

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 38 (1946)
Heft: 7-8

Artikel: Le projet de loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants et les conventions internationales
Autor: Berenstein, Alexandre
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-384473>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.02.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

monde soit sur le pont si l'on veut combattre efficacement cette pénurie. En outre, ce résultat sera obtenu non point au moyen d'offices du logement, incapables par définition d'avoir une vue d'ensemble de l'activité dans le bâtiment, mais uniquement si le *problème est résolu dans son ensemble*. Pour cela, nous avons besoin, puisqu'il faut renoncer pour l'instant à une intervention radicale de l'État, du concours des grandes associations économiques, en particulier des syndicats, et surtout de celui d'hommes possédant votre personnalité et votre autorité.

Veillez croire, Monsieur le Conseiller aux Etats, aux assurances de ma parfaite considération.

Le délégué aux possibilités de travail.

Le projet de loi fédérale sur l'assurance- vieillesse et survivants et les conventions internationales

Par *Alexandre Berenstein*,

docteur en droit, avocat au barreau de Genève

Dans le message qu'il a présenté aux Chambres fédérales au sujet de l'assurance-vieillesse et survivants, le Conseil fédéral a, à la suite des experts désignés par le Département fédéral de l'économie publique, passé en revue minutieusement et sous presque tous leurs aspects les différents problèmes qu'entraîne la mise sous toit du régime d'assurance. Toutefois, l'on peut constater que l'un des problèmes que pose l'introduction de la loi n'a été abordé ni dans le rapport des experts ni dans le message du Conseil fédéral; ce problème, c'est l'intégration du système dont l'adoption est proposée au système international de sécurité sociale.

On sait que la Conférence internationale du Travail a adopté plusieurs conventions relatives à l'assurance sociale et que la Suisse n'a ratifié jusqu'ici que trois de ces conventions: maladies professionnelles (1925), égalité de traitement en matière de réparation des accidents du travail (1925), et chômage (1934). Or, quatre conventions adoptées à Genève en 1933 concernent l'assurance-vieillesse ou survivants; il s'agit des conventions suivantes:

- 1° La convention concernant l'assurance-vieillesse obligatoire des salariés des entreprises industrielles et commerciales, des professions libérales, ainsi que des travailleurs à domicile et des gens de maison (N° 35).

- 2° La convention concernant l'assurance-vieillesse obligatoire des salariés des entreprises agricoles (N° 36).
- 3° La convention concernant l'assurance-décès obligatoire des salariés des entreprises industrielles et commerciales, des professions libérales, ainsi que des travailleurs à domicile et des gens de maison (N° 39).
- 4° La convention concernant l'assurance-décès obligatoire des salariés des entreprises agricoles (N° 40).

En adoptant ces conventions, la Conférence internationale du Travail a limité à un certain nombre de principes, pour la plupart d'ordre général, les exigences qu'elles comportent, afin que le plus grand nombre possible d'Etats pussent y donner leur adhésion. C'est ce que soulignait, par exemple, le rapporteur des conventions sur l'assurance-décès, M. Giorgio, délégué gouvernemental suisse, lorsqu'il disait à la conférence: « On est resté raisonnablement dans des limites modestes, sans perdre de vue qu'il pouvait s'agir uniquement de dégager des principes et de leur donner une base internationale. »

Les textes que nous venons d'énumérer sont relatifs à l'assurance des salariés, mais ils n'imposent évidemment pas aux Etats adhérents l'obligation de limiter aux salariés leur système d'assurance sociale, ou encore d'établir des systèmes spéciaux pour l'assurance des salariés des entreprises agricoles, d'une part, et des autres salariés, d'autre part. Si ces conventions ont subdivisé les salariés visés par l'assurance sociale en deux catégories, c'est que divers systèmes nationaux d'assurance ne couvrent pas les travailleurs agricoles et que l'inclusion obligatoire de ces derniers dans le champ d'application de l'assurance eût été de nature à empêcher l'adhésion d'un certain nombre d'Etats. On a d'ailleurs pris soin de ne pas placer les travailleurs agricoles dans une position inférieure à celle des autres travailleurs, puisque les conventions relatives à l'un et à l'autre groupe de salariés ont, quant au fond, exactement le même libellé. Il ne s'agit ainsi pas, pour les Etats adhérents, de créer plusieurs systèmes d'assurance répondant chacun aux desiderata de l'une des conventions, mais d'instituer ou de maintenir une assurance-vieillesse ou de décès obligatoire « dans des conditions au moins équivalentes » à celles prévues dans les différentes conventions, comme le dit l'article premier de chacune d'elles.

