons ; cf. « Les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain », janvier 1943, p. 29 : décision de la commission fédérale de surveillance en matière d'allocations pour perte de salaire, en la cause commune de Jenaz, du 30 novembre 1942) prévoit que l'entretien des routes, chemins et sentiers communaux sera assuré par des corvées. Tous les ménages sont assujettis à ces travaux qui sont répartis selon une décision tenant compte de l'usage que chaque famille fait des biens communaux, de leur fortune et de leurs revenus, du nombre des membres adultes aptes au travail que compte chacune d'entre elles. Les travaux exécutés au titre des corvées sont comptés à raison d'un certain tarif à l'heure (60 à 90 centimes pour les travaux manuels, etc.). Le chef des travaux estime la valeur du travail dans les limites prévues. C'est l'assemblée communale qui décide quels seront les travaux exécutés sous ce régime. Les corvéables peuvent se racheter en tout ou partie ; d'autre part, les habitants de la commune peuvent aussi participer à ces travaux à titre volontaire et sont alors rétribués selon les taux dont il est question plus haut.

2. Dans d'autres communes, en Valais notamment, le système est différent. Sur la base d'une décision du conseil communal, chaque contribuable

est tenue de fournir lors de la corvée un certain travail, dont la valeur représente le 2 ou 3 % de la valeur des biens-fonds inscrits au cadastre. Exemple : un administré, qui possède des biens-fonds d'une valeur de 20 000 francs, doit fournir un travail pour une valeur de 60 francs. Ce communier peut aussi travailler pour une part plus grande que celle à laquelle il est tenu. A la fin de l'année, la valeur du travail fourni à la corvée est déduite *des impôts* et s'il existe un solde actif en faveur du contribuable, ce solde lui est payé. Les personnes qui n'ont pas participé à la corvée doivent payer leurs impôts en entier.

3. Dans certaines régions, il est d'usage de réserver les corvées aux familles pauvres, afin que ces dernières soient ainsi facilitées dans le paiement de leurs impôts. Si le travail fourni représente une valeur supérieure à la somme due au titre des impôts, l'intéressé encaisse le solde actif en sa faveur.

4. Enfin, dans de nombreuses communes la corvée est facultative pour tout le monde, indépendamment de la situation financière. Il n'y a donc dans ce dernier cas aucune obligation dans le genre de celles qui sont relevées ci-dessus sous chiffres 1 et 2.

Les principaux genres de corvées que nous venons de distinguer nous amènent à formuler deux remarques importantes.

Tout d'abord les corvées communales, telles qu'elles existent encore actuellement, ne sont pas toutes *obligatoires* dans la même mesure. Or, comme nous le verrons encore plus bas, cette notion de l'obligation est essentielle pour résoudre équitablement le problème que soulèvent les corvées communales dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants. En effet, l'obligation dans laquelle se trouvent les habitants d'une commune de se soumettre aux corvées *décroit* au fur et à mesure que l'on passe de la première à la quatrième des catégories mentionnées plus haut. Le caractère obligatoire des travaux que la commune de Jenaz demande à ses administrés n'est pas douteux : si une famille veut s'y soustraire, elle doit payer une sorte d'amende ou d'impôt supplémentaire. Il en va de même dans le deuxième cas, quoique les corvéables qui ne participent pas aux travaux en question n'ont plus alors d'amende à verser ; ils sont simplement obligés de payer leurs impôts en entier, tandis que ceux qui ont travaillé sous le régime de la corvée voient leurs contributions fiscales diminuer de la valeur du travail fourni. Quant aux corvées décrites sous chiffres 3 et 4, elles ne peuvent plus être considérées comme étant une obligation.

En second lieu, il convient de mettre en évidence la différence importante qui sépare les corvées de la première et celles des trois autres catégories : alors que dans la commune de Jenaz les corvées et les impôts sont deux notions nettement distinctes et indépendantes, dans les trois autres genres de corvées celles-ci se combinent avec le paiement des impôts d'une manière qui

n'est pas toujours extrêmement claire. Ce fait a son importance : comme les impôts ne sont pas déduits du revenu déterminant pour le calcul des cotisations, il faut prendre garde de ne pas favoriser injustement certaines catégories d'assurés qui pourraient s'acquitter de leurs impôts par le truchement de corvées communales non soumises au paiement des cotisations.

\* \* \*

Dans la décision que nous avons mentionnée sous chiffre 1 ci-dessus (cf. Revue 1943, janvier, p. 29), la commission fédérale de surveillance en matière d'allocations pour perte de salaire a reconnu dans les corvées, telles qu'elles existent dans la commune de Jenaz et telles que les prévoit encore la constitution de certaines communes, un service obligatoire relevant du droit public et assimilable au service des pompiers ou au service militaire. Elle a par conséquent dispensé des cotisations ces travaux obligatoires, à l'exclusion de ceux qui sont exécutés à titre volontaire par les communiens en plus des travaux qui leur incombent.

Cette décision est motivée comme il suit :

« Faute d'un accord de volonté portant sur une obligation déterminée, il ne saurait exister de contrat ni, par conséquent, d'engagement. En l'espèce, on doit reconnaître que les habitants de Jenaz n'exécutent pas leur obligation en vertu d'un contrat qu'ils auraient conclu avec leur commune. Il ne s'agit donc pas d'un engagement, mais tout au contraire d'une obligation de droit public prévue par la constitution communale. La corvée est, par définition, un service obligatoire relevant du droit public au même titre que le service obligatoire des pompiers tel qu'il est organisé dans bien des communes ou encore le service militaire obligatoire et le service obligatoire du travail institués par la Confédération... Un service obligatoire relevant du droit public ne saurait emporter assujettissement. C'est pourquoi l'on ne saurait non plus prélever légitimement des contributions sur la solde des militaires. Le fait que les corvéables peuvent se racheter — en tout ou en partie — ne modifie en rien la question de l'assujettissement telle qu'elle se pose en l'espèce attendu que le fondement juridique de l'obligation ne change pas, par conséquent l'assujettissement doit être rejeté dans la mesure où le travail est exécuté en accomplissement d'un service obligatoire relevant du droit public. »

*Ces considérations conservent toute leur valeur dans le régime de l'assurance-vieillesse et survivants.* En effet, la solde versée aux militaires et aux pompiers n'est pas davantage soumise à cotisations dans ce régime que dans celui des allocations pour perte de salaire. A défaut d'une disposition expresse de la loi du 20 décembre 1946 ou du règlement d'exécution au sujet des corvées, ces dernières étant une obligation de droit public au même titre que le service du feu et le service militaire, leur rémunération ne fait pas partie du salaire déterminant pour le calcul des cotisations dues

au titre de l'assurance-vieillesse et survivants. Cette réglementation n'est toutefois valable que pour *les travaux obligatoires*.

En effet, lorsque les habitants d'une commune exécutent des travaux sous le régime des corvées facultatives ou en sus des tâches obligatoires, il ne saurait plus être question de travaux effectués en vertu d'une obligation de droit public. La commune accorde à ses habitants la faculté d'exécuter les travaux en question ; nombre d'entre eux le font sans y être contraints, mais le fait qu'ils doivent suivre les instructions ou les ordres de la commune — c'est-à-dire de ses organes — crée un état de subordination tel que l'implique un engagement, la commune assumant la fonction de l'employeur. Il en résulte que la rétribution des travaux exécutés à titre volontaire doit faire l'objet d'un règlement de comptes avec la caisse de compensation compétente.

En excluant du salaire déterminant *toutes les corvées communales*, sans distinguer entre les travaux obligatoires et les travaux volontaires ou facultatifs, on introduirait précisément cette inégalité de traitement, à laquelle nous avons déjà fait allusion plus haut, entre les personnes qui auraient la possibilité de payer leurs impôts en effectuant les corvées et ceux qui ne le peuvent pas. Cet inconvénient disparaît dans la plus grande mesure possible avec la réglementation adoptée et aux termes de laquelle seule la rémunération *des corvées strictement obligatoires* n'est pas soumise au paiement des cotisations, vu la nature juridique de ces corvées. Toutefois, cet inconvénient ne disparaît pas *complètement* : une faible partie des impôts de certaines personnes soumises au régime des corvées obligatoires (cf. chiffre 2 ci-dessus) est ainsi déduite du revenu déterminant. Il convient cependant de remarquer à ce propos que les sommes ainsi déduites ne peuvent être que relativement faibles pour plusieurs raisons évidentes dont la principale réside dans le fait que les indemnités versées pour les corvées sont extrêmement modestes, dans l'intérêt même de la commune. D'autre part, des considérations d'ordre pratique interviennent ici avec davantage de poids encore en faveur de la solution qui a été adoptée : en effet, si la rémunération de toutes les corvées, obligatoires ou non, devait être comprise dans le salaire déterminant, les administrations des communes qui connaissent encore ces corvées, seraient obligées de régler les comptes avec la caisse de compensation compétente presque pour toutes les personnes de sexe masculin de 15 à 65 ans.

\* \* \*

*En résumé, aucune cotisation de l'assurance-vieillesse et survivants n'est perçue sur les indemnités versées par les communes en contre-partie des travaux effectués au titre des corvées communales, dans la mesure où ces travaux sont exécutés en accomplissement d'un service obligatoire relevant du droit public. En revanche, la rémunération des travaux volontaires effectués en sus des tâches obligatoires et celle des corvées facultatives font partie du salaire déterminant.*

# Dispositions légales nouvelles ayant des conséquences dans le domaine des allocations aux militaires

## 1. *Projet de loi modifiant l'organisation militaire.*

Par son message du 2 juillet 1948 (Feuille fédérale 1948 II 825), le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée fédérale un projet de loi modifiant l'organisation militaire de 1907. Il s'agit principalement de la répartition des classes de l'armée (l'élite comprendra les hommes de 20 à 36 ans, la landwehr les hommes de 37 à 48 ans et le landsturm de 49 à 60 ans), de l'instruction des troupes, de la délimitation des compétences entre Conseil fédéral et Général en temps de service actif.

En outre, le projet envisage la suppression des articles 22 à 26 de l'organisation militaire, où il est question des *secours militaires*. Cela supposerait que le dernier groupe de militaires exerçant au civil une activité lucrative, qui n'ont pas droit aux allocations pour perte de salaire ou de gain et qui, par conséquent, peuvent avoir encore recours aux secours militaires, serait aussi mis au bénéfice des allocations aux militaires. On songe ici aux hommes soumis aux obligations militaires qui subissent une peine d'arrêt en dehors du service et n'ont pas droit à la solde. Dans le rapport sur sa gestion en 1947 (département militaire, p. 18), le Conseil fédéral déclare que les dispositions nécessaires devront être arrêtées pour que les quelques demandes de secours en cas d'arrêts subis en dehors du service soient réglées à l'avenir par les organes du soutien des militaires. Par conséquent le Conseil fédéral et les chambres devront trouver la forme à donner à cette proposition. On devrait en premier lieu songer à solder ces hommes. On pourrait alors envisager de restreindre dans ces cas le droit à l'allocation, en ce sens qu'il ne pourrait être exercé que par ceux qui ont des obligations alimentaires ou d'assistance. Alors l'abrogation des dispositions de l'organisation militaire se rapportant aux secours trouvera sa justification.

En outre, une nouvelle disposition doit être introduite à l'article 116 de l'organisation militaire au sujet du service militaire volontaire. Il s'agit ici d'ancrer dans la législation le service volontaire, qui a joué un rôle important déjà pendant la crise des années précédant et suivant 1930 et ensuite pendant le service actif. Il est prévu explicitement que les volontaires jouiront des mêmes droits et seront soumis aux mêmes obligations que les hommes accomplissant du service obligatoire. Il n'y aurait donc rien de changé en principe aux prescriptions valables du temps du service actif, puisque conformément à la circulaire n° 97 du 7 février 1946 les volontaires avaient droit aux allocations pour perte de salaire ou de gain.

Toutefois, avant d'envoyer un ordre de marche, les autorités militaires compétentes devront prendre contact avec les offices cantonaux du travail, afin d'établir que les intéressés ne peuvent pas être placés dans l'économie civile.

## 2. *Projet de loi revisant certaines dispositions de la loi sur la poursuite pour dette et la faillite.*

Peu de temps après la mobilisation de l'armée en 1939, le 17 octobre 1939, le Conseil fédéral avait édicté une ordonnance atténuant à titre temporaire le régime de l'exécution forcée. L'article 16 de cette ordonnance a modifié l'article 57 de la loi de poursuite de 1889, concernant la *suspension des poursuites en raison du service militaire*. Une ordonnance du 24 janvier 1941 a remplacé en la complétant celle du 17 octobre 1939. Ces prescriptions extraordinaires ont été abrogées en grande partie le 2 juin 1947, à l'exception toutefois des dispositions sur la suspension des poursuites en raison du service militaire. Dans son projet de révision de la loi de poursuite, le Conseil fédéral envisage de maintenir ces dispositions dans la législation ordinaire, valable pour le temps de paix. Pour le surplus, nous renvoyons le lecteur au message du Conseil fédéral du 16 mars 1948 et au projet de loi y annexé (Feuille fédérale 1948 F 1204).

## 3. *Projet d'arrêté fédéral restreignant le droit de résilier un contrat de travail en cas de service militaire.*

Dans un message du 4 juin 1948 (Feuille fédérale 48 II 629), le Conseil fédéral soumet à l'Assemblée un projet d'arrêté fédéral restreignant le droit de résilier un contrat de travail en cas de service militaire. Cet arrêté est destiné à remplacer l'arrêté du Conseil fédéral du 14 août 1945 encore en vigueur sur le même objet. Il s'agit en premier lieu de faire passer ces dispositions du droit extraordinaire dans le droit civil ordinaire. Mais le projet prévoit aussi diverses améliorations et une certaine extension des dispositions actuelles. C'est ainsi que la protection doit s'étendre à quiconque accomplit du service militaire avec solde, y compris les services complémentaires et le service de défense antiaérienne. En outre, les entrepreneurs pourront aussi invoquer les nouvelles règles sur le délai-congé, et non pas seulement les militaires. Cet arrêté est considéré comme une solution transitoire, dans l'idée que la question du délai-congé en cas de service militaire sera définitivement réglée lors de la révision des dispositions du droit des obligations relatives au contrat de travail et dans la loi sur le travail dans le commerce et les arts et métiers.

## 4. *Projet de loi sur l'assurance militaire.*

L'assurance militaire est organisée par la loi de 1901, qui, au cours des années, a subi de nombreuses transformations. En dépit des améliorations apportées et bien que la loi ait survécu aux deux périodes de service actif

de 1914-18 et 1939-45, les critiques n'ont pas été épargnées. Le Conseil fédéral en a tenu compte et, dans un message du 22 septembre 1947 (Feuille fédérale 1947 III 105) il a proposé la revision totale de cette loi. Ce projet est actuellement à l'étude devant les chambres et fait l'objet de débats passionnés dans la presse quotidienne. Il soulève l'intérêt de tous ceux qui s'intéressent aux choses de l'armée. En ce qui nous concerne spécialement ici, notons qu'il est prévu de ne plus verser de solde pendant les jours de maladie. Par conséquent l'indemnité journalière sera versée par l'assurance militaire dès le premier jour de maladie.

Les caisses n'auront ainsi plus d'allocations à verser aux militaires malades ou victimes d'accidents. Le message relève à ce propos que les caisses de compensation ont jusqu'ici servi des prestations qui en réalité ne sont pas de leur ressort. Ce serait aussi l'affaire de l'assurance militaire de prendre toutes dispositions utiles afin d'être en mesure, en cas de mise à contribution importante de ses prestations (épidémie, service actif), d'accorder le plus rapidement les indemnités journalières.

#### 5. *Ordonnance du Conseil fédéral sur l'encouragement de la gymnastique et des sports.*

Le 1<sup>er</sup> décembre 1941, le Conseil fédéral avait pris un arrêté sur l'instruction préparatoire. Ces dispositions revêtaient une importance pour les caisses de compensation en ce sens que les *moniteurs de cours* étaient soldés et avaient droit, par conséquent, aux allocations pour perte de salaire ou de gain pendant la durée des cours. Cette ordonnance a été remplacée par celle du 7 janvier 1947 sur l'encouragement de la gymnastique et des sports. Aux termes de l'article 23, les dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain sont applicables aux participants aux cours de moniteurs ayant droit à la solde. La situation antérieure est ainsi maintenue.

## « Les droits de la vieillesse » en Argentine

(D'après une communication de la légation d'Argentine en Suisse.)

Dans un discours prononcé au bâtiment du Ministère du Travail en présence du chef de l'Etat, des membres du gouvernement et du corps diplomatique, des sénateurs et des députés, et devant une foule d'auditeurs, Madame Eva Duarte de Peron, l'épouse du président de la République argentine, la présidente, comme on l'appelle là-bas, proclama récemment « les droits de la vieillesse », qui sont garantis par la Fondation pour l'Assistance sociale, laquelle porte le nom de la « Présidente ». Cette fondation cherche à réaliser son œuvre d'entr'aide en faveur de deux catégories d'êtres humains : les jeunes et les vieux. L'aide à la jeunesse est organisée sur une grande échelle ; elle prend déjà sept mille enfants à sa charge. Demeure encore à préparer la lutte contre la solitude et l'abandon du vieillard. « Les droits de la vieillesse » proclamés comprendraient :

1. Le droit à l'assistance ;
2. Le droit au logement ;
3. Le droit d'être nourri ;
4. Le droit à l'habillement ;
5. Le droit à l'hygiène du corps ;
6. Le droit à la santé morale et spirituelle dans le respect de la religion ;
7. Le droit au repos et à la distraction ;
8. Le droit au travail ;
9. Le droit de terminer l'existence dans le calme et libre de soucis ;
10. Le droit d'être respecté et considéré.

A l'occasion de cette « Déclaration des droits de la vieillesse », Madame Eva Peron marqua qu'incontestablement il est indispensable de préparer soi-même ses vieux jours et souhaite que le nombre des personnes assurées s'agrandît toujours plus. Cependant tout système d'assurance est rigide, car seul celui qui a versé des cotisations peut recevoir des prestations. Même dans les pays à législation sociale avancée, il y a de nombreux vieillards et invalides qui ne sont pas secourus. C'est la raison pour laquelle, aux Etats-Unis d'Amérique, pays où seuls les cotisants reçoivent des prestations, l'intéressant projet du docteur Lawrence K. Frank qui encourage la construction de cités pour les vieillards avec l'aide du Fonds de la Sécurité Sociale, éveilla un grand intérêt. Ce qui, aux Etats-Unis d'Amérique, est à l'état de projet, doit, en Argentine et grâce à l'institution des « Droits de la vieillesse » passer dans la réalité : la fondation « Maria Eva Duarte de Peron » a pour devoir de combler les lacunes du régime de l'assurance-vieillesse.

# 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 8 octobre 1948)

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,*

vu l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation ;

vu le message du Conseil fédéral du 26 août 1948,

*arrête :*

Article premier

*Création d'un fonds*

Un fonds spécial sera créé au moyen des 140 millions de francs attribués à l'assurance-vieillesse et survivants conformément à l'article premier, 2<sup>e</sup> alinéa, de l'arrêté fédéral du 24 mars 1947 constituant des fonds spéciaux prélevés sur les recettes des fonds centraux de compensation ; ce fonds sera géré par le département des finances et des douanes de manière à porter intérêt.

Art. 2

*Emploi du fonds*

<sup>1</sup> Il sera prélevé sur le fonds et alloué annuellement pendant les années 1948 à 1950 ;

- a) 5 millions de francs aux cantons ;
- b) 2 millions de francs à la fondation suisse pour la vieillesse ;
- c) 750.000 francs à la fondation suisse pour la jeunesse.

---

\*) *Note de la rédaction* : Dans notre dernier numéro, nous avons communiqué qu'en date du 8 octobre 1948 l'Assemblée fédérale avait adopté 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 (voir également Revue 1948, pages 287 et 324).

Vu que, dans plusieurs cantons, les caisses de compensation seront vraisemblablement chargées de verser les prestations complémentaires aux vieillards et aux survivants, nous vous donnons ci-après le texte intégral de cet arrêté. Au demeurant les autres caisses s'intéresseront sûrement à son application. L'arrêté est soumis au referendum. Le délai d'opposition sera échu le 12 janvier 1949. L'office fédéral des assurances sociales prépare actuellement le règlement d'exécution.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral est autorisé à augmenter de manière adéquate, selon les besoins, les subventions fixées au 1<sup>er</sup> alinéa. La somme des subventions annuelles ne dépassera toutefois pas 10 millions de francs.

### Art. 3

#### *Répartition des subventions : a) Part des cantons*

<sup>1</sup> La subvention allouée aux cantons conformément à l'article 2, 1<sup>er</sup> alinéa, sera répartie comme il suit :

- a) Moitié d'après le nombre des bénéficiaires de rentes fédérales de vieillesse et de survivants qui résident dans le canton ;
- b) moitié sur la base de la somme des rentes fédérales de vieillesse et de survivants versées dans le canton.

<sup>2</sup> Sont déterminants pour l'année 1948 le nombre des bénéficiaires de rentes et la somme des rentes versées durant l'année 1947 en vertu des dispositions sur le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants, et pour les années suivantes le nombre des bénéficiaires de rentes et la somme des rentes versées durant l'année 1948 en application de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants (appelée par la suite « loi »).

### Art. 4

#### *b) Part de la fondation pour la vieillesse*

<sup>1</sup> La subvention allouée à la fondation pour la vieillesse conformément à l'article 2, 1<sup>er</sup> alinéa, sera répartie comme il suit :

- a) 1,5 million de francs à disposition des comités cantonaux ;
- b) 500 000 francs à disposition du comité de direction.

<sup>2</sup> La quote-part attribuée aux comités cantonaux conformément au 1<sup>er</sup> alinéa, lettre a, sera calculée comme il suit :

- a) Moitié d'après le nombre des bénéficiaires de rentes fédérales de vieillesse qui résident dans le canton ;
- b) moitié sur la base de la somme des rentes fédérales de vieillesse versées dans le canton.

L'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, est applicable.

<sup>3</sup> La quote-part attribuée au comité de direction sera répartie par lui entre les comités cantonaux auxquels la quote-part attribuée par le 2<sup>e</sup> alinéa ne permet pas d'accomplir les tâches dont ils sont chargés en vertu du présent arrêté. Le Conseil fédéral édictera les prescriptions complémentaires.

### Art. 5

#### *c) Part de la fondation pour la jeunesse*

<sup>1</sup> La subvention allouée à la fondation pour la jeunesse conformément à l'article 2, 1<sup>er</sup> alinéa, sera répartie comme il suit :

- a) 500 000 francs à disposition des organes de la fondation dans les cantons ;
- b) 250 000 francs à disposition de la commission de la fondation.

<sup>2</sup> La quote-part attribuée aux organes de la fondation dans les cantons conformément au 1<sup>er</sup> alinéa, lettre a, sera calculée comme il suit :

- a) Moitié d'après le nombre des bénéficiaires de rentes fédérales de veuves et d'orphelins qui résident dans le canton ;
- b) moitié sur la base de la somme des rentes fédérales de veuves et d'orphelins versées dans le canton.

L'article 3, 2<sup>e</sup> alinéa, est applicable.

<sup>3</sup> La quote-part attribuée à la commission de la fondation sera répartie par elle entre les organes cantonaux de la fondation auxquels la quote-part qui est attribuée par le 2<sup>e</sup> alinéa ne permet pas d'accomplir les tâches dont ils sont chargés en vertu du présent arrêté. Le Conseil fédéral édictera les prescriptions complémentaires.

## Art. 6

### *Emploi des subventions*

<sup>1</sup> Les subventions serviront aux cantons et aux fondations à verser des prestations uniques ou périodiques aux personnes suivantes, domiciliées en Suisse :

- a) Aux personnes nécessiteuses de nationalité suisse, âgées de 65 ans révolus, qui n'ont pas droit à une rente de vieillesse conformément à la loi ;
- b) aux veuves nécessiteuses de nationalité suisse, jusqu'à l'âge de 65 ans révolus, qui n'ont pas droit à une rente de veuve conformément à la loi ;
- c) aux orphelins nécessiteux de nationalité suisse, jusqu'à l'âge de 20 ans révolus, qui n'ont pas droit à une rente d'orphelin conformément à la loi ;
- d) aux personnes qui bénéficient d'une rente de vieillesse ou de survivant conformément à la loi, mais auxquelles cette rente, ajoutée à leurs autres ressources et à leur fortune, ne permet pas de subvenir à leur entretien ;
- e) aux vieillards, veuves et orphelins nécessiteux de nationalité étrangère et aux apatrides nécessiteux qui ont payé des cotisations à l'assurance fédérale vieillesse et survivants pendant une année entière au moins, qui résident en Suisse depuis dix ans au moins, qui remplissent les conditions générales d'obtention d'une rente de vieillesse ou de survivants, mais qui sont exclus du droit à la rente par l'article 18 de la loi.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral peut prescrire le versement de prestations à d'autres personnes ou catégories de personnes encore et allouer à cet effet des subventions particulières dans les limites de l'article 2, 2<sup>e</sup> alinéa.

<sup>3</sup> Est considéré comme nécessaire celui qui ne peut subvenir par ses propres moyens à son entretien, non plus qu'à celui des personnes à l'égard desquelles il a une obligation d'entretien.

<sup>4</sup> Les prestations doivent être fixées dans la mesure du possible de manière à préserver le bénéficiaire de tomber à la charge de l'assistance publique.

<sup>5</sup> Le Conseil fédéral prendra, d'entente avec chaque canton et avec les fondations, les mesures propres à coordonner l'activité des organes cantonaux et des organes des fondations dans l'accomplissement des tâches leur incombant conformément au 1<sup>er</sup> alinéa.

## Art. 7

### *Rapports avec l'aide cantonale à la vieillesse*

<sup>1</sup> Les cantons qui ont institué par voie législative une aide à la vieillesse et aux survivants s'étendant à l'ensemble de la population et indépendante de l'assistance publique sont autorisés à affecter la subvention à la couverture financière de cette aide :

- a) Si la participation annuelle du canton lui-même à cette aide, y compris la participation éventuelle des communes, atteint un montant au moins deux fois plus élevé que la subvention qui est allouée annuellement au canton conformément à l'article 3 ;
- b) si les personnes visées à l'article 6, 1<sup>er</sup> alinéa, sont de manière générale comprises parmi les bénéficiaires de cette aide.

