

RAPPORT

du

Tribunal fédéral des assurances à l'Assemblée fédérale sur sa gestion pendant l'année 1960

(Du 23 janvier 1961)

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 1960.

I. COMPOSITION DU TRIBUNAL

M. Adolf Boner, docteur en droit et avocat à Balsthal, juge suppléant du Tribunal fédéral des assurances depuis 1954, qui avait été élu membre du tribunal le 17 décembre 1959, est entré en fonctions le 15 février 1960. Dans sa séance du 16 juin 1960, l'Assemblée fédérale a désigné pour lui succéder comme juge suppléant M. Hans Korner, de Lucerne et Willisau, docteur en droit et avocat à Lucerne.

Pour pouvoir délibérer valablement durant les six premières semaines de l'année écoulée, le tribunal a dû s'adjoindre un juge suppléant; il a fait appel à M. Theodor Bratschi, domicilié au siège du tribunal.

II. ACTIVITÉ DU TRIBUNAL

A. — Vue d'ensemble

1. Un élément marquant de l'année 1960 a été pour le tribunal le début de son activité en tant qu'autorité judiciaire de dernière instance dans les contestations en matière d'assurance-invalidité. Sans doute cet élargissement de notre champ d'activité ne s'est-il pas traduit durant l'année écoulée par une augmentation du volume des affaires, le nombre des appels touchant l'assurance-invalidité n'ayant même pas pleinement compensé une diminution nouvelle du nombre des causes relatives à l'assurance-vieillesse et survivants. Mais c'est à fin juin seulement qu'a été enregistré le premier appel interjeté en cette matière auprès de notre tribunal; les cas suivants arrivèrent d'une manière espacée, pour n'atteindre quelque régularité que

durant les dernières semaines de l'année. Il s'agit ainsi de toute évidence d'un simple décalage dans le temps, dont l'origine se trouve vraisemblablement d'une part dans la pratique des autorités administratives qui, à notre connaissance, ont fréquemment préféré régler d'abord la masse principale des cas clairs, pour n'entreprendre qu'ensuite l'examen des demandes plus complexes de prestations de l'assurance-invalidité, c'est-à-dire de ces cas précisément dans lesquels maints procès sont à attendre, d'autre part dans la réticence compréhensible d'autorités cantonales de recours à trancher certains litiges avant que ne soit édicté le règlement d'exécution.

La statistique indique, pour l'année écoulée, un total de 583 affaires pendantes (dont 83 reportées et 500 nouvellement introduites). La tendance à une diminution unilatérale des causes relativement simples, qui se manifestait depuis quelques années, s'est encore accentuée; une illustration en est fournie par le nombre accru des arrêts de principe publiés dans le *Recueil officiel des arrêts du Tribunal fédéral des assurances*. Des 583 affaires pendantes, 469 ont été liquidées et 114 reportées sur 1961; la cause de ce report plus important que l'année précédente réside dans une brusque augmentation des entrées durant les mois de novembre et décembre 1960.

La durée moyenne des procès a été maintenue au niveau extrêmement bas atteint ces deux dernières années. Mise à part l'obligation dans laquelle nous nous sommes trouvés de compléter la cour jusqu'à l'entrée en fonctions du nouveau membre du tribunal, nous n'avons dû faire appel aux juges suppléants que dans un cas de révision.

2. Un autre élément marquant de l'année 1960 a été la mise en chantier d'une refonte des règles d'organisation et de procédure du Tribunal fédéral des assurances. Il y a fort longtemps déjà que la révision de l'arrêté fédéral du 28 mars 1917 était envisagée. Bien qu'il soit demeuré le texte légal fondamental, cet arrêté ne vaut aujourd'hui intégralement que pour les procès en matière d'assurance-accidents et ne répond d'ailleurs plus à maints égards aux conceptions modernes de la juridiction administrative; lors de l'élargissement progressif de notre champ d'activité, il a été complété et modifié «jusqu'à sa révision» — selon le mandat donné par le législateur — par diverses ordonnances du Conseil fédéral, ordonnances à l'élaboration desquelles nous avons collaboré et qui entraînaient un changement profond de principes essentiels de procédure pour les nouvelles branches des assurances sociales.

