

RAPPORT

du

Tribunal fédéral des assurances à l'Assemblée fédérale sur sa gestion pendant l'année 1950

(Du 29 janvier 1951)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous conformant à l'article 28 de l'arrêté d'organisation du Tribunal fédéral des assurances, nous avons l'honneur de vous présenter le rapport suivant sur notre gestion durant l'année 1950.

I. — PERSONNEL

a. M. le juge fédéral Fernando *Pedrini*, membre du tribunal depuis 1931 et qui fut président pendant les années 1938/39 et 1946/47, a été nommé membre du Tribunal fédéral, à Lausanne, au cours de l'année passée. Dans sa séance du 15 juin 1950, l'Assemblée fédérale a appelé à lui succéder M. Pietro *Mona*, d'Ambri (Tessin), docteur en droit et greffier du tribunal depuis 1943.

b. M. Hans *Oswald*, de Bâle et Sommeri (Thurgovie), avocat et docteur en droit, jusqu'ici secrétaire au tribunal, a été appelé à occuper la charge de greffier devenue vacante par l'élection de son titulaire aux fonctions de juge fédéral.

II. — ACTIVITÉ DU TRIBUNAL

A. — Vue d'ensemble

L'année écoulée a été caractérisée par l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'assurance militaire, par le début de notre activité en tant que dernière instance dans le domaine des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne et, notamment, par une augmentation sensible des contestations en matière d'assurance-vieillesse et survivants présentant des questions de principe. Grâce aux modifications apportées à la procédure de l'assurance militaire, le tribunal aura

maintenant principalement à se prononcer, dans toutes les branches de son activité, sur des recours dirigés contre des jugements rendus par des autorités judiciaires cantonales.

La statistique (cf. chiffre IV) indique qu'il y a eu 1114 litiges pendants (dont 323 affaires reportées et 791 nouvelles) et 906 procès liquidés. De nombreuses contestations furent en outre réglées par voie de correspondance. Le chiffre des sorties est ainsi plus élevé que celui des entrées. Ce résultat favorable est dû à la période de transition existant actuellement dans le domaine de l'assurance militaire, ce dont il sera question ci-dessous. Il a ainsi été possible de réduire considérablement, par rapport à l'exercice précédent, les affaires à reporter sur la nouvelle année.

B. — Détails

1. Assurance-accidents. —

a. Litiges concernant les prestations de la caisse nationale: Aucune nouvelle question de principe ne s'est posée dans ce domaine. L'augmentation des affaires, qu'il convient de relever, reste dans les limites du nombre habituel des affaires, nombre qui, depuis plus de 12 ans, ne s'est guère modifié et qui a peu été influencé durant les années de guerre. Ce n'est qu'au cours des années de crise, de 1930 à 1936, qu'une augmentation sensible des affaires fut constatée. Même alors, et cela à la différence de ce qui fut le cas en matière d'assurance militaire durant les périodes de guerre et de crise, cette augmentation ne put être considérée comme inquiétante.

b. Déclaration de force exécutoire de primes (conformément à l'article 10 de la loi complémentaire à la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents): Toutes les demandes introduites ont été traitées.

2. Assurance militaire. —

L'ordonnance du 22 décembre 1949 concernant l'organisation et la procédure du Tribunal fédéral des assurances en matière d'assurance militaire, ordonnance qui fut édictée par le Conseil fédéral aussitôt après l'expiration du délai référendaire et peu de temps avant l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance militaire, règle provisoirement la procédure d'appel en l'assimilant pour l'essentiel — ce qui est également le cas dans les causes relatives à l'assurance-vieillesse et survivants — à celle qui est applicable en matière d'assurance-accidents. Les dispositions cantonales concernant l'organisation judiciaire et la procédure ont toutes, sauf dans un cas, été édictées au cours de la première moitié de l'année et approuvées par le Conseil fédéral. L'assurance militaire, qui devait être réorganisée, convoqua durant le premier semestre une série de conférences réunissant un grand nombre d'experts médicaux pour discuter, à la lumière du nouveau droit, la question du rapport de causalité entre le service militaire et certaines