<sup>2</sup> Les cantons dont l'aide à la vieillesse et aux survivants, bien qu'instituée par voie législative et s'étendant à l'ensemble de la population, n'englobe pas toutes les personnes visées à l'article 6, 1<sup>er</sup> alinéa, peuvent, avec l'approbation du Conseil fédéral, affecter une part adéquate de la subvention à la couverture financière de cette aide ; le reste de la subvention sera employé, conformément à l'article 8, pour verser des prestations aux personnes qui ne sont pas comprises parmi les bénéficiaires de l'aide cantonale.

## Art. 8

### *Prescriptions cantonales particulières*

Les cantons qui n'ont pas institué par voie législative une aide à la vieillesse et aux survivants s'étendant à l'ensemble de la population ou qui ne veulent pas affecter la subvention ou n'en veulent affecter qu'une partie à la couverture financière d'une telle aide doivent édicter des prescriptions relatives à l'attribution, à la détermination et au versement des prestations conformément à l'article 6 ; ces prescriptions seront soumises à l'approbation du Conseil fédéral.

## Art. 9

### *Détermination des prestations par les fondations ; directives*

<sup>1</sup> Il incombe à la fondation pour la vieillesse de servir des prestations aux personnes âgées de plus de 65 ans ainsi qu'aux veuves sans enfants mineurs, et à la fondation pour la jeunesse d'en servir aux orphelins, ainsi qu'aux veuves ayant des enfants mineurs.

<sup>2</sup> Les comités cantonaux de la fondation pour la vieillesse et le secrétariat central de la fondation pour la jeunesse établiront des directives concernant les conditions d'attribution et la détermination des prestations, en tenant dûment compte de la réglementation adoptée dans le canton en cause conformément aux articles 7 ou 8. Ces directives seront soumises à l'approbation de l'office fédéral des assurances sociales ; elles seront obligatoires pour tous les organes des deux fondations.

## Art. 10

### *Nature juridique des prestations*

<sup>1</sup> L'octroi ou le refus des prestations prévues à l'article 6 ne peuvent être l'objet d'une action en justice.

<sup>2</sup> Les prestations touchées en vertu du présent arrêté sont exemptes de tout impôt ou taxe et ne peuvent être compensées avec aucun impôt ou taxe échu.

<sup>3</sup> Les prestations touchées sans que les conditions de l'article 6 soient remplies ou après que ces conditions aient cessé d'être remplies doivent être restituées.

## Art. 11

### *Surveillance par la Confédération*

<sup>1</sup> Le Conseil fédéral surveille l'application du présent arrêté. Il peut faire vérifier l'activité déployée par les cantons et les fondations en ce qui concerne l'emploi des sommes qui leur sont remises conformément au présent arrêté.

<sup>2</sup> Les cantons et les fondations sont tenus de présenter pour chaque année à l'office fédéral des assurances sociales leur rapport et leurs comptes, et d'y joindre les données statistiques demandées par cet office.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral peut réduire ou supprimer la subvention au canton ou à la fondation qui n'en ferait pas un usage conforme au présent arrêté ou à ses dispositions d'exécution.

## Art. 12

### *Obligation de renseigner et obligation de garder le secret*

<sup>1</sup> Celui qui demande ou a reçu, pour lui-même ou pour autrui, une

prestation au sens de l'article 6, est tenu de fournir aux organes des cantons et des deux fondations chargés d'appliquer le présent arrêté tous les renseignements nécessaires à l'examen de la situation.

<sup>2</sup> Les autorités administratives et judiciaires de la Confédération, des cantons et des communes sont tenues de fournir aux organes chargés d'appliquer le présent arrêté tous les renseignements utiles à l'exécution de leur tâche. Ces renseignements doivent être communiqués gratuitement.

<sup>3</sup> Les organes chargés d'appliquer le présent arrêté sont tenus de fournir au Conseil fédéral et aux services désignés par lui tous les renseignements et de lui remettre pour examen toutes les pièces qui sont nécessaires à la surveillance de l'application de cet arrêté.

<sup>4</sup> Les organes et personnes chargés d'appliquer le présent arrêté sont tenus de garder le secret sur leurs constatations et observations.

## Art. 13

### *Dispositions pénales*

<sup>1</sup> Celui qui, par des indications fausses ou incomplètes, ou de toute autre manière, aura obtenu, pour lui-même ou pour autrui, l'octroi indû d'une prestation au sens de l'article 6,

celui qui, par des indications fausses ou incomplètes, ou de toute autre manière, aura obtenu une répartition inexacte de la subvention prévue aux articles 2 à 5,

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 quatre mois au plus, des arrêts ou de l'amende.

<sup>2</sup> Celui qui, en violation de son obligation, donne sciemment des renseignements inexacts ou refuse d'en donner, sera puni d'une amende de trois cents francs au plus.

<sup>3</sup> L'article 90 de la loi est applicable.

## Art. 14

### *Disposition transitoire*

Les sommes attribuées à la fondation suisse pour la vieillesse ou à ses organes, ainsi qu'à la fondation suisse pour la jeunesse par l'article 26 de l'arrêté du Conseil fédéral du 9 octobre 1945 réglant le versement provisoire de rentes aux vieillards et aux survivants mais qui n'ont pas encore été employées en vertu dudit arrêté, seront imputées sur les subventions revenant à ces fondations pour l'année 1948 conformément à l'article 2 du présent arrêté.

*Entrée en vigueur et exécution*

<sup>1</sup> Le présent arrêté a effet au 1<sup>er</sup> janvier 1948. Il est applicable jusqu'au 31 décembre 1950.

<sup>2</sup> Le Conseil fédéral est chargé de son exécution et édictera les dispositions nécessaires.

<sup>3</sup> Le Conseil fédéral pourvoira à la publication du présent arrêté conformément à la loi du 17 juin 1874 concernant les votations populaires sur les lois et arrêtés fédéraux.

## Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants

### Cotisations

#### Indemnités pour perte de salaire.

Des indemnités pour perte de salaire sont versées aux ouvriers qui sont payés à l'heure ou à la tâche (dans l'industrie du bâtiment), lorsque, par suite du mauvais temps, ils ne peuvent pas travailler et sont, de ce fait, dans l'impossibilité de gagner leur salaire normal. Il suit de là que cette indemnité est une prestation accordée par l'employeur pour dédommager l'employé disposé à faire face à ses obligations contractuelles, et qui en est empêché par des influences extérieures à sa volonté. D'une part, elle apparaît comme rémunérant la présence obligatoire des ouvriers sur le chantier. D'autre part, promise par l'employeur, elle constitue la garantie d'un salaire minimum. Cette indemnité a donc *la nature d'un salaire*. Attendu qu'elle n'est pas régulièrement versée, mais seulement en cas d'interruption du travail par suite du mauvais temps, tandis que l'ouvrier a des frais de logement et d'entretien quelles que soient les conditions météorologiques, cette indemnité n'a, pour cela déjà, pas pour objet de couvrir les frais encourus de ce fait par l'ouvrier. Dans la plupart des cas, en outre, les dépenses supplémentaires entraînées par le déplacement de l'ouvrier sont déjà couvertes par une allocation spéciale.

C'est pourquoi il y a lieu de considérer cette indemnité comme salaire déterminant, et de percevoir des cotisations sur ce montant.

#### Membres de la famille travaillant avec l'exploitant dans l'industrie hôtelière.

Dans le numéro du mois d'août 1948 de la Revue, à la page 297, nous avons traité le cas des membres de la famille d'un hôtelier ou d'un cafetier

qui travaillent dans l'établissement familial sans recevoir de salaire fixe, mais en gardant pour eux les pourboires. Il a alors été déclaré que les pourboires, qui représentent un élément du salaire en espèces, devaient être pris en considération à leur montant effectif et additionnés au salaire en nature afin de calculer le salaire déterminant pour la fixation du montant des cotisations.

La pratique a cependant révélé qu'une application absolument stricte de cette règle dans tous les cas conduirait inmanquablement à des situations ne correspondant pas à la réalité économique. En effet, les taux globaux fixés à l'article 14, 3<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution sont des taux minimums qui doivent correspondre à l'ensemble des prestations fournies aux membres de la famille s'il ne leur est pas versé de salaire en espèces. En conséquence, il y aura lieu de faire application de la règle du calcul du salaire effectif (salaire en nature et pourboires) dans la mesure où le montant ainsi obtenu dépasse le taux global minimum prévu dans la disposition légale précitée. Si ce calcul devait, en revanche, donner un montant inférieur à celui qui doit être considéré comme représentant le minimum des prestations fournies aux membres de la famille travaillant avec l'exploitant, il y aura lieu de s'en tenir à l'application de l'article 14, 3<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution et d'adopter un taux global mensuel de 200 francs pour les membres seuls de la famille travaillant dans l'entreprise.

#### Honoraires perçus pour élection de domicile.

Les honoraires d'élection de domicile sont ceux qu'une personne morale paie à quelqu'un (une banque, un bureau fiduciaire, un avocat) pour être autorisée à faire connaître aux tiers qu'elle a élu domicile chez lui, et qu'il reçoit la correspondance et les communications de toutes sortes qui sont adressées à la personne ayant élu domicile.

Contrairement à ce qui était en vigueur dans les régimes des allocations pour pertes de salaire et de gain, les honoraires d'élection de domicile sont considérés comme un revenu provenant d'une *activité indépendante*. (Toutefois, il ne sera bien entendu perçu aucune cotisation, lorsque le bénéficiaire est une personne morale.)

#### Rémunération de l'activité de livreur ou d'acheteur de lait, exercée à titre accessoire.

La rémunération accordée à ceux qui, à titre accessoire, remplissent les fonctions de livreur ou d'acheteur de lait est considérée *comme un revenu provenant d'une activité indépendante* si la profession principale de l'intéressé est indépendante (par exemple les agriculteurs), et *comme salaire déterminant si cette profession est dépendante*.

## Organisation

### Employés ou ouvriers dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations.

Il est arrivé à des caisses cantonales de compensation de percevoir des *contributions aux frais d'administration* de la part de salariés dont l'employeur n'était pas tenu à cotisations. Or, l'article 69, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi fédérale et l'article 157 de son règlement d'exécution prévoient que seuls les employeurs, les personnes exerçant une activité indépendante et les personnes sans activité lucrative paient de telles contributions. C'est intentionnellement que les personnes qui nous intéressent ici ne sont pas comprises dans la liste.

A l'avenir il ne faudra donc pas leur demander de participer à la couverture des frais d'administration. Les contributions éventuellement versées doivent être restituées ou compensées avec des cotisations dues.

## Commentaires de presse relatifs à l'assurance-vieillesse et survivants

Dans le numéro 33 de sa 43<sup>e</sup> année, l'« Otschweizerische Landwirt » du 14 août 1948 (p. 1202) a publié une correspondance intitulée « A propos de l'assurance-vieillesse et survivants ». Nous la reproduisons ci-après, en même temps que la note dont l'a accompagnée la rédaction de cet hebdomadaire.

### A propos de l'assurance-vieillesse et survivants.

L'assurance-vieillesse et survivants, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1948 présente encore des lacunes. Ont droit à la rente, cette année, les personnes masculines ayant atteint leur 65<sup>e</sup> année, mais seulement si leur revenu est inférieur à 3000 francs. Mais vu que l'on compte comme revenu le 10 pour cent de la fortune et, pour la fortune consistant en biens-fonds, la moitié de cette fortune, de nombreuses personnes ne reçoivent rien, ce qui cause un grand mécontentement. En vue de percevoir néanmoins la rente, nombre de gens font des donations à leurs descendants. La question de savoir s'il s'agit de donations effectives reste douteuse. Mais qu'importe, si le but est atteint. Il ne devrait pas être licite de procéder à de telles « donations » pour être, ensuite, secourus comme indigents sur les biens de la collectivité. D'autres encore ont fait fi de l'économie et du travail et sont maintenant récompensés de leur attitude ; ils reçoivent une prime sous forme de rente. Les autres, qui ont, en vue de leur vieillesse, amassé un pécule, en sont punis car ils doivent acquitter de lourds impôts. On devrait

pouvoir lutter contre cet état de choses déplorable. Les personnes âgées de 64 ans doivent payer, cette année, une rente annuelle et elles recevront, l'année prochaine, qu'elles soient riches ou pauvres, le montant de la rente. Si des personnes plus âgées devaient payer, elles aussi, une rente annuelle comme les personnes âgées de 64 ans, pour recevoir l'année suivante le montant de la rente, il serait remédié à cette inégalité. A partir de la 65<sup>e</sup> année, on devrait admettre la possibilité du paiement volontaire de la rente annuelle. Je crois que la plupart feraient usage de cette faculté. Aux bénéficiaires actuels des rentes on devrait déduire du montant de la rente une prime annuelle, sauf s'il s'agit de véritables indigents. Pour quelle raison les personnes âgées de plus de 64 ans devraient-elles être négligées par l'assurance-vieillesse ? Pour verser les primes à la caisse de compensation, on les trouvait suffisamment bonnes ! A. F.

*Note de la rédaction de l'« Ostschweizerische Landwirt » :* Relevons au sujet de ces critiques que des démarches ont déjà été entreprises pour supprimer tout d'abord cet état de choses surprenant, dont notre correspondant ne dit rien, et en vertu duquel les personnes nées durant le premier semestre de l'année 1883 sont exclues du droit à la rente, tandis que celles qui sont nées après le 30 juin 1883 y ont droit. De plus, les personnes âgées qui travaillent encore devraient continuer à verser des cotisations sur leur revenu et toucher des rentes après une année.

Des requêtes en ce sens sont déjà présentées. Il n'est pas certain du tout qu'elles seront acceptées, ceci pour la simple raison que cette extension de l'assurance rendrait illusoirs tous les calculs faits jusqu'à ce jour. Elle coûterait des sommes énormes, qui, étant donné les cotisations encaissées jusqu'ici, ne sont probablement pas à disposition. Il était à prévoir dès le début que l'on devrait fixer, à un moment quelconque, une limite d'âge si l'on voulait établir un régime qui fût vraiment celui d'une assurance. Or, le versement de rentes, après paiement des cotisations d'une année, aux personnes ayant actuellement plus de 65 ans, constituerait dans tous les cas une assistance et non pas une assurance. Mais il faut se demander si, étant donné la charge gigantesque de ses dettes, la Confédération dispose de ressources suffisantes pour verser des rentes à des vieillards se trouvant dans une situation économique favorable. Si, lors de l'élaboration de la loi, une injustice a été commise, c'est, à coup sûr, celle que les personnes âgées de 60 à 65 ans reçoivent trop comparativement à ce qu'elles ont versé ; il en est de même, en partie, pour celles qui ont plus de 50 ans. Il est compréhensible que cette faveur excite l'envie des personnes encore plus âgées, qui ne reçoivent absolument rien. Mais on ne saurait songer à corriger cette situation en mettant dorénavant au bénéfice de l'assurance toutes les vieilles personnes. Ce qu'il en coûterait de verser à toutes ces personnes, en lieu et place de rentes limitées aux cas de besoin dont bénéficient seulement une partie d'entre elles, la rente minimum des personnes âgées de 64 ans, est illustré par le fait que, suivant le recensement de 1941, la Suisse comptait 365.000 personnes âgées de 65 ans et plus. Mais le fait que cette

« opération » durerait longtemps encore et non pas quelques années seulement ressort de la constatation que le même recensement a compté aussi 104.782 personnes âgées de 75 ans et plus. On peut considérer comme certain que c'est malheureusement la question des frais qui constituera l'obstacle insurmontable empêchant de donner suite au vœu exprimé par notre correspondant. Il se produira très probablement que les personnes ayant atteint en tout honneur un âge avancé devront se résigner à ce qu'on fasse passer devant elles un groupe de gens manifestement trop favorisés. Au surplus, celui qui écrit ces lignes a fait une remarquable expérience. Durant la période de campagne politique qui a précédé l'acceptation de l'assurance-vieillesse et survivants, de nombreux vieillards lui ont exposé des réclamations analogues ; il leur a demandé si lors de la votation relative à la première assurance-vieillesse, qui fut rejetée il y a 15 ans à une grosse majorité, ils avaient voté oui. Toutes les personnes questionnées pour ainsi dire lui répondirent qu'elles avaient voté non. Nous dûmes leur dire qu'elles étaient responsables elles-mêmes en grande partie de ne rien recevoir actuellement, puisque, antérieurement déjà, elles avaient renoncé aux rentes.

En ce qui concerne les affirmations de notre correspondant suivant lesquelles certaines personnes feraient des donations en vue de remplir les conditions leur permettant de recevoir les prestations d'assurance, il lui incomberait de prouver où cela s'est passé. Toute donation, à part l'opération par laquelle on cède, pour la valeur de rendement, un immeuble agricole au fils de la maison, serait, en l'espèce, une opération illicite et, si les autorités sont vigilantes, elle devrait avoir pour conséquence le refus de verser à celui qui s'en est rendu coupable, des rentes pour cas de besoin.

P. D.

## Petites informations

### La commission consultative de la caisse de compensation pour les Suisses à l'étranger.

En application de l'article 2, 3<sup>e</sup> alinéa, de l'ordonnance du 14 mai 1948, concernant l'assurance-vieillesse et survivants facultative des ressortissants suisses résidant à l'étranger, cette commission a été composée des membres suivants :

#### Représentant du département politique :

M. J.-M. Martin, attaché de légation auprès de la section du contentieux, des affaires financières et des communications, Berne.

#### Représentant du département de justice et police :

M. R.-A. Messerli, juriste à la division de police (office central fédéral chargé des questions relatives aux Suisses de l'étranger), Berne.

**Représentant de l'administration fédérale des finances :**

M. W. Grütter, vice-directeur, Berne.

**Représentant du département de l'économie publique :**

M. P. Binswanger, chef de la section de l'assurance-vieillesse et survivants à l'office fédéral des assurances sociales, Berne.

**Représentants des Suisses résidant à l'étranger :**

M. H.-P. Zschokke, président du secrétariat des Suisses à l'étranger de la Nouvelle Société Helvétique, Bâle.

Mlle A. Briod, directrice du secrétariat des Suisses à l'étranger pour la France, la Belgique et les autres pays de langue française, l'Italie et l'Amérique du Sud.

M. E. Mörgeli, directeur du secrétariat des Suisses à l'étranger pour l'Allemagne, les pays du Nord et de l'Est de l'Europe, l'Amérique du Nord et l'Asie.

La commission a tenu le 15 septembre 1948 sa première séance sous la direction de son président, M. W. Grütter. M. H.-P. Zschokke a été élu vice-président.

**Séances et conférences.**

Le 1<sup>er</sup> octobre 1948 eut lieu à Berne une conférence réunie par l'office fédéral des assurances sociales au sujet *des cotisations des personnes n'exerçant aucune activité lucrative*. Y participèrent en grand nombre les gérants des caisses, en particulier ceux des caisses cantonales de compensation. Les débats révélèrent que l'application de l'article 27, premier alinéa, du règlement d'exécution de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 31 octobre 1947 offre dans la pratique de sérieuses difficultés. Celles-ci sont accrues par le fait que la détermination des personnes n'exerçant aucune activité lucrative varie dans les différents cantons. La conférence parvint unanimement à la conclusion qu'il convenait de laisser les cantons veiller à l'assujettissement de cette catégorie d'assurés et appliquer l'article 27, premier alinéa, avec une grande liberté. L'office fédéral des assurances sociales s'est rallié à cette manière de voir. Dès lors, la circulaire relative à cette question est parue (circulaire n° 37 du 29 octobre 1948).

\* \* \*

*L'affiliation aux caisses* fit une fois de plus l'objet de pourparlers, lesquels se déroulèrent le 8 octobre 1948 sous la présidence du chef de la section de l'assurance-vieillesse et survivants et réunirent les représentants des associations centrales d'employeurs ainsi que des caisses de compensation professionnelles et cantonales. On parvint à s'entendre au sujet de l'adhésion à une caisse en cas d'ouverture d'une nouvelle entreprise, de l'affiliation aux caisses des sociétés en nom collectif, en commandite et des sociétés simples ainsi qu'à propos de la procédure applicable lors du passage d'une caisse à une autre.

Les participants se mirent en principe d'accord pour souhaiter qu'à l'avenir l'office fédéral des assurances sociales atténue dans une certaine mesure et dans divers domaines l'application jusqu'ici très stricte de l'article 64 de la loi

fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. Les représentants des caisses cantonales de compensation rappelèrent qu'il fallait d'abord tout mettre en œuvre pour éviter désormais le passage d'une caisse à une autre. Les caisses de compensation sont en effet toujours surchargées de travail et ne pourraient exécuter les tâches supplémentaires imposées par le transfert d'un assuré dans une nouvelle caisse. Ou bien elles négligeraient des travaux plus urgents (en particulier la détermination des personnes n'exerçant aucune activité lucrative et leur taxation, la tenue des comptes individuels de cotisations et la préparation du paiement des rentes ordinaires). L'office fédéral des assurances sociales reconnut la valeur de ces arguments ; il a en conséquence ajourné à l'année prochaine le règlement sur de nouvelles bases d'une série de cas-limites qui se sont présentés lors de l'application de l'article 64.

\* \* \*

*La commission mixte de coordination des organes de l'assurance-vieillesse et survivants et de ceux de l'impôt pour la défense nationale* a tenu le 14 et le 15 octobre 1948 sa quatrième séance. Un échange de vues eut lieu au sujet des déclarations faites par les autorités fiscales aux caisses de compensation ; il en est ressorti que jusqu'à maintenant aucun heurt sérieux ou désaccord n'ont été constatés. Au contraire, la procédure de déclaration a donné meilleure satisfaction qu'on ne pouvait le prévoir. Des imperfections furent relevées à certains endroits et dans certains cas ; elles proviennent d'une manière générale du fait que les formules de déclaration pour la quatrième période de l'impôt pour la défense nationale ne sont pas encore adaptées au régime de l'assurance-vieillesse et survivants. Les formules prévues pour la prochaine période fiscale tiendront compte des exigences posées par l'entrée en vigueur de cette nouvelle loi. La plupart des sources d'erreurs ne sauraient donc que disparaître. La commission mixte aboutit enfin à la conclusion que le travail des autorités fiscales sera fortement simplifié si les caisses de compensation remettent au début 1949 déjà aux autorités fiscales les formules de déclaration sur lesquelles doit être indiqué le revenu des années 1947/48. L'office fédéral des assurances sociales donnera aux caisses les instructions nécessaires. Au surplus, la commission mixte a examiné une série de cas individuels qui se sont présentés dans la pratique.

\* \* \*

*La conférence des caisses cantonales de compensation* eut lieu le 11 octobre 1948 sous la présidence de M. Anzani, directeur de la caisse du canton du Tessin. M. Weiss, directeur de la caisse cantonale de Bâle-Ville, donna tout d'abord aux participants des renseignements sur quelques difficultés rencontrées par les caisses au début de leur activité ainsi que sur la détermination des personnes n'exerçant aucune activité lucrative et leur taxation. Puis M. P. Binswanger, chef de la section de l'assurance-vieillesse et survivants, résuma les expériences faites durant les derniers mois et traita en particulier le problème de l'importance des travaux qui sont confiés aux agences communales. M. Studer, chef de la centrale de compensation, fit un exposé sur le classement et l'encochement des comptes individuels de cotisations. Il l'accompagna d'une démonstration des systèmes adoptés. Cette explication montra très clairement qu'il est indispensable d'organiser le dépôt des comptes individuels de cotisations. Enfin, M. Darbellay, directeur de la caisse

cantonale du Valais, donna un aperçu des expériences faites en Suisse romande en matière d'estimation du revenu des personnes exerçant une activité lucrative. Lors de la discussion générale, M. Binswanger, sur la demande de M. Horat, directeur de la caisse du canton de Schwyz, affirma que l'office fédéral des assurances sociales avait pleinement conscience des grandes difficultés et de l'énorme travail accompli par les caisses de compensation en 1948. En conséquence, si des actions en responsabilité sont intentées contre les caisses en vertu de l'article 70, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants pour des dommages causés en 1948, l'office examinera les demandes avec la prudence commandée par les circonstances. Aucun canton ni aucune association fondatrice n'ont jusqu'à maintenant été tenus pour responsables d'un dommage quelconque. Quelques caisses de compensation ont toutefois dû être averties de veuer à l'avenir une plus grande attention à la juste application de quelques dispositions légales.

### Pourparlers italo-suisse au sujet des assurances sociales.

La convention du 22 juin 1948 passée entre la Suisse et l'Italie au sujet de l'immigration de la main-d'œuvre italienne en Suisse, prévoit que les assurances sociales feront l'objet d'accords spéciaux entre les deux pays et que des négociations seront ouvertes sur ce point au plus tard dans un délai de six mois dès la signature de ladite convention. Ces pourparlers ont commencé le 18 octobre 1948 à Berne. La délégation italienne était présidée par Son Excellence M. Reale, ministre d'Italie en Suisse. Le Conseil fédéral avait composé la délégation suisse de la manière suivante : M. Arnold Saxer, directeur de l'office fédéral des assurances sociales (chef de la délégation) ; M. P. Binswanger, chef de la section de l'assurance-vieillesse et survivants ; M. A. Jobin, chef de section à l'office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail ; M. H. Rothmund, chef de la division de police du département fédéral de justice et police ; M. Bührer, juriste au département politique fédéral ; M. J. de Bavier, attaché à la légation suisse à Rome. Les négociations ont en premier lieu porté sur l'assurance-vieillesse et survivants.

### La loi sur les allocations aux militaires.

On sait que les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain et des allocations aux étudiants ont été institués par des arrêtés du Conseil fédéral fondés sur l'article 3 de l'arrêté du 30 août 1939 sur les mesures propres à assurer la sécurité du pays et le maintien de sa neutralité. Ils ne reposaient pas sur une base constitutionnelle. Depuis lors, le principe d'une « compensation appropriée du salaire ou du gain perdu pour cause de service militaire » a été introduit dans la constitution fédérale, à l'article 34, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre d. La voie est dès lors ouverte à la législation ordinaire et le temps est venu de remplacer les arrêtés actuels de l'exécutif par une loi fédérale. Il y a un certain temps, le Conseil des Etats avait adopté un postulat invitant le Conseil fédéral à présenter dans le plus bref délai un projet de loi relatif à la compensation de la perte de gain résultant du service militaire.