Le moment nous a paru venu, au début de l'année écoulée, de tirer les leçons de l'expérience acquise, de soumettre à un examen d'ensemble les règles réparties dans les nombreux textes et celles formulées par la jurisprudence, de poser enfin les bases d'une codification légale répondant aux conceptions actuelles. Aussi nous sommes-nous adressés le 2 mars 1960 au département fédéral de justice et police puis, d'entente avec ce département, avons-nous confié à M. Hans Wüthrich, membre de notre tribunal, la charge

d'élaborer un avant-projet. Le tribunal s'est réuni à diverses reprises, pour discuter de problèmes d'organisation et de procédure à lui soumis par le juge désigné. Le 21 décembre 1960 déjà, il pouvait se déclarer d'accord avec le texte présenté et transmettre au département cet avant-projet de loi, accompagné d'un rapport de son auteur.

B. — Aperçu des diverses matières

Parmi les problèmes fort divers abordés par la jurisprudence, nous relèverons ici quelques exemples marquants de l'activité du tribunal.

1. Assurance-accidents

Depuis le 1^{er} janvier 1960, les accidents de motocyclettes se produisant lorsque l'assuré «se rend au travail ou en revient» sont inclus dans l'assurance contre les accidents non professionnels. Un accident subi le jour même de l'an par un motocycliste rejoignant, son travail terminé, sa famille en vacances hors du lieu de domicile a donné au tribunal l'occasion de poser certains premiers critères quant à l'étendue de cette assurance. Dans une autre affaire, le tribunal a donné une réponse affirmative à la question litigieuse — importante tant par sa portée de principe que par ses répercussions pratiques —, qui était de savoir si les pourboires touchés par des employés de garages et entreprises similaires faisaient partie du salaire sur lequel l'employeur est tenu de verser des primes à l'assurance-accidents.

Parmi les litiges touchant les prestations, à part des procès usuels, se sont posés d'une part le problème des prestations en cas de névroses, problème que le tribunal a examiné à la lumière des connaissances médicales actuelles, d'autre part celui du droit à la rente des survivants de l'homme victime d'un accident mortel non assuré, lorsque cet accident mortel est lui-même conséquence indirecte d'un accident antérieur assuré. Ce dernier cas a fait l'objet d'un examen approfondi de la question de la causalité adéquate entre l'accident assuré et le décès.

Quant aux demandes d'attribution de force exécutoire à des créances de primes de la caisse nationale, nous rappellerons les critiques contenues dans de précédents rapports au sujet des modalités de cette procédure. La refonte des règles d'organisation et de procédure du Tribunal fédéral des assurances devrait permettre de trouver une solution légale plus satisfaisante.

2. Assurance militaire

Si la responsabilité de l'assurance militaire pour une atteinte à la santé est l'un des objets les plus fréquents des litiges déférés au juge et si la jurisprudence à ce propos est abondante, la question n'en paraît pas moins devoir présenter longtemps encore des aspects sans cesse renouvelés; c'est ainsi que, dans l'année écoulée, il s'est agi de prononcer si et sous quelles

conditions l'assurance avait à répondre des séquelles graves d'un traitement hospitalier que — faute d'annonce du cas en temps utile — elle n'avait ni ordonné ni autorisé.

3. Assurance-vieillesse et survivants

En matière de cotisations, la délimitation entre revenu du travail et produit du capital ainsi qu'entre activité dépendante et indépendante continue à donner lieu à de nombreuses contestations; mentionnons, à titre d'exemples, d'une part les bénéfices réalisés lors de l'aliénation d'immeubles, d'autre part les provisions touchées par des intermédiaires dans l'industrie horlogère et des machines notamment. A propos d'un litige concernant la restitution de cotisations qui n'étaient pas dues, le tribunal a confirmé que le droit de l'assurance-vieillesse et survivants ne connaissait pas d'intérêts compensatoires. Un arrêt de principe a tranché la question, nouvelle, de savoir si le montant versé par un employeur au titre de réparation d'un dommage causé par le défaut de paiement de cotisations paritaires pouvait valoir paiement de ces cotisations prescrites et entraîner leur inscription sur le compte individuel du salarié.

