

Zeitschrift: Revue syndicale suisse : organe de l'Union syndicale suisse
Herausgeber: Union syndicale suisse
Band: 48 (1956)
Heft: 12

Artikel: La loi bâloise sur les allocations pour enfants
Autor: Tschudi, H.-P.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-384986>

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: 29.11.2024

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

La loi bâloise sur les allocations pour enfants

Par H.-P. Tschudi, Bâle

I. Introduction

L'aide à la famille est considérée comme une tâche sociale importante. L'ouvrier ou l'employé dont le revenu est suffisant pour entretenir une petite famille est acculé à une situation précaire dès que le ménage compte plus de deux ou trois enfants. En acceptant d'inscrire dans la Constitution un article relatif à la protection de la famille, le peuple suisse s'est engagé à mener à chef cette tâche sociale. La convention internationale du travail relative aux normes minimums de la sécurité sociale prévoit que les assurances-accidents, invalidité, maladie, vieillesse, survivants et chômage doivent être complétées par le versement d'allocations pour enfants.

En Suisse, la majorité des salariés ont d'ores et déjà droit à des allocations pour enfants, en vertu avant tout des *conventions collectives*. Dans les cantons de Vaud, de Genève, de Fribourg, du Valais, de Neuchâtel, du Tessin, de Saint-Gall, de Nidwald, d'Obwald, de Lucerne et d'Appenzell Rhodes-Intérieures, la *loi* prescrit le versement d'allocations pour enfants, mais à partir du troisième seulement dans les cantons de Saint-Gall, de Lucerne, d'Obwald, de Nidwald et d'Appenzell Rhodes-Intérieures. Une loi fédérale du 9 juin 1952 met les ouvriers agricoles et les paysans de la montagne au bénéfice d'allocations pour enfants.

En bref, le principe même des allocations n'est plus guère contesté. Les avis divergent cependant sur les modalités de son application; tandis que les uns veulent qu'elles soient réglées par la loi, les autres estiment que c'est l'affaire des conventions collectives. On relève, en particulier, que les lois cantonales empêchent les réglementations applicables à l'ensemble du pays. Ces lois ont notamment contraint les industries des machines et de la bière à renoncer au régime national des allocations pour enfants qu'elles avaient institué.

Le 14 juin 1956, le canton de Bâle-Ville a promulgué une loi sur le versement d'allocations pour enfants; si elle s'inspire à maints égards des autres législations cantonales, elle innove cependant sur un point: elle est *conçue de manière à entraver le moins possible le développement des conventions collectives*. La législation tessinoise en tient également compte, mais la loi bâloise règle ce problème de manière plus claire et plus détaillée.

II. Les allocations pour enfants

L'allocation est de 15 fr. au minimum par mois et par enfant. Le droit à l'allocation commence et s'éteint avec le droit au salaire.

Seuls les salariés peuvent prétendre à ces allocations. Une extension de cette réglementation aux *personnes de condition indépendante* s'est heurtée à la résistance des intéressés eux-mêmes. L'Union bâloise des arts et métiers a procédé à une enquête auprès de ses membres. 1354 ont repoussé cette innovation et 53 seulement se sont prononcés positivement. Ce comportement est compréhensible. Les allocations pour enfants ne sauraient compenser, de loin, les risques qu'implique l'exercice d'une activité indépendante. Il va néanmoins sans dire que les caisses de compensation familiales demeurent libres d'étendre *de plein gré* le versement des allocations pour enfants aux personnes de condition indépendante.

En vertu du principe que le droit à l'allocation est lié au droit au salaire, le père et la mère, si tous deux sont salariés, pourraient prétendre à ces versements. La loi bâloise limite ce droit au père, à la condition qu'il vive avec la mère. Lorsque ce n'est pas le cas, le droit à l'allocation est reconnu à celui des parents qui exerce la puissance paternelle ou qui prend effectivement soin de l'enfant.

