

FEUILLE FÉDÉRALE

109^e année

Berne, le 4 avril 1957

Volume I

Paraît, en règle générale, chaque semaine. Prix: 80 francs par an;
16 francs pour six mois, plus la taxe postale d'abonnement ou de remboursement
Avis: 50 centimes la ligne ou son espace; doivent être adressés franco
à l'imprimerie des Hoirs C.-J. Wyss, société anonyme, à Berne

RAPPORT

du

Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire pour l'institution de l'assurance-invalidité

(Du 22 mars 1957)

Monsieur le Président et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport avec des propositions au sujet de l'initiative populaire, du 1^{er} février 1955, pour l'institution de l'assurance-invalidité.

I

1. Le parti socialiste suisse a déposé le 1^{er} février 1955 une initiative pour l'introduction de l'assurance-invalidité, qui est rédigée comme suit:

Les citoyens suisses soussignés, ayant le droit de vote, demandent que la constitution fédérale soit modifiée de la manière suivante:

L'article 34^{quater}, alinéa 1, deuxième partie de la phrase de la constitution fédérale qui dit: «... elle pourra introduire ultérieurement l'assurance en cas d'invalidité» est abrogé et remplacé par l'alinéa 1^{bis} suivant:

«La Confédération instituera par voie législative l'assurance en cas d'invalidité qui doit faciliter l'incorporation des invalides capables, ou en partie capables de gagner leur vie à un travail lucratif, procurer à tous les invalides les prothèses et autres moyens auxiliaires nécessaires et assurer aux invalides totalement ou partiellement incapables de gagner leur vie des rentes leur permettant de vivre.»

L'article 34^{quater} de la constitution fédérale sera complété par la disposition transitoire suivante:

«A partir de l'acceptation de cet article constitutionnel et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance invalidité, la Confédération fournira annuellement les sommes nécessaires pour favoriser par des mesures adéquates l'incorporation à une activité lucrative des infirmes de corps ou d'esprit, pour procurer à tous les invalides nécessaires les prothèses et autres moyens auxiliaires nécessaires et pour payer aux invalides nécessiteux totalement ou partiellement incapables de gagner leur vie des rentes transitoires assurant leur entretien.»

Un arrêté de l'Assemblée fédérale soumis au referendum facultatif réglera les modalités d'application.

Le texte allemand original est déterminant pour l'aboutissement de l'initiative.

L'initiative est munie d'une clause de retrait.

Le 8 mars 1955, nous vous avons remis l'initiative, accompagnée du rapport habituel et de la constatation qu'elle était appuyée par 101 933 signatures valables et avait ainsi abouti. Le Conseil des Etats et le Conseil national ont pris acte de ce rapport le 18 et le 25 mars 1955, en nous initiant à faire rapport sur le fond.

2. Le 24 mars 1955, le parti suisse du travail a déposé à la chancellerie fédérale une initiative sur le même objet. Selon notre rapport du 27 avril 1955, cette initiative, appuyée par 54 073 signatures valables, a aussi abouti. Les chambres en ont pris acte pendant la session de juin 1955.

3. L'article 15 de la loi du 27 janvier 1892/5 octobre 1950 sur le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la revision de la constitution fédérale prévoit que, si plusieurs initiatives populaires concernant le même objet sont déposées, l'Assemblée fédérale devra d'abord traiter et soumettre à la votation populaire celle qui aura été déposée en premier lieu. L'initiative du parti du travail n'a ainsi pas à être traitée pour le moment. Nous n'y reviendrons qu'après que la première aura été soumise à la votation populaire ou aura été retirée.

L'article 8 de la loi précitée statue que lorsque la demande de revision partielle est présentée sous la forme d'un projet rédigé de toutes pièces, les chambres devront décider dans les trois ans dès le dépôt de l'initiative si elles adhèrent au projet tel qu'il est formulé ou si elles le rejettent. L'article 9 ajoute encore ce qui suit:

Si les deux conseils n'arrivent pas à prendre, dans le délai légal, une décision concordante au sujet du projet rédigé de toutes pièces, ce projet est soumis, sans retard, à la votation du peuple et des cantons.

Il en est de même lorsque l'Assemblée fédérale décide d'approuver le projet.

Dans le cas présent, les chambres fédérales doivent se prononcer sur l'initiative jusqu'au 1^{er} février 1958 au plus tard.

