

RAPPORT

du

Tribunal fédéral des assurances à l'Assemblée fédérale sur sa gestion pendant l'année 1951

(Du 31 décembre 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 1951.

I. — PERSONNEL

A la fin de l'année, M. Hermann *Kistler* s'est démis, pour raison d'âge, de ses fonctions, après avoir appartenu depuis 1919 au tribunal — qu'il a présidé deux fois — d'abord comme juge extraordinaire et comme juge suppléant, puis comme juge ordinaire à partir de 1932. Dans sa séance du 13 décembre 1951, l'Assemblée fédérale a désigné son successeur en la personne de M. Arnold *Gysin*, docteur en droit, de Liestal et Bâle, avocat à Lucerne et juge suppléant du Tribunal fédéral des assurances dès 1943. Le même jour, elle a appelé à la présidence du tribunal pour les années 1952 et 1953 M. *Prod'hom* et à la vice-présidence M. *Lauber*, tous deux membres du tribunal.

II. — ACTIVITÉ DU TRIBUNAL

A. — Vue d'ensemble

La statistique indique 992 affaires pendantes (dont 208 affaires reportées et 784 nouvellement introduites) et 823 procédures liquidées. Le nombre des entrées ayant été à peu près le même qu'au cours de l'année précédente (791), il a été également possible d'atteindre un chiffre élevé de sorties, ce qui a eu pour résultat de réduire à nouveau les affaires à reporter sur l'année suivante.

Comme il fallait s'y attendre, les entrées en matière d'assurance militaire ont été plus élevées que durant l'année précédente où elles avaient

été très peu nombreuses car on se trouvait alors dans une période transitoire. Cette augmentation est pourtant restée dans le cadre prévu et confirme les prévisions qui avaient été faites, à savoir que la réforme apportée au droit et aux règles d'organisation de l'assurance militaire aurait pour conséquence une diminution importante et durable des affaires en cette matière. Ce fait mérite certes d'être signalé et ne peut être sous-estimé, étant donné surtout le surcroît de travail que les contestations en matière d'assurance-vieillesse et survivants ont apporté au tribunal.

Ayant été mis beaucoup moins à contribution dans l'un de ses champs d'activité, le tribunal a pu poursuivre sa mission sans devoir élargir sa composition, alors même que les tâches qui lui sont confiées ont augmenté. A partir du 1^{er} janvier 1952 déjà, c'est à lui qu'il appartient de juger en dernière instance les contestations en matière d'assurance-chômage. Cet élargissement des tâches du tribunal a marqué un nouveau pas en avant vers la réalisation de ce qui avait été prévu à l'origine, à savoir qu'il fallait peu à peu, dans l'intérêt même d'une application uniforme du droit, soumettre au Tribunal fédéral des assurances toutes les branches connexes du nouveau droit des assurances sociales. Le tribunal ne dispose pas encore à l'heure actuelle de bases sûres lui permettant d'estimer dans quelle mesure il sera à l'avenir mis à contribution en matière d'assurance-chômage; il serait dès lors prématuré de faire des pronostics. Le tribunal a accepté d'autre part que lui soient également soumis les litiges qui surviendront dans le domaine des allocations pour perte de salaire et de gain; les avantages qui résultent de l'attribution de ces contestations aux autorités juridictionnelles instituées en matière d'assurance-vieillesse et survivants — attribution qui est prévue dans le projet de loi — semblent être évidents en effet.

B. — Détails

1. Assurance-accidents

a. Litiges concernant les prestations de la caisse nationale: La charge des affaires peut être considérée comme normale et il n'y a pas d'observation spéciale à formuler. Il y a lieu pourtant, en ce qui concerne la jurisprudence, de signaler un cas dans lequel il s'agissait d'un assuré qui avait été exclu du travail dans la poussière de quartz — nuisible à sa santé — en application de l'ordonnance relative à la silicose et dans lequel était litigieuse pour la première fois la question du droit à une indemnité pour cause de changement d'occupation.

b. Déclarations de force exécutoire de primes (conformément à l'art. 10 de la loi complémentaire à la loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents): Cette année également, toutes les demandes introduites ont pu être réglées.

