

5824

**MESSAGE**

du

**Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi  
modifiant celle sur l'assurance-vieillesse et survivants**

(Du 9 juin 1950)

Monsieur le Président et Messieurs,

Dans notre rapport du 3 février 1950 sur l'assurance-vieillesse et survivants, nous vous avons fait connaître notre intention de vous présenter sous peu un projet relatif à l'élévation des limites de revenu. Dans sa séance du 29 mars 1950, le Conseil national a depuis lors décidé par 122 voix sans opposition de prendre acte de ce rapport en l'approuvant; la commission du Conseil des Etats chargée de l'examen préalable du rapport a décidé à l'unanimité de recommander à ce conseil d'en faire de même. L'annonce d'une élévation prochaine des limites de revenu a été accueillie favorablement aussi bien par le Conseil national que par la commission du Conseil des Etats. Notre proposition a également été approuvée par l'opinion publique, dans tous les milieux. Nous avons donc l'honneur de vous soumettre, avec le présent message, un projet de loi modifiant, dans le sens envisagé, celle sur l'assurance-vieillesse et survivants.

**I. INTRODUCTION****1. Considérations générales au sujet de la revision de la loi  
sur l'assurance-vieillesse et survivants**

Dans notre rapport du 3 février 1950 (FF 1950, I, 260), nous avons insisté « sur la prudence qu'il faut observer pour le moment à l'égard d'une revision de la loi » et affirmé résolument « que ce serait une véritable faute que de vouloir modifier, de quelque manière que ce soit, la structure du système de l'assurance, en se fondant sur les expériences, les constatations et les observations faites jusqu'à ce jour ». Nous maintenons intégralement ces remarques; car les résultats de l'année 1949, connus depuis lors, ainsi

que de nouvelles enquêtes faites récemment, et sur lesquelles nous reviendrons, nous ont confirmés dans notre opinion. Nous prenons plaisir à constater que la grande majorité du Conseil national et la commission du Conseil des Etats unanime ont abouti aux mêmes conclusions et ont manifesté par l'approbation de notre rapport qu'à leur avis également il serait pour le moins prématuré d'apporter des changements de structure à la loi.

Mais les débats parlementaires et les manifestations de l'opinion publique ont nettement montré qu'il ne fallait pas tarder, en revanche, à adoucir les situations pénibles, partout où ces adoucissements pourraient être apportés sans modifier la structure de la loi ni entraîner des charges financières intolérables. Les autorités chargées d'appliquer l'assurance-veillesse et survivants sont, elles aussi, unanimes à déclarer que chacun compte sur la réalisation, dans un proche avenir, des améliorations envisagées.

Nous sommes dès lors d'avis que s'il n'est pas question pour le moment d'apporter à la loi des changements de structure ou des modifications d'une grande portée financière, il faudrait, en revanche, dans le cadre du système actuel et de ses ressources, modifier les dispositions qui provoquent des cas particulièrement pénibles. Telles sont les limites fixées à nos propositions.

## 2. La situation financière de base

Dans notre rapport du 3 février 1950 (FF 1950, I 238) figure un bilan technique de l'assurance au 1<sup>er</sup> janvier 1950, qui présente un excédent d'actif de 790 millions de francs. Cet excédent correspond à une annuité perpétuelle, c'est-à-dire à une moyenne actuarielle par année, d'environ 23 millions de francs. Les dépenses supplémentaires annuelles entraînées par des modifications de la loi doivent donc se maintenir dans ces limites et leur moyenne ne doit en aucun cas dépasser ce niveau.

L'évolution des budgets annuels futurs de l'assurance a été exposée dans le rapport précité (FF 1950, I 282). Il ressort de cet exposé que le produit des cotisations diminuerait jusqu'en 1953, où il tomberait à 385 millions de francs, puis augmenterait derechef quelque peu, par suite de l'accroissement du nombre des personnes tenues de verser les cotisations. Nous avons depuis lors fait procéder à de nouvelles estimations, ayant pour base un produit d'environ 20 millions de francs de plus par an, produit qui correspond mieux au résultat des deux premières années. Il convient en revanche de considérer que le taux de l'intérêt a tendance à baisser. Aussi cette seconde estimation a-t-elle été faite sur la base d'un taux d'intérêt de 2½ pour cent. Dans le bilan technique qui en résulte, ces deux modifications des bases de calcul s'annulent à peu près, de sorte que le résultat est un excédent d'actif du même ordre de grandeur que précédemment. La marge disponible est par conséquent relativement petite et ne correspond qu'à 3½ pour cent environ du passif total de l'assurance.

Lors de l'examen des bases financières, la prudence doit être d'autant plus grande que certains éléments de calcul, en particulier la classification des assurés selon le montant des cotisations versées, n'ont pas encore été établis avec précision par les statistiques. Nous ne pourrions reprendre *ab ovo* l'examen de la situation financière qu'une fois terminé le dépouillement des comptes individuels. Selon les résultats de cet examen, on se rendra compte si la situation permet d'accéder à d'autres demandes de revision, nécessairement modestes.