L'office fédéral des assurances sociales vient de convoquer une commission d'experts, afin de préparer un avant-projet de loi. Cette commission est composée ainsi qu'il suit :

**Président :**

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

**Représentants des salariés :**

**M. G. Bernasconi**, secrétaire de l'Union syndicale suisse ;  
**M. E. Giroud**, secrétaire central de la Fédération des ouvriers métallurgistes et horlogers ;  
**M. W. Schütz**, secrétaire du Cartel des syndicats du canton de Zurich ;  
**M. Ph. Schmid-Ruedin**, secrétaire général de la Sociétés suisse des commerçants ;  
**M. O. Duddle**, secrétaire de la Fédération suisse des syndicats chrétiens-nationaux ;  
**M. E. Bangerter**, président central de l'Association suisse des ouvriers et employés protestants ;  
**M. R. Fedele**, secrétaire de l'Union suisse des syndicats autonomes.

**Représentants des employeurs :**

**M. L. Derron**, secrétaire de l'Union centrale des associations patronales suisses ;  
**M. H. Herold**, secrétaire central de l'Union suisse du commerce et de l'industrie ;  
**M. E. Jaggi**, vice-directeur de l'Union suisse des paysans ;  
**M. M. Fink**, secrétaire de l'Union suisse des arts et métiers ;  
**M. R. Barde**, secrétaire général de la Fédération romande des syndicats patronaux.

**Représentants d'organisations militaires :**

**Cap. Ch. Studer**, secrétaire central de la Société suisse des officiers ;  
**Adj. Sof. F. Riedtmann**, de l'Association suisse des sous-officiers ;  
**Cap. E. Kaiser**, du eidg. Wehrbund ;  
**M. Girardin**, de l'Union des mobilisés ;  
**M. Javet**, secrétaire du Bureau central des œuvres de l'armée.

**Représentant des directeurs militaires cantonaux :**

**M. A. Bodmer**, directeur militaire du canton d'Appenzell R.-E.

**Représentante des associations féminines :**

**M<sup>lle</sup> E. Steiger**, du Secrétariat féminin suisse.

**Représentants des caisses de compensation :**

**M. W. Baur**, directeur de la caisse cantonale de Berne ;  
**M. E. Küry**, président de la Fédération des caisses syndicales ;  
**M. Schorderet**, directeur de la caisse cantonale de Fribourg ;  
**M. E. Wenzel**, directeur de la caisse de compensation des banques suisses.

## Représentants de l'administration fédérale :

- M. W. Grütter, vice-directeur de l'administration des finances ;
- M. M. Holzer, vice-directeur de l'office de l'industrie, des arts et métiers et du travail ;
- Col. W. Kohler, officier instructeur ;
- M. Ph. Clerc, du département militaire.

La commission étudiera les questions fondamentales. Il s'agira notamment d'élucider les conditions sous lesquelles un militaire peut avoir droit à l'allocation. Nous pensons ici au droit à l'allocation des recrues, des volontaires et des aspirants instructeurs. La commission devra examiner en outre si le droit à l'allocation reviendra à tous les militaires, ou seulement à ceux, par exemple, qui exercent dans la vie civile une activité lucrative. Autre question importante qui occupera la commission : le système des allocations, c'est-à-dire la question de savoir si et dans quelle mesure le système actuel sera unifié et simplifié. Voici à ce sujet quelques questions tirées du « plan de discussion » : « Le système de cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants autorise-t-il une modification du système d'allocations des indépendants », « Peut-on adapter les allocations aux étudiants aux allocations pour perte de salaire », « Convient-il de conserver l'échelonnement des allocations d'après les classes de localités ou doit-on choisir le principe de l'échelle fixe » (par exemple d'après les contributions payées) ? Le troisième groupe important de questions se rapporte au financement. Il s'agit en particulier de savoir si et dans quelles mesures des contributions devront être prélevées, celles-ci devant consister en un supplément des cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants.

Toutes ces questions seront ensuite traitées en détail au sein d'une sous-commission réunissant les experts particulièrement versés dans les domaines des allocations aux militaires et de l'assurance-vieillesse et survivants. Cette commission, qui sera présidée par M. P. Binswanger, de l'Office fédéral des assurances sociales, devra rédiger les principes qui seront à la base de la loi future, selon les directives de la commission plénière.

La commission d'experts s'est réunie le 8 novembre 1948 pour une première session de plusieurs jours.

## Nouvelles concernant le personnel.

### Albert Keller †

A Berne est décédé à l'âge de 57 ans le gérant de la caisse de compensation des épiciers, M. Albert Keller, qui fut pendant 35 ans secrétaire de l'association suisse des détaillants en alimentation et rédacteur du journal « Schweizerische Spezereihändlerzeitung ». Lorsque l'association créa sa propre caisse de compensation, son secrétaire fut désigné pour en prendre la direction et dès lors le défunt se consacra exclusivement à cette nouvelle tâche.

# Décisions des autorités de recours

## Cotisations

### I. Cotisations sur le revenu d'une activité lucrative indépendante.

Le propriétaire d'une exploitation agricole est tenu de payer la cotisation de 4 pour cent du revenu qu'il en tire, quelle que soit la mesure dans laquelle il collabore à la direction de l'exploitation. Articles 8 et 9, LAVS ; article 20, 1<sup>er</sup> alinéa, RE.

*Il proprietario di un'azienda agricola deve pagare le quote del 4 % sul reddito dell'azienda, indipendentemente dalla misura in cui egli collabora alla gestione della medesima. Articoli 8 e 9 LAVS ; articolo 20, primo capoverso, OE.*

X., qui exerce la profession d'avocat et notaire, est propriétaire de quatre vignes et de cinq vergers dans la région de X. Ces terres sont exploitées à son compte. En plus, il a la jouissance d'un autre verger, qu'il a toutefois affermé. La caisse cantonale de compensation a déterminé le revenu moyen provenant de l'exercice d'activité indépendante de l'intimé comme suit :

a) agriculture . . . . .	Fr. 24.547.—
b) étude . . . . .	» 10.000.—
c) succession non partagée . . . . .	» 253.—
	<hr/>
	Fr. 34.800.—

Après déduction de 4 ½ % du capital propre investi dans les exploitations et évalué à Fr. 159.695.—, la caisse de compensation a retenu un revenu imposable de Fr. 27.614.— et fixé la cotisation annuelle de l'intimé à Fr. 1104.—. X. a déféré ce jugement à la commission cantonale de recours afin d'obtenir que sa cotisation soit fixée uniquement sur la base du revenu annuel de 10.000 francs provenant de l'exercice de sa profession d'avocat et notaire, à l'exclusion de tout revenu agricole. La commission cantonale de recours a fixé la cotisation annuelle de X. à Fr. 400.—. L'office fédéral des assurances sociales a déféré ce jugement au Tribunal fédéral des assurances, en concluant à ce qu'il plaise : annuler la décision attaquée et prononcer que X. est tenu de payer les cotisations sur le revenu de ses propriétés foncières, à l'exception du revenu provenant des vergers affermés. Répondant à l'appel, l'intimé a conclu à son rejet. L'intimé expose notamment qu'il n'exerce aucune activité productive ni dans ses vignes, ni dans ses vergers ; que son rôle se borne à commander certains produits pour la viticulture selon les indications du « métral » et à encaisser le prix des récoltes, dont il ne vend lui-même qu'une partie. Il se borne à exercer une surveillance lointaine et générale.

Le Tribunal fédéral des assurances a admis l'appel en principe et renvoyé l'affaire à la caisse pour nouvelle décision dans le sens des motifs :

1. Le droit fiscal de la Confédération et des cantons, dont le régime légal des cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants s'inspire dans une large

mesure, a développé certains principes fondamentaux généralement admis en Suisse notamment en ce qui concerne l'imposition de ce genre de gain. En vertu d'un de ces principes, toute entreprise (« Betrieb ») doit être imposée sur le revenu provenant d'activités personnelles indépendantes déployées dans son cadre, sans restrictions relatives à leur genre ou à leur intensité. Selon un autre principe, les obligations fiscales concernant ledit revenu incombent à celui qui gère l'entreprise à son propre compte, c'est-à-dire à la personne qui, ayant le risque et le profit de l'entreprise, prend et fait exécuter ou a du moins la faculté de prendre et de faire exécuter en tout temps les décisions réglant la marche de l'exploitation.

2. La loi sur l'assurance-vieillesse et survivants et les normes fixant les modalités de son exécution ne s'écartent pas de ces principes. En établissant comme règle que le revenu provenant d'activités indépendantes est assujéti aux cotisations et en définissant comme tel « tout revenu du travail autre que la rémunération pour un travail accompli dans une situation dépendante », l'article 9 LAVS frappe bien tout ce revenu, sans autre exception que les déductions expressément prévues à l'alinéa 2. En particulier, il ne consent pas d'exonération fondée sur les formes ou l'ampleur de l'activité personnelle indépendante. La loi va même jusqu'à imposer à ce même titre la part de revenu réalisé dans l'entreprise grâce à des facteurs manifestement étrangers à ce travail, tels qu'une conjoncture économique favorable ou une saison particulièrement propice. Aux termes de l'article 17, lit. b, RE le revenu provenant d'une activité indépendante comprend en particulier le revenu tiré de l'exploitation de forêts et de vignobles, s'il « correspond » au « travail effectif » de l'exploitant. On pourrait penser à première vue, que cette disposition — la seule où il soit question de revenu du « travail effectif » — crée un régime spécial pour l'imposition du rendement des exploitations viticoles et forestières. Cependant, vu que la loi d'assurance-vieillesse (art. 9, LAVS ; art. 18, 2<sup>e</sup> al., RE) soumet aux cotisations le rendement de toutes les branches d'exploitation agricole dans le sens le plus large (viticulture, sylviculture et arboriculture fruitière y comprises), l'article 17 lettre b, RE ne peut déroger au système légal afin de soustraire à sa portée générale le revenu des vignobles et des forêts.

3. Comme on l'a vu, l'imposition pour ce revenu est à la charge de celui qui ayant le risque et le profit de l'entreprise, prend ou a la faculté de prendre et de faire exécuter les décisions réglant la marche de l'exploitation. S'inspirant de ces principes, l'article 20, 1<sup>er</sup> alinéa, RE précise que « les cotisations perçues sur le revenu provenant d'une activité indépendante obtenu dans une entreprise doivent être payées par le propriétaire, en cas de fermage ou d'usufruit par le fermier ou l'usufruitier ; dans le doute, elles doivent être payées par la personne qui est imposable pour le revenu considéré, ou en l'absence d'obligation fiscale, par celle qui assume la responsabilité de l'exploitation ». Cette solution claire et simple correspond bien aux conditions réelles telles qu'elles se présentent généralement en pratique : normalement le propriétaire ou l'usufruitier des capitaux investis dans une entreprise exploitée à son compte ne se dessaisit pas du pouvoir de diriger lui-même l'exploitation comme il l'estime opportun, si ce n'est en vertu d'un contrat affermant à un tiers les biens ou les droits productifs constituant ces capitaux. De toute façon, ladite prescription dispense les organes administratifs de l'assurance, et le juge, d'examiner les détails, souvent difficiles à établir exactement, de

l'activité du titulaire de l'exploitation ; il leur suffit de constater s'il est propriétaire ou usufruitier ou fermier de l'entreprise exploitée à son compte ; subsidiairement s'il est imposable pour le revenu considéré, plus subsidiairement encore s'il est responsable de l'exploitation. Au vu de ce qui précède, la question litigieuse en l'espèce doit être résolue comme suit :

- a) Est considéré comme revenu provenant d'une activité indépendante exercée dans les exploitations viticoles et arboricoles en question le revenu net de celles-ci, déterminé selon l'article 9, LAVS, sous déduction de 4 ½ % du capital propre investi dans ces exploitations.
- b) L'intimé étant propriétaire des vignes et vergers exploités à son compte, il est tenu de payer la cotisation de 4 % sur ledit revenu.

En ce sens, la caisse devra revoir sa décision et en prendre une nouvelle, excluant du revenu imposable celui provenant du verger affermé.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause X., du 7 août 1948.)

## II. Revenu provenant d'une activité indépendante.

**Le collaborateur et associé d'une société en nom collectif dont le nom figure dans l'inscription de la société au registre du commerce est tenu de payer les cotisations comme personne de condition indépendante. Articles 17, lettre c, et 20, 2<sup>e</sup> alinéa, RE.**

*Chi è iscritto nel registro di commercio quale socio di una società in nome collettivo ed esercita la sua attività nell'azienda commerciale iscritta, è tenuto a pagare le quote conformemente agli articoli 17, lett. c, e 20, secondo capoverso, OE.*

Otto B. est associé de la maison E. B. et fils, société en nom collectif, menuiserie mécanique, à W. La caisse a exigé le paiement de 164 francs, soit les 4 pour cent du revenu de 4100 francs figurant dans la taxation pour l'impôt de la défense nationale. Otto B. a recouru contre l'imposition de 4 pour cent, en exposant qu'il n'est pas un travailleur indépendant, mais qu'il est ouvrier dans l'entreprise de son père. La société en nom collectif a été créée, dit-il, « seulement pour n'être pas obligé de soumettre l'entreprise à la Caisse nationale ». La commission de recours a rejeté le pourvoi.

### *Extrait des motifs :*

Aux termes des articles 17, lettre c, et 20, 2<sup>e</sup> alinéa, RE, les assurés qui travaillent en qualité de sociétaires dans une société en nom collectif sont tenus de payer des cotisations sur leur part du gain de la société qui leur revient. Le fait qu'une société en nom collectif a été fondée uniquement dans le dessein d'éviter que l'entreprise ne soit soumise à l'assurance obligatoire en cas d'accidents est sans influence sur l'obligation incombant aux personnes travaillant dans l'entreprise de payer les cotisations AVS. Est seul décisif le fait que l'assuré est ou n'est pas inscrit comme associé dans le registre du commerce. C'est précisément le cas pour Otto B., de sorte que la caisse a eu raison de le traiter comme travailleur indépendant.

(Commission de recours du canton de Schaffhouse, en la cause Bächtold, du 20 août 1948.)

**III. C'est la taxation de l'impôt pour la défense nationale qui détermine le revenu au sens de l'article 22, RE, et non pas l'impôt cantonal sur le revenu.**

*Per la valutazione del reddito in conformità dell'articolo 22 OE è determinante la tassazione dell'imposta per la difesa nazionale e non quella per l'imposta cantonale sul reddito.*

Dame St. tient à Bienne un commerce de tabacs. La taxation définitive de l'impôt pour la défense nationale a été prise sur le revenu déclaré de 6325 francs provenant de l'exercice d'une activité lucrative indépendante. La décision de la caisse a fixé le montant des cotisations sur la base d'un revenu déterminant de 5830 francs (6325 — 495 francs, 4 ½ % du capital propre investi dans le commerce). Dame St. a recouru contre cette décision en déclarant qu'en 1945 et 1946 elle a été imposée sur un revenu, non pas de 6325 francs, mais de 2800 francs seulement. Le Tribunal administratif cantonal a rejeté le recours.

*Extrait des motifs :*

Aux termes de l'article 22, RE, le revenu net provenant d'une activité lucrative indépendante détermine le calcul des cotisations durant les deux années qui suivent la première année de la période d'estimation de l'impôt pour la défense nationale. Ce revenu net est établi d'après la taxation définitive la plus récente de *l'impôt pour la défense nationale*. La décision attaquée est conforme en tous points aux prescriptions légales. L'opinion soutenue par dame St. selon laquelle son revenu déterminant ne serait que de 2.800 francs est erronée, parce que ce montant correspond à la taxation pour *l'impôt cantonal* bernois des années 1945 et 46. Or la taxation cantonale ne sert pas de base aux cotisations de l'assurance-vieillesse et survivants, parce qu'elle admet des déductions qui ne le sont pas en matière d'assurance-vieillesse et survivants.

(Tribunal administratif du canton de Berne, en la cause Stähelin, du 24 août 1948.)

## Rentes transitoires

### I. Droit à la rente de vieillesse.

Seules ont droit à la demi-rente de vieillesse pour couple, conformément à l'article 22, 2<sup>e</sup> alinéa, LAVS, les femmes âgées de plus de 60 ans dont le mari a accompli sa 65<sup>e</sup> année.

*Ha diritto alla mezza rendita di vecchiaia per coniugi in conformità dell'articolo 22, secondo capoverso, LAVS soltanto la donna sposata in età superiore a 60 anni il cui marito abbia compiuto 65 anni.*

Le mandataire de l'appelante invoque l'article 22, 2<sup>e</sup> alinéa, LAVS, suivant lequel « si le mari ne subvient pas à l'entretien de son épouse ou si les époux vivent séparés, l'épouse a le droit de demander pour elle-même la demi-rente de vieillesse pour couple ». Il allègue que l'application de cette règle n'est pas subordonnée à la réalisation des conditions prévues au premier alinéa, en sorte que l'octroi de la demi-rente pour couple ne dépendrait pas de l'accomplissement de la 65<sup>e</sup> année du mari. Une telle interprétation, nettement contraire au texte de la loi, ne peut être retenue. L'alinéa 2 de l'article 22 est une exception de l'alinéa 1 en ce sens seulement que, d'après l'alinéa 2, la *demi-rente*

pour couple est accordée à l'épouse pour autant qu'elle vit séparée de son mari ou que celui-ci ne pourvoit pas à son entretien. Il découle de l'alinéa 3 que le droit de l'épouse séparée ou qui n'est pas entretenue par son mari prend naissance si les deux *conditions générales* de la rente pour couple, à savoir que le mari ait accompli sa 65<sup>e</sup> année et son épouse sa 60<sup>e</sup>, sont réunies. L'assurance-vieillesse entend couvrir les risques de la vieillesse et non pas ceux de l'incapacité de travail des invalides.

Si l'on voulait juger — *contra legem* — d'après le vœu de la partie appelante, on ouvrirait la voie à tous les *abus* et à la fraude à la loi. En effet, chaque fois que l'âge du mari exclut le droit à une rente pour couple, l'épouse pourrait obtenir au moins la demi-rente pour couple, en affirmant — avec le consentement de son conjoint — que le mari ne subvient pas à l'entretien de sa femme.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause Noirjean, du 20 septembre 1948.)

## II. Droit aux rentes d'orphelin.

**Le droit à une rente d'orphelin de mère ne naît que lorsque l'enfant doit pour des motifs objectifs avoir recours à l'aide de tiers ou de parents, ensuite du décès de sa mère. Une attitude illicite du père à l'égard de ses devoirs envers l'enfant ne fonde pas sans autre le droit à une rente d'orphelin de mère.**

*Il diritto ad una rendita per orfani di madre nasce solo quando il figlio cade a carico dell'assistenza pubblica o di parenti a causa della morte della madre. La condotta del padre verso i figli, contraria ai suoi doveri legali, non fonda senz'altro il diritto alla rendita per orfani di madre.*

1. L'article 48, RE précise les conditions du droit à une rente d'orphelin de mère en ce sens qu'un désavantage économique considérable n'est en soi pas suffisant ; il faut que le décès de la mère soit la cause d'un état de gêne ou qu'il aggrave un tel état déjà existant. Le cas le plus typique est naturellement celui où la mère exerçait une activité lucrative et dont le gain a ainsi disparu. Les travaux législatifs préparatoires enseignent que la rente d'orphelin de mère a été introduite pour les cas où la mère subvenait à l'entretien de l'enfant à la place du père. Le législateur a toutefois renoncé à introduire ce droit d'une manière générale, en raison de la diversité des situations dont il aurait fallu tenir compte (cf. Message du 24 mai 1946, p. 48). Il faut par conséquent examiner dans chaque cas, si l'on est en présence d'une situation assimilable à la perte du revenu procuré par la mère, ou sinon, pareille à celle que le législateur avait en vue.

2. En l'espèce, il s'agit d'une jeune fille de 17 ans et de deux garçons de 12 ans ; les trois enfants sont placés chez des parents. Le père, né en 1904, gagne comme journalier 3 à 4000 francs par an. Il a été condamné par les autorités compétentes à payer une pension de 20 francs par mois à chacun des enfants. Mais il dépense son argent dans les auberges et ne verse en général rien pour ses enfants. Les poursuites aboutissent ordinairement à un acte de défaut de biens, car N. réussit à rendre vaines toutes les saisies de salaire en changeant constamment d'employeur. Dans ces conditions, les enfants sont pratiquement entièrement à la charge d'autrui. Cette situation ne semble être apparue qu'après le décès de la mère. Celle-ci en effet, si elle n'exerçait aucune activité lucrative, avait assez d'influence sur son mari pour qu'il se soucie de

sa famille. En outre, elle recevait de ses parents des produits agricoles. Cependant, un fait est décisif quant au jugement, à savoir que N. est en mesure de subvenir à l'entretien de ses enfants. Il n'est ni malade, ni incapable de travailler, et il a même été astreint par les autorités, à remplir ses devoirs de famille. Les parents ont à leur disposition les actions civiles et pénales. Comme l'ont dit avec raison la caisse, la commission de recours et l'office fédéral des assurances, il n'appartient pas à l'assurance-vieillesse et survivants de se substituer à un père oublieux de ses devoirs. Les conditions mises à l'octroi d'une rente d'orphelin de mère ne sont ainsi pas réunies.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause Nanzer, du 4 octobre 1948 \*.)

### III. Revenu pris en considération.

**Le droit contractuel à des prestations périodiques, auxquelles le créancier a renoncé gratuitement, doit être considéré comme revenu au sens de l'article 56, lettre g, RE.**

*Il diritto a prestazioni periodiche contrattuali, cui il creditore ha rinunciato senza controprestazione, va computato come reddito nel senso dell'articolo 56, lettera g, OE.*

La caisse avait refusé la rente à partir de janvier 1948, parce que la limite légale de revenus 2700 francs était dépassée. Elle avait considéré comme élément du revenu un « usufruit et entretien viager selon acte de partage », dont elle estimait la valeur à 1820 francs par année. Ce montant correspond à 14 mesures de foin à 75 francs et 14 brantes de vin à 55 francs. L. a recouru contre cette décision en expliquant qu'en effet ses sept enfants s'étaient engagés par pacte successoral du 12 septembre 1941 à fournir à leurs parents 14 mesures de foin et 14 brantes de vin par année, mais qu'à leur demande, et vu qu'ils n'étaient pas dans une situation très aisée, il avait réduit, « depuis quelques années déjà », lui et sa femme, la part due par chacun des enfants à une mesure et demie de foin et une brante de vin. Cette réduction a été reçue en la forme authentique le 13 février 1948. Dès lors le revenu à prendre en compte a diminué de 2818 francs à 2170 fr. 50, de sorte qu'une rente pour couple peut être accordée. Débouté par la commission de recours, L. s'est pourvu en appel auprès du Tribunal fédéral des assurances, qui a rejeté l'appel.

#### *Extrait des motifs :*

1. Par pacte successoral et acte de partage du 12 septembre 1941, les époux L. ont cédé des biens immobiliers d'une valeur nominale de 22.245 francs à leurs sept enfants contre la livraison par ceux-ci de 14 mesures de foin et de 14 brantes de vin par année. Il n'est point allégué que cette convention — manifestement un contrat de rente viagère au sens des articles 516 et suivants, CO — ne soit pas valable en droit ni juridiquement parfaite. Selon toute apparence, les débiteurs de la rente viagère se sont acquittés de leurs parts respectives pendant plusieurs années en entier, et cela non pas à titre d'assistance envers leurs parents, mais bien comme contre-valeur des biens immobiliers reçus sous forme d'avance d'hoirie. Lorsqu'entra en vigueur le régime transitoire de l'AVS, les parents ont commencé par taire le contrat de 1941. En avril 1947, ils ont cependant affirmé qu'ils ne recevaient en fait que

\*) Cf. Revue 1948, p. 270 (Kummer).

7 à 8 brantes de vin et que les 14 mesures de foin n'étaient pas revendues à des tiers, mais qu'elles servaient à l'affouragement pendant l'hiver du bétail resté en leur possession. Ils ont donné encore une autre version dans le recours en première instance : d'accord avec eux, les enfants n'auraient plus livré depuis quelques années qu'une mesure et demie de foin et une brante de vin chacun. Mais ces explications ne trouvent aucune confirmation dans l'acte notarié du 13 février 1948. Il y est dit seulement qu'« à l'avenir » les prestations seraient réduites de 2 à 1 ½ mesure de foin et de 2 à 1 brante de vin par année et par enfant, ceux-ci ayant eu, est-il ajouté, dans les dernières années de la peine à faire face à leurs obligations contractuelles.

2. Vu ces contradictions, le Tribunal parvient à la conviction, tout comme l'autorité inférieure, que l'acte notarié de février 1948 n'avait pas d'autre but que de permettre aux époux L. d'obtenir une rente de vieillesse pour couple en renonçant volontairement à des droits contractuels. Mais pour empêcher justement l'exercice de prétentions abusives, du genre de celles-ci, envers l'assurance-vieillesse, le législateur a statué à l'article 56, lettre g, RE que « les droits à des prestations périodiques dont un ayant droit s'est dessaisi exclusivement en vue d'obtenir une rente » seront pris en compte comme revenus, sans égard au dessaisissement.

3. Dans ces conditions, la limite de revenus, 2700 francs, est dépassée et la rente de vieillesse pour couple doit être refusée. Si plus tard la situation économique des époux L. venait à empirer à la suite de circonstances pertinentes en droit (par exemple impossibilité d'obtenir les parts dues par les enfants vu leur propre état de nécessité), L. pourrait en tout temps introduire une nouvelle demande de rente. Point n'est besoin de dire aujourd'hui la forme sous laquelle la preuve devrait être fournie d'une telle situation, car l'état de nécessité des enfants n'a été rendu vraisemblable en aucune manière.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause Locher, du 8 septembre 1948 \*.)

1. Les déductions du revenu brut, autorisées par l'article 57, RE, sont énumérées limitativement.

2. Les frais d'obtention du revenu, au sens de l'article 57, lettre a, RE, comprennent uniquement les dépenses que l'intéressé doit nécessairement faire pour acquérir son gain.