Il importe donc d'examiner si le projet du Conseil fédéral répond aux normes exigées par les quatre conventions mentionnées ci-dessus, soit celles relatives à l'assurance-vieillesse d'abord, puis celles qui concernent l'assurance-décès. Nous le ferons ci-après d'une façon sommaire, sans prétendre analyser en détail tous les problèmes soulevés à cet égard par le projet du Conseil fédéral.

Assurance-vieillesse

Champ d'application

L'assurance prévue par le projet de loi étant obligatoire et générale, il n'est pas besoin d'examiner les exceptions autorisées par les conventions ni les prescriptions applicables en cas d'interruption dans l'assujettissement à l'assurance (art. 2 et 3 des conventions).

Conditions d'ouverture du droit à la rente

L'âge auquel le droit à la rente prend naissance est fixé dans le projet de loi à 65 ans (et 60 ans pour la femme dans le cas des rentes de couples), conformément à l'article 4 des conventions (cet article 4 n'impose d'ailleurs la fixation du droit à la pension à 65 ans au plus tard que dans les régimes d'assurance des salariés). Le projet prévoit d'autre part, ainsi que l'autorise l'article 5 des conventions, l'accomplissement d'un stage d'une année entière de cotisations comme condition nécessaire de l'ouverture du droit à la rente.

Montant de la rente

Conformément aux exigences de l'article 7 des conventions, la rente, dont le montant est déterminé en fonction du temps passé en assurance, comporte un minimum garanti, qui est de 450 fr. par an pour la rente de vieillesse simple et de 720 fr. par an pour la rente de vieillesse pour couple. Elle comprend une somme fixe, à laquelle s'ajoute une somme variable, pour la fixation de laquelle, comme le prescrit l'alinéa 3 de l'article 7 des conventions, il est tenu compte du salaire ayant donné lieu à cotisation.

Ressources et organisation de l'assurance

En ce qui concerne la formation des ressources de l'assurance, il est prévu dans le projet de loi, conformément à l'article 9 des conventions, que les assurés et leurs employeurs doivent y contribuer, de même d'ailleurs que les pouvoirs publics (auxquels les conventions font obligation de contribuer dans les systèmes institués au bénéfice des salariés en général ou des ouvriers).

L'assurance, d'après les conventions (art. 10), doit être gérée soit par des institutions créées par les pouvoirs publics, soit par des fonds publics d'assurance, soit par des institutions créées par l'initiative des intéressés ou de leurs groupements. Les représentants des assurés doivent participer à la gestion des institutions d'assurance dans les conditions déterminées par la législation nationale, qui peut également statuer sur la participation des employeurs et des pouvoirs publics.

Sur ce point, il faut reconnaître que le projet de loi s'écarte des règles instituées par les conventions internationales, en vertu

desquelles « *la participation des représentants des assurés à la gestion est une des caractéristiques essentielles de l'assurance obligatoire* »¹.

Le projet du Conseil fédéral prévoit comme organes de l'assurance, en dehors des caisses cantonales de compensation, les caisses de compensation professionnelles, qui ne peuvent être créées en fait que par l'initiative d'une catégorie seulement d'intéressés, les employeurs, mais non pas par la seule initiative des principaux intéressés, les salariés assurés. S'il est vrai que les fonds d'assurance ne doivent pas être gérés par les caisses de compensation, mais par un organisme public, il n'en est pas moins regrettable que le régime suisse d'assurance sociale donne une place définitive à un système qui avait été créé provisoirement pendant la guerre pour un but différent — les allocations pour perte de salaire — mais qui, à notre avis, n'aurait pas dû être étendu à l'assurance sociale générale. Les caisses professionnelles patronales ne présentent guère d'avantages sur les caisses publiques et ces dernières assureraient d'une façon plus simple et plus économique la gestion du système, notamment en ce qui concerne le règlement des rentes dues aux personnes dont les cotisations ont été versées par divers employeurs. En préconisant le maintien des caisses patronales, les experts ont été guidés surtout (voir p. 152 de leur rapport) par des mobiles d'ordre « psychologique », et ils se sont basés sur le fait qu'il ne fallait pas supprimer une institution déjà existante et modifier les habitudes des employeurs décomptant actuellement avec les caisses professionnelles. Comme quoi l'on a bien raison de dire qu'il n'y a que le provisoire qui dure... On ne voit pas, en réalité, quelle serait la difficulté pour les employeurs de décompter avec les caisses cantonales.