### 3. Les différents objets de la revision

La tâche la plus urgente est incontestablement la revision des limites de revenu prévues par la loi. Nous nous sommes expliqués en détail à ce sujet dans le rapport du 3 février 1950 (FF 1950, I, 267). Nous compléterons sur certains points nos explications sous chiffre II/1 de ce message. Simultanément avec l'élévation des limites de revenu, il faudra reviser les dispositions relatives à la prise en compte de la fortune (ibid. 271). Cette revision nécessite une modification non pas de la loi, mais du règlement d'exécution du 31 octobre 1947, qui aura lieu en même temps que celle de la loi.

Le rapport du 3 février 1950 signale (FF 1950, I, 260) que des modifications ont été proposées par des députés aux chambres en ce qui concerne les cotisations des personnes de condition indépendante et l'obligation de verser les cotisations après l'accomplissement de la 65<sup>e</sup> année; ces propositions étaient encore à l'étude à l'époque de la publication du rapport. Le Conseil des Etats a depuis lors examiné la motion Iten, à laquelle nous nous sommes référés en particulier. Une partie de cette motion a été acceptée et transformée en postulat. Le postulat invite le Conseil fédéral à modifier la loi en ce sens que la dégression du taux de cotisation des personnes de condition indépendante commence déjà à un revenu de 4500 francs, ou même à un revenu plus élevé, alors que l'échelle dégressive prévue par l'article 8 de la loi s'applique aujourd'hui jusqu'à un revenu de 3600 francs. Nous vous proposons, outre l'élévation des limites de revenu, de modifier l'article 8 dans le sens du postulat Iten (cf. ci-après chiffre II/2): les personnes exerçant une activité lucrative indépendante et dont les revenus sont modestes considèrent en effet comme trop pénible le versement d'une cotisation de 4 pour cent; la réalisation du postulat comporte en outre des effets financiers qui sont tolérables dans les limites ci-dessus décrites des ressources disponibles. Enfin, la commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants a recommandé à l'unanimité que l'on retienne le postulat. Nous ne sommes en revanche pas en mesure pour le moment de vous présenter d'autres propositions pour alléger les charges des personnes de condition indépendante ou lever l'obligation de verser les cotisations après l'accomplissement de la 65<sup>e</sup> année, comme l'exige la motion Gysler du 8 décembre 1949. La réalisation de ces vœux aurait en effet pour consé-

quence une diminution des recettes dont on ne pourrait aujourd'hui assumer la responsabilité

Un autre objet de la revision, que nous examinerons de plus près sous chiffre II/3 ci-après, concerne les ressortissants suisses qui, conformément à l'article 18, 2<sup>e</sup> alinéa, actuel, n'ont, lorsqu'ils quittent la Suisse, droit à la rente que s'ils ont payé des cotisations pendant au moins dix années entières. Comme cette réglementation peut avoir, vu les circonstances qui règnent dans différents Etats, des conséquences fâcheuses pour certains, nous voudrions profiter de la revision actuelle pour supprimer ces rigueurs.

Notre désir est enfin de saisir cette occasion pour prévoir dans la loi la possibilité de rembourser les cotisations aux étrangers qui n'ont pas droit à une rente. La proposition en avait déjà été faite dans notre message du 10 juin 1949 (FF 1949, I, 1201) relatif à l'approbation d'une convention conclue entre la Suisse et l'Italie en matière d'assurances sociales ainsi qu'à la modification de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Elle y était motivée de façon détaillée. Les chambres ne lui opposèrent aucune objection de fond. Leur décision des 21 septembre et 25 octobre 1949 de ne pas aborder le point essentiel du projet de revision (adaptation de la loi aux règles prévues par les conventions internationales) empêcha de mettre fin aux cas pénibles dans lesquels se trouvent les étrangers qui sont tenus au versement des cotisations, mais n'ont pas droit à une rente. Nous avons mentionné ce fait dans notre rapport du 3 février 1950 et avons exposé que le problème devrait bientôt trouver une solution satisfaisante. Nous saisissons donc l'occasion pour proposer une solution qui sera développée sous chiffre II/4 ci-après.

## II. COMMENTAIRES RELATIFS AUX DIVERSES PROPOSITIONS DE MODIFICATION

### 1. L'élévation des limites de revenu prévues à l'article 42 de la loi

Le tableau ci-après donne un aperçu des limites de revenu appliquées jusqu'ici et des nouvelles limites que nous proposons, élevées en moyenne de 50 pour cent:

Régions	Pour les bénéficiaires de							
	rentes de vieillesse simples et rentes de veuves		rentes de vieillesse pour couples		rentes d'orphelins doubles		rentes d'orphelins simples	
	anc. limites	nouv. limites	anc. limites	nouv. limites	anc. limites	nouv. limites	anc. limites	nouv. limites
Urbaines . . . . .	fr. 2000	fr. 3000	fr. 3200	fr. 4800	fr. 900	fr. 1300	fr. 600	fr. 1300
Mi-urbaines . . . . .	1850	2750	2950	4100	800	1200	525	1200
Rurales . . . . .	1700	2500	2700	4000	700	1100	450	1100