3. L'article 57, lettre f, n'autorise aucune déduction pour les prestations d'entretien ou d'assistance entre époux.

1. *Nell'articolo 57 OE sono enumerate tutte le deduzioni ammesse dal reddito lordo.*

2. *La deduzione dal reddito lordo nel senso dell'articolo 57, lettera a, OE è ammessa soltanto per le spese che la persona esercitante un'attività lucrativa deve necessariamente fare per conseguire un determinato reddito.*

3. *Per le prestazioni di mantenimento e di assistenza al coniuge non è ammessa una deduzione nel senso dell'articolo 57, lettera f, OE.*

L'autorité cantonale de recours avait reconnu le droit à la rente maximum de vieillesse simple de 750 francs. Elle avait déduit du revenu brut notamment les articles suivants :

---

\*) Cf. Revue 1948, p. 15 (Arnold).

- 750 francs pour l'entretien de l'époux invalide ;
- 200 francs pour frais de transport de l'épouse qui travaille à Emmenbrücke ;
- 60 francs pour l'usure des vêtements occasionnés à l'épouse par ses déplacements en tram.

La caisse a interjeté appel en concluant principalement que V. n'avait pas droit à une rente de vieillesse simple, subsidiairement qu'il n'avait droit qu'à une rente réduite. Elle exposait que la déduction de 750 francs du revenu des époux à cause de l'invalidité du mari était contraire à la loi. En ce qui concerne les frais de tram fixés à 200 francs, la caisse ajoutait que la décision de première instance reposait sur une simple approximation. Il ne ressort point, disait-elle, des pièces versées au dossier que l'épouse fait régulièrement toutes les courses en tram et qu'au surplus toute preuve fait défaut quant au montant des frais de transport. Enfin la caisse ne jugeait pas admissible de faire une déduction pour l'usure des habits lors des déplacements en tram.

Le Tribunal fédéral des assurances a annulé la décision attaquée et renvoyé l'affaire à la juridiction inférieure pour qu'elle élucide mieux les faits et prenne une nouvelle décision.

*Extrait des motifs :*

1. Les déductions autorisées par l'article 57, RE sont énumérées de manière exhaustive : cette énumération ne doit être ni interprétée de manière extensive ni étendue à des faits qui ne sont pas mentionnés explicitement. Il incombe par conséquent au requérant, qui veut faire usage des possibilités que lui offre l'article 57, RE, d'indiquer les déductions qu'il invoque et de les justifier par titre ou de toute autre manière appropriée. Si à cette occasion il commet des erreurs ou des négligences, il appartient à la caisse et à la commission de recours de les rectifier et d'entreprendre à cette fin toutes enquêtes utiles. En aucun cas les autorités cantonales ne doivent se contenter d'approximations, lorsque des documents font défaut. Elles doivent même, bien plutôt, s'assurer que chacun des articles du compte a fait l'objet de dépenses effectives de la part de l'intéressé.

2. Les frais d'obtention du revenu sont, d'après l'opinion communément admise, les dépenses que l'intéressé doit nécessairement faire pour acquérir son gain. Les dépenses qui n'ont pas un rapport direct avec l'acquisition du gain ne peuvent en être déduites. Il découle de là qu'on ne déduira pas les frais de transport pour se rendre du domicile au lieu de travail, si ces frais ne sont encourus que pour des raisons de commodité. De même on ne saurait admettre une déduction, au sens de l'article 57, lettre a, pour l'usure normale des vêtements et des chaussures. Inversement, de telles déductions seront justifiées, lorsque l'intéressé est contraint de par sa profession de se procurer des habits de travail coûteux ou lorsque l'emploi d'un moyen de transport est indispensable dans les circonstances particulières du cas. Toutefois, les dépenses alléguées devront toujours être articulées avec précision et prouvées.

3. Une déduction ayant pour cause l'invalidité du mari n'entre pas en ligne de compte. Les limites du revenu, au-delà desquelles la rente transitoire de vieillesse n'est plus accordée, ont été fixées différemment par la loi, suivant qu'il s'agit d'une personne seule (2000 francs) ou de personnes mariées (3200 francs). Le fait que le mari entretient sa femme, ou plus rarement la femme son mari, ne joue en droit aucun rôle, parce que le revenu et la for-

tune des deux conjoints doivent servir à l'entretien de *l'un et de l'autre*. Attendu que les circonstances spéciales de la communauté conjugale ont été considérées déjà dans l'augmentation de la limite du revenu, il ne peut avoir été dans l'intention du législateur de porter cette limite à un niveau considérablement supérieur par la voie détournée de l'article 57, lettre f, RE.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause Venanzoni, du 22 septembre 1948.)

## Procédure

**Les demandes en réduction des cotisations doivent faire l'objet d'une décision préalable de la caisse, avant que les autorités cantonales de recours ne se prononcent.**

*L'autorità cantonale di ricorso AVS deve rinviare la causa alla cassa di compensazione se l'interessato ha impugnato la decisione di fissazione delle quote per ottenere una riduzione delle stesse.*

Aux termes de l'article 63, LAVS, les cotisations à percevoir sur le revenu d'une activité indépendante doivent être fixées en premier ressort par la caisse de compensation à laquelle il incombe :

- a) de *déterminer* le revenu entrant en ligne de compte selon l'article 9 LAVS (art. 22, RE) ;
- b) de statuer, en application de l'art. 11, a. 1 LAVS, sur les demandes en *réduction* des cotisations (art. 30, lit. a, et 216 RE).

Ce sont là des obligations, dont la caisse de compensation doit s'acquitter elle-même. S'il est loisible à l'assuré de soumettre au jugement de l'autorité cantonale de recours aussi bien la détermination du revenu que la question du montant des cotisations, son pourvoi n'est admissible que si et dans la mesure où il est dirigé contre une *décision* préalable de la caisse de compensation statuant sur le point contesté. Tant que la caisse ne s'est pas prononcée sur la question dont il s'agit, l'autorité de recours ne saurait s'en saisir : elle empièterait, sinon, sur les compétences que la loi attribue aux organes administratifs de l'assurance, limitant la tâche du juge au contrôle de leurs prononcés. Par conséquent, lorsqu'une simple demande en réduction n'ayant pas encore formé l'objet d'une décision administrative parvient à l'autorité de recours, celle-ci doit la *renvoyer* à la caisse de compensation comme objet de sa compétence.

Dans le cas présent, l'assuré ne prétend pas que son revenu soit inférieur à la somme admise. Il se limite à exposer qu'il se trouve dans une situation économique difficile et à conclure à une *réduction* du montant de ses cotisations. C'est donc à tort que la commission cantonale de recours s'est saisie de cette conclusion et en a débouté le recourant. La commission dit bien qu'il appartient au recourant d'adresser à la caisse une nouvelle demande de réduction, mais le dispositif du jugement, qui seul peut passer en force, est de nature à rendre cette faculté illusoire : on ne voit pas comment la caisse de compensation pourrait statuer à nouveau sur une demande qui a déjà été intégralement rejetée par le juge. Dans ces conditions, le Tribunal fédéral des assurances doit ramener la procédure à son juste point de départ, en renvoyant, sans entrer en matière, la demande de réduction à la caisse de compensation pour la décision qui lui incombe.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause Sibon, du 28 septembre 1948.)



# Revue à l'intention des caisses de compensation

N° 12  
Décembre 1948

**Rédaction :** Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales, Berne, tél. n° 61.2858.

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

**Prix d'abonnement :** 12 francs par an ; le numéro : 1 fr. 20 ; le numéro double : 2 fr. 40.  
Paraît chaque mois.

## SOMMAIRE :

A l'occasion de la nouvelle année (p. 437). — Le nouveau régime des allocations pour perte de salaire et de gain (p. 439). — Considérations diverses sur les personnes n'exerçant aucune activité lucrative (p. 442). — La durée de la vie humaine (p. 445). — Problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants (p. 456). — Petites informations (p. 461). — Décisions des autorités de recours (p. 463). — Table des matières pour l'année 1948 (p. 475).

## A l'occasion de la nouvelle année

Le présent numéro achève la huitième année de la « Revue à l'intention des caisses de compensation », parue ainsi que vous le savez, jusqu'au mois d'octobre 1946 avec pour titre : « Les Régimes des allocations pour perte de salaire et de gain ». Cette année, il appert nettement que l'effort a porté sur l'assurance-vieillesse et survivants ; d'autre part 1948 marque la date du transfert complet, intervenu au mois de mars, de la rédaction de la Revue à la Section de l'assurance-vieillesse et survivants de l'office fédéral des assurances sociales.

Comme nous vous l'avons communiqué dans le numéro du mois de mars 1948, à l'occasion du changement de rédaction, la Revue accorde toujours la place qui leur revient, aux régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, auxquels elle doit sa création, et au régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne. Les Chambres fédérales examineront, en 1949, le nouveau régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, et prépareront la loi fédérale sur les indemnités pour perte de salaire par suite du service militaire : ces problèmes retiendront donc, dans une mesure plus grande qu'auparavant, l'attention de ceux qui préparent la Revue. Celle-ci

ne perdra ainsi en aucune manière de vue le but qui lui fut assigné à l'origine, lors même que la plus grande partie de ses articles sera consacré à l'assurance-vieillesse et survivants, étant donné l'importance extrême de ce sujet pour les caisses de compensation.

En 1949, la publication de jugements du Tribunal fédéral des assurances et de décisions des autorités cantonales de recours sera plus précieuse encore : il s'agit en effet de créer une jurisprudence qui doit guider les organes chargés d'appliquer l'assurance. Nous attacherons également une plus grande importance à la rubrique des « problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants », compte tenu du fait que le service des rentes ordinaires commence au début de l'année nouvelle. En outre, et comme par le passé, des articles relativement courts ainsi que des renseignements d'ordre statistique seront publiés sur des problèmes particuliers offrant de l'intérêt. Des informations continueront à paraître sur le développement de l'assurance-vieillesse et survivants à l'étranger. Bien entendu, les mesures de prévoyance en faveur des vieillards et des survivants, lesquels représentent un complément important à l'assurance, feront comme jusqu'ici l'objet de publications dans la Revue. La chronique des petites informations (interventions parlementaires relatives à l'assurance-vieillesse et survivants, aux régimes des allocations pour perte de salaire et de gain, ou à des questions analogues, publications nouvelles de politique sociale parues en librairie, séances et conférences importantes, changements dans le personnel des organes de l'assurance, etc...) complètera la Revue comme elle l'a fait jusqu'à maintenant.

Nous espérons ainsi mettre entre les mains de tous ceux que la Revue intéresse, c'est-à-dire aux autorités et aux personnes chargées de l'application tant de l'assurance-vieillesse et survivants que des régimes d'allocations pour perte de salaire et de gain, ainsi que d'indemnités aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, mais surtout aux caisses de compensation et à leurs agences communales, aux employeurs, aux autorités de recours et aux bureaux de revision, un instrument de travail utile pour l'année 1949 également. La Revue facilitera leur tâche et éveillera leur intérêt. Nous exprimons aussi l'espoir que le nombre des abonnés, qui s'est accru de 23 pour cent en 1948, augmentera encore, pour le développement de la Revue. Par la même occasion, nous formons nos vœux les meilleurs pour l'An qui s'ouvre.

*La Rédaction.*

# Le nouveau régime des allocations pour perte de salaire et de gain \*)

## I.

### Le système des allocations

La coexistence, à l'heure actuelle, de quatre systèmes différents d'allocations a incontestablement compliqué la tâche administrative des caisses de compensation et des autorités de surveillance. La question se pose d'introduire un régime uniforme. Dans la pratique, le système des allocations versées en particulier aux personnes de condition indépendante travaillant dans l'industrie et l'artisanat, allocations calculées selon des taux fixes, s'est révélé rigide, alors que le régime des allocations pour perte de salaire, échelonnées d'après le salaire gagné avant l'entrée en service, s'avère beaucoup plus souple. La solution qu'il faut dès lors rechercher doit viser à la création d'un système applicable à tous les militaires lequel, à l'instar du régime des allocations pour perte de salaire, tienne compte des besoins individuels de chaque mobilisé.

1. Quelles bases de calcul le législateur peut-il choisir pour fixer les allocations versées aux personnes de condition indépendante ? Les allocations pour perte de gain des militaires de condition indépendante travaillant dans l'industrie, l'artisanat, l'agriculture ou les professions libérales sont établies d'après des taux fixes. Cette réglementation s'explique en première ligne par le fait que lors de l'introduction du régime des allocations pour perte de gain, les caisses ne disposaient pas des résultats des calculs du revenu des personnes de condition indépendante, et que pareils calculs ne pouvaient être entrepris à ce moment-là.

Les circonstances ont changé dès l'entrée en vigueur de l'assurance-vieillesse et survivants. Les cotisations d'assurance des personnes de condition indépendante sont maintenant perçues sur le revenu. Ce revenu est déterminé soit d'après la taxation de l'impôt pour la défense nationale, soit sur la base de l'estimation opérée par les caisses de compensation. Attendu que la taxation de l'impôt pour la défense nationale se fonde sur une période fiscale de deux ans, et a généralement deux ou trois années de retard, il faudrait dans certains cas se déterminer sur des chiffres qui peuvent avoir varié dans l'entre-temps. Il serait possible de parer à cette situation en admettant le militaire à faire subsidiairement la preuve qu'il possède un revenu plus élevé. Les données nécessaires au calcul du revenu des personnes de condition indépendante pourraient ainsi être utilisées d'une manière générale pour la fixation des allocations pour perte de gain.

---

\*) *Note de la rédaction* : Sous ce titre, nous traitons, dans ce numéro et dans les suivants, les problèmes les plus importants soulevés par l'élaboration du nouveau régime des allocations pour perte de salaire et de gain (Revue 1948, p. 425).

2. Y a-t-il lieu de prendre en considération le niveau de vie des personnes de condition indépendante ? Dans le système d'allocations pour perte de gain en vigueur jusqu'à maintenant, tous les militaires de condition indépendante, travaillant dans l'industrie, l'artisanat et dans l'agriculture reçoivent les mêmes indemnités. Le médecin et le cordonnier, à conditions égales d'état civil et de domicile, ont droit à des allocations d'un même montant, lors même que le revenu du médecin avant l'entrée en service représente peut-être le quadruple de celui du cordonnier. Ce fait vaut également dans l'agriculture, encore qu'il ne soit pas possible de constater des différences de revenus aussi accusées que dans l'industrie, l'artisanat et dans les professions libérales.

Le régime des allocations pour perte de gain a l'avantage de la simplicité. Il est toutefois extrêmement difficile, dans un système de ce genre, d'établir une allocation moyenne laquelle, d'une manière adéquate, satisfasse dans une certaine mesure aux besoins de tous les militaires, quelle que soit l'importance de leur revenu. En outre, un système d'allocations uniforme n'efface pas les différences sociales. Les régimes d'allocations pour perte de salaire et de gain n'ont pas non plus pour objet d'aplanir pareilles inégalités, nées des conditions économiques, même pas pour la période du service militaire. Quand le père est mobilisé, les autres membres de la famille ne doivent pas être contraints de modifier sensiblement leurs habitudes de vie. De ce point de vue, il s'avère également justifié d'instituer pour les personnes de condition indépendante un critère de calcul analogue à celui qui fut adopté pour les allocations pour perte de salaire.

3. Le système des cotisations d'assurance-vieillesse et survivants entraîne-t-il la modification du régime des allocations versées aux personnes de condition indépendante ? Dans le régime des allocations pour perte de gain, les personnes de condition indépendante *travaillant dans l'industrie ou l'artisanat*, et les personnes exerçant des professions libérales devaient jusqu'à la fin de l'année 1947 verser une contribution mensuelle fixe. A celle-ci s'ajoutait un montant variable égal au 5 % du salaire, mais s'élevant au maximum à 30 francs par mois, dans le cas où le titulaire de l'entreprise occupait de la main-d'œuvre. *Dans l'agriculture*, le chef du domaine devait payer des contributions mensuelles fixes calculées d'après la surface des terres (dans les régions de plaine et de colline) ou d'après le nombre de têtes de gros bétail (dans les régions de montagne). Il y avait onze classes de contributions s'échelonnant entre 1 et 18 francs. A quoi s'ajoutaient les contributions personnelles des membres de la famille du sexe masculin travaillant dans l'entreprise familiale.

Dans l'assurance-vieillesse et survivants, les personnes de condition indépendante versent des cotisations égales au 4 pour cent de leur revenu. Ces cotisations sont établies selon le même principe que celles des personnes de condition dépendante. Le système de cotisations de l'assurance-vieillesse ne peut servir sans autre de point de départ au calcul des allocations pour

perte de salaire et de gain. En effet, l'assurance-vieillesse et survivants est une loi, les régimes d'allocations pour perte de salaire et de gain en sont une autre, complètement différente. Elles ont seulement ceci de commun qu'elles sont exécutées par les mêmes organes. Toutefois, il paraît indiqué, pour autant que des contributions seront perçues au titre du soutien des militaires, qu'elles le soient sous la forme d'un supplément aux cotisations d'assurance-vieillesse et survivants correspondant à un certain pourcentage de celles-ci.

On s'est demandé si les personnes de condition dépendante et celles de condition indépendante devraient verser une contribution supplémentaire représentant le même pourcentage des cotisations d'assurance. Du point de vue pratique, cette question devra avoir une réponse affirmative, eu égard à la difficulté d'établir une distinction entre ces deux catégories de personnes et parce que, parmi elles, certaines sont, selon leur activité, à la fois de condition indépendante et dépendante. La deuxième question à résoudre est de savoir si les employeurs prendront de nouveau à leur charge la moitié des suppléments aux cotisations d'assurance-vieillesse et survivants que doivent verser les militaires de condition dépendante.

Si les personnes de condition indépendante devaient verser une contribution égale aux charges des employeurs et des employés réunies, il faudrait en tout état de cause leur reconnaître des allocations égales à celles versées aux personnes de condition dépendante.

**4. Les personnes de condition indépendante peuvent-elles compenser leur perte de revenu comme les personnes de condition dépendante ?** Les dispositions sur les allocations pour perte de salaire et de gain impliquent que le militaire subisse une perte de revenu par suite du service. S'agissant des militaires de condition dépendante, il faut admettre que cette condition est réalisée. En effet, en période de service militaire, la plupart des employeurs ne versent aucun salaire à leurs ouvriers, employés ou fonctionnaires ou ne leur paient qu'un salaire réduit. Il en va autrement des personnes de condition indépendante. Malgré le service militaire, ces personnes peuvent souvent maintenir l'exploitation de leur entreprise. C'est notamment le cas des chefs d'entreprises relativement importantes occupant des ouvriers et des employés. La situation est la même dans l'agriculture où des membres de la famille travaillent généralement avec le chef du domaine. Elle est différente pour les exploitants qui travaillent seuls et doivent fermer leur entreprise pendant le service militaire, ainsi que pour les personnes exerçant des professions libérales. Il s'agit en particulier des petits artisans tels les cordonniers, les selliers, les tapissiers ; ce sont également les médecins, les dentistes, les avocats, les notaires, etc. Tout au moins en temps de paix, ces personnes devaient souvent avoir la possibilité de diminuer la perte de revenu résultant du service militaire, en effectuant des travaux supplémentaires avant et après le service. Ils pourraient même compenser totalement cette perte. De la sorte, seule une partie des

personnes de condition indépendante subit une perte de revenu égale au gain réalisé avant l'entrée en service.

Il faut ajouter que la perte de revenu de ces personnes n'est pas facilement déterminable. Pour les militaires de condition dépendante, cette situation crée peu de difficultés, car la perte est représentée par le salaire que le militaire aurait pu gagner s'il n'avait pas fait de service. Le revenu réalisé avant l'entrée en service est ainsi une donnée qui, dans tous les cas, ne correspond de loin pas à la perte réelle de revenu. Cette donnée ne permet d'une manière générale pas sans autre de fixer l'allocation pour perte de gain d'une personne de condition indépendante.

5. **Conclusions.** De l'exposé qui précède, il suit que la création d'un système uniforme d'allocations pour les militaires de toutes les professions, y compris les étudiants, serait souhaitable pour des raisons d'ordre général comme pour des motifs de nature administrative. Au demeurant, il ne faut pas oublier que la perte de gain des personnes de condition indépendante varie fort de cas en cas, que certaines de ces personnes, lors de périodes de service militaire relativement courtes, ne subissent aucune perte, enfin que l'étendue de la perte subie est beaucoup plus difficile à déterminer que celle de la perte de salaire. En tous cas, le système des allocations aux personnes de condition indépendante dépendra largement de la solution qui interviendra au sujet des contributions.

## Considérations diverses sur les personnes n'exerçant aucune activité lucrative

### I. Quelles sont les personnes n'exerçant aucune activité lucrative

Peu de problèmes ont coûté autant d'efforts au législateur de l'assurance-vieillesse et survivants que la mise au point des dispositions relatives à l'obligation de verser des cotisations des personnes n'exerçant aucune activité lucrative. Du point de vue social, il est absolument désirable, à quelques exceptions près, que ces personnes participent à l'assurance. On ne peut toutefois pas nier que l'assurance-vieillesse et survivants doit principalement compenser, en partie du moins, la perte de gain résultant de la diminution ou de l'arrêt de la capacité de travail de l'assuré, en raison de son âge ou par suite de son décès. Il n'est donc pas étonnant que le législateur ait mis l'assurance des personnes exerçant une activité lucrative au premier plan de ses préoccupations. Les cotisations sont avant tout perçues sur le produit du travail et les rentes sont calculées d'après les cotisations qui ont été versées sur cette base. Un rapport existe ainsi entre la perte de revenu et les prestations de l'assurance.

Seul celui qui ne tire absolument aucun revenu de son travail est considéré comme une personne n'exerçant aucune activité lucrative. En cette qualité, il doit verser des cotisations. Celles-ci sont échelonnées d'après la capacité financière de l'assuré, c'est-à-dire d'après sa fortune et son revenu sous forme de rente.

Il s'est avéré extrêmement difficile de tracer la limite entre la catégorie des personnes qui exercent une activité lucrative et le groupe des personnes qui n'en exercent aucune, sans créer par là des injustices ou des situations difficiles. Comment les caisses détermineront-elles les personnes n'exerçant aucune activité lucrative ?

Elles parviendront avec certitude à ce but si, en premier lieu, elles dénombrent les assurés âgés de 20 à 65 ans qui n'ont aucune profession (d'autres personnes n'entrent pas en ligne de compte pour la délimitation de cette catégorie). Cet ensemble peut être réparti en trois groupes :

1. Les personnes n'exerçant aucune activité lucrative d'une manière permanente.
2. Les personnes exerçant une activité lucrative qui ont dû ou ont voulu interrompre momentanément leur activité.
3. Les personnes sans activité lucrative qui en exercent momentanément une.

Selon le groupe auquel les assurés appartiennent, leur cas est traité différemment.

### **1. Personnes n'exerçant aucune activité lucrative d'une manière permanente.**

L'affiliation de ces personnes à la caisse est durable. Elles sont tenues à cotisations en leur qualité de personnes n'exerçant aucune activité lucrative dès le premier jour du mois qui suit celui au cours duquel elles ont interrompu leur activité, au plus tôt dès le 1<sup>er</sup> janvier 1948. La caisse de compensation peut donc immédiatement prendre une décision fixant le montant des cotisations, et percevoir celles-ci.

### **2. Personnes ayant passagèrement interrompu leur activité lucrative.**

Dans la mesure du possible, la tendance est en cette matière de ne pas assimiler les personnes qui interrompent passagèrement leur activité à celles qui n'en exercent aucune. Le transfert d'un assuré de la catégorie des personnes exerçant une activité lucrative à celle des personnes n'en exerçant aucune, entraîne des complications pour les caisses. Il a, dans de très nombreux cas, pour conséquence que l'assuré doit s'affilier à une nouvelle caisse. Les personnes de condition indépendante qui ferment momentanément leur entreprise ou interrompent leur activité pour peu de temps posent moins le problème de leur transfert éventuel, car elles demeurent soumises à l'obligation de verser leurs cotisations. S'agissant des personnes de condition dépendante, il y aurait lieu, conformément à l'arti-

cle 27, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution, de déterminer si l'assuré a interrompu son activité lucrative pendant plus de six mois. Il n'est pas toujours facile d'établir ce fait. La circulaire n° 37 de l'office indique de quelle manière cette preuve peut être apportée.

### 3. Personnes sans activité lucrative, mais qui en exercent momentanément une.

Les membres de ce groupe doivent, en principe, être assimilés aux personnes n'exerçant aucune activité lucrative. Lorsqu'ils ne veulent pas payer des cotisations en cette qualité, ils doivent prouver qu'ils ont exercé une activité et que sur le produit de ce travail ils ont versé des cotisations. Dans des cas pareils, il est souvent presque impossible d'agir en vertu de l'article 27, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution. La caisse se trouve alors en présence d'un grand nombre d'assurés qui paient leurs cotisations à l'aide de carnets de timbres, et dont « la durée du travail » n'est pas du tout déterminable. A l'égard de cette catégorie de personnes, la circulaire n° 37 de l'office établit la présomption suivante : est réputé appartenir à la catégorie des personnes exerçant une activité lucrative quiconque prouve avoir versé au moins 12 francs de cotisations dans l'année civile. Pour éviter des abus, les caisses ont reçu le droit d'exiger, dans certains cas, des moyens de preuve plus rigoureux.

Il ressort de ce qui vient d'être expliqué que ladite présomption ne s'applique en fait qu'à cette dernière catégorie de personnes.

Au surplus, il s'imposa de prendre une mesure destinée à éviter qu'un assuré ne soit contraint dans une même période, de verser des cotisations aussi bien en qualité de personne ayant une activité lucrative qu'en celle de personne n'en exerçant aucune. En conséquence, la circulaire prévoit que les assurés ayant payé des cotisations d'un montant très modique sur le produit de leur travail, et qui, de ce fait, sont réputés n'exercer aucune activité lucrative, peuvent déduire ces cotisations de celles qu'elles doivent verser en leur qualité de personnes sans activité lucrative.