II

1. Déjà dans le message du 21 juin 1919 concernant l'attribution à la Confédération du droit de légiférer en matière d'assurance-invalidité, vieillesse et survivants, nous reconnaissons qu'il était souhaitable d'instituer une assurance-invalidité fédérale en même temps que l'assurance-vieillesse et survivants. Par la suite, le peuple suisse a accepté, lors de la votation du 6 décembre 1925, de compléter la constitution fédérale par un article 34^{quater}, selon lequel la Confédération institue l'assurance-vieillesse et survivants par voie législative et est autorisée à introduire ultérieurement l'assurance-invalidité. Si, contrairement à l'intention première, on a donné à l'assurance-vieillesse et survivants la priorité sur l'assurance-

invalidité, cela tient uniquement au fait que le développement des assurances sociales par étapes offrait de plus grandes chances de succès: l'assurance-vieillesse et survivants paraissait pouvoir être réalisée plus rapidement que l'assurance-invalidité, dont on redoutait les plus grandes difficultés techniques et les répercussions financières fort malaisées à apprécier.

L'assurance-vieillesse et survivants existe aujourd'hui depuis plus de 9 ans; elle a eu d'heureux résultats et l'on peut dire qu'elle est entrée dans les mœurs. Aussi l'assurance-invalidité est-elle attendue avec toujours plus d'impatience, et il n'y a rien là qui doive étonner. L'invalidité atteint en effet l'individu et sa famille plus durement encore que l'âge, parce qu'elle ne peut pas être prévue des années d'avance; dans la plupart des cas, elle survient de manière inattendue et souvent à un moment où des réserves suffisantes n'ont pas encore pu être assurées; et si des économies ont été faites, elles ont été fréquemment absorbées par les frais de la maladie qui a précédé l'invalidité. Etre invalide, c'est subir un sort amer.

2. Ce serait cependant une erreur de croire que rien n'a encore été fait en faveur des invalides. Nous mentionnerons l'assurance obligatoire contre les accidents et l'assurance militaire fédérale, les retraites pour invalidité des nombreuses caisses de pension publiques et privées, l'assurance-invalidité du canton de Glaris, l'aide aux invalides des cantons de Genève, Soleure et Bâle-Ville, enfin l'aide apportée par «Pro Infirmis», par la fédération suisse pour l'intégration des handicapés dans la vie économique, par la fédération suisse des organisations d'entraide pour malades et invalides, et par d'autres institutions d'utilité publique.

3. Seule une assurance fédérale est de nature à apporter aux invalides de tout âge, à tous les infirmes et personnes souffrant de maladies chroniques l'aide qui, selon les tendances qui prévalent partout, doit représenter un droit et permettre aussi, par des accords de réciprocité, d'obtenir des prestations pour les Suisses à l'étranger.

La nécessité d'instituer l'assurance-invalidité sur le plan fédéral s'impose dès lors par des motifs de politique générale et sociale.

III

1. L'article 34^{quater} de la constitution est ainsi conçu:

La Confédération instituera par voie législative l'assurance en cas de vieillesse et l'assurance des survivants; elle pourra introduire ultérieurement l'assurance en cas d'invalidité.

Elle pourra déclarer ces assurances obligatoires en général ou pour certaines catégories de citoyens.

Les assurances seront réalisées avec le concours des cantons; il pourra être fait appel au concours de caisses d'assurance publiques ou privées.

Les deux premières branches d'assurance seront introduites simultanément.

Les contributions financières de la Confédération et des cantons n'excéderont pas, en tout, la moitié du montant total nécessaire à l'assurance.

Dès le 1^{er} janvier 1926, la Confédération affectera à l'assurance en cas de vieillesse et à l'assurance des survivants le produit total de l'imposition du tabac.

La part de la Confédération aux recettes nettes provenant de l'imposition des eaux-de-vie sera affectée à l'assurance en cas de vieillesse et à l'assurance des survivants.

De ce texte il ressort en premier lieu que l'assurance-invalidité peut désormais être réalisée en tout temps, puisque l'assurance-vieillesse et survivants est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1948.

On voit ensuite que fort peu d'instructions impératives sont adressées au législateur. Il faut regarder comme telles uniquement les prescriptions qui prévoient:

- a. Que les assurances seront réalisées avec le concours des cantons;
- b. Que les contributions financières de la Confédération et des cantons n'excéderont pas, en tout, la moitié du montant total nécessaire à l'assurance;
- c. Que le produit total de l'imposition du tabac et la part de la Confédération aux recettes nettes provenant de l'imposition des eaux-de-vie ne doivent pas être affectés au financement de l'assurance-invalidité.

Pour le reste, le législateur est libre quant à l'organisation de l'assurance-invalidité.