A part une exception concernant les limites de revenu pour rentes d'orphelins, ces montants correspondent à la proposition que nous avons faite dans le rapport du 3 février 1950 et qui a été ensuite trouvée judicieuse lors des délibérations parlementaires. Nous désirons relever à ce propos les quelques points suivants :

a. La fédération intercantonale pour la prévoyance en faveur du personnel a demandé d'examiner s'il ne serait pas préférable d'élargir le cercle des bénéficiaires de rentes transitoires en tenant partiellement compte du revenu plutôt que d'élever les limites de revenu. Une proposition semblable avait été faite au sein de la commission du Conseil national chargée d'examiner le rapport du 3 février 1950. Cette méthode, disait-on, permettrait de parer au désavantage du système actuel, qui a quelque chose de niveleur, et d'assurer un échelonnement plus différencié des rentes réduites. Nous avons étudié la question d'une façon approfondie et l'avons soumise à la commission de l'assurance-vieillesse et survivants. Cette commission s'étant prononcée à une forte majorité en faveur du maintien du système actuel, nous nous sommes ralliés à son avis. Il est certes incontestable qu'on pourrait fixer des rentes plus différenciées en tenant partiellement compte du revenu. Si l'on tenait compte des deux tiers du revenu, ce qui équivaldrait à une élévation des limites de 50 pour cent, on augmenterait toutefois le nombre des personnes n'ayant droit qu'à une rente réduite. L'élévation de 50 pour cent est donc plus favorable à un nombre important de personnes. Mais il faut relever surtout que les caisses et leurs agences sont habituées au système des limites rigides; tout changement en ce domaine nécessiterait une instruction nouvelle de leur personnel. Par ailleurs, du fait de la prise en compte partielle du revenu, le calcul déjà compliqué des rentes transitoires deviendrait plus difficile encore et presque incompréhensible pour les bénéficiaires; les demandes de renseignements et les réclamations se multiplieraient, provoquant ainsi un accroissement de travail et de frais administratifs.

Telles sont les raisons qui nous ont engagés à nous prononcer pour le maintien du système actuel des limites fixes et de la prise en compte sans restriction du revenu.

b. Nous considérons une élévation des limites de 50 pour cent en chiffres ronds comme judicieuse et suffisante; pour les raisons indiquées dans notre rapport du 3 février 1950 (FF 1950, I, 268), nous voudrions maintenir la proportion existant actuellement entre les limites prévues pour les différentes régions. Ce n'est que pour les orphelins simples que nous avons envisagé une élévation plus considérable, les mêmes limites de revenu devant s'appliquer aux rentes d'orphelins simples et doubles. On supprimerait ainsi certaines conséquences rigoureuses qui se manifestent souvent. En prévoyant des limites de revenu spéciales pour l'orphelin simple, on a tenu compte du fait qu'il continue à bénéficier des prestations d'entretien

de celui de ses parents qui est encore en vie. Ainsi, au lieu d'alléger les charges familiales par le versement d'une rente — comme dans les autres cas de rentes — on suppose que l'orphelin simple jouit de certaines prestations en vertu du droit de famille. Non seulement — ce qui suffirait — on lui verse une rente inférieure à celle qui est octroyée à l'orphelin double, mais on aggrave encore à son égard les conditions posées pour l'obtention d'une rente. Cette circonstance à elle seule nous paraît justifier la fixation de limites de revenu identiques à celles qui sont prévues pour les rentes d'orphelins doubles. A noter aussi que, même si l'on avait élevé de 50 pour cent les limites de revenu pour orphelins simples, elles seraient restées si basses qu'un orphelin simple entrant en apprentissage aurait régulièrement perdu le droit à une rente et n'aurait pour ainsi dire jamais pu bénéficier de la faveur accordée par l'article 25, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi (octroi de la rente jusqu'à la fin de l'apprentissage mais au plus tard jusqu'à 20 ans révolus). Les modifications proposées servent aussi la protection de la famille que prévoit l'article 34 *quinquies* de la Constitution fédérale, aux termes duquel la Confédération, dans l'exercice des pouvoirs qui lui sont conférés, tient compte des besoins de la famille.

c. Nous avons saisi cette occasion pour apporter à l'article 42, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi, deux légères modifications rédactionnelles. La pratique a démontré que les termes « à l'exception des veuves sans enfants qui, au décès de leur conjoint, n'ont pas encore accompli leur 40<sup>e</sup> année » prêtaient à confusion; la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances (ATFA 1948, page 44) les rend, par ailleurs, superflus. Nous proposons dès lors de les supprimer. Le texte actuel, au surplus, ne dit pas clairement si les survivants étrangers d'un ressortissant suisse (enfants adoptifs, enfants naturels) et les survivants suisses d'un ressortissant étranger (veuves ayant recouvré la nationalité suisse) ont droit à la rente. Le nouveau texte que nous proposons dit clairement que tous les citoyens suisses, donc également tous les survivants de nationalité suisse, ont droit aux rentes transitoires.