## II. Les biens propriété des membres de la famille de l'assuré et le calcul de la fortune déterminante

Le calcul des cotisations des personnes sans activité lucrative s'effectue sur la base de la fortune appartenant en propre à l'assuré. Toutefois, les autorités fiscales indiquent aux caisses de compensation l'ensemble de la fortune imposable. Ce chiffre comprend également la fortune de l'épouse et des enfants mineurs. Les caisses auraient des difficultés à nettement distinguer les éléments de cette fortune.

Après mûres réflexions et nous fondant sur l'avis de plusieurs experts, nous sommes arrivés à la conclusion que, dans la plupart des cas, il n'était pas nécessaire d'opérer une pareille distinction. D'une manière générale, l'époux a l'*usufruit* de la fortune de l'épouse et des enfants mineurs. Il est

équitable, dans tous ces cas, de mettre cet usufruit au compte du mari, à concurrence de la valeur de la fortune qui en fait l'objet.

Relativement peu nombreuses seront donc les personnes pour lesquelles il sera indiqué de distinguer la fortune de l'épouse et des enfants mineurs de celle du mari : cela se produira lorsque le conjoint, marié par exemple sous le régime de la séparation de biens, n'a pas l'usufruit de la fortune de sa femme.

### III. Le calcul des cotisations sur la base du revenu déterminant acquis sous forme de rentes

En même temps que le tableau pour le calcul des cotisations des personnes de condition indépendante, l'office fédéral des assurances sociales a édité des tables analogues pour le calcul des cotisations des personnes n'exerçant aucune activité lucrative (formule AHV/AVS 403). Pour simplifier le plus possible les calculs, les montants-limite prévus dans l'échelle des revenus annuels déterminants acquis sous forme de rente ont tous été arrondis à la centaine la plus proche. Il suit de là que, dans les cas-limite, les personnes tenues à cotisations doivent payer des montants inférieurs à ceux qu'elles auraient versés si l'on avait multiplié par 30 le revenu qu'elles ont réellement acquis sous forme de rentes. Or, les cotisants ont souvent intérêt à verser des cotisations plus élevées. Il est évident, ainsi que l'indique la circulaire n° 23 relative au calcul des cotisations des personnes de condition indépendante, que les caisses de compensation sont sans autre autorisées à calculer les cotisations à l'aide des chiffres réels. Elles n'ont pas l'obligation d'utiliser les tables. Celles-ci sont uniquement des instruments destinés à faciliter le plus possible l'établissement des cotisations par les caisses, à l'aide de machines à calculer. (Cf. les tables dans le prochain numéro.)

## La durée de la vie humaine

(D<sup>r</sup> H. Wiesler, Berne.)

*Note de la rédaction :* Nous remercions vivement l'auteur et l'éditeur d'avoir autorisé la reproduction de cet article, paru dans le numéro 7 de la « Revue suisse des assurances », année XVI, 1948. Le chapitre relatif à la prise en considération de la durée de la vie humaine dans l'assurance-vieillesse et survivants est nouveau. Il a été rédigé spécialement pour la Revue.

A première vue, mesurer et calculer la durée de la vie humaine semble être une opération vaine et hasardeuse. La mort emporte celui-ci dans la fleur de l'âge, elle laisse celui-là vivre plus longtemps que certains personnages de la Bible. Ici, une épidémie décime aveuglément les individus, là une guerre ou une catastrophe naturelle frappe un peuple par surprise. Ailleurs, un malheur apporte un deuil inattendu. De tous temps, la mort a

été un symbole de la fatalité, du hasard ; elle a été ainsi représentée dans un grand nombre de tableaux, depuis les anciennes fresques murales jusqu'à la célèbre Danse des Morts de Holbein. Et pourtant : « La mort, dont pour d'aucuns peut-être le concept ne saurait être soumis à quelque ordonnance, est cependant le théâtre vraiment étonnant de l'ordre le plus merveilleux. Sa propre violence se plie aux règles les plus strictes »<sup>1)</sup>. Certes, la durée de la vie d'un seul individu ne peut être déterminée à l'avance ; mais si nous considérons un ensemble de personnes, si même nous consultons les registres des décès de tout un pays, et si nous comparons le nombre des décès survenus parmi les personnes d'un âge donné avec le nombre des vivants au début de la période considérée, nous constatons une certaine régularité dans le rapport envisagé. Nous voyons en effet qu'une fraction déterminée, plus ou moins grande, d'un ensemble important de personnes vivantes d'un certain âge succombe à la mort.

### Comment mesurer la durée de la vie humaine.

Lorsque l'on dispose d'un matériel de statistique approprié, on recherche le mieux le rapport existant entre l'âge et le nombre des décès en établissant une *table de mortalité*. Prenons comme exemple tout d'abord un grand nombre de personnes nées la même année et observons ce groupe jusqu'à son extinction. Le nombre des personnes de ce groupe qui vivent encore à l'âge de 1, 2, 3, jusqu'à 100 ans constitue l'*ordre de survie* d'une génération.

Toutefois, on ne peut, dans la pratique, adopter cette voie pour établir un ordre de survie complet. Tout d'abord, vu les déplacements fréquents des personnes d'un pays à l'autre au cours de ces dernières années, il serait à peine possible de suivre le cours du destin d'un grand nombre d'individus donnés. Au demeurant, une pareille table n'aurait qu'une valeur historique, car la mortalité ne dépend pas seulement de l'âge, elle varie aussi selon l'époque. L'influence de l'âge sur la mortalité est donc le mieux représentée si l'on restreint les observations à une période limitée, pendant laquelle les facteurs extérieurs qui influent sur la mortalité sont dans la mesure du possible invariables. Au lieu de suivre une génération tout au long de son existence, on considère les individus d'âges différents vivant à la même époque. En outre, pour que l'ensemble retenu ne soit pas trop peu nombreux et qu'ainsi des écarts accidentels n'apparaissent pas trop fortement, les observations s'étendent sur quelques années, qui forment une période de base. C'est ainsi que la table de mortalité la plus récente de la population suisse (SM et SF) est calculée d'après les années 1939 à 1944. Par des procédés de technique statistique, on détermine combien de per-

<sup>1)</sup> Süssmilch, J.-P. Die göttliche Ordnung in den Veränderungen des menschlichen Geschlechtes (Berlin, 1741). (Trad. : L'ordre divin dans l'évolution de la race humaine). Texte original : « Der Tod, dessen Begriff vielleicht manchen keiner Ordnung fähig zu seyn scheinen möchte, ist gleichwohl ein recht bewunderungswürdiger Schauplatz der schönsten Ordnung, und es ist desselben Gewalt fast der die allerstrengsten Regeln gebunden ».

sonnes de l'ensemble considéré meurent au cours de l'année suivante et combien survivent. Si l'on fait le total du nombre des années que les personnes d'un âge donné vivront encore et si l'on divise ce total par le nombre des personnes de cet âge, on obtient la durée moyenne de vie (appelée aussi espérance de vie) d'une personne de cet âge.

### La durée actuelle de la vie humaine en Suisse.

La table n° 1 indique les durées moyennes de vie de personnes d'âges différents, telles qu'elles résultent des observations faites pendant les années 1939 à 1944. D'après cette table, le Suisse vit aujourd'hui en moyenne 62,68 ans et la Suisse, 66,96 ans. Un jeune homme de 20 ans peut espérer vivre encore 47,92 ans, et une jeune fille de 20 ans, 51,28 ans. Les personnes qui ont droit à la rente de vieillesse (à l'âge de 65 ans), peuvent, si elles sont du sexe masculin, prétendre vivre en moyenne encore 11,6 ans et 13,10 ans si elles sont du sexe féminin. L'espérance de vie n'atteint pas son maximum, comme on pourrait le présumer, chez les nouveaux-nés, mais seulement chez ceux qui ont dépassé le cap de la première année. La mortalité des femmes est presque toujours plus faible que celle des hommes. La raison réside en particulier dans les conditions d'existence plus faciles des femmes. Celles-ci sont moins exposés aux maladies professionnelles et aux accidents.

Table N° 1.

*Durée moyenne de la vie de la population suisse, exprimée en années, période 1939-1944<sup>1)</sup>.*

Age	Sexe masculin	Sexe féminin	Age	Sexe masculin	Sexe féminin
0	62,68	66,96	45	26,15	28,93
1	64,75	68,46	50	22,08	24,63
2	64,15	67,81	55	18,26	20,54
5	61,64	65,26	60	14,75	16,65
10	57,08	60,62	65	11,60	13,10
15	52,41	55,89	70	8,85	9,97
20	47,92	51,28	75	6,55	7,40
25	43,62	46,79	80	4,75	5,32
30	39,26	42,32	85	3,43	3,79
35	34,83	37,83	90	2,47	2,74
40	30,42	33,35			

<sup>1)</sup> Annuaire statistique de la Suisse, 1946.

### Mortalité et profession.

Les conditions de vie étant en grande partie déterminées par la profession, ce facteur a une influence essentielle sur la mortalité. Malheureusement, aucune indication relativement récente n'a été publiée en Suisse sur la mortalité professionnelle ; les chiffres indiqués dans la table n° 2 proviennent en revanche de la statistique officielle anglaise, période 1930-32.

Table N° 2.

Parmi les personnes, âgées de 20 ans à 65 ans, rattachées aux catégories professionnelles ci-après, ou compte... décès, lorsque le nombre de décès est de 100 dans la population-type<sup>2)</sup> \*).

Professions	Hommes	Femmes seules
Agriculture . . . . .	73	87
Industrie chimique, en particulier industrie des huiles minérales et des colorants (ouvriers qualifiés) . . . . .	107	—
Industrie métallurgique :		
Employés, contremaîtres . . . . .	82	—
Ouvriers de fonderie . . . . .	118	—
Machinistes . . . . .	97	—
Mécaniciens de l'industrie automobile . . . . .	113	—
Electriciens, installateurs, électro-techniciens . . . . .	104	—
Industrie horlogère, instruments de précision . . . . .	91	—
Industrie textile :		
Tissage . . . . .	102	103
Filature . . . . .	104	159
Industrie de l'habillement :		
Tailleurs . . . . .	96	95
Couturières . . . . .	—	100
Cordonniers . . . . .	98	—
Alimentation, boissons et tabacs . . . . .	90	72
Boulangers . . . . .	77	—
Maçons . . . . .	88	—
Manœuvres du bâtiment . . . . .	115	—
Tailleurs de pierre . . . . .	121	—
Menuisiers, charpentiers . . . . .	87	—
Peintres, décorateurs . . . . .	108	120
Industrie du papier, reliure . . . . .	79	111
Arts graphiques, photographes, imprimeurs . . . . .	89	99
Coiffeurs . . . . .	122	63
Employés de maison . . . . .	92	106
Employés de bureau . . . . .	70	57
Employés d'entreprôts, magasiniers, emballeurs . . . . .	95	95
Aubergistes et cafetiers . . . . .	155	—
Communications et transport :		
Chemins de fer . . . . .	83	—
Postes . . . . .	88	118
Commerce, banque, assurances . . . . .	96	75
Administration publique . . . . .	80	—
Ecclésiastiques (anglicans) . . . . .	69	—
Ecclésiastiques (catholiques romains) . . . . .	105	—
Médecins . . . . .	106	100
Dentistes . . . . .	96	—
Vétérinaires . . . . .	123	—

<sup>2)</sup> The Register General's Decennial Supplement England and Wales, Part II a (1931). \* ) Une population-type a été établie pour chaque sexe.

Professions	Hommes	Femmes seules
Avocats, juges . . . . .	95	—
Instituteurs, institutrices . . . . .	68	62
Ecrivains, journalistes . . . . .	98	—
Musiciens . . . . .	117	—

Sauf remarque spéciale, ces chiffres constituent la moyenne pondérée des personnes occupées dans chaque industrie ou profession considérée et concernent par conséquent les ouvriers, les contremaîtres et les patrons. Cependant, il faut se garder de tirer trop de conclusions de ces données. Une mortalité élevée dans une industrie ou une profession n'est en effet pas toujours un symptôme que cette activité est particulièrement dangereuse, attendu que, d'une manière générale, les natures faibles embrassent des professions qui exigent de moins grands efforts physiques (ainsi, les coiffeurs). La mortalité élevée constatée dans d'autres professions tient au fait qu'elles sont exercées par des personnes appartenant aux couches sociales les plus basses, avec tous les désavantages que cela comporte. En revanche, quelques professions sont particulièrement nuisibles à la santé (ainsi celle des tailleurs de pierre). Pour d'autres, le nombre élevé de décès provient du rôle prépondérant joué par certains fléaux mortels (tel l'alcoolisme chez les aubergistes). La mortalité est particulièrement basse chez les agriculteurs, les employés de bureau, les instituteurs et les ecclésiastiques.

### La durée de la vie humaine dans différents pays.

Quel rapport y a-t-il entre la mortalité de la population de la Suisse et celle des autres pays ? La table n° 3 montre que par suite de la faible mortalité infantile, la Suisse est à l'une des premières places. Les individus de race nordique se distinguent par une longévité particulière. Les chiffres de cette table sont notamment un critérium déterminant indirectement le degré de civilisation du pays considéré. C'est ainsi que l'espérance de vie élevée des habitants de Nouvelle-Zélande résulte avant tout des institutions sociales et de l'hygiène avancées de ce pays. C'est le contraire pour le Chili et pour les Indes.

Table N° 3.

*Durée moyenne de vie dans différents pays<sup>1)</sup>.*

Pays	Périodes	Durée moyenne de vie, exprimée en années			
		à la naissance		à l'âge de 65 ans	
		Sexe masculin	Sexe féminin	Sexe masculin	Sexe féminin
Suisse . . . . .	1939/1944	62,7	67,0	11,6	13,1
Allemagne . . . . .	1932/1934	59,9	62,8	11,9	12,6
France . . . . .	1933/1938	55,9	61,6	11,1	13,1
Italie . . . . .	1930/1932	53,8	56,0	11,9	12,7
Angleterre et pays de Galles	1930/1932	58,7	62,9	11,3	13,1
Belgique . . . . .	1928/1932	56,0	59,7	11,4	12,5
Hollande . . . . .	1931/1940	65,7	67,2	12,8	13,3
Danemark . . . . .	1936/1940	63,5	65,8	12,6	13,0
Suède . . . . .	1936/1940	64,3	66,9	13,0	13,6
Finlande . . . . .	1931/1940	54,5	59,6	11,9	13,0
Irlande . . . . .	1940/1942	59,0	61,0	12,3	13,2
Portugal . . . . .	1939/1942	48,6	52,8	10,8	12,7
Etats-Unis (Blancs) . . . .	1939/1941	62,8	67,3	12,1	13,6
Chili . . . . .	1940	37,9	39,8	10,6	11,6
Afrique du Sud (Blancs) . .	1935/1937	59,0	63,1	11,0	12,5
Australie . . . . .	1932/1934	63,5	67,1	12,4	14,2
Nouvelle-Zélande . . . . .	1934/1938	65,5	68,5	12,8	13,9
Japon . . . . .	1926/1930	44,8	46,5	9,6	11,6
Indes . . . . .	1921/1930	26,9	26,6	8,3	8,8

<sup>1)</sup> Annuaire statistique de la Suisse, 1946.

### La durée de la vie humaine aux siècles passés.

Nous ne pouvons faire que des suppositions sur la mortalité dans l'Antiquité. La Bible parle beaucoup de la lèpre et dans les chroniques de l'Antiquité classique on évoque les épidémies. C'est ainsi qu'Athènes fut en 430 avant Jésus-Christ visitée par la peste pendant la guerre du Péloponèse. Ce fléau a sévi plusieurs fois également à Rome.

Dans les années qui suivent, et jusqu'en plein moyen âge, on entend sans cesse parler de la « mort noire » ; même si les famines, le typhus et la lèpre firent beaucoup de victimes, ces maladies n'eurent toutefois pas une importance comparable à celle de la peste. En cas de forte épidémie, on estime que cette maladie emportait le quart environ de la population atteinte. Les conditions hygiéniques dans les villes étaient mauvaises, comme bien on peut se le représenter. La médecine n'existait pour ainsi dire pas. En cas de mauvaise récolte, la famine régnait. Les armées étaient le foyer d'épidémie ; les guerres longues et cruelles creusaient de formida-

bles lacunes dans les populations. C'est ainsi qu'en Allemagne, le nombre d'habitants, qui s'élevait à 12 millions d'âmes avant la guerre de Trente ans, n'était après ce conflit, plus évalué qu'à quatre millions d'âmes environ. Il fallut un siècle et demi pour compenser ces pertes humaines. Un signe de la mortalité élevée est la lenteur de l'accroissement de la population des Etats européens jusqu'au XVIII<sup>e</sup> siècle, malgré le grand nombre des naissances.

En ce qui concerne la Suisse, nous avons des renseignements utilisables sur la mortalité dès le XVI<sup>e</sup> siècle. Ils se fondent sur le registre des décès de la ville de Genève, dont pour la première fois, Jean-Antoine Cramer utilisa les données vers 1760. Pour comparer la mortalité de cette époque avec celle d'aujourd'hui, nous reprenons la notion de durée de vie, car celle-ci dépend de toute l'évolution de la mortalité, mais est toutefois indépendante de la structure d'âge de la population.

Table N° 4.

*L'augmentation de la durée moyenne de vie.*

Période	Durée moyenne de vie, exprimée en années			
	à la naissance		à l'âge de 60 ans	
	Sexe masculin	Sexe féminin	Sexe masculin	Sexe féminin
XVI <sup>e</sup> siècle (Genève <sup>1)</sup> .	18,5		11,1	
XVII <sup>e</sup> siècle (Genève <sup>1)</sup>	23,4		12,1	
XVIII <sup>e</sup> siècle (Vaud)				
période 1751/60 <sup>2)</sup> . . .	35,0	39,4	12,4	12,4
Population suisse :				
1876/80 <sup>3)</sup> . . . . .	40,6	43,2	12,2	12,5
1929/32 <sup>3)</sup> . . . . .	59,2	63,1	13,9	15,5
1939/44 <sup>3)</sup> . . . . .	62,7	67,0	14,8	16,7

<sup>1)</sup> Selon le D<sup>r</sup> Louis Odier, « Journal de Genève », 9 juillet 1791.

<sup>2)</sup> Selon le Doyen Muret, « Mémoire sur l'état de la population dans le Pays de Vaud ». A obtenu le prix proposé par la Société économique de Berne. Travaux et observations faits à Vevey, réunis par la Société économique à Berne, 1766.

<sup>3)</sup> Annuaire statistique de la Suisse, 1946.

Les chiffres rassemblés dans la table n° 4 sont un témoignage extraordinaire de la longévité accrue de notre population. Entre 1870 et 1880 un nouveau-né du sexe masculin pouvait espérer vivre environ 40,6 années, tandis qu'aujourd'hui il peut compter avec 62,7 années d'existence. Dans ce court laps de temps, la durée moyenne de vie s'est prolongée de 22 ans

et plus pour le sexe masculin, de 24 ans environ pour le sexe féminin. Le recul est plus étonnant encore, si nous remontons plus haut dans le passé. La durée moyenne de la vie, ainsi que, dans la table, elle est indiquée pour la ville de Genève n'était que de 20 ans environ au XVI<sup>e</sup> siècle, ce qui est dû avant tout à l'énorme mortalité infantile. C'est ainsi qu'à l'époque seule la moitié des nouveau-nés atteignait l'âge de 5 ans. Selon les tables de mortalité pour la période 1939/1944, la moitié des nouveau-nés du sexe masculin atteint l'âge de 70 ans, et du sexe féminin, l'âge de 73 ans. (Cet âge est désigné par l'expression « durée probable de vie ».) Il faut donc admettre que chaque second nouveau-né, viable, pourra fêter son 70<sup>e</sup> anniversaire.

### La prise en considération de la durée de la vie humaine dans le régime de l'assurance fédérale vieillesse et survivants.

Sur la base d'hypothèses relatives à l'évolution probable du nombre des décès, des tables de mortalité sont également établies pour l'avenir et l'on en déduit quelle sera la durée moyenne future de la vie. Pareilles hypothèses sont à la base des tables de mortalité qui permettent d'évaluer les charges financières futures de l'assurance-vieillesse et survivants. La première de ces tables, désignée « table AVS 1948 », donne une idée de la mortalité moyenne probable au cours des vingt prochaines années ; par rapport à la période 1939/1944, elle révèle un net recul de la mortalité. La deuxième table, « table AVS 1968 », montre un nouvel accroissement notable de la longévité. Les chiffres indiqués ci-après donnent des renseignements sur la durée moyenne de vie des personnes d'une série d'âges donnés, calculée sur les deux tables précitées, et montrent l'accroissement de la longévité par rapport à la période 1939/1944.

Table N° 5.

*Durée moyenne future de la vie.*

Age	Table AVS 1948				Table AVS 1968			
	Hommes		Femmes		Hommes		Femmes	
	Durée moyenne de vie	Accroissement de longévité	Durée moyenne de vie	Accroissement de longévité	Durée moyenne de vie	Accroissement de longévité	Durée moyenne de vie	Accroissement de longévité
20	49,68	1,76	53,95	2,67	52,61	4,69	57,28	6,00
30	40,42	1,16	44,49	2,17	42,72	3,46	47,27	4,95
40	31,43	1,01	35,19	1,84	33,55	3,13	37,61	4,26
50	22,99	0,91	26,28	1,65	25,01	2,93	28,45	3,82
60	15,51	0,76	18,13	1,48	17,39	2,64	20,05	3,40
65	12,28	0,68	14,50	1,40	14,07	2,47	16,27	3,17

D'après la table assurance-vieillesse et survivants de 1968, il faut donc admettre que la durée moyenne de vie d'un jeune homme de 20 ans, se prolongera de quatre ans et demi environ par rapport à la période 1939/1944, et que celle d'une jeune femme du même âge augmentera de six ans. En outre, les bénéficiaires de rentes vivront en moyenne deux ans et demi plus longtemps s'il s'agit d'hommes, et trois ans s'il s'agit de femmes.

L'emploi de la table assurance-vieillesse et survivants de 1968 garantit, touchant l'évaluation des charges financières de l'assurance, que même un fort recul de la mortalité n'apportera aucun trouble sérieux à l'équilibre financier de cette institution. La diminution du nombre des décès avantage surtout les personnes jeunes et d'âge moyen, tandis que les maladies de la vieillesse ne peuvent pas encore être combattues avec efficacité.

### L'accroissement de la durée de la vie et ses conséquences.

L'accroissement important de la durée de la vie apporte de nombreuses modifications économiques et sociales. D'après la table de la mortalité au XVI<sup>e</sup> siècle, sur trois nouveau-nés, un atteignait l'âge de 17 ans, deux environ parvenaient à cet âge au XIX<sup>e</sup> siècle. Sur dix nouveau-nés, neuf vivent aujourd'hui aussi longtemps. Il fallait donc à l'époque la naissance de trois enfants, pour que l'un d'entre eux atteigne l'âge où l'on est capable de travailler. Aujourd'hui, vu le nombre restreint des naissances, les fonds nécessaires à l'éducation et à la formation de l'enfant peuvent être capitalisés.

Les chiffres suivants indiquent dans quelle mesure la période la plus productive de la vie humaine a été prolongée par suite de l'accroissement de la durée de la vie, ce qui entraîne une augmentation de la main-d'œuvre.

*De la période de 1876/80 à la période 1939/44 la durée moyenne de vie a augmenté de :*

Age	Sexe masculin	Sexe féminin
15 ans . . . . .	9,7 ans	11,8 ans
20 » . . . . .	9,1 »	11,0 »
30 » . . . . .	7,6 »	9,1 »
40 » . . . . .	5,6 »	7,1 »
50 » . . . . .	4,0 »	5,5 »
60 » . . . . .	2,6 »	4,2 »

Les conditions économiques, particulièrement favorables à l'époque précédant la première guerre mondiale, ont permis de tirer parti, malgré l'excédent élevé des naissances, de l'offre accrue de main-d'œuvre, née de l'accroissement de la longévité.

A la suite des répercussions de la première guerre mondiale, puis lorsque

la grande crise mondiale éclata, le revers de la médaille est apparu : il y eut moins de places vacantes pour la génération montante. A vrai dire, outre la prolongation de la période productive de la vie humaine, il y eut d'autres facteurs plus importants qui déterminèrent le chômage de l'époque. L'accroissement de la longévité amena un désavantage économique de plus : non seulement la période productive, mais également la période improductive de la vie humaine fut prolongée. Il s'ensuivit que les charges occasionnées par les maladies augmentèrent, et que l'épargne fut mise à plus forte contribution.

Dans les siècles passés, l'homme commençait à travailler à un plus jeune âge que maintenant, il cessait aussi plus vite le travail ; ce fait compensait dans une certaine mesure la brièveté de la vie. Chez les Romains, un homme de 50 ans était « vieux ». Au moyen âge, l'écolier entrait à 15 ans à l'Université. Leibniz et Albert de Haller ont commencé l'Université à 15 ans, Kant à 16 ans. Les gens se mariaient de même à un âge plus bas que maintenant. Vu l'accroissement de la longévité, il est possible de veiller plus longtemps à l'éducation des enfants.

Au début du XIX<sup>e</sup> siècle encore, on croyait que la mortalité ne variait pas d'une manière générale. Lorsqu'une maladie était combattue avec succès, on pensait qu'une autre venait la remplacer<sup>2)</sup>. La statistique des causes de mort, en particulier, l'accroissement de la longévité en général, montrent qu'il n'en est rien. L'augmentation de la durée de la vie résulte principalement de la lutte menée victorieusement contre les maladies infantiles, alors que, comme le montre la table n° 4, la durée moyenne de vie des personnes âgées n'a pu être beaucoup prolongée. Si, dans l'avenir, la science parvient à lutter avec quelque succès contre le danger des maladies de la vieillesse<sup>3)</sup>, dans la même mesure qu'elle l'a fait contre la mortalité de la jeunesse, la moyenne des décès sera sans aucun doute abaissée encore. Un bel exemple d'un tel succès est la lutte menée contre le diabète : grâce à l'insuline, la période d'invalidité du patient a été diminuée et sa capacité de travail maintenue plus longtemps.