La situation des orphelins de mère a été soumise à un examen d'ensemble, à la suite des allègements successifs apportés aux conditions d'octroi à ces enfants de rentes d'orphelins. Le tribunal a réuni par ailleurs en une définition unique les éléments de la notion de la durée complète de cotisations de l'assuré, par rapport à celle de la classe d'âge, notion et définition qui joueront un rôle également dans le système de calcul des rentes *pro rata temporis* introduit dès le 1^{er} janvier 1960.

4. Assurance-invalidité

Notre expérience porte sur un nombre de litiges encore trop restreint pour permettre des conclusions valables quant à l'ampleur et à la nature des différends dont seront saisies les autorités judiciaires. Il est néanmoins frappant de constater combien rares sont jusqu'ici les procès qui ne soulèvent pas de question de principe. C'est ainsi que, durant l'année 1960 déjà, le tribunal a dû se prononcer sur la notion même de l'incapacité de gain et les règles légales fondamentales de la détermination du taux de cette incapacité, sur les conditions générales de l'octroi de mesures médicales et professionnelles de réadaptation, sur le droit de bénéficiaires de rentes de vieillesse à l'allocation pour impotent ou à la rente complémentaire pour épouse.

Il sied de relever, par ailleurs, que nombre d'affaires concernant formellement l'assurance-vieillesse et survivants et enregistrées par conséquent sous cette matière, portaient en fait sur l'obligation de payer, sur des salaires versés après le 1^{er} janvier 1960 pour une activité déployée avant cette date, les suppléments de cotisations prélevés au titre de l'assurance-invalidité et du régime des allocations aux militaires pour perte de gain.

5. Assurance-chômage

L'aptitude des chômeurs âgés à être placés et leur droit à indemnité de chômage ne cessent d'occuper les autorités judiciaires. Le Tribunal fédéral des assurances a dû constater maintes fois, à ce propos, que des caisses de chômage maintenaient l'affiliation de leurs membres et encaissaient les primes sans jamais se préoccuper de l'aptitude des membres à être placés, les laissant ainsi dans l'illusion qu'ils étaient couverts par l'assurance et toucheraient les prestations en cas de chômage, pour leur dénier brusquement et sans aucun avis préalable cette aptitude à l'instant même où ils devaient avoir recours à l'assurance. Après avoir souligné le sentiment pénible que laissait une telle pratique, le tribunal a relevé que l'aptitude à être placé était une condition permanente de l'aptitude même à être assuré, qu'il incombait par conséquent aux caisses de vérifier périodiquement, en dehors de tout chômage quelconque des intéressés, si cette condition était encore remplie.

Le tribunal a prononcé d'autre part que, nonobstant le défaut de toute limite inférieure mise à la valeur litigieuse, le rôle de l'autorité judiciaire de dernière instance n'était pas d'examiner quant au fond des litiges ne portant que sur quelques francs et dénués en outre de toute portée de principe.

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

Les allocations pour enfants auxquelles peuvent prétendre les paysans de la montagne sont accordées en entier à celui dont le revenu n'excède pas 4000 francs, limite qui s'élève de 500 francs par enfant de moins de 15 ans révolus (ou de 20 ans sous certaines conditions), pour être refusées intégralement et pour tous les enfants dès que cette limite est dépassée. Le message du 15 février 1952 relevait que «cette suppression un peu brusque de toutes les allocations est, cependant, admissible en raison du modeste montant des allocations». Mais l'augmentation de l'allocation de 9 francs à 15 francs par mois et par enfant, intervenue le 1^{er} janvier 1958, a rendu le problème plus aigu. Le Tribunal fédéral des assurances est appelé périodiquement à connaître de cas où le revenu d'un paysan de la montagne, jusqu'alors proche de la limite, s'élève de quelques dizaines de francs et vient à la dépasser de peu; si ce paysan a six enfants ou plus et que les allocations familiales supprimées se montent ainsi à 1080 francs ou davantage, les ressources nettes de la famille s'en trouvent brusquement réduites d'un millier de francs. Des situations analogues se présentent lorsque l'un des enfants accomplit sa 15^e année, la limite de revenu étant abaissée de 500 francs. Il serait souhaitable de voir introduite une solution légale plus nuancée, dont le système adopté dans l'assurance-vieillesse et survivants, pour les rentes extraordinaires soumises à limites de revenu, fournit un exemple.