2. Si l'on compare le texte actuel de l'article 34^{quater} avec les amendements proposés par l'initiative populaire, on constate les principales différences suivantes:

- a. Selon le texte en vigueur, la Confédération est simplement autorisée à instituer l'assurance-invalidité, tandis que l'initiative lui en fait une obligation;
- b. Le texte proposé par l'initiative contient une disposition entièrement nouvelle: l'assurance-invalidité doit faciliter l'incorporation des invalides capables, ou en partie capables de gagner leur vie à un travail lucratif, procurer à tous les invalides les prothèses et autres moyens auxiliaires nécessaires et assurer aux invalides totalement ou partiellement incapables de gagner leur vie des rentes leur permettant de vivre;
- c. L'initiative, au contraire des normes actuelles, exige jusqu'à l'entrée en vigueur de l'assurance-invalidité l'instauration d'un régime transitoire selon lequel «la Confédération fournira annuellement les sommes nécessaires pour favoriser par des mesures adéquates l'incorporation à une activité lucrative des infirmes de corps ou d'esprit, pour procurer à tous les invalides nécessiteux les prothèses et autres moyens auxiliaires nécessaires et pour payer aux invalides nécessiteux totalement ou partiellement incapables de gagner leur vie des rentes transitoires assurant leur entretien».

Ad a. Du moment que nous envisageons, comme nous le montrerons sous chiffre IV, de faire usage de la compétence attribuée à la Confédération, cette innovation n'a pas d'importance pratique.

Ad b. Personne ne conteste aujourd'hui qu'une assurance-invalidité qui doit avoir une valeur particulière du point de vue de la politique sociale ne peut se contenter d'allouer des prestations en espèces, et doit encore prévoir des mesures en vue de la réadaptation à la vie professionnelle et procurer les prothèses nécessaires et autres moyens auxiliaires, tout comme le demande l'initiative. En outre, une assurance-invalidité progressiste sur le plan social doit comporter des mesures destinées à améliorer ou tout au moins à stabiliser l'état de santé, autant que ces mesures sont nécessaires à la réadaptation des invalides à la vie professionnelle. Mais il n'y a pas de doute que de telles prestations peuvent trouver leur base légale dans les dispositions actuelles de la constitution, comme le montrent les travaux préparatoires. En effet, dans le message du 21 juin 1919 (FF 1919, IV, 132) nous déclarions ce qui suit:

En plus ou au lieu des prestations en espèces, l'assurance fournira aussi des prestations en nature, par exemple sous forme de placement dans des asiles de vieillards ou d'invalides, ou encore chez des particuliers, etc. De même, elle aura pour objet non seulement de réparer, mais aussi de supprimer le dommage survenu, ainsi que plus spécialement de prévenir le dommage imminent.

Mais même sans cela, les réflexions qui vont suivre nous mènent à considérer la base constitutionnelle d'aujourd'hui comme largement suffisante pour y fonder légalement les mesures d'ordre médical ou professionnel de réadaptation à la vie économique: le but de toutes ces mesures est d'empêcher l'invalidité de se produire ou de persister; elles permettent ainsi, autant qu'elles sont couronnées de succès, d'alléger considérablement la charge financière de l'assurance en prévenant ou en faisant cesser le versement de rentes d'invalidité. Car l'assurance pourra sans aucun doute recourir à toutes les mesures propres à atténuer ses charges financières.

On voit ainsi que les mesures d'ordre médical ou professionnel de réadaptation à la vie professionnelle n'ont pas besoin de cette plus large assise constitutionnelle que voudrait l'initiative populaire. C'est même le contraire qui est vrai, puisque l'article actuel, en laissant au législateur les mains presque complètement libres, permet de prévoir des mesures plus étendues que celles qui sont décrites dans le texte de l'initiative, où il est bien question de la réadaptation à la vie professionnelle mais non pas des mesures d'ordre médical.

Quant aux rentes suffisant à l'entretien des invalides, il est certain que l'article 34^{quater} de la constitution permettrait d'en allouer. Mais cela sera-t-il possible financièrement? C'est ce qu'il faudra examiner lors de l'élaboration de la loi d'application. Il ne serait donc pas souhaitable que la constitution elle-même prescrive d'octroyer aux invalides des «rentes assurant leur entretien».

Ad c. Un régime transitoire serait superflu, puisque la loi qui va être élaborée pourra probablement être mise en vigueur presque au moment où des dispositions transitoires soumises au referendum facultatif pourraient l'être. Il n'est dès lors pas du tout nécessaire de prévoir dans la constitution la possibilité d'un régime transitoire, surtout si l'on tient le texte en vigueur pour une base suffisante et si l'on a la volonté d'élaborer sur cette base un projet de loi.

3. Une assurance-invalidité répondant à toutes les exigences de politique sociale peut être instituée par une loi reposant sur l'actuel article 34^{quater}. Il est par conséquent inutile de compléter la constitution, et ce n'est même pas à souhaiter, si, comme le demande l'initiative, cet amendement doit limiter le législateur dans sa liberté de mouvement. En outre, on ne saurait guère attendre quelque avantage d'un régime transitoire, ayant un caractère d'assistance, qui précéderait l'instauration de l'assurance.