D'autre part, le projet n'assure pas dans tous les cas la participation des salariés assurés à la gestion; cette participation n'est assurée que dans une mesure limitée et seulement lorsque le 10 % au moins des employés ou ouvriers rattachés à une caisse de compensation professionnelle sont syndiqués dans une organisation, l'ensemble des organisations remplissant cette condition ayant droit au tiers des sièges du conseil de direction; les caisses paritaires ne sont autorisées que dans certaines conditions et seulement avec l'accord des organisations patronales. Enfin, il n'est prévu en faveur des assurés aucun droit de participer à la gestion des caisses cantonales².

¹ L'assurance-invalidité-vieillesse-décès devant la XVII^e session de la Conférence internationale du Travail (*Revue internationale du Travail*, vol. XXIX, mars 1934, p. 402).

² Si les caisses cantonales étaient seules autorisées, le cercle de leurs assurés se confondrait pratiquement avec toute la population du canton, et la représentation de la population au sein des organes politiques du canton pourrait constituer en même temps celle des assurés — sous réserve de la représentation des femmes, qui n'exercent pas de droits politiques.

Recours

Le projet de loi satisfait aux dispositions des conventions (art. 11) au sujet du droit de recours, qui doit être reconnu aux intéressés et qui doit s'exercer devant des juridictions spécialisées en ce qui concerne les litiges relatifs aux prestations; le projet institue en effet un droit de recours s'exerçant en dernier ressort devant le Tribunal fédéral des assurances pour tous les litiges relatifs à l'assurance-vieillesse et survivants.

Assurance des étrangers

Comme le prévoient les conventions (art. 12 et 13), les salariés étrangers travaillant en Suisse sont, d'après le projet de loi, assujettis à l'obligation d'assurance et au paiement des cotisations dans les mêmes conditions que les nationaux.

Par contre, le projet n'accorde pas aux étrangers dans les mêmes conditions qu'aux nationaux le bénéfice des prestations résultant des cotisations portées à leur compte, ainsi que le prescrit l'article 12, alinéa 2, des conventions. Le droit aux prestations n'est prévu pour les étrangers qu'après l'accomplissement d'un stage de dix années, au lieu du stage d'une année prévu pour les citoyens suisses. Si l'on entend appliquer les principes posés par les conventions, il y aura donc lieu de supprimer cette restriction. Afin d'empêcher que des étrangers ne viennent s'établir en Suisse à l'âge de 63 ou 64 ans pour pouvoir bénéficier de la rente dès l'âge de 65 ans, il faudra prévoir en contre-partie — tant pour les Suisses que pour les étrangers — un stage spécial pour les assurés se trouvant dans cette situation, semblable au stage déjà prévu pour les assurés facultatifs qui se sont affiliés tardivement (art. 19, al. 1, du projet).

Il importe de préciser encore, à cet égard, que les conventions distinguent entre les prestations résultant des cotisations portées au compte des assurés et les « subsides, majorations ou fractions de pensions payables sur les fonds publics ». Tous les étrangers doivent être mis dans les mêmes conditions que les nationaux au bénéfice des prestations résultant des cotisations, mais seuls les ressortissants des Etats ayant adhéré aux conventions doivent obligatoirement bénéficier des prestations payables sur les fonds publics (art. 12, al. 3).

Or, si les pouvoirs publics doivent participer à la formation des ressources de l'assurance, ils doivent, d'après le projet de loi, le faire au moyen d'une subvention globale forfaitaire (art. 84 du projet), et, ainsi que l'a relevé la commission fédérale d'experts (p. 89-96 de son rapport), les rentes ne peuvent, d'après le système proposé, être objectivement décomposées en une part financée par les cotisations individuelles et en une part financée par les pouvoirs publics. Comme le projet réduit d'un tiers les rentes des

ayants droit ressortissant d'Etats dont la législation ne garantit pas aux citoyens suisses des avantages équivalents (art. 40), il y aura lieu, si l'on entend maintenir cette disposition et satisfaire néanmoins aux dispositions des conventions, de modifier dans une certaine mesure le libellé de la loi, afin de permettre la distinction entre la part des cotisations et celle des subsides des pouvoirs publics.

Assurance-décès

Les dispositions des deux conventions sur l'assurance-décès étant, en dehors des différences rendues nécessaires par la matière, analogues à celles prévues pour l'assurance-vieillesse, il ne sera besoin d'examiner ci-après que les points spéciaux à cette branche de l'assurance.