maladies et certains groupes de maladie, ainsi que pour examiner les règles de conduite observées jusqu'à maintenant lors des expertises de patients atteints de tuberculose. Comme dans de nombreux cas, l'assurance militaire voulait attendre les résultats de ces conférences, elle ne rendit d'abord que relativement peu de décisions. Pour cette raison et étant donné ensuite le délai de recours de six mois et la durée de la procédure devant l'instance cantonale, les appels contre les jugements des tribunaux cantonaux des assurances ne furent introduits qu'à partir du second semestre, et encore n'arrivèrent-ils que d'une manière espacée.

Les 139 causes qui furent reportées sur l'année 1950 avaient été introduites sous l'empire de l'ancien droit; d'après une disposition transitoire, elles devaient être jugées selon le droit nouveau, alors même que ces cas litigieux avaient été tranchés par l'assurance militaire ou par la commission des pensions, suivant l'ancien droit, et alors même que le principe de la double instance judiciaire n'était pas encore en vigueur. Plus d'une fois, l'instruction qui avait été faite se révéla insuffisante eu égard au nouveau droit. C'est pourquoi le tribunal donna l'occasion à l'assurance militaire, au début de l'année, de se déterminer à nouveau, en tenant compte des modifications légales intervenues, sur toutes les affaires reportées. Dans de nombreux cas, elle se vit obligée d'annuler ses décisions ou de renoncer au maintien des décisions de la commission des pensions, qui avaient été attaquées; elle ouvrit alors une nouvelle procédure administrative ou attendit les résultats des conférences d'experts, dont il a été question ci-dessus, afin de rendre par la suite une nouvelle décision pouvant être attaquée et portée d'abord devant le tribunal cantonal des assurances compétent. D'autres procédures furent liquidées par transaction judiciaire; certaines le furent sur la base d'une nouvelle expertise ou d'un rapport d'expertise complémentaire établis selon le nouveau droit; quelques affaires enfin, principalement celles dont la nature juridique n'était aucunement modifiée quant au fond (par exemple lorsque seul le taux de l'invalidité était litigieux), furent immédiatement jugées par l'autorité de dernière instance.

Le nouveau droit rompt avec l'organisation à double voie ayant existé jusqu'à présent en matière d'assurance militaire; c'est-à-dire qu'il supprime le système consistant en ce qu'il y ait deux organes — l'assurance militaire et la commission des pensions — ayant chacun la faculté de rendre des décisions et chacun des attributions différentes. Par là-même, il a supprimé une source de difficultés de toute nature. La période transitoire actuelle ne présente pas une base suffisante pour évaluer le volume des affaires dont le tribunal aura à connaître à l'avenir dans cette branche des assurances sociales. Si l'on compare la situation actuelle à celle qui existait précédemment, il convient de relever deux faits qui auront vraisemblablement pour conséquence de réduire sensiblement la charge des affaires et notamment de faire obstacle à une affluence massive des affaires, en temps

de crise et de guerre particulièrement, affluence qui pourrait provoquer un dangereux encombrement. Ces deux faits sont, d'une part, l'esprit progressiste du nouveau droit et, d'autre part, la disposition légale qui prévoit que les décisions de l'assurance militaire sont soumises à une procédure contradictoire devant le juge cantonal avant de parvenir au Tribunal fédéral des assurances. Cette réduction probable du nombre des litiges en cette matière apparaît d'autant plus désirable que le tribunal s'est vu confier des nouvelles tâches.