Pourra-t-on, dans la lutte contre les maladies, parvenir une fois à reculer les limites naturelles de la vie humaine : c'est là encore un problème irrésolu. Ch. Bernoulli<sup>4)</sup> fixa cette limite à 75 ans. Schopenhauer, en re-

---

<sup>2)</sup> Malthus, T. R., *Essay on the Principle of Population as it affects the Future Improvement of Society* (Londres, 1798 ; Say, J. B. *Cours complet d'économie politique pratique* (1840) ; Quetelet, L. A. I. *Sur l'homme et le développement de ses facultés* (Bruxelles, 1836) ; Quetelet, L. A. I. *Anthropométrie* (Bruxelles, 1870).

<sup>3)</sup> Ce sont notamment le cancer, les maladies du cœur, l'artériosclérose, l'apoplexie, la sénilité, cinq causes de décès qui provoquent la mort des deux tiers environ des personnes âgées de plus de 60 ans.

<sup>4)</sup> Bernoulli Ch. *Traité de statistique des populations* (Ulm, 1841).

vanche, crut pouvoir admettre le chiffre de 100 ans comme limite. Il s'explique ainsi <sup>5)</sup> : « Dans l'Ancien Testament (psaume 90, verset 10), la durée de la vie humaine est fixée à 70 ans ou même à 80 ans si elle atteint un niveau élevé. De plus, ce qui a plus de valeur encore, Hérodote fait la même remarque (tomes I, 32, et II, 22). Toutefois, ces constatations sont fausses ; elles résultent seulement des observations superficielles de l'expérience quotidienne. En effet, si la vie durait naturellement 70 à 80 ans, les gens devraient mourir de vieillesse entre 70 et 80 ans : mais ce n'est nullement le cas. Elles meurent de maladie comme les personnes jeunes ; or, la maladie est avant tout une anomalie ; ce n'est donc pas la fin naturelle de la vie. L'homme meurt seulement entre 90 et 100 ans, mais d'une manière générale de vieillesse, sans être malade, sans lutter contre la mort, sans râles, sans convulsions, sans pâlir ; ce qu'on appelle l'euthanasie. Upanischad a aussi raison sur ce point, lui qui fixe les limites naturelles de la vie à 100 ans ». Provisoirement, nous sommes encore bien éloignés de cet état de choses (à l'heure actuelle, seul le 2 pour cent de tous les hommes et le 3 ½ pour cent de toutes les femmes meurent de vieillesse). Nous ne nous en approcherons que lorsque les maladies de vieillesse seront combattues dans notre pays avec autant de succès que celles frappant les jeunes.

---

<sup>5)</sup> Schopenhauer, Aphorismes, chapitre 6. Texte original : « Im Alten Testament wird (Psalm 90,10) die menschliche Lebensdauer auf 70, und wenn es hoch kommt, 80 Jahre gesetzt, und, was mehr auf sich hat, Herodot (I, 32, und III, 22) sagt das Selbe. Es ist aber doch falsch und ist bloss das Resultat einer rohen und oberflächlichen Auffassung der täglichen Erfahrung. Denn, wenn die natürliche Lebensdauer 70-80 Jahre wäre, so müssten die Leute zwischen 70 und 80 Jahre vor Alter sterben : Dies aber ist gar nicht der Fall : sie sterben, wie die jüngeren, an Krankheiten ; die Krankheit aber ist wesentlich eine Abnormität ; also ist dies nicht das natürliche Ende. Erst zwischen 90 und 100 Jahren sterben die Menschen, dann aber in der Regel, vor Alter, ohne Krankheit ohne Todeskampf, ohne Röcheln, ohne Zuckung, bisweilen ohne zu erlassen ; welches die Euthanasie heisst. Daher hat auch hier der Upanischad Recht, als welcher die natürliche Lebensdauer auf 100 Jahre setzt.

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

## Cotisations

L'estimation du « capital propre engagé dans l'exploitation ».

Les personnes tenues à cotisations sollicitent parfois les caisses de retraite, lors du calcul de l'intérêt du capital propre engagé dans l'exploitation, non pas la fortune commerciale imposée telle qu'elle figure dans la déclaration faite au fisc, mais la valeur de cet élément, telle qu'elle est inscrite dans les livres comptables.

Aux termes de l'article 22, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution du 31 octobre 1947, les administrations cantonales de l'impôt pour la défense nationale ont l'obligation d'établir le revenu net provenant de l'exercice d'une activité lucrative pour permettre le calcul des cotisations d'assurance-vieillesse et survivants des personnes de condition indépendante. C'est la raison pour laquelle la déclaration des autorités fiscales aux caisses de compensation doit aussi mentionner le capital propre engagé dans l'exploitation. Attendu qu'en vertu de l'article 22, 3<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution précité, toutes les indications basées d'après la taxation définitive établie par l'administration de l'impôt pour la défense nationale lient les caisses de compensation, celles-ci ne doivent pas s'inquiéter de savoir si, quant au fond, le montant figurant dans la déclaration du fisc sous rubrique « capital propre engagé dans l'exploitation » a été établi d'une manière conforme, ni ne peuvent le modifier.

L'assuré astreint au paiement des cotisations qui conteste ce montant, ne peut choisir d'autre voie que celle de recourir contre la décision de la caisse fixant le montant des cotisations. L'autorité de recours est précisément appelée à examiner, quant au fond, aussi bien l'estimation opérée par la caisse de compensation que la déclaration du fisc sur la base de laquelle cette estimation repose, et qui mentionne le capital propre engagé dans l'exploitation.

Il n'appartient pour ces motifs pas à la caisse de compensation de décider si l'administration fiscale doit indiquer le capital propre engagé dans l'exploitation en se fondant sur la fortune commerciale imposée ou sur la valeur de cet élément telle qu'elle est portée dans les livres comptables.

**Dans quel délai la personne tenue à cotisations doit-elle présenter une demande de réduction.**

Aux termes de l'article 31, 2<sup>e</sup> alinéa, du règlement d'exécution, la décision de réduction a, en règle générale, effet du moment de la présentation de la requête. Cette décision peut être rendue avec effet rétroactif, si le requérant n'avait pas la possibilité de présenter la requête aupara-

vant. C'est le cas lorsque la décision fixant le montant des cotisations n'a pas été prise au début de l'année.

La réduction des cotisations avec effet rétroactif doit encore être accordée dans les cas suivants :

1. Si l'assuré constate à réception de la décision fixant le montant des cotisations que les conditions légales requises pour obtenir la réduction sont réunies dans son cas, et ne parvient toutefois pas à établir son droit à la réduction, il doit néanmoins présenter immédiatement sa demande. La caisse de compensation lui donnera alors le temps nécessaire à rendre vraisemblable, jusqu'à la fin de l'année civile, son droit à la réduction.

2. Si le débiteur des cotisations, qui a déjà reçu la décision en fixant le montant, peut justifier vers la fin de l'année seulement que les conditions exigées pour la réduction sont réalisées dans son cas, il présentera à ce moment-là une demande en rapportant sur-le-champ la preuve qui lui est demandée. La réduction aura effet rétroactif au début de l'année pour laquelle les cotisations sont dues.

3. Les caisses ne peuvent entrer en matière sur les demandes visant à la réduction avec effet rétroactif mais présentées après le 31 décembre et concernant l'année précédente, que si celles-ci leur sont parvenues dans les 30 jours à dater de l'entrée en force de la décision fixant le montant des cotisations.

#### Les personnes de condition indépendante

qui à teneur de leur déclaration à l'impôt pour la défense nationale, ont travaillé à perte en 1945 et en 1946 (période fiscale retenue) ne doivent pas, de ce fait, être assujetties à l'assurance en qualité de personnes n'exerçant aucune activité lucrative.

Il ne faut pas confondre les personnes qui ne possèdent pas un revenu, car elles n'exercent aucune activité lucrative avec celles qui ne retirent aucun produit de leur travail. L'article 27, 1<sup>er</sup> alinéa, du règlement d'exécution donne une définition négative de la catégorie des personnes sans activité lucrative ; il excepte expressément les personnes ayant une activité lucrative par les termes « celui qui n'est pas tenu de payer des cotisations conformément aux articles 4 à 9 de la loi pendant six mois consécutifs au moins ». Dans la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants, on a volontairement renoncé à définir la notion d'activité lucrative indépendante. La raison première en est qu'il n'est point dit que le fait de *tirer un revenu de son activité* soit un critère de cette notion. Il serait au demeurant absurde de ranger parmi les personnes sans activité lucrative un commerçant, inscrit peut-être au registre du commerce, et vaquant à ses affaires du matin au soir, pour la seule raison qu'il aurait fortuitement terminé l'exercice 1945/46 par une perte. Connaissant l'assiette des cotisations (revenu de la personne soumise au versement des cotisations), on ne peut en déduire une définition du sujet qui doit les payer (personne de condition indépendante, dépendante, ou sans activité lucrative).

En pareils cas, la fixation des cotisations a lieu en vertu de l'article 8, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, selon lequel les personnes de condition indépendante dont le revenu est inférieur à 600 francs par an, doivent verser une cotisation fixe de 1 franc par mois (cf. aussi les commentaires parus à propos d'un cas particulier dans le numéro 7 de la Revue, année 1948, p. 249, lettre a). L'article 8 s'applique à *toutes* les personnes de condition indépendante, même si elles ne tirent aucun revenu de leur activité ou si elles ont travaillé à perte.

## Rentes

### La mise en compte d'une succession transmise à un héritier institué avec dispense expresse de fournir des sûretés.

Le disposant a la faculté de grever l'héritier institué de l'obligation de rendre la succession à un tiers, l'appelé. Sauf dispense expresse de la part du disposant, la succession n'est délivrée au grevé que s'il fournit des sûretés (articles 488 et 490 du code civil suisse). Lorsque le grevé est expressément dispensé de fournir des sûretés, la question se pose de savoir si la succession transmise à l'héritier institué doit être mise en compte, comme élément de la fortune.

Dispensé de fournir des sûretés, le grevé peut disposer du patrimoine dont il a hérité ; de plus, les créanciers éventuels de cet héritier peuvent exiger que ce patrimoine soit affecté à la couverture de leurs créances. Compte tenu de cette situation, il s'avère justifié de mettre en compte la succession transmise à l'héritier libéré, la considérant ainsi comme un élément de sa fortune.

### La femme divorcée assimilée à la veuve.

Aux termes de l'article 23, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, la femme divorcée est assimilée à la veuve en cas de décès de son ancien mari, si son mariage avait duré dix ans au moins et si le mari était tenu envers elle à une pension alimentaire. Cette assimilation ne fait règle que pour le droit à la rente, elle n'a pas de valeur en ce qui concerne l'obligation de payer des cotisations. Cela signifie qu'une femme divorcée est également tenue de verser des cotisations lorsqu'une rente lui est servie en vertu de l'article 23, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants \*).

### Rentes indûment touchées et créances irrécouvrables.

Celui qui a reçu une rente à laquelle il n'avait pas droit, ou une rente trop élevée, est tenu de restituer le montant indûment touché. Il ne peut

---

\*) Cf. aussi circulaire n° 21, chapitre V, note.

lui être fait remise de cette obligation si la bonne foi fait défaut ; mais il est en revanche possible que la créance doive être déclarée irrécouvrable.

Dans sa circulaire n° 35, du 4 octobre 1948, l'office fédéral des assurances sociales prescrivait aux caisses de compensation de ne pas informer le débiteur que la créance était tenue pour irrécouvrable. Mais il a été relevé de divers côtés que s'il ne fait pas l'objet de poursuites, l'intéressé auquel la remise a été refusée pour cause de mauvaise foi serait alors souvent tenté de croire à une négligence de la part de la caisse.

Cet élément d'ordre psychologique ne pouvant être négligé, l'office fédéral des assurances sociales a décidé d'autoriser les caisses de compensation à mentionner, dans les décisions de refus total ou partiel de remise de rentes touchées sans droit, que le montant dû est considéré comme irrécouvrable. Mais cette mention doit alors préciser sans aucune équivoque possible :

- que, tenant compte de la situation précaire de l'intéressé et de l'inutilité pratique d'une telle démarche, la caisse renonce provisoirement à faire valoir sa créance par voie de poursuites ;
- qu'il ne s'agit pas là d'une remise, que la dette subsiste au contraire intégralement et que la caisse se réserve expressément la faculté d'en exiger le paiement effectif, dans un délai de cinq ans, au cas où l'intéressé reviendrait à meilleure fortune.

Les prescriptions tant de forme que de fond prévues par la circulaire n° 35 demeurent applicables pour le reste.

## Organisation

### Affiliation aux caisses des personnes bénéficiant d'une pension.

Aux termes du chapitre III de la circulaire n° 36, quiconque est au bénéfice d'une pension et doit payer des cotisations en tant que personne n'exerçant aucune activité lucrative, a, dans des cas déterminés, l'obligation de verser les cotisations à la caisse de compensation professionnelle de son ancien employeur. Cette exception *ne fait pas règle* pour les bénéficiaires d'une pension qui ont fait partie de la *Caisse de compensation fédérale*. Ceux-ci doivent être affiliés en qualité de personne n'exerçant aucune activité lucrative à la caisse cantonale de compensation compétente.

### Mutations au fichier des personnes soumises à l'obligation du règlement de comptes.

Le contrôle de l'assujettissement de toutes les personnes tenues à payer des cotisations incombe aux caisses cantonales de compensation. Pour qu'elles puissent remplir leur tâche, il est nécessaire que les caisses professionnelles leur communiquent toutes les mutations. Celles-ci ont lieu avant tout dans les cas suivants :

1. Sortie de la caisse professionnelle.
2. Radiation de la raison de commerce.
3. Transfert de l'entreprise à un nouveau titulaire.
4. Modification de la raison de commerce ou de l'adresse.
5. Ouverture ou fermeture d'une succursale ou d'une maison annexe dans un autre canton.

Pareilles mutations et toutes autres éventuelles doivent être *communiquées, à la fin de chaque trimestre* par les caisses de compensation professionnelles, aux caisses cantonales. Au besoin, les caisses professionnelles enverront, en deux exemplaires, les cartes du fichier des décomptes aux caisses cantonales.

### **Quittance des achats de timbres de cotisations.**

La circulaire n° 30, chapitre II, chiffre 3, recommande aux employeurs de se faire délivrer une quittance par la poste pour leurs achats de timbres. Ainsi, ils seront en mesure d'apporter la preuve, lors d'un contrôle d'employeurs, qu'ils ont rempli leur obligation de payer des cotisations. Ces quittances sont, sur demande, établies gratuitement par la poste. De manière à éviter le risque de confondre ces pièces avec d'autres du même genre, et pour rendre service au public, l'administration des postes a fait préparer une formule spéciale de quittance des achats de timbres assurance-vieillesse et survivants. Cette formule officielle pourra être obtenue gratuitement dès le milieu du mois de janvier 1949 auprès de tous les offices de poste. Personne ne sera, bien entendu, contraint d'utiliser la formule officielle. Les quittances rédigées par les employeurs eux-mêmes seront attestées à l'aide d'une simple oblitération par l'office des postes, dans la mesure où il ressort nettement du texte qu'il s'agit de timbres de cotisations assurance-vieillesse et survivants.

## **Contentieux**

### **La décision de la caisse doit-elle être annexée au recours adressé à l'autorité cantonale ?**

Les règlements cantonaux sur la procédure à suivre par devant les autorités de recours en matière d'assurance-vieillesse et survivants ne prescrivent pas (sauf l'un d'entre eux), que le recourant doive joindre à son recours la décision de la caisse qui est attaquée. A notre avis, le législateur a eu raison. Obliger le citoyen qui s'adresse au Tribunal à établir une copie de la décision de la caisse fixant le montant des cotisations ou de la rente puis à se dessaisir de l'original, semblerait témoigner à son avis d'un esprit « bureaucratique ». On ne saurait en général exiger que le recourant établisse un double de la décision attaquée, car la plupart d'entre eux ne disposent pas d'une machine à écrire, enfin surtout parce qu'on ne peut pas demander à des gens qui n'ont pas l'habitude d'écrire (ouvriers, personnes âgées, etc.) de recopier la décision attaquée, avec tous les chiffres et autres mentions qu'elle contient. L'autorité cantonale de recours reçoit

d'ailleurs cette pièce pour examen avec le dossier que la caisse de compensation lui fait parvenir.

Dans un canton, l'autorité de recours invita le recourant à lui envoyer la décision fixant le montant des cotisations. Elle motiva cette mesure en constatant que, par douzaines, les recours déposés par des personnes de condition indépendante n'indiquaient pas à quelle caisse de compensation, professionnelle ou cantonale, le recourant était affilié. Cette autorité suggère que l'office fédéral des assurances sociales donne à toutes les caisses de compensation pour instructions d'exiger en l'indiquant sous la rubrique « Exposé des moyens de droit », que la décision attaquée soit jointe au recours.

Si, dans chaque cas, les autorités cantonales devaient au préalable déterminer à quelle caisse le recourant est affilié, cela leur occasionnerait effectivement un travail supplémentaire prenant beaucoup de temps. Cependant, il ne sied pas de corriger cette imperfection en prescrivant que la décision de la caisse soit annexée au recours. Il suffit que dans l'exposé des moyens de droit figurant sur la décision, les caisses de compensation invitent les recourants à indiquer dans leurs recours *la caisse d'où émane la décision attaquée.*

## Petites informations

### Expériences acquises au cours de la collaboration entre les autorités fiscales et les caisses.

Au cours d'une séance, tenue au mois d'octobre, les membres de la commission mixte instituée pour assurer la collaboration entre les autorités fiscales et les caisses de compensation, et veiller à ce que le fisc transmette aux caisses les indications relatives au revenu net déterminant le calcul des cotisations des personnes de condition indépendante, ont constaté que la procédure de déclaration avait d'une manière générale donné meilleure satisfaction qu'on ne l'avait prévu.

Les représentants des caisses é mirent seulement le vœu que, dans certains cas particuliers, par exemple lors de l'ouverture ou de la transformation d'une entreprise intervenant au cours de l'année, ou s'il y a lieu d'indiquer séparément le revenu tiré d'une activité indépendante et le produit du travail salarié, les autorités fiscales donnent des renseignements avec plus de détails.

De leur côté, les autorités fiscales firent les recommandations et remarques suivantes :

1. Les caisses de compensation indiqueront, chaque fois qu'elles le peuvent, la commune de domicile du contribuable, en donnant l'adresse de celui-ci.

2. Les caisses apposeront un signe particulier sur les formules de déclaration lorsque l'intéressé n'exerce une activité lucrative que depuis le 30 décembre 1946. Il serait alors possible de transmettre le revenu de ces personnes sur la base des bordereaux d'impôts cantonaux.

3. Les autorités ont assez souvent constaté que les caisses demandent des formules de déclaration pour des personnes nées avant le 1<sup>er</sup> juillet 1883 et ne devant, de ce fait, verser aucune cotisation personnelle.

4. Lorsque les caisses demandent des renseignements complémentaires au fisc, elles joindront toujours la formule grise de déclaration de façon à simplifier le travail de l'administration des impôts.

### Séances et conférences.

Au printemps 1948, une commission spéciale composée de représentants de l'office fédéral des assurances sociales, des fonds centraux de compensation et des caisses de compensation cantonales et professionnelles fut instituée pour étudier les problèmes soulevés par la tenue des comptes individuels de cotisations. Cette commission s'est réunie, le 18 et le 26 octobre de même que le 30 novembre et le 1<sup>er</sup> décembre, sous la présidence de M. W.-E. Hindermann, deuxième chef de section à l'office fédéral des assurances sociales. Elle eut pour mission de donner son avis sur la procédure de fixation et de versement des rentes ordinaires. Elle discuta en outre des problèmes relatifs à l'apurement du registre central et aux inscriptions dans les comptes individuels de cotisations. Une sous-commission tint séance le 26 octobre, le 5 et les 10 et 11 novembre. Y participèrent également le chef du service fédéral de l'état civil et un représentant de la division des chèques postaux de la direction générale des P.T.T.

### Le non assujettissement à l'assurance des organisations internationales.

Le département fédéral de l'économie publique, d'entente avec le département politique fédéral, a décidé que la *commission internationale pénale et pénitentiaire pour la prévention du crime et le traitement des délinquants*, à Berne, figurerait également parmi les institutions qui ne sont pas assujetties à l'assurance obligatoire et qui ne sont pas tenues de verser des cotisations.

### La reconnaissance des institutions d'assurance.

Le département fédéral de l'économie publique a jusqu'à maintenant reconnu quatre institutions d'assurance privées. Ce sont uniquement des fondations. Il y a parmi elles trois assurances de groupes de moindre importance. La quatrième institution est une caisse de pension pour le personnel d'une coopérative de logement. En outre, la demande de reconnaissance d'une autre entreprise privée est encore en suspens.

Ces chiffres montrent que la reconnaissance n'a pas pour l'institution d'assurance la valeur qu'on lui a primitivement attribuée. A l'époque où la commission d'experts pour l'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants étudia le problème, le niveau des salaires était encore plus rapproché que maintenant de celui d'avant-guerre. Il s'agissait à ce moment de créer avant tout un système qui permit d'éviter le versement de cotisations supplémentaires entraînant à son tour la double assurance des personnes assurées auprès d'institutions déjà existantes. La reconnaissance des institutions d'assurance fut créée à cet effet. Le problème se pose aujourd'hui d'une autre manière. Les institutions d'assurance dont la reconnaissance aurait été envisagée en premier lieu, doivent, par suite du renchérissement du coût de la vie, augmenter leurs rentes, ce qui implique le versement de cotisations supplémentaires. Dans ces circonstances, la question de la reconnaissance ou de la non reconnaissance de ces institutions n'a plus qu'une importance secondaire.

# Décisions des autorités de recours

## A. Cotisations

### I. Collaboration de l'épouse.

*Collaborazione della moglie nell'azienda del marito.*

B. exploite en collaboration avec son épouse une entreprise horticole. Depuis janvier 1948, il verse à sa femme un salaire en espèces, afin sans doute qu'elle paie personnellement des cotisations et acquière ainsi le droit à une rente de vieillesse simple (art. 3, 2<sup>e</sup> al., lettre b, et 21, 2<sup>e</sup> al., LAVS). Le Tribunal cantonal ne voit rien là de contraire au droit. Dès lors que dame B. collabore dans l'exploitation et que son travail justifie le salaire qu'elle reçoit, il ne peut être question d'une fraude à la loi. La loi sur l'AVS n'interdit nullement l'adhésion à l'assurance sous cette forme. D'autre part, des indices font défaut qui permettraient de dire que le salaire de l'épouse ne correspond pas à son travail.

(Tribunal cantonal d'Argovie, en la cause Berger, du 26 août 1948.)

### II. Salaire déterminant.

**Les indemnités que reçoit le directeur d'une société de chant sont un salaire, et non pas le revenu d'une activité indépendante.**

*Le retribuzioni versate ai maestri delle società di canto sono considerate salario determinante e non reddito da attività lucrativa indipendente.*

Il est évident que le traitement d'organiste et l'indemnité pour la direction du chœur d'hommes que reçoit l'instituteur S. constituent un revenu acquis dans l'exercice d'une activité dépendante. Toutefois le chœur d'hommes alloué à S. une indemnité « complète », autrement dit ne lui retient pas la cotisation d'employé de 2 pour cent. En versant à la caisse les 4 pour cent entiers, comprenant donc la cotisation d'employeur et la cotisation d'employé, il prend à sa charge cette dernière. L'employeur a sans autre cette faculté.

(Tribunal cantonal d'Argovie, en la cause Seiler, du 3 août 1948.)

### III. Revenu d'une activité lucrative indépendante.

**Les indications fournies par la taxation définitive de l'impôt pour la défense nationale, la plus récente, sont obligatoires pour les caisses, mais non pas pour les juridictions de recours.**

*Le indicazioni fornite in base all'ultima tassazione definitiva dell'imposta per la difesa nazionale sono vincolanti per le casse di compensazione ma non per le autorità di ricorso dell'AVS.*

La taxation de l'administration cantonale de l'impôt pour la défense nationale était fondée sur 12 unités de gros bétail. Or, la procédure de recours a permis de constater que l'agriculteur G. ne possède que 10,4 unités de gros bétail. Cette erreur manifeste de la taxation fiscale doit être rectifiée par

l'autorité de recours, d'autant mieux que l'enquête faite auprès de l'agence locale et le procès-verbal de recensement du bétail confirment l'existence de 10,4 unités de gros bétail. Il y a lieu, dès lors, de ramener la cotisation trimestrielle de 50 à 39 fr. 90.

(Commission de recours du canton de Schwyz, en la cause Gwerder, du 23 août 1948.)

**Le produit de la vente d'installations appartenant à une entreprise est compris dans le revenu soumis à cotisation, comme bénéfice en capital au sens de l'article 17, lettre d, RE.**

*Il ricavo conseguito dalla vendita di beni dell'azienda rappresenta un profitto di capitale nel senso dell'articolo 17, lettera d, OE, ed è perciò considerato reddito su cui vanno prelevate le quote.*

La caisse a réclamé à K., propriétaire d'une fabrique de cigares, les cotisations pour 1948 sur un revenu de 11.051 francs. Dans un recours interjeté en temps utile, K. expose que son revenu de 11.051 francs vient principalement de la vente de ses machines de fabrication et de son auto de service, qui lui a rapporté 8285 francs. La commission de recours a rejeté le pourvoi.

*Extrait des motifs :*

Aux termes de l'article 22, RE, le revenu commercial moyen des années 1945/46 est déterminant. On doit y inclure les bénéfices en capital, conformément à l'article 17, lettre d, RE. C'est avec raison que la caisse a compté le produit de la vente des machines et de l'auto. Voir d'ailleurs l'article 21, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre d, de l'arrêté du Conseil fédéral sur l'impôt pour la défense nationale, aux termes duquel l'impôt se calcule « sur les bénéfices en capital obtenus, dans l'exploitation d'une entreprise astreinte à tenir des livres, par l'aliénation ou la réalisation de biens, tels que... les bénéfices de liquidation en cas de remise ou d'aliénation d'une entreprise ».

(Commission de recours du canton de Bâle-Campagne, en la cause Klebert, du 31 août 1948.)