Ont droit à l'allocation les enfants légitimes, naturels et adoptifs, les enfants nés d'un autre lit qui vivent dans le ménage et ceux qui, sans être adoptifs, ont été recueillis par le ménage et sont entièrement ou essentiellement à sa charge. Le père d'un enfant illégitime touche l'allocation même si les aliments qu'il verse n'assurent que partiellement l'entretien de l'enfant. Les salariés qui ont droit à l'allocation pour enfants et qui sont tenus de verser des aliments doivent, à moins que le juge n'en décide autrement, compléter ces derniers jusqu'à concurrence du montant de l'allocation légale.

Les *dépenses* exigées par le versement d'allocations pour enfants sont couvertes entièrement *par les employeurs*. Les frais d'administration sont également à leur charge. Il est interdit de percevoir des primes des salariés. Ces charges s'établissent approximativement à 1,25% de la somme des salaires. Elles varient cependant selon les branches. Dans celles qui occupent une proportion relativement élevée de célibataires (dans le commerce de détail par exemple), ces charges ne dépasseront pas 0,5% de la somme des salaires; en revanche, elles pourront atteindre jusqu'à 2% dans les branches où les chefs de famille sont relativement nombreux (dans le bâtiment en particulier). La loi limite d'ailleurs les obligations des employeurs. Le Conseil d'Etat peut autoriser exceptionnellement le versement d'une allocation inférieure au taux légal minimum de 15 fr. dans la mesure où — et aussi longtemps que — les versements qui seraient requis des employeurs pour faire face à leurs obligations légales totalisent plus de 2% de la somme des salaires.

Seules quelques catégories d'entreprises et de personnes ne sont pas assujetties à la loi:

- 1° les administrations et entreprises d'Etats étrangers et d'organisations internationales;

- 2° les administrations et entreprises fédérales, cantonales et communales; elles versent d'ores et déjà des allocations pour enfants;
- 3° les exploitations agricoles dont le personnel bénéficie d'allocations versées par la Confédération;
- 4° les ménages privés qui emploient du personnel féminin; cette disposition a pour but de prévenir de trop fortes complications administratives;
- 5° Le conjoint occupé contre rémunération dans l'entreprise de l'autre conjoint n'a pas droit aux allocations (aux fins de prévenir des abus).

III. Les caisses de compensation familiales

Les employeurs ne sont tenus que subsidiairement d'adhérer à une caisse familiale de compensation, et dans le cas seulement où ils ne sont pas assujettis à une convention collective qui prévoit le versement d'allocations pour enfants et qui a été homologuée par le Conseil d'Etat. Des caisses de compensation familiales peuvent être constituées soit par une ou plusieurs associations patronales, soit en vertu d'une convention collective. Dans ce cas, toute entreprise liée par un contrat collectif a le droit de créer une caisse. Cependant, la caisse de compensation constituée par une entreprise qui n'est pas partie à une convention collective n'est pas reconnue. Pour que les risques soient suffisamment étalés, une caisse doit comprendre cinq cents salariés au moins. La caisse doit verser elle-même les montants minimums prescrits par la loi ou en garantir le paiement par les employeurs affiliés. Lorsque ces conditions sont remplies, elle est reconnue par le Conseil d'Etat; elle cesse de l'être dès que ces conditions ne sont plus remplies. De même, seules les entreprises dont les allocations sont versées par l'intermédiaire ou sous le contrôle d'une caisse reconnue sont considérées comme remplissant les obligations légales. Dans l'ensemble, ce sont avant tout les caisses de compensation A.V.S. qui fonctionneront comme caisses de compensation familiales.

Les employeurs qui ne sont pas membres d'une caisse de compensation privée reconnue par l'Etat seront rattachés à la future caisse cantonale, dont la gestion sera confiée à la caisse de compensation cantonale d'A. V. S.