2. Assurance militaire

Dans cette matière, nous sommes maintenant encore en période de transition. Le tribunal a eu l'occasion plus d'une fois de préciser dans quelle mesure les anciens principes jurisprudentiels restaient valables sous l'empire du nouveau droit (par ex. dans les contestations ayant pour objet l'estimation du degré de l'incapacité de travail ou la réduction des prestations étant donnée la faute de l'assuré) et dans quelle mesure il fallait poser de nouveaux principes pour tenir compte de la modification des dispositions légales (par ex. en ce qui concerne la responsabilité de la Confédération). Les articles relatifs à la revision ayant été complétés par le nouveau droit, quelques demandes de revision ont soulevé des questions de principe; c'est ainsi qu'il a été nécessaire de préciser ce qui rentre dans la notion des faits nouveaux décisifs justifiant une demande en revision, problème qui avait déjà été abordé lors des délibérations parlementaires. Dans d'autres causes, il s'est agi d'examiner la portée des dispositions de procédure du droit fédéral qui empiètent sur la procédure cantonale, spécialement en ce qui concerne la répartition des frais de justice. Comme nous ne nous trouvons qu'au début de l'application de ce nouveau droit, nous devons nous attendre encore à ce que de nombreux problèmes présentant des questions de principe nous soient soumis.

3. Assurance-vieillesse et survivants

Ce qui frappe d'abord, c'est que le nombre des entrées est resté presque constant depuis septembre 1948, soit en moyenne 45 à 50 appels par mois, et c'est le fait aussi que la tendance à l'augmentation des affaires soulevant des questions de principe, qui s'était manifestée l'année dernière, s'est encore affirmée. L'année écoulée a été marquée par la première revision de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants et du règlement d'exécution du Conseil fédéral. L'extension du cercle des bénéficiaires de rentes transitoires et l'élargissement du cercle des personnes de condition indépendante dont le taux de cotisation est inférieur à 4 pour cent, qui ont sorti leurs effets immédiatement après l'expiration du délai référendaire, n'ont pas influencé d'une façon appréciable le nombre des affaires courantes, contrairement à ce que l'on pensait. Nombreuses en revanche furent les questions de principe dont le tribunal eut à connaître par suite de la revision de certaines dispositions du règlement d'exécution, revision rendue nécessaire par les modifications apportées à l'arrêté fédéral relatif à l'impôt pour la défense nationale; c'est ainsi qu'il a fallu tout d'abord distinguer entre la fixation ordinaire des cotisations (sur la base des données fournies par la taxation fiscale) et la fixation extraordinaire des cotisations (d'après l'estimation effectuée par la caisse de compensation); c'est ainsi également qu'il a fallu se prononcer sur la légalité de la méthode de détermination des cotisations adoptée pour les personnes exerçant une activité lucrative

indépendante. La détermination ordinaire des cotisations a présenté parfois quelques difficultés, notamment dans les cas où le calcul du revenu conduisait à des résultats différents suivant que l'on se fondait sur les principes applicables à la taxation de l'impôt de défense nationale ou à la taxation de l'impôt cantonal. L'évaluation du capital propre donnant lieu à une déduction de l'intérêt de 4½ pour cent a provoqué également certaines difficultés; en matière d'impôt pour la défense nationale en effet, cette évaluation ne se fait pas partout d'après des principes uniformes, notamment lorsqu'il s'agit d'immeubles, et le coefficient d'ajustement arrêté ne permet pas dans tous les cas de supprimer les inégalités.

Le tribunal avait dû constater le manque de conformité avec la loi de certaines dispositions du règlement d'exécution. Lors de la revision de celui-ci, il a été, en règle générale, bien tenu compte de cette jurisprudence en ce sens que plusieurs des dispositions de ce règlement ont été ou supprimées ou modifiées. C'est ainsi, par exemple, qu'a été supprimée une disposition restreignant la faculté de demander la réduction des cotisations; le règlement d'exécution s'est ainsi conformé à la loi et à la jurisprudence, entièrement fondée en cette matière, étant donné le nombre croissant des demandes de réduction.

Notre précédent rapport de gestion avait déjà énuméré, d'après leur importance, les principales catégories de contestations dont le tribunal avait à connaître. A côté de celles-ci, ce sont maintenant les contestations relatives aux rentes ordinaires qui posent, dans une mesure toujours plus grande, des questions de principe. D'autre part, le tribunal a dû pour la première fois appliquer et interpréter les dispositions des conventions internationales.

Lors de l'examen de notre gestion par le Conseil national, le rapporteur de la commission a soulevé avec beaucoup de pertinence la question de la gratuité de la procédure dans les contestations d'assurance-vieillesse et survivants, tout particulièrement dans les contestations en matière de cotisations où il s'agit, par exemple, de savoir si le revenu déterminant la cotisation s'élève à 100 000 ou à 30 000 francs, si la cotisation annuelle doit être fixée à 18 000 ou à 14 000 francs. Dans ces litiges, qui touchent de près au droit fiscal et qui sont souvent très compliqués, on peut réellement se demander si la Confédération et les cantons doivent mettre gratuitement leurs tribunaux à la disposition des justiciables ou si, au contraire, le juge ne devrait pas avoir la possibilité de condamner aux frais de justice même dans les cas où l'on ne se trouve pas en présence de recours téméraires ou interjetés à la légère. Ce problème mérite certes d'être examiné avec attention lors d'une revision future de la loi. On ne doit pas ignorer en effet que les assurés auront toujours une tendance naturelle à faire le plus grand usage des moyens de recours dont ils disposent lorsqu'ils savent que la procédure est gratuite et qu'ils ne perdront rien en procédant, mais qu'ils