## B. Rentes transitoires

### I. Droit à la rente de vieillesse.

**La Suisse séparée judiciairement de son époux, qui est de nationalité étrangère, n'a droit ni à la rente de vieillesse simple, ni à la demi-rente de vieillesse pour couple.**

*La moglie separata per sentenza giudiziaria non può pretendere né la rendita semplice di vecchiaia né la mezza rendita di vecchiaia per coniugi, se suo marito è cittadino straniero.*

Dame M., née en 1868, est séparée judiciairement de son mari Séraphin M., né en 1867, qui est de nationalité italienne. En 1924, elle a obtenu la réintégration dans la nationalité suisse. La caisse lui accorde une demi-rente de vieillesse pour couple. Dame M. recourut en demandant qu'il lui soit alloué une rente de vieillesse simple. L'autorité cantonale de recours rejeta le recours et confirma la décision de la caisse. Soit dame M., soit l'OFAS ont

interjeté appel. Dame M. a conclu à l'obtention d'une rente de vieillesse simple ; elle fait valoir qu'ayant été mariée sous la loi italienne il ne lui a pas été possible d'obtenir le divorce et que dans ces conditions elle doit être considérée comme étant divorcée. L'OFAS a conclu qu'il soit prononcé que dame M. n'a droit ni à une demi-rente de vieillesse pour couple, ni à une rente de vieillesse simple. Le TFA a admis l'appel de l'OFAS.

*Extrait des considérants :*

1. En vertu de l'article 21, LAVS, les personnes célibataires, veuves ou divorcées ont droit à une rente de vieillesse simple. Dame M. est *séparée* et non divorcée. Il n'est pas possible de traiter de la même manière le divorce et la séparation de corps, les deux institutions étant différentes par leur but et leurs effets. Etant donné que le lien conjugal subsiste, la femme séparée n'est pas comprise parmi les ayants droit à une rente de vieillesse simple. Il y a lieu de réfuter l'argument de dame M. tendant à vouloir faire admettre que c'est uniquement à cause de la législation italienne qu'elle n'a pas été en mesure d'obtenir un jugement de divorce. Elle a obtenu sa réintégration dans la nationalité suisse en 1924 déjà. Dès cette date, elle aurait donc été en mesure — au besoin au bénéfice de l'assistance judiciaire — d'introduire une action en divorce fondée sur la loi suisse.

2. Ainsi que la TFA l'a déjà relevé dans ses arrêts du 20 mai 1948 (Löli-ger \*) et du 20 septembre 1948 (Noirjean \*\*), le droit à une rente de vieillesse pour couple, en vertu de l'article 22, LAVS, appartient essentiellement au mari qui est le chef de l'union conjugale et qui doit pourvoir à l'entretien de sa femme. Exceptionnellement, soit lorsque le mari ne subvient pas à l'entretien de son épouse ou lorsque les époux vivent séparés, l'article 22, alinéa 2, accorde à l'épouse le droit de demander pour elle-même la demi-rente de vieillesse pour couple. Mais dans ce cas, le droit de l'épouse n'existe que si les conditions générales (art. 22) et particulières (art. 42, al. 1) pour l'obtention d'une rente de vieillesse pour couple sont réalisées, et par conséquent seulement si le mari a *lui aussi* droit à l'autre moitié de cette rente de vieillesse pour couple. L'article 42, alinéa 1, LAVS, fait dépendre l'octroi d'une rente transitoire de la nationalité suisse de l'assuré. Etant de nationalité italienne, le mari de dame M. n'a pas droit à une rente transitoire. De ce fait, comme le droit de l'épouse à une demi-rente de vieillesse pour couple n'est que dérivé et suppose la compétence du mari à bénéficier de cette rente, dame M. ne peut prétendre à une demi-rente de vieillesse pour couple, alors même qu'elle est maintenant de nationalité suisse et que les autres conditions sont réalisées.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause Motto, du 26 octobre 1948.)

## II. Droit à une rente de veuve.

**La veuve qui vit avec les enfants d'un premier lit de son mari n'a pas droit à une rente de veuve en vertu de l'article 23, 1<sup>er</sup> alinéa, LAVS.**

*Il diritto alla rendita ai sensi dell'articolo 23, primo capoverso, lett. a, LAVS, non sussiste quando alla morte del coniuge la vedova aveva solo figliastri.*

\* Cf. Revue 1948, page 305.

\*\* Cf. Revue 1948, page 431.

Dame B. est d'avis qu'elle n'était pas sans enfants au moment de son veuvage, parce qu'elle jouait le rôle de mère auprès de trois enfants d'un premier mariage de son mari. L'article 100, chiffre 2, CCS, assimile les enfants d'un autre lit aux enfants du sang ou adoptés. Mais cette argumentation n'est pas pertinente. L'article 23, LAVS, parle explicitement d'« enfants de leur sang ou adoptés ». D'autres catégories d'enfants, telles par exemple que des enfants recueillis ou d'un autre lit n'entrent pas en ligne de compte, sans quoi la loi parlerait d'enfants en général ou pour le moins d'enfants dont l'entretien par la requérante est prouvé. L'allusion à l'article 100, CCS, ne peut être d'aucun secours, car il traite de la question toute différente des empêchements au mariage. Etant donné que dame B., au décès de son conjoint, n'avait pas encore atteint l'âge de 40 ans et qu'elle n'avait pas d'enfants de son sang ou adoptés, elle ne peut avoir droit à une rente de veuve.

(Tribunal cantonal d'Argovie, en la cause Baumann, du 26 août 1948.)

**L'épouse, qui est sans nouvelles depuis longtemps de son conjoint, ne peut recevoir la rente de veuve qu'après l'expiration du délai de six ans prévu à l'article 36, CCS, pour la procédure de déclaration d'absence.**

*Se il marito è assente da lungo tempo senza che se ne abbiano notizie, alla moglie può essere assegnato la rendita vedovile solo decorso il termine di 6 anni (art. 36, CCS) prescritto per la procedura di dichiarazione della scomparsa.*

Les événements sur lesquels la recourante fonde sa demande se sont déroulés en février 1945. Son mari aurait alors « été déporté par une unité de l'armée russe », et depuis lors on est sans nouvelles de lui. Il s'agit donc d'examiner si l'on doit inférer de ces faits, aujourd'hui déjà, que J. n'est plus en vie. L'article 35, CCS, dispose que « Si le décès d'une personne disparue en danger de mort ou dont on n'a pas eu de nouvelles depuis longtemps paraît très probable, le juge peut déclarer l'absence à la requête de ceux qui ont des droits subordonnés au décès ». La requête est admise au moins une année après la disparition en danger de mort et cinq ans après les dernières nouvelles (art. 36, CCS). L'état de fait allégué par la recourante ne peut pas être assimilé à « une disparition en danger de mort ». Il y a en effet de trop grandes possibilités que J. soit encore en vie. La situation est toute différente de celle où une personne disparaît lors d'un tremblement de terre, d'un naufrage ou autre accident analogue et où les chances de survie sont très invraisemblables. En l'espèce, le juge civil concluerait non pas à la disparition en danger de mort, mais certainement au manque prolongé de nouvelles. En pareil cas la déclaration d'absence n'est prononcée qu'après un délai de cinq ans depuis les dernières nouvelles, auquel s'ajoute un délai d'une année pour les sommations (art. 36, CCS). Attendu que ces six années ne sont pas encore écoulées, la caisse a avec raison rejeté la demande de rente.

(Tribunal administratif du canton de Berne, en la cause Jörns, du 6 septembre 1948.)

**Si, au moment de son décès, l'époux divorcé n'était pas tenu à une pension alimentaire, son ex-femme n'a pas droit à la rente de veuve.**

*La donna divorziata non può pretendere la rendita vedovile se l'ex-marito non era più obbligato, immediatamente prima del decesso, a versarle una pensione alimentare.*

Aux termes de l'article 23, 2<sup>e</sup> alinéa, LAVS, la femme divorcée a droit à une rente de veuve, si son ancien mari était tenu envers elle à une pension alimentaire et si le mariage avait duré dix ans au moins. L'époux divorcé de la recourante, qui est décédé en 1940, était tenu en vertu du jugement de divorce du 18 juin 1937, de lui verser une pension alimentaire de 25 francs par mois jusqu'au 31 mars 1938. Au moment du décès cette obligation était donc éteinte depuis longtemps. L'allégation de la recourante, selon laquelle elle aurait renoncé à exiger la pension après mars 1938 à cause du chômage de son ex-mari, ne peut donc pas être retenue. Décisif est uniquement le fait qu'à l'époque où il est décédé l'ex-mari n'était plus tenu à pension alimentaire. Il s'ensuit que la recourante n'a aucun droit à une rente de veuve.

(Commission de recours du canton de Zurich, en la cause Häfliger, du 23 septembre 1948.)

### III. Droit à la rente d'orphelin.

**Le décès d'un des parents du sang ne donne pas naissance au droit à la rente à l'enfant adoptif.**

*Alla morte di un genitore consanguineo il figlio adottivo non acquista alcun diritto alla rendita.*

Hans Gertsch, né en 1937, est fils naturel de Henri Gertsch et de Nelly Jetzler. En 1938 son père s'était engagé, d'accord avec son épouse et la mère de l'enfant, à pourvoir à l'entretien de celui-ci. Le 20 avril 1941, à l'âge de 39 ans, Henri Gertsch est décédé. En 1943, dame Gertsch a adopté l'enfant naturel de son mari. Au mois de janvier 1948, Gertsch présenta une demande tendant à l'octroi d'une rente d'orphelin. La caisse ayant rejeté la demande, dame Gertsch recourut, et l'autorité cantonale de recours accorda à Hans Gertsch une rente d'orphelin simple. L'OFAS a interjeté appel en concluant que Hans Gertsch n'a pas droit à la rente d'orphelin simple. Le TFA a admis l'appel.

#### *Extrait des considérants :*

Hans Gertsch est un enfant illégitime de Henri Gertsch. Ce dernier, après s'être marié en 1937, a pris l'enfant dans son foyer. Par la suite, les époux ont eu l'intention d'adopter Hans Gertsch ; n'ayant pas l'âge requis, ils ont dû différer l'adoption. Henri Gertsch décéda en 1941. Sa femme adopta l'enfant en 1943, dès qu'elle eut atteint l'âge requis. A ce moment Hans Gertsch est devenu *enfant adopté*. Sa demande de rente doit donc être examinée sur la base de l'article 28, LAVS. L'article 268, CCS, énonce que les droit et les devoirs des père et mère passent à l'adoptant. L'adoptant a donc le devoir de pourvoir à l'entretien de l'adopté. Il est clair dès lors que le législateur devait tenir compte de cette situation dans la LAVS, puisqu'il a voulu accorder une rente d'orphelin précisément aux enfants qui sont privés de la personne ou des personnes légalement tenues de pourvoir à leur entretien. Tel est le sens de l'article 28 : tant que l'adoptant vivait, c'était à lui d'entretenir l'adopté. C'est donc au décès de l'adoptant, qui va priver l'adopté de son soutien légal, que l'adopté aura droit à une rente d'orphelin. Si l'enfant a été adopté par une seule personne, il aura droit au décès de celui-ci à une rente d'orphelin

double. Mais de même l'article 268, 2<sup>e</sup> alinéa, CCS, spécifie que les droits et les devoirs des parents passent à l'adoptant et, par conséquent, s'oppose à ce qu'ils se répartissent entre les parents du sang et l'adoptant, de même l'article 28, LAVS, spécifie que l'adopté a droit à une rente *exclusivement* au décès de l'adoptant. Dès lors, Hans Gertsch ne peut être mis au bénéfice d'une rente d'orphelin, puisqu'une condition légale, soit le décès de l'adoptant, n'est pas réalisée.

Il est probable que, si les époux Gertsch avaient eu l'âge requis, ils auraient adopté l'enfant. Si tel avait été le cas, Hans Gertsch serait maintenant au bénéfice d'une rente d'orphelin simple. Il est vrai aussi que, si dame Gertsch n'avait pas adopté l'enfant naturel de son mari, cet enfant serait maintenant aussi au bénéfice d'une rente d'orphelin simple. Mais, pour appliquer la loi, il n'est pas possible de tenir compte de suppositions, de faits qui se seraient probablement réalisés, de simples intentions, même si dans des cas concrets il en résulte une certaine dureté. Il appartient au juge de trancher les cas selon la situation juridique existante.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause Gertsch, du 21 octobre 1948.)

#### IV. Revenu à considérer.

**Le logement gratuit, comprenant au moins une chambre et cuisine, doit être considéré conformément à l'article 56, lettre b, RE.**

*L'alloggio gratuito che comprende almeno una camera e una cucina, è computabile in conformità dell'articolo 56, lett. b, OE.*

Dame veuve P., née en 1890, occupe avec l'une de ses filles la moitié de la maison dont est propriétaire la communauté héréditaire formée par elle-même et ses quatre enfants. La caisse ayant rejeté la demande de rente de veuve P. pour le motif que, vu le logement gratuit estimé à 200 francs, la limite de 1850 francs était dépassée, dame P. a interjeté recours en expliquant qu'elle n'est propriétaire que du quart de la maison d'habitation. La commission de recours a estimé le logement à 50 francs (200 : 4) et accordé une rente réduite de 150 francs par année. L'office fédéral des assurances sociales a appelé de cette décision en concluant à son annulation. Le Tribunal fédéral des assurances a admis l'appel.

*Extrait des considérants :*

Aux termes de l'article 56, lettre b, RE, le revenu comprend la valeur locative du logement dans sa propre maison ou du logement occupé par le bénéficiaire d'un droit d'habitation au sens des articles 776 ss., CC. Cette disposition a sa raison d'être dans le fait que celui qui loge dans sa propre maison ou le bénéficiaire d'un droit d'habitation sont avantagés par rapport aux autres ayants droit en ce sens qu'ils n'ont pas de loyer à payer. Est litigieux en l'espèce le montant qu'il faut considérer au titre de valeur locative du logement dans sa propre maison. Caisse et commission de recours ont estimé cette valeur locative à 200 francs par année. Cette estimation est modique même pour des locaux modestes. Elle n'est en tous cas pas exagérée. Il convient de remarquer qu'aux termes de l'article 58, RE, par exemple, le revenu en nature consistant en la table et le coucher est estimé chez les béné-

ficiaires de rentes de vieillesse simple ou de veuve (rentes transitoires) à 1000 francs par année dans les localités mi-urbaines, la part du logement étant de 1/5 de ce montant, conformément à l'article 10, 1<sup>er</sup> alinéa, RE. Le taux ainsi calculé de 200 francs s'applique non seulement lorsqu'un appartement complet est à disposition de l'intéressé, mais d'une manière générale à tout logement gratuit en région mi-urbaine, même s'il ne s'agit que d'une seule chambre. Dame P. dispose vraisemblablement de toute la maison avec sa fille (art. 602, 2<sup>e</sup> al., et 652, CC). Elle a en tous cas une chambre avec une cuisine et autres accessoires. Puisqu'elle jouit de la sorte du logement gratuit, il importe peu en droit qu'elle n'ait part qu'au quart de la succession de son mari, comme a cru devoir l'admettre la commission de recours. Pas plus que le bénéficiaire d'un droit d'habitation au sens de l'article 776, CC, ne peut alléguer qu'il n'est pas propriétaire et n'a que le droit d'habiter une partie de la maison (y compris celui d'utiliser les installations communes), pas plus que lui l'intimée ne peut arguer du fait qu'elle n'a droit qu'à la propriété du quart de la maison. Car, cette propriété a pour conséquence, en l'espèce, le logement gratuit, que la caisse a estimé avec raison à 200 francs par année.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause Perrig, du 7 octobre 1948. \*)

**Des prestations périodiques volontaires qui sont servies par une fondation ayant des liens avec l'employeur, sont des prestations à d'anciens employés au sens de l'article 56, lettre c, RE.**

*Le prestazioni periodiche volontarie versate da una fondazione, istituita dal datore di lavoro, a ex-impiegati od a ex-operai sono elementi computabili del reddito. Articolo 56, lett. c, OE.*

La caisse a rejeté la demande de rente présentée par B. Devant la commission de recours, B. a exposé que les allocations périodiques qui lui sont servies par la fondation Auguste W. ne constituent point une augmentation de sa pension de retraite, mais sont seulement une aide fournie par un fonds d'intérêt commun. Cette opinion est fautive. D'un rapport produit par la fondation, il ressort ceci : l'autorité de surveillance a autorisé le versement de *suppléments* aux ouvriers pensionnés de la teinturerie W. S. A., qui ont un certain âge et ont été pendant au moins dix ans au service du fondateur, autant que leur fortune ne dépasse pas 25.000 francs. Ces suppléments sont en général accordés jusqu'au décès de l'intéressé, sous forme d'une augmentation de la pension servie par l'entreprise. Il découle de ces explications qu'il s'agit de prestations périodiques volontaires à d'anciens employés ou ouvriers, qui doivent être prises en compte conformément à l'article 56, lettre c, RE. La limite de revenu de 2000 francs est dès lors dépassée et il n'y a pas place pour une rente de vieillesse simple.

(Commission de recours du canton de Zurich, en la cause Bickel, du 14 août 1948.)

---

\*) En pareil cas, l'article 58, RE, n'est pas applicable : nous renvoyons notamment au jugement du Tribunal fédéral des assurances du 10 novembre 1948, en la cause *Zanetti*, dont nous donnerons des extraits dans le numéro de janvier.

Une diminution notable du revenu de l'année courante par rapport à celui de l'année précédente (art. 59, 2<sup>e</sup> al., RE) doit être rendue vraisemblable, c'est-à-dire présentée comme plausible. Une simple possibilité qu'il en sera ainsi ne suffit pas.

*Il richiedente deve rendere verosimile che durante il periodo per il quale domanda la rendita il suo reddito sarà sensibilmente inferiore a quello dell'anno precedente (art. 59, secondo capoverso, OE). La mera possibilità di una diminuzione del reddito non è sufficiente.*

Dame Rosa G. a recouru contre la décision lui accordant une rente de veuve de 60 francs par an, en expliquant que son gain en 1948 est incertain, attendu qu'elle a des douleurs continues dans le genou à la suite d'un accident survenu en automne 1947. La commission de recours a augmenté la rente annuelle de 250 francs. Elle a motivé sa décision en disant qu'il est possible que la recourante gagnera en 1948 environ 200 francs de moins qu'en 1947, à cause de ses douleurs dans la jambe. L'office fédéral des assurances sociales a interjeté appel en exposant qu'une diminution plausible de revenu en 1948 n'a pas été prouvée. Le Tribunal fédéral des assurances a admis l'appel et annulé la décision prise en première instance.

*Extrait des considérants :*

Le revenu obtenu au cours de l'année est, en règle générale, décisif pour le calcul de la rente, aux termes de l'article 59, 1<sup>er</sup> alinéa, RE. On ne tiendra compte du revenu probable de l'année courante que si « l'ayant droit peut rendre vraisemblable » qu'il obtiendra pendant la période pour laquelle il demande la rente un revenu notablement inférieur à celui de l'année précédente (art. 59, 2<sup>e</sup> al., RE). Rendre vraisemblable signifie *rendre plausible ou rendre acceptable pour vrai*. Puisque on ne peut exiger la preuve d'un certain état de fait, on doit tenir pour suffisant la vraisemblance des faits allégués. En ce sens le TFA a toujours reconnu dans sa jurisprudence en matière d'assurance obligatoire en cas d'accident et d'assurance militaire que vraisemblance vaut preuve. En revanche, la simple *possibilité* d'un fait ayant une portée justifiée n'est pas preuve, car elle contient en elle au même degré la vraisemblance du contraire. En tenant seulement pour « possible » la diminution du revenu en 1948, la juridiction première ne s'est pas fondée sur la preuve qu'exige l'article 59, 2<sup>e</sup> alinéa, RE. La diminution du revenu en 1948 n'est d'ailleurs aucunement vraisemblable. Dame G. n'a rien dit de précis sur les circonstances dans lesquelles elle s'est blessée au genou. Elle n'a notamment produit ni un certificat médical, ni une attestation de l'employeur sur la perte de salaire consécutive à l'accident. Dans ces conditions, l'article 59, 1<sup>er</sup> alinéa, est applicable et il faut s'en tenir à la rente fixée par la caisse.

(Tribunal fédéral des assurances, en la cause Gysin, du 25 octobre 1948.)

Une augmentation du revenu ou de la fortune n'emporte pas une révision de la rente dans l'année où l'augmentation intervient (art. 59, 3<sup>e</sup> al., RE). On ne fera d'exception à cette règle générale que si le revenu ou la fortune a augmenté dans des proportions telles que le maintien de la rente ne peut se justifier par aucun motif social.

*Giusta l'articolo 59, terzo capoverso, OE, nel caso di aumento del reddito della sostanza durante l'anno per il quale è stato domandato il versamento della rendita non occorre, di regola, fare un nuovo calcolo della rendita per lo stesso anno. E' ammessa un'eccezione quando il reddito o la sostanza subiscono un aumento tale che l'ulteriore versamento della rendita non sarebbe più giustificato da nessun motivo di carattere sociale.*

La caisse a suspendu dès le 1<sup>er</sup> mai 1948 la rente de veuve qu'elle servait à dame P. depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1947, pour le motif que le revenu acquis depuis le mois de mai 1948 était « trop élevé ». La commission de recours a admis le pourvoi et a annulé la décision de la caisse.

*Extrait des motifs :*

1. Dame P., qui auparavant ne travaillait pas, fait depuis le mois de mars 1948 des travaux de passementerie pour la maison S. & Co. S. A. Au début de mai, cette maison estimait le salaire annuel de son ouvrière à 1520 francs. Etant donné qu'en outre dame P. est créancière envers son beau-fils Emile P. d'un avoir de 6475 francs portant un intérêt de 3 pour cent, son revenu dépasse de 160 francs la limite de 1700 francs.

2. Au contraire du régime transitoire (art. 7, de l'ordonnance d'exécution du 9 novembre 1945), l'article 59, 3<sup>e</sup> alinéa, RE, statue qu'une *augmentation* du revenu au cours de l'année pour laquelle une rente est servie n'entraîne, en règle générale, *pas* de nouvelle détermination de la rente durant cette même année. Une exception ne doit être faite, d'après la circulaire n° 21, du 19 février 1948, de l'office fédéral des assurances sociales, que dans des cas extraordinaires : « Lorsque l'octroi d'une rente ou son maintien même momentanément serait contraire au sens de l'équité la plus élémentaire et ne pourrait manifestement plus se justifier par aucun motif quelconque d'ordre social, en un mot serait choquant ». L'office fédéral donne comme exemples : acceptation d'un emploi, octroi d'une pension élevée, héritage important, gain à la loterie, ayant pour effet que la limite du revenu serait sensiblement dépassée. Il découle de ces principes que la décision de la caisse ne peut être maintenue, puisque la limite de revenu n'est dépassée que d'un dixième à peine. Indépendamment de cela, il n'est point certain que dame P. recevra jusqu'à la fin de l'année un salaire aussi élevé qu'actuellement. La suspension de la rente accordée depuis janvier 1948 ne se justifie pas. En revanche, le montant devra en être revu au début de 1949.

(Commission de recours du canton de Bâle-Campagne, en la cause Probst, du 31 août 1948.)

\* \* \*

M., né en 1879, a demandé une rente de vieillesse pour couple. Son seul revenu est une pension de retraite des CFF, qui s'est élevée à 2708 francs en 1947 et sera de 2908 francs en 1948, y compris les allocations de renchérissement. La caisse a déduit de ce dernier montant 144 francs représentant les impôts et primes d'assurances et servi une rente de 190 francs, soit la différence entre le revenu net de 2764 francs en 1948 et la limite légale de 2950 francs. Le recours interjeté contre cette décision a été admis pour les motifs suivants :

Aux termes de l'article 59, 3<sup>e</sup> alinéa, chaque diminution importante du revenu entraîne une révision de la rente sur la base de la situation nouvelle, mais en revanche une augmentation du revenu ne provoque « en règle générale » pas de nouvelle détermination de la rente durant l'année en cours. Ce principe a été admis pour des motifs de simplification administrative, mais il pourrait aboutir dans certains cas à des résultats choquants, par exemple lors d'une augmentation extrêmement forte du revenu ou de la fortune. Dans de tels cas, la caisse peut déroger à la règle « générale » et rectifier immédiatement la rente. En l'espèce une telle exception n'est pas justifiée. L'augmentation de la pension, en gros de 7 pour cent, est modique. Il convient donc de calculer le montant de la rente d'après le revenu de l'année dernière. Elle s'élève à 2950 — 2564 = 386 francs arrondis à 390 francs par an. La rente de 1949 sera calculée d'après le revenu obtenu en 1948.

(Commission de recours du canton de Genève, en la cause Margot, du 13 septembre 1948.)

**Lorsque les époux sont en instance de divorce, il faut calculer séparément la limite de revenu pour chacun des époux, conformément aux articles 45 et 62, RE, dès le moment de l'introduction de l'instance.**

*Durante il periodo di tempo in cui è pendente un'azione di divorzio si computano separatamente il reddito e la sostanza di ognuno dei coniugi. Articoli 45 e 62, OE.*

Il faut calculer le revenu et la fortune *des deux* époux pour la période antérieure à l'introduction de l'action en divorce. En l'espèce, la demande de rente doit être rejetée, parce que le revenu que l'épouse tire de son commerce de primeurs dépasse largement la limite de 3200 francs. En revanche, on calculera *séparément* pour la période postérieure à la dénonciation d'instance. On examinera donc si le revenu du mari à lui seul atteint la limite de 2000 francs décisive pour l'octroi d'une rente de vieillesse simple. Il appartiendra à la caisse de prendre une nouvelle décision pour cette période, conformément aux articles 45, lettre b, et 62, 2<sup>e</sup> alinéa, RE.

(Commission de recours du canton de Zurich, en la cause Brändli, du 5 novembre 1948.)

## V. Fortune à considérer.

**Agit frauduleusement celui qui, ayant fait valoir son droit à une rente, renonce à l'usufruit qui lui revient en vertu de son droit successoral.**

*Il richiedente che rinuncia all'usufrutto spettantegli in conformità del diritto successorio allo scopo esclusivo di ottenere una rendita agisce fraudolentemente.*

La caisse avait accordé une rente de vieillesse simple réduite. F. a réclamé la rente complète devant le Tribunal cantonal. La caisse a, dit-il, compté à tort son droit d'usufruit des biens laissés par feu son épouse, du moment qu'il y a renoncé en faveur de ses enfants. Le Tribunal cantonal a rejeté le recours.