d. Nous désirons, enfin, exposer brièvement comment nous nous proposons de modifier les dispositions du règlement d'exécution relatives à la prise en compte de la fortune. En premier lieu, le « dernier de nécessité », c'est-à-dire de la partie de la fortune non prise en considération, doit être doublé, autrement dit porté à 4000 francs pour les orphelins, à 6000 francs pour les personnes seules et à 10 000 francs pour les couples. La part de fortune à ajouter au revenu n'augmentera plus avec l'âge; ce système sera remplacé par deux fractions fixes, l'une pour les rentes de vieillesse et l'autre pour les rentes de survivants. Nous nous proposons en outre de diminuer la part de la fortune prise en considération avec le revenu.

e. Si l'on élève les limites de revenu et tient moins largement compte de la fortune, le nombre des bénéficiaires de rentes transitoires augmente d'un quart environ. Les répercussions financières probables de ces mesures ont

été exposées dans notre rapport du 3 février 1950 (FF 1950, I, 269 et 270). Si la nouvelle réglementation entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1951, il en résultera, exprimée en valeur capitalisée, une charge supplémentaire de 270 millions de francs, équivalant à une annuité perpétuelle de 8 millions de francs. La répartition de cette charge dans le temps ressort du tableau 19 figurant dans le rapport précité. L'assouplissement quelque peu accru des dispositions concernant la prise en compte de la fortune entraînera peut-être une légère augmentation de la charge supplémentaire. Cette augmentation serait toutefois plus que couverte par la marge de sécurité dont il sera question sous chiffre III ci-après.

## 2. L'élargissement de l'échelle dégressive des cotisations pour les personnes de condition indépendante (art. 8 de la loi)

a. Sur la base d'une partie des comptes individuels de cotisations ouverts en 1948, la centrale de compensation a établi une statistique provisoire du montant des cotisations portées au crédit des personnes de condition indépendante. Cette statistique concerne uniquement des personnes qui exercent exclusivement une activité indépendante. Elle donne le tableau suivant :

Ont payé des cotisations sur un revenu annuel ne dépassant pas	Personnes exerçant une activité lucrative indépendante		
	dans l'agriculture	dans les professions non agricoles	Total
fr.	%	%	%
3600	64	38	49
4500	78	48	61
4800	81	52	65

Quand bien même il s'agit de résultats provisoires, ils doivent être très proches de la vérité. Ils montrent qu'avec la réglementation actuelle déjà près de la moitié des personnes de condition indépendante ont bénéficié de la dégression du taux de cotisation. Dans l'agriculture, la proportion de ceux qui ont joui des facilités accordées par l'article 8 atteint même deux tiers ou presque.

Si l'on élevait à 4800 francs la limite de revenu au-dessous de laquelle la dégression du taux serait admise, le même tableau montre que plus des quatre cinquièmes de tous les agriculteurs et la moitié de toutes les personnes de condition indépendante des professions non agricoles, soit ensemble près des deux tiers de l'effectif total, devraient payer des cotisations personnelles inférieures à 4 pour cent. Rappelons à cet égard que dans les cas où le paiement des cotisations, fixées d'après ces taux, constituerait encore une charge trop lourde, les personnes de condition indépendante peuvent

demander la réduction sur la base de l'article 11, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi, et que la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances autorise la réduction pour des motifs sociaux.

*b.* La commission fédérale de l'assurance-vieillesse et survivants s'est prononcée à l'unanimité en faveur de l'extension de l'échelle dégressive jusqu'à un revenu de 4800 francs, dès l'instant où la limite de revenu pour couple en zone urbaine doit également être fixée à 4800 francs. Nous nous rallions à l'opinion de cette commission, mais faisons remarquer que l'on tient ainsi très largement compte des vœux des personnes de condition indépendante. Il convient en effet de ne pas oublier que, conformément à l'article 30, 4<sup>e</sup> alinéa, de la loi, les cotisations fixées selon l'échelle dégressive sont revalorisées à 4 pour cent du revenu lors de la fixation de la rente.

*c.* La charge résultant de la perception des cotisations égales à 4 pour cent du revenu atteint dans la même mesure, si ce n'est même pas plus fortement, les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de verser les cotisations, mentionnés à l'article 6 de la loi. Il s'impose par conséquent d'octroyer aussi à cette catégorie d'assurés les facilités prévues pour les personnes de condition indépendante. L'article 6 sera donc également modifié en conséquence.