7. Allocations aux militaires pour perte de gain

Malgré le nombre minime des affaires en cette matière, deux questions nouvelles tranchées par le tribunal méritent mention. La première concerne le mode de prise en considération de la fortune pour déterminer si les personnes entretenues ou assistées par le militaire ont besoin de cette aide et ouvrent droit à allocations pour assistance. La seconde a pour objet le genre et la preuve de l'activité que le militaire aurait entreprise s'il n'avait pas dû entrer au service et le calcul de l'allocation d'après le revenu qu'il aurait ainsi obtenu. Nous rappellerons en outre la remarque faite, à propos de l'assurance-invalidité, quant aux cotisations.

III. STATISTIQUE

Nombre des affaires liquidées

Nature des affaires	Reportées de 1959	Introduites en 1960	Total des affaires pendantes	Liquidées par			Total des affaires liquidées	Langues			Durée moyenne du procès en mois	Reportées à 1961
				Cour plénière	Sections	Président ou juge unique		allemande	française	italienne		
1. Assurance-accidents:												
a. Prestations de la caisse nationale ..	21	80	101	53	24	3	80	48	27	5	3½	21
b. Déclarations de force exécutoire de primes.....	—	59	59	—	—	59	59	39	7	13	1	—
2. Assurance militaire ..	14	64	78	42	11	4	57	31	22	4	3	21
3. Assurance-vieillesse et survivants	32	176	208	127	55	10	192	119	53	20	2	16
4. Assurance-invalidité.	—	33	33	10	3	—	13	9	4	—	2	20
5. Assurance-chômage .	3	43	46	35	8	—	43	28	14	1	2½	3
6. Allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne	10	38	48	13	2	—	15	2	13	—	2½	33
7. Allocations aux militaires pour perte de gain.....	3	7	10	7	3	—	10	7	3	—	2	—
	83	500	583	287	106	76	469	283	143	43		114

Mode de liquidation

Nature des affaires	Appelant ou recourant	Non-entrée en matière	Radiation des affaires retirées ou devenues sans objet	Admissions totales ou partielles	Rejets		Total
1. Assurance-accidents:							
a. Prestations de la caisse nationale.....	Assuré	3	7	1	49	60	80
	Caisse nationale	—	2	13	5	20	
b. Déclarations de force exécutoire de primes	Demandes de la caisse nationale	—	16	43	—	59	59
2. Assurance militaire....	Assuré	—	4	3	28	35	57
	Assurance militaire	—	2	14	6	22	
3. Assurance-vieillesse et survivants	Assuré	5	7	12	97	121	192
	Employeur	1	1	11	21	34	
	Tiers intéressé	—	—	—	4	4	
	Office fédéral des assurances sociales	—	3	14	6	23	
	Caisse de compensation	1	—	8	1	10	
4. Assurance-invalidité ...	Assuré	1	—	1	6	8	13
	Office fédéral des assurances sociales	1	—	2	2	5	
	Caisse de compensation	—	—	—	—	—	
5. Assurance-chômage....	Assuré	1	1	5	14	21	43
	Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail	—	—	2	11	13	
	Caisse ou autorité cantonale	—	—	3	6	9	
6. Allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne	Travailleur agricole ou paysan de la montagne	1	—	1	4	6	15
	Office fédéral des assurances sociales	—	—	6	3	9	
	Caisse de compensation	—	—	—	—	—	
A reporter		14	43	139	263	459	459

Nature des affaires	Appelant ou recourant	Non-entrée en matière	Radiation des affaires retirées ou devenues sans objet	Admissions totales ou partielles	Rejets		Total
Report 7. Allocations aux militaires pour perte de gain		14	43	139	263	459	459
	Militaire	—	—	2	4	6	
	Office fédéral des assurances sociales	—	—	3	1	4	10
	Caisse de compensation	—	—	—	—	—	—
		14	43	144	268	469	469

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

Lucerne, le 23 janvier 1961.

Au nom du Tribunal fédéral des assurances:

Le président,

Gysin

Le greffier,

Ducommun