*Extrait des motifs :*

Il ressort des pièces versées au dossier que F. était usufruitier de la moitié de la succession de son épouse (art. 462, CCS). Il a renoncé à son

usufruit en mai 1948, et ce fait n'était pas sans rapport avec la demande de rente. Il a cependant demandé à la caisse, le 31 mai 1948, l'augmentation de sa rente. Avec raison la caisse a compté comme revenu le produit de l'usufruit (4 pour cent de 13.470 = 538 francs), sans égard à la renonciation. F. n'était pas autorisé, aux termes de l'article 56, lettre g, RE, à renoncer à son droit d'usufruit, dès lors qu'il s'inquiétait d'une rente de besoin. Il semble au surplus que F. vit avec ses enfants dans la maison laissée en héritage par leur épouse et mère, qu'il continue par conséquent de jouir de l'usufruit auquel il a renoncé pour la forme.

(Tribunal cantonal d'Argovie, en la cause Füglistler, du 26 août 1948.)

## VI. Lieu déterminant.

Lorsque deux époux sont pensionnaires d'asiles de vieillards différents, dont l'un est situé en campagne et l'autre dans une région urbaine ou mi-urbaine, ils ont droit chacun à la demi-rente pour couple correspondant à leurs lieux de résidence respectifs.

*Se un coniuge vive in un asilo per vecchi in zona rurale e l'altro in uno in zona urbana o semiurbana, ad ognuno di essi è versata una mezza rendita di vecchiaia per coniugi corrispondente al luogo in cui essi sono ricoverati.*

Aux termes de l'article 66, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre d, RE, le taux de la rente revenant aux personnes hospitalisées est celui du lieu où se trouve l'établissement. D'autre part, l'article 45, lettre d, RE, dispose que les époux ont droit chacun à la demi-rente de vieillesse pour couple, dès qu'il est rendu vraisemblable que la séparation de fait aura une durée relativement longue. Le présent recours n'est pas dirigé contre l'octroi de demi-rentes, mais seulement contre le montant de celles-ci. La caisse a décidé d'accorder la demi-rente en se fondant sur une communication de l'office d'assistance disant qu'à fin juillet 1948 dame H. serait transférée à l'asile des vieillards Rosengarten à U. (zone mi-urbaine). Le mari étant cependant hospitalisé à l'asile Blumenau à St. (zone rurale), il ne peut recevoir comme sa femme la demi-rente mi-urbaine ( $960 : 2 = 480$  francs), mais seulement la demi-rente rurale ( $770 : 2 = 385$  francs).

(Commission de recours du canton de Zurich en la cause Hochstrasser, du 16 septembre 1948.)

Lorsque l'absence du domicile se prolonge pendant plusieurs mois, la rente est fixée d'après le lieu de résidence.

*Per la fissazione della rendita spettante ad una persona assente da mesi dal suo domicilio, determinante è il luogo di dimora.*

Dame H. a recouru, parce que sa rente de vieillesse simple avait été réduite de 750 à 480 francs. Elle explique qu'en dépit de son séjour actuel dans un établissement de cure sis dans une région rurale, elle a conservé son domicile dans la ville de W. Mais cette objection ne peut être retenue, au vu de l'article 66, 1<sup>er</sup> alinéa, lettre f, RE. En effet, les personnes, qui sont absentes de leur domicile pendant au moins six mois sans interruption et n'y reviendront pas dans un délai rapproché, reçoivent la rente prévue pour le lieu de leur résidence. La recourante séjourne depuis janvier 1948 à B. dans un établissement de cure et doit entrer prochainement à l'asile des vieillards

de M. (mi-urbain). Elle ne reviendra à W. que lorsqu'une place sera vacante dans un asile de vieillards de la ville, éventualité qui peut encore se faire attendre assez longtemps d'après les dires de son fils. Dans ces conditions, la rente doit être fixée d'après le lieu actuel de séjour à B. La décision de la caisse est donc juste.

(Commission de recours du canton de Zurich, en la cause Heuberger, du 16 septembre 1948.)

## VII. Paiement de la rente.

**Les autorités d'assistance qui exigent le paiement de la rente entre leurs mains doivent prouver que les conditions prévues à l'article 76, RE, pour le paiement en mains de tiers sont réalisées en l'espèce.**

*L'autorità dell'assistenza pubblica che domanda il versamento della rendita nelle proprie mani deve fornire la prova che ricorrono le condizioni per il versamento delle rendite a terze persone nel senso dell'articolo 76, OE.*

La caisse avait décidé de verser la rente au service de l'assistance, à partir du 1<sup>er</sup> février 1948. H. a recouru en exposant qu'il utilisait la rente pour l'achat de nourriture et d'habits de travail. Le service de l'assistance répliqua que les époux H. vivent en désaccord, que des plaintes lui parviennent constamment dans lesquelles ils s'accusent réciproquement de ne pas savoir utiliser l'argent, enfin que chaque année 1800 francs au moins leur sont versés à titre d'assistance. Invité par la commission de recours à faire la preuve, dans un délai convenable, que H. n'utilise pas judicieusement la rente, le service de l'assistance s'est abstenu de répondre. Dans ces conditions le recours doit être admis et la rente versée à H. personnellement.

(Commission de recours du canton de Zurich, en la cause Huggenberger, du 17 septembre 1948.)

## C. Contentieux

**L'assuré ou l'employeur qui refuse de présenter ses relevés de comptes à la caisse compétente se rend coupable d'une contravention au sens de l'article 88 LAVS.**

*L'assicurato o il datore di lavoro che rifiuta di regolare i conti con la competente cassa di compensazione è punibile nel senso dell'articolo 88, LAVS.*

La caisse professionnelle a déposé plainte contre le boulanger H., pour le motif qu'il refusait de régler compte avec elle. Le « Statthalteramt » a infligé à H. une amende de 20 francs.

*Extrait des motifs :*

H. est membre de l'Association suisse des patrons boulangers-pâtisseries et comme tel affilié à la caisse de compensation de cette association, conformément à l'article 64, LAVS. Il est donc tenu, en vertu de l'article 67, LAVS, en corrélation avec l'article 142, RE, de régler compte avec cette caisse. Attendu qu'il a failli d'une manière coupable à cette obligation, il est passible d'une amende en vertu de l'article 88, LAVS. Une amende de 20 francs paraît appropriée. Mais en cas de récidive, H. devra s'attendre à une amende plus élevée.

(Statthalteramt Pfäffikon de Zurich, en la cause Hauser, du 5 novembre 1948.)

# Table des matières pour l'année 1948

## I. Le régime transitoire en vigueur jusqu'à l'introduction de l'AVS

### A. Articles.

	Pages
La liquidation du régime transitoire . . . . .	55
La somme des rentes dans le régime transitoire . . . . .	110
Le droit de recours dans le régime transitoire . . . . .	111

### B. Petites informations.

Le contentieux du régime transitoire . . . . .	79
Décisions de recours relatives au régime transitoire . . . . .	117

### C. Décisions de recours.

#### 1. Commission fédérale de recours pour le versement de rentes aux vieillards et aux survivants.

Revenu et fortune pris en considération . . . . .	15,	17
Contentieux . . . . .	18,	19

#### 2. Commissions cantonales de recours.

Droit à la rente . . . . .	20	
Revenu et fortune pris en considération . . . . .	21,	22
Versement des rentes . . . . .	23,	24
Restitution de rentes . . . . .	25	
Contentieux . . . . .	26	

## II. Assurance-vieillesse et survivants

### A. Articles.

Communication de la rédaction . . . . .	1	
Le droit de la femme mariée à la rente de vieillesse simple . . . . .	3	
La VIII <sup>e</sup> assemblée générale de la Conférence internationale de la mutualité et des assurances sociales (du 4 au 11 octobre 1947 à Genève) . . . . .	7	
Mentalité bureaucratique ? . . . . .	45	
L'équilibre financier de l'assurance-vieillesse et survivants . . . . .	43,	47
L'assujettissement à l'assurance et l'obligation de payer des cotisations . . . . .	65	
L'obligation de payer des cotisations pour les femmes mariées exerçant une activité lucrative indépendante . . . . .	67	
Les allocations familiales et le salaire déterminant . . . . .	69	
Les bases démographiques de l'AVS . . . . .	82	
Les veuves sans activité lucrative . . . . .	86	

La famille de veuve . . . . .	89
Les contributions aux frais d'administration dans le régime de l'AVS	93
Les prestations payées par les cantons en complément des rentes de l'AVS . . . . .	104, 357
De l'équivalence des trois langues nationales officielles . . . . .	115
Les difficultés d'un début . . . . .	119
Les bases économiques de l'AVS . . . . .	123
↪ L'exemption de l'AVS des personnes déjà assurées auprès d'une institution officielle étrangère . . . . .	127
↪ Situation du personnel de nationalité étrangère travaillant sur des bateaux suisses affectés à la navigation maritime ou fluviale . . . . .	129
La succession des héritiers en cas de décès d'une personne astreinte au paiement des cotisations . . . . .	131
L'obligation pour le clergé catholique de payer des cotisations . . . . .	134
Les principes à la base de la réglementation relative à l'affiliation aux caisses . . . . .	137
Les sûretés fournies par les fondateurs des caisses de compensation professionnelles . . . . .	141
↪ Cent neuf caisses de compensation de l'AVS . . . . .	157
↪ Les frontaliers et l'AVS . . . . .	158
Les étudiants et l'obligation de verser des cotisations au titre de l'AVS	161
Le produit annuel des cotisations de l'AVS . . . . .	164
Calcul des cotisations et droit de recours de l'employé ou de l'ouvrier	168
Le droit de la femme divorcée à une rente de veuve . . . . .	170
Quelques considérations sur les autres tâches confiées aux caisses de compensation . . . . .	172
L'introduction de l'assurance-vieillesse et survivants facultative . . . . .	197
Les associations d'employés ou d'ouvriers et le droit de participer à l'administration des caisses de compensation professionnelles . . . . .	203
A propos de la création des caisses de compensation professionnelles . . . . .	206
L'évaluation du nombre de bénéficiaires de rente de l'AVS . . . . .	211
De la restitution des rentes sociales . . . . .	216
Rapport du Conseil fédéral sur la gestion en 1947 et relatif à l'AVS	221
A propos des personnes qui ne sont pas assurées . . . . .	235
Les taux des contributions aux frais d'administration dans le régime de l'AVS . . . . .	239
L'évaluation des dépenses annuelles futures de l'AVS . . . . .	241
L'assurance-vieillesse et survivants à l'étranger : Tchécoslovaquie . . . . .	259
Les circulaires de l'office fédéral des assurances sociales . . . . .	275
Budgets annuels et bilan technique de l'AVS . . . . .	282
Les prestations complémentaires aux vieillards et aux survivants dans certains cas particulièrement pénibles . . . . .	287, 324
L'assurance-vieillesse et survivants facultative . . . . .	289, 331, 372
L'assurance nationale anglaise . . . . .	317
Qui doit payer les cotisations dues sur le revenu réalisé dans une entreprise ? . . . . .	337
↪ Les agences des caisses de compensation professionnelles . . . . .	345
↪ La situation des étrangers dans le régime de l'AVS . . . . .	365
Les assurances sociales en Allemagne . . . . .	368

	Pages
« Droit égal pour tous » . . . . .	385
Et maintenant les rentes ordinaires . . . . .	397
Les cotisations des membres de la famille travaillant dans l'exploitation agricole familiale . . . . .	400
Les corvées communales et le régime de l'AVS . . . . .	404
« Les droits de la vieillesse » en Argentine . . . . .	411
A l'occasion de la nouvelle année . . . . .	437
Considérations diverses sur les personnes n'exerçant aucune activité lucrative . . . . .	442
La durée de la vie humaine . . . . .	445

## B. Règlements.

Ordonnance concernant l'organisation et la procédure du Tribunal fédéral des assurances dans les causes relatives à l'AVS (du 18 décembre 1947) . . . . .	9
Règlement du tribunal arbitral de la commission de l'AVS (du 12 décembre 1947) . . . . .	12
Règlement concernant l'administration du fonds de compensation de l'AVS (du 31 octobre 1947) . . . . .	74
Ordonnance du département fédéral de l'économie publique concernant la situation dans l'AVS du personnel étranger occupé sur les bateaux suisses (du 10 mars 1948) . . . . .	130
Arrêté fédéral concernant l'emploi des ressources prélevées sur les excédents de recettes des fonds centraux de compensation et attribuées à l'AVS . . . . .	412

## C. Les problèmes soulevés par l'application de l'assurance-vieillesse et survivants.

### 1. Assujettissement.

L'assujettissement des réfugiés politiques à l'AVS . . . . .	224
--	-----

### 2. Cotisations.

Les abonnements de chemin de fer et de bateau . . . . .	144
Les cotisations perçues sur les indemnités de présence . . . . .	144
Les prestations accordées par les employeurs pour compenser les pertes de salaire par suite de maladie ou d'accident . . . . .	145
L'obligation de payer des cotisations pour un homme marié qui travaille dans l'entreprise de son épouse (entreprise non agricole) . . . . .	146
Les cotisations des collaborateurs de journaux et périodiques . . . . .	146
Estimation du revenu en nature selon les taux d'un contrat collectif de travail . . . . .	147
Séjour à l'étranger et assujettissement à l'assurance . . . . .	178
Quelques cas-limite entre l'exercice d'une activité lucrative dépendante ou au contraire indépendante . . . . .	178
L'obligation de payer des cotisations des parents proches qui tiennent le ménage des membres de leur famille . . . . .	179

Cotisations sur le revenu provenant d'une activité lucrative indépendante exercée accessoirement . . . . .	180
Quand les prestations d'assurance doivent-elles être considérées comme le paiement indirect d'un salaire et en conséquence comme un revenu d'une activité lucrative ? . . . . .	225
L'activité accessoire du personnel des compagnies d'assurances . . .	226
Solde versée au personnel des services du feu . . . . .	227
Le revenu des personnes qui participent au service volontaire d'aide à l'agriculture . . . . .	227
Obligation pour les autorités fiscales cantonales de fournir des renseignements . . . . .	246
Cotisations perçues sur le revenu des médecins et des vétérinaires . .	246
Les ressortissants étrangers domiciliés en Suisse et exerçant une activité lucrative à l'étranger . . . . .	248
Situation du personnel domestique en apprentissage . . . . .	248
Calcul des cotisations des personnes de condition indépendante et importance de la période prise en compte pour le calcul . . . . .	249
Les cotisations des personnes invalides ou faibles d'esprit résidant dans des établissements ou chez des familles privées . . . . .	249
Le privilège dont jouissent, lors d'une faillite, les créances de cotisations	250
Les décisions fixant le montant des cotisations et l'affiliation aux caisses . . . . .	296
A propos des cotisations dues par les ecclésiastiques . . . . .	296
La situation des musiciens professionnels isolés . . . . .	297
Membres de la famille travaillant avec l'exploitant dans l'industrie hôtelière . . . . .	297
Les taux globaux de salaires pour les membres de la famille travaillant dans les exploitations non agricoles . . . . .	298
La situation des auxiliaires privés engagés par les buralistes postaux .	298
Les jeunes gens s'échangeant au pair pour apprendre une langue . . . .	299
Le calcul des cotisations perçues sur le revenu provenant d'une activité lucrative indépendante exercée accessoirement et s'élevant entre 600 et 700 francs . . . . .	300
La notion du délai de résiliation légal au sens de l'article 7, lettre m, du règlement d'exécution . . . . .	349
Honoraires pour conférences . . . . .	349
Restitution des cotisations indûment payées . . . . .	350
Les demandes en réduction des cotisations . . . . .	380
La perception des cotisations et la transformation d'une société en nom collectif en une société par actions . . . . .	380
Travail à domicile . . . . .	380
Substitution de la masse de la faillite à l'employeur . . . . .	381
L'obligation de payer des cotisations pour les sœurs de communautés religieuses . . . . .	381
Indemnités pour perte de salaire . . . . .	418
Membres de la famille travaillant avec l'exploitant dans l'industrie hôtelière . . . . .	418
Honoraires perçus pour élection de domicile . . . . .	419

	Pages
Rémunération de l'activité exercée à titre accessoire de livreurs ou d'acheteurs de lait . . . . .	419
L'estimation du « capital propre engagé dans l'exploitation » . . . . .	456
Dans quel délai la personne tenue à cotisations doit-elle présenter une demande de réduction . . . . .	456
Les personnes de condition indépendante qui à teneur de leur déclaration à l'impôt pour la défense nationale ont travaillé à perte en 1945 et en 1946 (période fiscale retenue) ne doivent pas, de ce fait, être assujetties à l'assurance en qualité de personnes n'exerçant aucune activité lucrative . . . . .	457
<b>3. Rentes transitoires.</b>	
Caisse de compensation compétente et lieu déterminant pour le calcul de la rente . . . . .	147
Revenu déterminant dans le temps . . . . .	148
Cession de fortune et convention analogue au contrat d'entretien viager	149
Les enfants recueillis . . . . .	181
Dénonciations . . . . .	252
Indication des voies de droit sur les décisions de rentes . . . . .	253
Calcul des rentes transitoires revenant à une famille de veuve . . . . .	301
La notion de domicile . . . . .	302
Restitution de rentes indûment touchées durant le régime transitoire	302
La mise en compte d'une succession transmise à un héritier institué avec dispense expresse de fournir des sûretés . . . . .	458
La femme divorcée assimilée à la veuve . . . . .	458
Rentes indûment touchées et créances irrécouvrables . . . . .	458
<b>4. Organisation.</b>	
L'affiliation aux caisses et la création de nouvelles entreprises . . . . .	150
Attestation de cotisations . . . . .	151
La tenue des comptes individuels de cotisations et les employés étrangers	152
Les contrôles de salaires effectués par les employeurs . . . . .	152
L'affiliation aux caisses des sociétés simples, des sociétés en nom collectif et des sociétés en commandite . . . . .	181
Changement de caisse à la suite de l'admission au sein d'une autre association fondatrice . . . . .	228
Changement d'affiliation à la suite de la cessation d'une activité lucrative	253
Mise au point de l'affiliation aux caisses . . . . .	254
La manière d'acquitter les carnets de timbres des journaliers occupés dans l'agriculture . . . . .	255
Rédaction de l'en-tête de la formule de compte individuel des cotisations	225
Les frais occasionnés par les autorités cantonales de recours en matière d'assurance-vieillesse et survivants . . . . .	255
Déclaration des caisses cantonales de compensation relatives à l'affiliation des personnes interposées travaillant à domicile . . . . .	303
Le classement des comptes individuels de cotisations . . . . .	303
La caisse de compensation compétente pour fixer et payer les rentes transitoires servies aux sœurs de communautés religieuses . . . . .	382
Employés ou ouvriers dont l'employeur n'est pas tenu de payer de cotisations . . . . .	420
	479

	Pages
Affiliation aux caisses des personnes bénéficiant d'une pension . . .	459
Mutations au fichier des personnes soumises à l'obligation du règlement de compte . . . . .	459
Quittance des achats de timbres de cotisations . . . . .	460
<b>5. Contentieux.</b>	
Effet des recours ou des appels, quant à la forme . . . . .	257
Procès intenté à la légèrè . . . . .	258
Détermination du revenu provenant d'une activité lucrative indépen- dante . . . . .	382
Les agences sont-elles autorisées à intervenir dans la procédure de recours ? . . . . .	383
A propos de la qualité d'une épouse pour agir dans un procès relatif à l'assurance-vieillesse et survivants . . . . .	384
Certificats d'assurance établis sous un faux nom . . . . .	385
La décision de la caisse doit-elle être annexée au recours adressé à l'autorité cantonale ? . . . . .	460

#### D. Petites informations.

Cours d'instruction pour les administrations fiscales cantonales . . .	39
Sous-commission de la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants chargée d'examiner la question des frais d'adminis- tration . . . . .	39
Union des caisses de compensation professionnelles . . . . .	41
Conférence des caisses cantonales de compensation . . . . .	42
Nouvelles concernant le personnel . . . . .	42, 274, 314, 389, 427
Bibliographie relative à l'AVS . . . . .	118, 156, 196, 234, 315, 389
Comité national d'action en faveur de l'initiative populaire du 25 juillet 1942 relative à la transformation des caisses de compensation pour militaires en caisses d'assurance-vieillesse et survivants . . . . .	78
Le salaire déterminant dans le régime de l'AVS . . . . .	79
Législation relative à l'assurance-vieillesse et survivants . . . . .	79
Paiement des rentes transitoires par les caisses professionnelles . . .	80
Commission mixte pour la collaboration entre les organes de l'assu- rance-vieillesse et survivants et les autorités fiscales . . . . .	116, 196
Postulat Miéville . . . . .	117
La presse étrangère et la loi fédérale sur l'AVS . . . . .	72, 73
Commissions et séances . . . . .	154, 462
Paiement des rentes de vieillesse et de survivants . . . . .	155
Reconnaissance des institutions d'assurance . . . . .	156, 462
La presse et la loi fédérale sur l'AVS . . . . .	188, 190, 376
La législation cantonale dans le régime de l'AVS . . . . .	192
Les organisations internationales mises au bénéfice du non assujettis- sèment à l'assurance . . . . .	193, 314, 462
Question Zeller . . . . .	194
Aide complémentaire en faveur des vieillards et des survivants	194, 272, 388
Conférence des caisses cantonales de compensation . . . . .	195
Commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants . . . . .	195, 312

L'emploi des timbres de cotisations . . . . .	195
Assemblée générale de l'Union des caisses de compensation professionnelles . . . . .	232
L'influence de l'assurance-vieillesse et survivants sur l'activité des compagnies d'assurances privées . . . . .	232
L'assurance facultative des Suisses à l'étranger . . . . .	273
Cours d'instruction pour les organes de revision et de contrôle de l'AVS . . . . .	273, 350
Assemblée annuelle des Suisses de l'étranger . . . . .	274
Une importante motion (Odermatt) . . . . .	311
Connaissance de l'assurance-vieillesse et survivants . . . . .	312
La situation, dans le régime de l'AVS, des affiliés aux caisses de pension des institutions internationales . . . . .	314
Instructions relatives aux rentes . . . . .	350
Index alphabétique des circulaires . . . . .	350
Assistance des cantons en faveur des vieillards et des survivants au cours de 1947 . . . . .	389
La commission consultative de la caisse de compensation pour les Suisses à l'étranger . . . . .	422
Séances et conférences . . . . .	423
Conférence des caisses cantonales de compensation . . . . .	424
Pourparlers italo-suisses au sujet des assurances sociales . . . . .	425
Expériences acquises au cours de la collaboration entre les autorités fiscales et les caisses . . . . .	461

## E. Décisions des autorités de recours.

Avant-propos . . . . .	228
------------------------	-----

### 1. Tribunal fédéral des assurances.

Droit à une rente de vieillesse . . . . .	304, 431, 464
Droit à une rente de veuve . . . . .	306
Droit à une rente d'orphelin . . . . .	432, 467
Revenu d'une activité lucrative indépendante . . . . .	428, 436
Revenu à considérer . . . . .	433, 434, 468, 470
Restitution de rentes . . . . .	352

### 2. Décisions cantonales.

#### *Cotisations.*

Obligation de verser les cotisations . . . . .	463
Salaire déterminant . . . . .	463
Revenu provenant d'une activité lucrative indépendante . . . . .	390, 430, 431, 463

#### *Rentes transitoires.*

Droit à une rente de vieillesse . . . . .	391
Droit à une rente de veuve . . . . .	229, 230, 269, 309, 465, 466
Droit à une rente d'orphelin . . . . .	270, 351
Revenu pris en considération . . . . .	230, 231, 270, 271, 309, 393, 469, 470, 471

	Pages
Fortune prise en considération . . . . .	351, 352, 393, 472
Lieu déterminant . . . . .	473
Païement de la rente . . . . .	271, 310, 474
Contentieux . . . . .	311, 353, 394, 395, 474

### III. Aide aux militaires

#### A. Articles.

Solution de transition afin d'assurer l'aide aux militaires . . . . .	59
Exécution des arrêtés du Conseil fédéral relatifs aux régimes des allocations pour perte de salaire et de gain . . . . .	81
Adaptation des allocations aux militaires aux normes de l'AVS . . . . .	183
Directives à l'intention des comptables de troupes concernant les allocations pour perte de salaire et de gain et les allocations aux étudiants . . . . .	260
Les contributions dues en vertu du régime des allocations pour perte de salaire et les gratifications payées en 1948 . . . . .	344
Dispositions légales nouvelles ayant des conséquences dans le domaine des allocations aux militaires . . . . .	425
Le nouveau régime des allocations pour perte de salaire et de gain . . . . .	439

#### B. Petites informations.

Séance de clôture de la commission fédérale de surveillance en matière d'allocations pour perte de gain . . . . .	78
Cinquantième séance de la commission d'experts pour les régimes des allocations pour perte de salaire et de gain . . . . .	78
Application des régimes des allocations pour perte de salaire et de gain jusqu'à l'introduction de la loi fédérale sur le régime définitif des allocations aux militaires . . . . .	155
La loi sur les allocations aux militaires . . . . .	425

#### C. Décisions de la commission fédérale de surveillance en matière d'allocations pour perte de salaire et de gain (CSS).

Remarques préliminaires . . . . .	27
Champ d'application . . . . .	29, 30
Obligation de contribuer . . . . .	31, 32
Salaire de base . . . . .	32
Droit aux allocations . . . . .	34
Païement des contributions arriérées . . . . .	35
Procédure et organisation judiciaire . . . . .	36, 37

#### D. Jugement pénal en matière d'allocations pour perte de salaire et de gain. . . . .

354

## IV. Allocations familiales

	Pages
Exécution de l'arrêté fédéral réglant le service d'allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne . . . . .	80
Les contributions aux frais d'administration et le régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne . . . . .	153
Postulats concernant le régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne . . . . .	232
Nouveau recueil des dispositions relatives au régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne . . . . .	234
Quatre ans de régime des allocations aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne . . . . .	290
Petite question Favre du 12 mars 1948 . . . . .	312
Allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne . . . . .	388