*d.* L'élévation de 3600 à 4800 francs de la limite de l'échelle dégressive aura d'une part pour effet que le nombre des assurés en bénéficiant s'accroîtra de 30 à 35 pour cent; environ 70 000 personnes de condition indépendante qui ont versé jusqu'ici des cotisations égales à 4 pour cent en paieront de moins fortes. D'autre part, les assurés qui profitent aujourd'hui déjà de l'échelle dégressive devront, eux aussi, verser une cotisation légèrement inférieure. La diminution annuelle de recettes résultant de ces deux changements s'élèvera à 4 millions de francs environ. Si l'échelle dégressive s'arrêtait à 4500 francs, cette baisse serait d'environ 3 millions de francs. Aucune diminution du montant des rentes ne vient compenser la perte résultant de l'élargissement de l'échelle dégressive, car, nous l'avons déjà dit, les cotisations versées sur la base de cette échelle sont revalorisées à 4 pour cent du revenu et la rente est calculée sur la cotisation ainsi revalorisée.

*e.* Nous voudrions profiter de l'occasion que la révision de l'article 8 nous offre pour apporter à cette disposition deux changements d'importance secondaire, qui se sont avérés nécessaires d'après les expériences faites jusqu'ici. Voici de quoi il s'agit:

Comme dans le calcul de la plupart des impôts directs, les soldes inférieurs à cent francs du revenu déterminant ont, jusqu'à maintenant, été laissés de côté dans le calcul de la cotisation pour l'assurance-vieillesse et survivants. Ainsi, par exemple, la cotisation annuelle perçue sur un revenu déterminant égal à 5267 francs est fixée à 208 francs, ce qui correspond exactement à 4 pour cent de 5200 francs. Les cotisations annuelles, semes-

trielles, trimestrielles et mensuelles des personnes de condition indépendante peuvent être ainsi tirées sans difficultés d'un tableau, par simple lecture. C'est là une grande simplification administrative qui ne restreint pratiquement en aucune façon le droit à la rente de l'assuré. Presque toutes les lois fiscales contiennent une disposition expresse dans ce sens. Une telle disposition a jusqu'ici manqué dans la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants. Cet état de choses a amené le Tribunal fédéral des assurances à considérer que la pratique suivie jusqu'ici était contraire à la loi. Pour ce motif, nous vous proposons d'apporter la modification qui convient à l'article 8. On ne comprendrait pas que pour respecter à la lettre les dispositions légales actuelles, les organes chargés d'appliquer l'assurance-vieillesse et survivants aient une tâche notablement accrue.

La seconde modification que nous vous proposons concerne le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 8. Pour simplifier l'administration de l'assurance et éviter la perception de cotisations sur les petits et tout petits revenus accessoires, nous avons prévu, dans l'article 19 du règlement d'exécution du 31 octobre 1947, que les cotisations ne seraient perçues sur un revenu provenant d'une activité indépendante exercée à titre accessoire que pour la part de ce revenu dépassant 600 francs par année. Le texte de la disposition dit cependant explicitement qu'à la demande de l'assuré, les cotisations seront perçues sur ce revenu, même s'il est inférieur à 600 francs. Cette réglementation s'est révélée judicieuse. Les dépenses et le travail administratif qu'impliquerait la prise en compte des petits et tout petits revenus seraient beaucoup plus grands que le montant des cotisations à encaisser. On a toutefois demandé si cette disposition d'exécution était conforme à la loi. La pratique d'autre part a adopté des solutions fort différentes les unes des autres; il s'impose donc, quoi qu'il en soit, de préciser cette mesure d'exception. Nous pensons, pour ces raisons, qu'il serait indiqué, à l'occasion de la révision de l'article 8, de faire passer dans la loi les règles contenues jusqu'ici dans l'article 19 du règlement d'exécution et de les préciser de telle sorte qu'une pratique uniforme puisse désormais être garantie.

### **3. L'abolition de la durée minimum de cotisations de 10 ans prévue pour les ressortissants suisses qui cessent d'être obligatoirement assurés (art. 18, 2<sup>e</sup> al., ancien, de la loi)**

Conformément à l'article 18, 2<sup>e</sup> alinéa, de la loi, les ressortissants suisses qui, ayant cessé d'être obligatoirement assurés, ne le sont pas restés à titre facultatif, ainsi que les survivants de ces personnes, n'ont droit à une rente que si les cotisations ont été payées au moins pendant dix années entières. Cette disposition peut avoir des effets fâcheux pour un Suisse qui, cessant d'être obligatoirement assuré, ne le reste pas à titre facultatif.

Dans certaines conventions en matière d'assurances sociales conclues avec des Etats étrangers, il a été nécessaire — pour des raisons de réci-

procité — d'accorder à l'étranger assuré en Suisse le droit à une rente ordinaire déjà après une durée de cotisations de moins de dix années. C'est ainsi, par exemple, qu'un ressortissant français qui a payé des cotisations pendant 5 ans a droit à une rente, où qu'il se trouve.