Les cotisations des employeurs sont fixées en pour-cent (2% au maximum) du salaire déterminant, conformément aux prescriptions de la loi fédérale d'A. V. S. En dérogation à cette dernière, la loi bâloise dispose cependant que les caisses de compensation familiales sont autorisées à réduire de manière appropriée la cotisation due par les employeurs dont le revenu est inférieur à un certain montant. On sait que la loi fédérale d'A. V. S. connaît une échelle

dégressive pour les cotisations dues par les employeurs en qualité de personnes indépendantes, mais que cette réglementation ne s'étend pas aux cotisations qu'ils doivent pour leurs employés.

Les dispositions de la loi bâloise sur les allocations pour enfants sont peu nombreuses parce que le législateur a pu se fonder sur les prescriptions qui ne figurent pas dans la loi fédérale d'A. V. S.

IV. Les conventions collectives

Une enquête faite en 1951 a révélé que 39 000 des 51 000 salariés assujettis à des conventions collectives étaient au bénéfice d'allocations pour enfants. Leur nombre s'est encore accru dans l'intervalle. C'est dire que le régime conventionnel a d'ores et déjà permis de résoudre dans une large mesure le problème du salaire familial. La loi bâloise tient compte de cette réalité. Le législateur a estimé que la loi doit entraver aussi peu que possible le développement des conventions collectives, qui remplissent des fonctions sociales d'une importance essentielle et contribuent notamment de manière déterminante au maintien de la paix du travail. L'Etat doit s'abstenir d'intervenir dans l'aménagement des conditions de travail dans tous les cas où elles sont déjà réglées rationnellement et de manière satisfaisante par des conventions collectives conclues librement entre les associations patronales et syndicales. En conséquence, le Conseil d'Etat homologue les clauses contractuelles relatives au versement d'allocations pour enfants. Cette reconnaissance peut être étendue aux accords analogues passés entre associations patronales et syndicales. Cette disposition a été insérée dans la loi en liaison avec la convention de l'industrie des machines et métaux, qui n'a pas le caractère d'une convention collective au sens du C. O. parce qu'elle ne contient pas de clauses normatives (touchant directement les contrats individuels de travail). Les dispositions relatives à l'homologation des clauses des conventions collectives ou accords analogues sont conçues de manière à ne pas entraver sensiblement le développement des relations contractuelles et à donner à tout ayant droit la garantie qu'il touchera effectivement les allocations pour enfants.

Les allocations pour enfants doivent être fixées à 15 fr. au moins par enfant et par mois, sous réserve des exceptions dont il a été question plus haut. Les parties à une convention collective doivent assumer la responsabilité de l'application des clauses contractuelles relatives au versement d'allocations pour enfants et exercer à cet effet un contrôle suffisant. Une convention collective qui n'est pas dotée d'un instrument efficace de contrôle ne répond plus à l'évolution des conceptions dans ce domaine. La convention collective assumant une tâche légale et se substituant à l'Etat, il importe que les associations signataires contrôlent effectivement l'exécution des

clauses relatives au paiement des allocations pour enfants. Les modalités de ce contrôle varient fortement d'une branche à l'autre.

Enfin, le versement d'allocations pour enfants ne doit en aucun cas entraîner des conséquences négatives pour les salariés qui sont pères de famille. On peut opposer à la préférence donnée aux conventions collectives qu'en liaison avec le versement d'allocations pour enfants les pères de famille risquent d'être désavantagés par rapport aux salariés qui n'ont pas d'enfants. Les caisses de compensation, en revanche, assurent une péréquation des charges des diverses entreprises affiliées, de sorte que l'état civil de leurs collaborateurs leur est indifférent. Mais sous le régime des conventions collectives qui n'instituent pas une caisse de compensation, chaque entreprise supporte elle-même, à titre de supplément de salaire, les charges afférentes au versement d'allocations pour enfants, de sorte qu'elle pourrait avoir intérêt à donner la préférence aux célibataires. C'est la raison pour laquelle la loi prescrit que l'octroi d'allocations pour enfants n'entraîne aucun préjudice pour les pères de famille. Si tel était néanmoins le cas, le Conseil d'Etat annulerait l'homologation et la branche serait contrainte d'adhérer à une caisse de compensation. Mais si l'Etat a accepté de reconnaître les réglementations conventionnelles, c'est parce qu'il estime que les associations contractantes sont en mesure d'exercer un contrôle suffisant sur les entreprises pour prévenir les abus. Si une branche donnée met sur pied, au moyen de la convention collective, une réglementation rationnelle des allocations pour enfants, il n'est pas nécessaire qu'elle s'affilie à une caisse de compensation, ce qui permet aussi de renoncer aux complications administratives et aux dépenses qu'implique cette institution.