3. Assurance-vieillesse et survivants. —

L'augmentation considérable des affaires présentant des questions de principe doit être attribuée au fait que l'administration a liquidé en premier lieu la grande masse des cas simples — ce que relevait le rapport du Conseil fédéral du 3 février 1950 — et qu'il reste maintenant à résoudre, en règle générale par jugement de l'autorité judiciaire suprême, les questions importantes et complexes dont la solution a été différée par suite du nombre élevé des autres affaires. Cet accroissement n'a pas encore, semble-t-il, atteint son point culminant, car cette œuvre sociale qu'est l'assurance-vieillesse et survivants n'est pas maintenant déjà entièrement réalisée — vu son ampleur et son rôle, elle ne pourrait d'ailleurs pas l'être. La situation particulière existant dans le domaine de l'assurance militaire a permis au tribunal de consacrer le temps et l'attention nécessaires aux problèmes juridiques importants de l'assurance-vieillesse et survivants et de rendre sans tarder ses jugements. La plus grande partie des affaires, indépendamment de la valeur litigieuse en cause, furent tranchées par la cour plénière. Afin de décharger un peu cette dernière, le président fut autorisé, sur la base de l'article 3 de l'ordonnance concernant l'organisation et la procédure du Tribunal fédéral des assurances dans les causes relatives à l'assurance-vieillesse et survivants, à faire juger par une section de trois membres les causes qui ne présentaient aucune nouvelle question de droit, étant bien entendu que chaque membre du tribunal avait la faculté de demander après coup l'attribution à la cour plénière. Cette réglementation fut également provoquée par des appels qui apparaissaient d'emblée, au vu de la loi ou de la jurisprudence établie et généralement reconnue, mal fondés. Il s'est révélé qu'on a accordé, en général, une grande attention aux versements des rentes, mais non pas au fait que l'assurance-vieillesse et survivants se caractérise matériellement comme une assurance et que toutes ses prestations doivent d'abord être couvertes par les primes qui sont payées, par les cotisations — appelées cotisations de solidarité — des assurés mieux situés et par les importantes contributions des pouvoirs publics.

Au début de notre activité en tant que juridiction d'appel dans les causes d'assurance-vieillesse et survivants, les contestations concernant les rentes transitoires furent les plus nombreuses. Au cours de l'année écoulée,

ces contestations, notamment celles qui ont trait au revenu et à la fortune à prendre en considération ont occupé le second rang.

Comme durant l'année précédente, ce sont les litiges relatifs à l'obligation de payer des cotisations qui ont été de beaucoup les plus nombreux. Ces litiges concernaient en premier lieu la fixation des cotisations à payer sur le revenu provenant d'une activité lucrative indépendante. Dès le début, en revanche, la perception à la source du revenu des salariés s'est effectuée presque sans difficultés, sans heurts et sans frais, et il n'y eut que quelques différends qui furent portés devant la juridiction d'appel — ainsi lorsqu'il s'est agi de déterminer quel était l'employeur devant verser les cotisations et fournir les décomptes. Cette situation provient du fait que, pour les personnes exerçant une activité lucrative dépendante, il a été possible d'appliquer un système qui avait déjà fait ses preuves sous le régime des allocations pour perte de salaire et de gain, tandis que pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante, on s'est trouvé en présence d'un nouveau système de taxation qui, cela va de soi, ne pouvait pas écarter toutes les difficultés. Si des questions relativement simples se présentèrent au début — détermination et calcul du revenu déterminant sur la base de la taxation définitive la plus récente de l'impôt pour la défense nationale, conversion et estimation du revenu — des problèmes juridiques d'une grande importance se sont posés dans ce domaine. Ces problèmes concernaient notamment le régime des cotisations applicables aux titulaires d'une entreprise individuelle, aux membres d'une société en nom collectif ou en commandite, aux membres d'une communauté héréditaire continuant à exploiter un commerce ou une entreprise agricole faisant partie de la succession, aux étudiants exerçant une activité lucrative, aux membres d'une congrégation religieuse au service d'une fondation de droit public, aux personnes recevant une solde en plus de leur salaire, aux employés d'un débiteur en faillite, etc.

Le tribunal eut également à examiner la question — qui n'est pas traitée dans la loi — de savoir si les assurés (ainsi par exemple les retraités) qui, d'une part, exercent une certaine activité lucrative et qui, d'autre part, disposent d'une fortune ou d'une rente, doivent être considérés, quant à leur obligation de verser des cotisations, comme des personnes avec ou sans activité lucrative.