Le fait qu'un ressortissant suisse ayant cessé d'être assuré ne jouit de ce droit qu'après 10 ans de cotisations seulement ne le place certes pas, juridiquement, dans une situation désavantagée; du point de vue juridique, cela ne serait le cas que si l'assurance facultative n'existait pas. Le ressortissant suisse peut toujours sauvegarder son droit à la rente en maintenant volontairement son affiliation à l'assurance. Toutefois, l'expérience a montré jusqu'ici que, pour nombre de nos concitoyens, l'affiliation à l'assurance facultative était trop onéreuse et qu'ils préféreraient perdre leurs droits à l'assurance-vieillesse et survivants, en dépit de l'intérêt manifeste qu'ils auraient eu à les conserver. Cela montre que si, juridiquement, le ressortissant suisse n'est jamais désavantagé par rapport aux étrangers, il pourrait cependant le devenir en fait.

Pour éviter toute inégalité, même apparente, entre ressortissants suisses et ressortissants étrangers, nous croyons qu'il serait indiqué d'accorder au citoyen suisse le plus grand avantage possible, en lui donnant le droit à une rente non seulement après une durée de cotisations de 10 ans mais, — conformément à l'article 29, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi — déjà après une année au moins. C'est pourquoi nous vous proposons de supprimer l'article 18, 2<sup>e</sup> alinéa.

Cette suppression nécessiterait une légère modification du 1<sup>er</sup> alinéa de l'article 18, qui, en sa teneur actuelle, prévoit que seules des personnes « assurées » peuvent prétendre une rente. Or, d'après la définition du terme d'assuré que donne l'article 1<sup>er</sup> de la loi, un Suisse résidant à l'étranger qui ne s'est pas affilié volontairement à l'assurance n'a pas la qualité d'assuré même lorsqu'il a payé précédemment des cotisations. Pour qu'une rente puisse néanmoins lui être accordée, il faut, si l'on supprime le 2<sup>e</sup> alinéa réglant le droit à la rente des Suisses à l'étranger qui ne sont pas assurés facultativement, que les mots « tous les assurés » soient biffés au 1<sup>er</sup> alinéa. Cette suppression n'aura pas d'autres conséquences, puisque, à défaut d'une convention internationale contraire, les étrangers n'ont droit à la rente que s'ils sont domiciliés en Suisse, en d'autres termes s'ils sont assurés conformément à la définition donnée par l'article 1<sup>er</sup> de la loi.

#### **4. Le remboursement des cotisations aux étrangers n'ayant pas droit à la rente (art. 18, 3<sup>e</sup> al., nouveau, de la loi)**

Les étrangers ont, aux termes de l'article 18 de la loi, un droit à la rente à la condition seulement qu'ils aient payé des cotisations pendant au moins dix années entières et qu'ils aient leur domicile civil en Suisse.

De la sorte, les étrangers et apatrides nés avant le 1<sup>er</sup> juillet 1892 n'auront jamais aucun droit à la rente, bien qu'ils doivent payer des cotisations au moins encore pendant 9 ans. Sont en outre privés du droit à la rente tous les étrangers et apatrides qui ont eu leur domicile civil en Suisse pour une période inférieure à 10 ans, ou ceux qui exercent une activité lucrative mais ne peuvent payer des cotisations pendant au moins dix années entières. Parmi eux se trouvent par exemple les correspondants de journaux étrangers, les représentants de maisons étrangères, etc.

Nous avons déjà indiqué sous chiffre I/3 que le paiement des cotisations sans contrepartie constitue en pareil cas une charge à peine tolérable, en particulier pour des étrangers qui doivent payer 4 pour cent de leur revenu à l'assurance-vieillesse et survivants. Ces conséquences peuvent, certes, être supprimées par voie de conventions internationales. Il s'agit néanmoins de savoir comment doivent être traités les ressortissants d'Etats avec le pays d'origine desquels aucune convention ne sera conclue dans un avenir prochain ou lointain. Des raisons de principe (protection de la main-d'œuvre indigène) commandant d'assujettir les étrangers à l'obligation de verser les cotisations, l'idée est naturelle, pour de pareils cas, de prévoir dans la loi la possibilité de rembourser les cotisations. C'est ce que nous avons déjà proposé dans le message du 10 juin 1949 relatif à l'approbation d'une convention conclue entre la Suisse et l'Italie en matière d'assurances sociales ainsi qu'à la modification de l'article 18 de la loi.

Nous désirons inscrire cette possibilité dans le nouvel alinéa 3 de l'article 18. Vu la suppression de l'alinéa 2 (cf. chiffre 3 ci-dessus), l'alinéa 3 actuel est repris tel quel comme nouvel alinéa 2. Le nouvel alinéa 3 appelle les remarques particulières suivantes:

La possibilité de rembourser les cotisations n'est prévue que pour les étrangers, les apatrides et leurs survivants, et non pas pour les ressortissants suisses. Nous avons renoncé à envisager cette possibilité pour les Suisses, car tout Suisse qui quitte l'assurance obligatoire en raison de son départ du pays, peut, par suite de notre proposition de supprimer le 2<sup>e</sup> alinéa de l'article 18 (cf. chiffre 3 ci-dessus), prétendre une rente dès qu'il a versé des cotisations pendant une année entière.