auront au contraire la chance peut-être d'obtenir quelque avantage. C'est pourquoi les efforts qui sont faits en vue de l'introduction d'une procédure de réclamation, semblable à celle qui existe en matière de droit fiscal, méritent la plus grande attention; cette mesure permettrait certainement d'abaisser sensiblement le nombre des litiges et, ainsi, de réduire les frais de la procédure de l'assurance-vieillesse et survivants qui sont supportés par la Confédération et les cantons. Il faut tenir compte, d'autre part, du fait que les cantons doivent faire face à des charges financières supplémentaires depuis qu'il leur a été demandé, ce qui était particulièrement indiqué, de confier à leurs tribunaux cantonaux la tâche de juger en première instance les litiges en matière d'assurance militaire.

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

Le nombre des affaires pendantes n'a pas été très élevé durant cette année, la deuxième depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté fédéral du 22 juin 1949, qui doit porter effet jusqu'au 31 décembre 1952. Le tribunal a eu l'occasion notamment de préciser ce qu'il fallait entendre par activité principale exercée en qualité de paysan de la montagne et ce qui constituait une exploitation principale ou une exploitation accessoire; il a dû également se prononcer sur la manière de calculer la grandeur d'une exploitation et sur la prise en considération du gain accessoire obtenu par l'exploitant, afin d'établir si le requérant avait droit ou non aux allocations familiales.

5. *Plainte*

La plainte relative à la fixation des honoraires d'un avocat, qui avait été déposée au cours de l'année précédente et reportée sur cette année, a pu être radiée du rôle par suite de passé-expédient.

III. — ADMINISTRATION DU TRIBUNAL

Ainsi que nous l'avions annoncé dans notre rapport de gestion de l'année passée, le *Recueil officiel des arrêts du tribunal* a paru pour la première fois cette année en quatre fascicules. Cette extension de notre recueil nous a permis de faire paraître sans retard chacun des fascicules et de publier plus rapidement les arrêts importants, ce qui nous avait maintes fois été demandé.

IV. — STATISTIQUE

Statistique concernant le nombre des affaires liquidées

Nature des affaires	Reportées de 1950	Introduites en 1951	Total des affaires pendantes	Liquidées par				Total des affaires liquidées	Reportées à 1952	Langues			Durée moyenne	
				Cour plénière	Ire section	Ite section	Président ou juge unique			allemande	française	italienne		
1. Assurance-accidents													mois	jours
a. Prestations de la caisse nationale . .	34	70	104	43	16	19	11	89	15	60	21	8	5	12
b. Déclarations de force exécutoire de primes . . .	—	74	74	—	—	—	74	74	—	37	20	17	—	20
2. Assurance militaire	20	65	85	31	9	7	8	55	30	25	28	2	8	5
3. Assurance-vieillesse et survivants	146	551	697	296	93	44	141	574	123	368	148	58	3	15
4. Allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux payans de la montagne	7	24	31	23	—	2	5	30	1	13	8	9	3	18
5. Plaintes	1	—	1	—	—	—	1	1	—	1	—	—	—	—
	208	784	992	393	118	72	240	823	169	504	225	94	—	—

Statistique concernant le mode de liquidation

Nature des affaires :	Assurance-accidents		Assurance militaire		Assurance-vieillesse et survivants		Allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne			Plaintes	Déclarations de force exécutoire de primes	Total	
	Assuré	Caisse nationale	Assuré	Assurance militaire	Assuré	Office fédéral des assurances sociales	Caisse de compensation	Travailleurs agr. ou paysans d. l. mont.	Office fédéral des assurances sociales	Caisse de compensation	Assuré		Demandes de la caisse nationale
<i>Répartition des affaires liquidées :</i>													
Non-entrée en matière	1	—	2	—	9	—	—	—	—	—	—	—	12
Affaires retirées ou devenues sans objet	10	3	6	—	152	8	9	5	—	—	1	—	194
Admissions totales ou partielles	8	15	9	3	51	75	20	4	5	2	—	74	266
Rejets	50	2	35	—	229	12	9	9	2	3	—	—	351
	69	20	52	3	441	95	38	18	7	5	1	74	823
	89		55		574				30		1	74	

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

Lucerne, le 31 décembre 1951.

Au nom du Tribunal fédéral des assurances :

Le président,
NIETLISPACH

Le greffier,
OSWALD