Par suite de la diversité des conditions de travail, le tribunal fut appelé à trancher différentes contestations où la délimitation entre activité lucrative dépendante ou indépendante était litigieuse, ainsi, par exemple, à propos de voyageurs de commerce, d'ouvriers à la tâche, d'artisans travaillant à domicile, d'agents, etc.

Relativement nombreuses furent les personnes exerçant une activité lucrative indépendante qui demandèrent une réduction de leurs cotisations. Le tribunal avait, en décembre 1948 déjà, énoncé les critères propres

à déterminer quand le paiement des cotisations constituait une charge trop lourde, et il avait par là indiqué d'une manière décisive la voie à suivre pour aider aux assurés se trouvant dans une situation difficile. Il a été nécessaire avant de se prononcer sur les demandes de réduction et de remise, qui furent introduites dans une proportion toujours plus grande, de procéder à un examen approfondi de la situation économique d'ensemble de chaque assuré. A fait de même l'objet d'un examen approfondi la question de savoir si les cotisations de 4 pour cent des assurés dont l'employeur n'était pas soumis à l'assurance pouvaient également être réduites lorsque leur paiement constituait une charge trop lourde. Dans ce même ordre d'idées, la question s'est posée de savoir si les cotisations qui ont été réduites doivent être elles aussi revalorisées sur la base des taux applicables aux cotisations fixées d'après l'échelle dégressive.

D'autres causes concernèrent l'exemption de l'assurance obligatoire, la notion du revenu à prendre en considération et la délimitation — qui a son importance quant à la déduction de l'intérêt — entre capital propre investi dans l'entreprise et fortune privée. Le tribunal eut enfin à dire s'il était admissible, au vu de la loi, de ne procéder qu'à une inscription limitée des cotisations sur les comptes individuels.

Dans le domaine des rentes ordinaires, le juge d'appel eut à se prononcer, notamment, sur le droit de la femme divorcée à une rente de veuve, sur le droit de l'épouse à la demi-rente de vieillesse pour couple et sur la demande d'allocation d'une rente d'orphelin à un apprenti n'ayant pas encore vingt ans.

D'autres litiges, qui forment une catégorie particulière, eurent pour objet l'exemption de l'assurance obligatoire de personnes, affiliées déjà à des institutions officielles étrangères d'assurance-vieillesse et survivants, qui invoquaient le cumul de charges trop lourdes; fut aussi litigieuse la question de savoir si l'assurance de groupe du personnel d'une organisation internationale pouvait être assimilée à une institution officielle étrangère d'assurance-vieillesse et survivants.

Certains différends eurent trait aux prescriptions destinées à garantir un emploi des rentes conformes à leur but et à celles qui prévoient la restitution des rentes indûment touchées et la compensation de ces montants avec les rentes échues. Le tribunal eut en outre à se prononcer sur des questions de compétence et de procédure. Il a été constaté à diverses reprises qu'il existait un défaut de concordance entre le règlement d'exécution et la loi; il s'ensuit qu'une révision de certaines dispositions du règlement devra être effectuée.

4. Allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne. —

L'arrêté fédéral du 22 juin 1949, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1950, s'appuie en grande partie, en ce qui concerne l'organisation

et la procédure, sur le régime de l'assurance-vieillesse et survivants. Cela étant, le tribunal s'est vu confier comme nouvelle tâche de trancher en dernière instance les contestations qui surviendraient lors de l'application de cet arrêté. Les dispositions sur le contentieux dans l'assurance-vieillesse et survivants sont applicables par analogie en matière de procédure. Les premiers appels qui furent interjetés auprès de notre tribunal ont été enregistrés au mois de mai.

Il fallut d'abord examiner si l'arrêté fédéral était applicable aux exploitations mixtes, ainsi, par exemple, dans le cas d'une porcherie qui se trouvait en rapport étroit avec une fromagerie, ou dans le cas d'une exploitation arboricole qui ne représentait, pour une maison faisant le commerce des fruits, qu'une exploitation accessoire. La réglementation particulière instituée pour les membres de la famille travaillant avec l'exploitant provoqua également des contestations. En ce qui concerne les conditions du droit des paysans de la montagne aux allocations pour enfants, la question se posa de savoir de quelle manière il fallait tenir compte de l'effectif du gros bétail lorsqu'un domaine est exploité par des copropriétaires. Le tribunal examina enfin si le droit de recours de l'employeur, prévu par le règlement d'exécution du 29 novembre 1949 lorsque le salaire versé est trop faible par rapport au taux en usage, est conciliable avec l'arrêté fédéral.