En revanche, les cotisations peuvent aussi, sur la base de l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa, être remboursées, le cas échéant, aux ressortissants suisses qui perdent la nationalité suisse. On pourra tenir compte de la sorte de la situation des Suissesses qui perdent la nationalité suisse par leur mariage avec un étranger et, dès lors, fréquemment le droit à la rente. Pour des Suissesses qui ont peut-être payé des cotisations pendant dix années ou plus, et perdent par leur mariage tous les droits acquis par le versement de cotisations, il est dur en effet de ne pouvoir au moins obtenir le remboursement des cotisations qu'elles ont elles-mêmes versées.

Le remboursement des cotisations institué par l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa, ne doit être prévu que pour les étrangers avec le pays d'origine desquels aucune convention n'a été conclue, ni ne pourra l'être dans un avenir rapproché. Nous voudrions ainsi faire en sorte que la situation des ressortissants d'Etats étrangers qui résident en Suisse soit, partout où cela est possible, réglée par des conventions internationales et que le remboursement des cotisations décidé par un acte unilatéral de la Suisse soit limité aux cas exceptionnels. Ce remboursement ne doit entrer en ligne de compte que dans les cas pénibles qui ne peuvent être réglés par des conventions entre Etats.

C'est le Conseil fédéral qui fixera les conditions du remboursement des cotisations. Il ne paraît pas opportun de préciser ces conditions dans l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa, car elles doivent pouvoir être modifiées au fur et à mesure des expériences. Nous prévoyons cependant de les rendre très strictes et de n'autoriser le remboursement que dans les cas particulièrement pénibles. Il ne sera, par exemple, pas du tout question de rembourser les cotisations à un étranger quittant la Suisse après les avoir payées pendant une période relativement courte. Une interprétation trop généreuse de l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa, serait non seulement contraire au but que le législateur avait en vue, mais elle contribuerait encore à accroître dans une forte mesure le travail administratif de l'assurance-vieillesse et survivants. Les cotisations ne doivent en tout cas être remboursées que si, selon toutes probabilités, les conditions d'assujettissement à l'assurance obligatoire (domicile ou exercice d'une activité lucrative en Suisse) cessent définitivement d'être remplies. Si ces conditions subsistent, le remboursement n'aura lieu qu'au moment de la réalisation du risque assuré (accomplissement de la 65<sup>e</sup> année ou décès). Il faut absolument que l'article 18, 3<sup>e</sup> alinéa, conserve le caractère d'une disposition d'exception destinée à supprimer des rigueurs intolérables.

### III. CONCLUSIONS

1. Nous avons exposé sous chiffres II/1 et II/2 quelles seraient les répercussions financières d'une élévation des limites de revenu et de l'extension du domaine d'application de l'échelle dégressive.

Les deux autres points proposés comme objets d'une revision n'ont aucune portée d'ordre financier. On peut conclure dès lors que la revision envisagée n'entraînera annuellement pour l'assurance qu'une charge supplémentaire moyenne de 12 millions. De l'excédent d'actifs de 23 millions dont il est question au début du présent message, il resterait donc 11 millions, constituant une faible marge de sécurité. Comme la charge supplémentaire résultant de l'élévation des limites de revenu se répartira principalement sur les deux premières décennies, l'augmentation du fonds de compensation en sera ralentie d'autant.

2. Une dernière question à examiner est celle de l'entrée en vigueur de la présente loi. Il eût certes été souhaitable que le projet pût avoir force de la loi dès le 1<sup>er</sup> janvier 1950. Cependant, les délibérations parlementaires ne pourront prendre fin que lors de la session d'automne 1950 au plus tôt. Le délai référendaire courra ainsi jusque vers la fin de l'année. On ne saurait plus songer, dans ces conditions, à une mise en vigueur avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1950. Outre que, suivant la doctrine, on ne peut donner à une loi effet rétroactif que pour des motifs impérieux, les raisons suivantes s'opposent à ce que l'on procède ainsi :