Conditions d'ouverture du droit à la rente

Les conventions prévoient que le droit à la pension pourra être subordonné à l'accomplissement d'un stage maximum de soixante mois (art. 4); le stage d'une année prévu par le projet de loi est donc compatible avec cette disposition.

Le droit à la rente de veuve est refusé par le projet de loi à la veuve sans enfant qui a moins de 30 ans et à celle dont le mariage a duré moins de cinq années; l'article 7 des conventions permet expressément aux législations nationales d'introduire des restrictions de ce genre.

En ce qui concerne les orphelins, pour lesquels la pension doit, d'après les conventions (art. 8), être accordée jusqu'à l'âge de 14 ans en tout cas, le projet de loi satisfait indiscutablement à cette exigence en fixant l'âge limite à 18 ou 20 ans. La disposition du projet selon laquelle l'orphelin dont la mère seule est décédée n'a en principe pas droit à la rente est également compatible avec l'article 8, alinéa 2, des conventions, qui permet de subordonner le droit à la pension, en cas de décès de la mère, à la condition que cette dernière soit décédée étant veuve.

Montant de la rente

La rente de survivants comporte selon le projet, comme en matière d'assurance-vieillesse, un minimum garanti (360 fr. par an pour la rente de veuve, 135 fr. et 202 fr. respectivement pour la rente d'orphelin simple et celle d'orphelin double). Elle comprend une somme fixe, à laquelle s'ajoute un montant variable, pour la fixation duquel il est tenu compte du salaire ayant donné lieu à cotisation. Pour les orphelins, le montant de la rente est indépendant du temps passé en assurance. Ces différentes dispositions sont conformes à l'article 9 des conventions.

Il nous paraît ressortir de la brève analyse qui précède que le projet de loi du Conseil fédéral devrait être amendé essentiellement sur deux points afin de satisfaire aux dispositions des conventions internationales :

- 1° en ce qui concerne l'organisation du régime d'assurance;
- 2° en ce qui concerne les droits des travailleurs étrangers.

Nous pensons qu'il serait utile d'incorporer ces modifications au projet de loi actuellement en discussion et de ne pas attendre le moment où la Suisse sera amenée à ratifier les conventions internationales pour procéder alors à une révision de la loi. Il est d'autant plus indiqué d'appliquer dès maintenant les principes contenus dans les conventions que, comme nous l'avons déjà relevé, ces prescriptions ont été considérées comme des minima devant être appliqués dans tous les pays, sans préjudice des règles plus complètes contenues dans la recommandation sur les principes généraux de l'assurance-invalidité-vieillesse-décès, adoptée en 1933 par la Conférence internationale du Travail, ni, bien entendu, de celles fixées ultérieurement dans la recommandation concernant la garantie des moyens d'existence, adoptée en 1944 à Philadelphie.

Nous croyons devoir souligner à cet égard que la ratification par la Suisse des conventions sur l'assurance-vieillesse et décès présenterait un grand intérêt pratique pour notre pays: elle aurait pour effet d'assurer aux ressortissants suisses résidant dans des Etats qui ont ratifié les conventions, ou y ayant acquis droit à pension, les mêmes avantages qu'aux nationaux des dits Etats, cela par le jeu de l'article 12, alinéas 3 et 5, des conventions sur l'assurance-vieillesse³ (art. 15 des conventions sur l'assurance-décès). Or, l'on peut considérer comme probable que, si même actuellement ces textes conventionnels n'ont encore fait l'objet que de peu de ratifications, le nombre des Etats adhérents se multipliera dans un proche avenir, et il y aura donc tout intérêt pour la Suisse à posséder une législation lui permettant d'adhérer elle aussi aux conventions.

³ Nous reproduisons ci-après la teneur de ces deux alinéas: *Al. 3*: Les assurés étrangers et leurs ayants droit ressortissants de tout membre lié par la présente convention et dont la législation comporte, en conséquence, une participation financière de l'Etat à la formation des ressources ou des prestations de l'assurance, conformément à l'article 9, bénéficieront, en outre, des subsides, majorations ou fractions de pensions payables sur les fonds publics. — *Al. 5*: Les restrictions éventuellement prévues en cas de résidence à l'étranger ne s'appliqueront aux pensionnés et à leurs ayants droit ressortissants de tout membre lié par la présente convention et résidant sur le territoire de l'un quelconque des membres liés par la dite convention, que dans la mesure applicable aux nationaux de l'Etat dans lequel la pension a été acquise. Toutefois, les subsides, majorations ou fractions de pensions payables sur les fonds publics pourront ne pas être versés.