Nous fondant sur ces observations, nous arrivons à la conclusion que l'initiative doit être repoussée. Nous renonçons à présenter un contre-projet, vu que le texte constitutionnel suffit à l'institution de l'assurance-invalidité.

IV

Sous chiffre II, nous avons déjà signalé la nécessité d'instituer l'assurance-invalidité. C'est la raison pour laquelle nous avons décidé le 12 juillet 1955 de charger le département de l'intérieur d'élaborer un projet de loi et de constituer à cette fin une commission d'experts.

La commission d'experts a clos ses travaux le 30 novembre 1956 et soumis à notre attention un rapport très fouillé ⁽¹⁾. Nous sommes persuadés que ce rapport est de nature à permettre l'élaboration d'une loi sur l'assurance-invalidité. Afin de lui donner une large diffusion et afin d'élucider sous tous leurs aspects les multiples problèmes liés à l'instauration de l'assurance-invalidité, nous le remettrons, pour leur information, aux membres des chambres fédérales et, pour avis, aux cantons, aux partis politiques, aux associations faïtières du monde économique, aux organisations d'aide aux invalides et à d'autres intéressés. Nous escomptons recevoir les réponses à cette enquête dans le courant de l'été prochain, de sorte qu'il devrait nous être possible jusqu'à la fin de cette année de soumettre un projet de loi aux chambres. Les intentions des auteurs de l'initiative sont ainsi prises en considération. On peut dès lors espérer que, quand le projet de loi aura paru, les auteurs de l'initiative feront usage de la clause de retrait qu'ils ont inscrite dans leur demande.

⁽¹⁾ Rapport de la commission fédérale d'experts pour l'introduction de l'assurance-invalidité, du 30 novembre 1956, Berne 1957.

Vu ce qui précède, nous avons l'honneur de vous proposer de rejeter l'initiative du 1^{er} février 1955 pour l'introduction de l'assurance-invalidité et de la soumettre sans contre-projet au vote du peuple et des cantons.

Veuillez agréer, Monsieur le Président et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

Berne, le 22 mars 1957.

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération,
Streuli

Le chancelier de la Confédération,
Ch. Oser

11526

(Projet)

ARRÊTÉ FÉDÉRAL

sur

l'initiative populaire pour l'introduction de l'assurance-invalidité

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,

vu l'initiative du 1^{er} février 1955 pour l'introduction de l'assurance-invalidité,

ainsi que le rapport du Conseil fédéral du 22 mars 1957;

vu les articles 121 et suivants de la constitution et les articles 8 et suivants de la loi du 27 janvier 1892/5 octobre 1950 concernant le mode de procéder pour les demandes d'initiative populaire et les votations relatives à la révision de la constitution fédérale,

arrête:

Article premier

L'initiative pour l'introduction de l'assurance-invalidité sera soumise au vote du peuple et des cantons.

Cette demande a la teneur suivante:

Les citoyens suisses soussignés, ayant le droit de vote, demandent que la constitution fédérale soit modifiée de la manière suivante:

L'article 34^{quater}, alinéa 1, deuxième partie de la phrase de la constitution fédérale qui dit: «... elle pourra introduire ultérieurement l'assurance en cas d'invalidité» est abrogé et remplacé par l'alinéa 1^{bis} suivant:

«La Confédération instituera par voie législative l'assurance en cas d'invalidité qui doit faciliter l'incorporation des invalides capables, ou en partie capables de gagner leur vie à un travail lucratif, procurer à tous les invalides les prothèses et autres moyens auxiliaires nécessaires et assurer aux invalides totalement ou partiellement incapables de gagner leur vie des rentes leur permettant de vivre.»

L'article 34^{quater} de la constitution fédérale sera complété par la disposition transitoire suivante:

«A partir de l'acceptation de cet article constitutionnel et jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance invalidité, la Confédération fournira annuellement les sommes nécessaires pour favoriser par des mesures adéquates l'incorporation à une activité lucrative des infirmes de corps ou d'esprit, pour procurer à tous les invalides nécessiteux les prothèses et autres moyens auxiliaires nécessaires et pour payer aux invalides nécessiteux totalement ou partiellement incapables de gagner leur vie des rentes transitoires assurant leur entretien.»

Un arrêté de l'Assemblée fédérale soumis au referendum facultatif réglera les modalités d'application.

Art. 2

Le peuple et les cantons sont invités à rejeter l'initiative.

Art. 3

Le Conseil fédéral est chargé d'assurer l'exécution du présent arrêté.

RAPPORT du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur l'initiative populaire pour l'institution de l'assurance-invalidité (Du 22 mars 1957

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1957
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	14
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	---
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	04.04.1957
Date	
Data	
Seite	1001-1008
Page	
Pagina	
Ref. No	10 094 617

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.