Si l'élévation des limites de revenu devait avoir effet rétroactif, un nombre appréciable de rentes devraient être servies après coup pour l'année 1950. De tels versements ne correspondraient plus au principe de la couverture des besoins courants. De plus, fixer des rentes pour 1950 sur la base du revenu de 1949 occasionnerait sans aucun doute un travail et des frais d'administration considérables. La modification rétroactive des dispositions sur les rentes transitoires pourraient enfin avoir des conséquences fâcheuses pour l'aide complémentaire à la vieillesse et aux survivants dans certains cantons. En effet, l'élévation rétroactive des limites de revenu, décrétée par la Confédération, pourrait entraîner automatiquement l'élévation rétroactive des limites fixées par les cantons (par exemple dans le canton de Vaud) ; ou bien le versement tardif d'une rente transitoire pour 1950 devrait être pris en compte pour le calcul de la rente cantonale complémentaire et entraînerait dans de nombreux cas une demande de restitution de la prestation cantonale versée en 1950 (par exemple dans le canton de Zurich). Parmi les cantons qui versent une aide supplémentaire, ceux de Schaffhouse, Soleure, Neuchâtel et Argovie préféreraient l'entrée en vigueur avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 1950. Bâle-Ville et Genève souhaiteraient un effet au 1<sup>er</sup> juillet 1950. Zurich, Berne, St-Gall et Vaud se sont prononcés fermement contre l'effet rétroactif et pour l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1951. Une modification des dispositions sur l'échelle dégressive des cotisations pour les personnes de condition indépendante, avec effet rétroactif, provoquerait les difficultés les plus grandes. Elle entraînerait dans des dizaines de milliers de cas le remboursement de cotisations déjà versées, ce qui nécessiterait la correction correspondante des comptes individuels de cotisations, mesure qu'il faut à tout prix éviter.

Nous vous proposons, en conséquence, d'entente avec la commission de l'assurance-vieillesse et survivants unanime, de faire entrer le projet en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1951.

\* \* \*

Nous fondant sur les considérations qui précèdent, nous avons l'honneur de vous proposer de discuter et d'adopter le projet de loi ci-annexé.

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 9 juin 1950.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

*Le président de la Confédération,*

Max PETITPIERRE

*Le vice-chancelier,*

Ch. OSER

8240

(Projet)

## LOI FÉDÉRALE

modifiant

**celle sur l'assurance-vieillesse et survivants**

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse*

vu le message du Conseil fédéral du 9 juin 1950,

*arrête :*

Article premier

Les articles 6, 8, 18 et 42, 1<sup>er</sup> alinéa, de la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants sont abrogés et remplacés par les dispositions suivantes:

*Art. 6.* Les cotisations des assurés dont l'employeur n'est pas tenu de payer des cotisations sont égales à 4 pour cent du salaire déterminant. Si le salaire déterminant est inférieur à 4800 francs par an, le taux de cotisation est réduit jusqu'à 2 pour cent, selon un barème dégressif qu'établira le Conseil fédéral.

*Art. 8.* <sup>1</sup> Il est perçu, sur le revenu provenant d'une activité indépendante, arrondi au multiple de 100 francs immédiatement inférieur, une cotisation de 4 pour cent. Si ce revenu est inférieur à 4800 francs, mais supérieur à 600 francs par an, le taux de cotisation est réduit jusqu'à 2 pour cent, selon un barème dégressif qu'établira le Conseil fédéral.

<sup>2</sup> Si le revenu provenant d'une activité indépendante est inférieur à 600 francs par an, il sera perçu une cotisation fixe de 1 franc par mois; cette cotisation n'est perçue qu'à la demande de l'assuré, si le revenu inférieur à 600 francs provient d'une activité indépendante exercée à titre accessoire.

*Art. 18.* <sup>1</sup> Les ressortissants suisses, les étrangers et les apatrides ont droit aux rentes de vieillesse, de veuves et d'orphelins, conformément aux dispositions ci-après.

<sup>2</sup> Les ressortissants des Etats dont la législation n'accorde pas aux ressortissants suisses ou à leurs survivants des avantages à peu près équivalents à ceux de la présente loi, ainsi que les apatrides et leurs survivants, n'ont droit à une rente qu'aussi longtemps qu'ils ont leur domicile civil en Suisse et que si les cotisations ont été payées pendant au moins dix années entières. Sont réservées les conventions internationales contraies.

<sup>3</sup> Les cotisations payées conformément aux articles 5, 6, 8 ou 10, par des étrangers avec le pays d'origine desquels une convention n'a pas été conclue et celles qui ont été versées par des apatrides peuvent être remboursées, à eux ou à leurs survivants, sous certaines conditions que fixera le Conseil fédéral, autant que ces cotisations n'ouvrent pas un droit à une rente.

*Art. 42, 1<sup>er</sup> al.* Ont droit à une rente transitoire les ressortissants suisses habitant en Suisse qui ne peuvent pas prétendre une rente ordinaire conformément à l'article 29, 1<sup>er</sup> alinéa, si leur revenu annuel, compte tenu pour une part équitable de leur fortune, n'atteint pas les limites suivantes:

Régions	Pour les bénéficiaires de		
	Rentes de vieillesse simples et rentes de veuve	Rentes de vieillesse pour couple	Rentes d'orphelins simples et doubles
	fr.	fr.	fr.
Urbaines . . . . .	3000	4800	1300
Mi-urbaines . . . . .	2750	4400	1200
Rurales . . . . .	2500	4000	1100

## Art. 2

La présente loi entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1951.

## **MESSAGE du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale relatif à un projet de loi modifiant celle sur l'assurance-vieillesse et survivants (Du 9 juin 1950)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1950
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	24
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	5824
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.06.1950
Date	
Data	
Seite	180-194
Page	
Pagina	
Ref. No	10 091 955

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.