5. *Plainte.* —

Durant l'année écoulée, une seule plainte fut introduite en vue d'obtenir la fixation des honoraires d'un avocat. Elle a été reportée sur 1951.

III. — ADMINISTRATION DU TRIBUNAL

Les frais d'administration ont été constamment, comme par le passé, réduits au strict minimum.

Etant donné le rôle important que joue la jurisprudence de l'autorité judiciaire suprême dans le domaine des grandes réalisations sociales de la Confédération, et particulièrement en matière d'assurance-vieillesse et survivants, le tribunal a décidé de donner une plus grande ampleur au *Recueil officiel* de ses arrêts; partant, il a décidé que celui-ci se composerait en 1950 de trois fascicules au lieu de deux, et de quatre fascicules à partir de 1951. Il est ainsi possible, ce qui a maintes fois été demandé au tribunal, de publier plus rapidement et d'une manière plus complète les arrêts importants qui souvent sont déterminants pour la solution à donner à un grand nombre de cas analogues ou pareils.

IV. — STATISTIQUE

Afin de donner un meilleur aperçu de la situation, nous avons pour la première fois dressé les deux tableaux suivants; ceux-ci renseignent sur les litiges qui ont été pendants devant le tribunal durant l'année 1950, sur leur mode de liquidation; ils indiquent également la proportion linguistique et la durée moyenne de litispendance.

Statistique concernant le nombre des affaires liquidées

Nature des affaires	Reportées de 1949	Introduites en 1950	Total des affaires pendantes	Liquidées par				Total des affaires liquidées	Reportées à 1951	Langues			Durée moyenne	
				Cour plénière	Ire section	Ile section	Président ou juge unique			allemande	française	italienne		
1. Assurance-accidents													mois	jours
a. Prestations de la Caisse nationale . . .	35	93	128	40	20	17	17	94	34	63	31	—	4	27
b. Déclarations de force exécutoire de primes . . .	—	83	83	—	—	—	83	83	—	49	22	12	—	21
2. Assurance militaire	139	16	155	35	27	31	42	135	20	69	53	13	6	17
3. Assurance-vieillesse et survivants	149	578	727	350	70	29	132	581	146	388	153	40	3	27
4. Allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne	—	20	20	5	3	4	1	13	7	11	2	—	3	18
5. Plaintes	—	1	1	—	—	—	—	—	1	—	—	—	—	—
	323	791	1114	430	120	81	275	906	208	580	261	65	—	—

Statistique concernant le mode de liquidation

Nature des affaires :	Assurance militaire		Assurance-accidents		Assurance- vieillesse et survivants			Allocations familiales aux tra- vailleurs agricoles et aux paysans de la montagne			Déclarations de force exé- cutoire de primes	Total
	Assuré	Assurance militaire	Assuré	Caisse nationale	Assuré	Office fédéral des assurances sociales	Caisse de compensation	Travailleur agr. ou paysan d. l. mont.	Office fédéral des assurances sociales	Caisse de compensation		
<i>Répartition des affaires liquidées :</i>												
Non-entrée en ma- tière	2	—	2	—	15	—	1	—	—	—	—	20
Affaires retirées ou devenues sans objet	63	—	12	2	127	53	9	3	—	—	1	270
Admissions totales ou partielles . . .	21	—	8	17	39	104	21	1	1	1	82	295
Rejets	48	1	45	8	177	29	6	4	2	1	—	321
	134	1	67	27	358	186	37	8	3	2	83	906
	135		94			581			13		83	

Veillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Lucerne, le 29 janvier 1951.

Au nom du Tribunal fédéral des assurances :

Le président,
NIETLISPACH

Le greffier,
OSWALD