Une autre difficulté subsiste en liaison avec la solution conventionnelle. Dans la plupart des entreprises, le personnel n'est pas assujéti entièrement à la convention collective; une partie des travailleurs ne sont pas organisés; c'est notamment le cas des employés. Il en résulte que l'entreprise devrait adhérer à une caisse de compensation pour cette partie de son personnel, de sorte que l'on enregistrerait deux réglementations parallèles. Un tel état de choses ne serait pas souhaitable parce qu'il contraindrait les entreprises à renoncer à la réglementation conventionnelle et à rattacher l'ensemble du personnel à une caisse de compensation. Le premier projet de loi bâloise voulait tourner cette difficulté en libérant l'entreprise dont la majorité du personnel est assujéti à une convention collective de l'obligation d'adhérer à une caisse de compensation, pour autant qu'elle prenne l'engagement d'étendre aux salariés non organisés la réglementation conventionnelle relative aux allocations pour enfants. Cette solution est cependant difficilement applicable dans les grandes entreprises dont le personnel est soumis à diverses conventions collectives. A laquelle de ces conventions

convient-il d'assujettir le personnel non organisé? La nouvelle loi libère l'entreprise de l'obligation d'adhérer à une caisse de compensation à la condition que les salariés non organisés touchent les allocations légales minimums.

Comme on le voit, la loi bâloise laisse donc un large champ de manœuvre aux conventions collectives. Elle vise à ce que tout ayant droit touche à tout le moins une allocation de 15 fr. par enfant et par mois, mais sans entraver plus qu'il n'est strictement nécessaire le développement des réglementations contractuelles convenues librement entre les associations d'employeurs et de salariés. Cette solution libérale, le canton de Bâle-Ville la paie au prix de complications administratives considérables. En effet, elle suppose, parallèlement à la constitution de plusieurs caisses de compensation publiques et privées, l'existence de nombreuses réglementations contractuelles portant sur le versement d'allocations pour enfants. Cette diversité rend plus difficile l'application de la loi. Mais il n'en reste pas moins que les organes de surveillance doivent veiller à ce que tous les ayants droit soient soumis sans exception à l'une ou l'autre des réglementations reconnues et bénéficient des prestations légales minimums.

Nous espérons que cette tentative, très sérieusement étudiée, de résoudre de manière rationnelle le problème des relations entre la loi et le contrat fera ses preuves. Si tel était le cas, la loi bâloise contribuerait de manière efficace à concilier l'opposition entre la loi et le contrat, une opposition qui, jusqu'à maintenant, entrave encore de manière regrettable le développement de notre politique sociale.

Retrait des initiatives Chevallier

Dans le numéro de septembre de la *Revue syndicale*, un débat contradictoire avait été instauré concernant les initiatives populaires pour la limitation des dépenses militaires et pour la solidarité sociale et internationale (dites initiatives Chevallier).

Ces deux initiatives ont été retirées par le Comité d'Olten, ensuite du revirement de M. Chevallier, qui fut à l'origine de ces initiatives.

Dans un communiqué, le Comité d'Olten constate notamment que les initiatives n'ont pas été lancées en raison de la politique de détente des soviets, mais bien par conviction que le potentiel militaire à lui seul n'est pas en mesure de garantir la paix et la liberté.

La première initiative ne recherchait pas à affaiblir la défense nationale. Elle tendait plutôt, dit le comité, à un contrôle démocratique des dépenses militaires dépassant le demi-milliard. Les