

**Message
concernant l'adhésion tardive à l'assurance facultative
AVS et AI des épouses de ressortissants suisses
à l'étranger obligatoirement assurés**

du 14 mars 1983

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Par le présent message, nous soumettons à votre approbation un projet de loi fédérale ajoutant une disposition transitoire à la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'AVS (LAVS) au sujet de l'adhésion tardive à l'assurance facultative AVS et AI des épouses de ressortissants suisses à l'étranger obligatoirement assurés.

En outre, nous vous proposons de classer les interventions parlementaires suivantes:

- 1982 P 82.378 Epouses de ressortissants suisses à l'étranger
(E 23. 6. 82, Bauer)
- 1982 M 82.362 Epouses de ressortissants suisses à l'étranger
(N 25. 6. 82, Muheim)

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

14 mars 1983

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Aubert
Le chancelier de la Confédération, Buser

Vue d'ensemble

Selon l'ordre juridique institué par la loi fédérale sur l'AVS ainsi que par la plupart des conventions internationales de sécurité sociale, si un ressortissant suisse ou étranger résidant à l'étranger est assujéti aux régimes AVS, AI et APG, la qualité d'assuré qui est la sienne ne s'étend pas automatiquement à l'épouse. Celle-ci n'est soumise à l'assurance obligatoire que si elle remplit elle-même les conditions d'assujettissement. L'épouse d'un ressortissant suisse obligatoirement assuré ne peut dès lors conserver sa qualité d'assurée à l'étranger (acquise auparavant en Suisse, par exemple) que si elle adhère à l'assurance facultative des Suisses à l'étranger.

Cette situation, longtemps méconnue, n'a été clairement confirmée que par des arrêts récents du Tribunal fédéral des assurances. Maintes épouses de ressortissants suisses obligatoirement assurés à l'étranger se croyaient jusqu'ici assurées par leur mari, ce qu'elles n'étaient pas en réalité et paraissent avoir ignoré en raison d'informations inexacts ou contradictoires quant à leur statut juridique au regard de l'assurance.

Ces circonstances les ont amenées à ne pas s'inscrire au bon moment dans l'assurance facultative. Pour permettre à ces épouses de sauvegarder leurs droits, il est nécessaire de prévoir en leur faveur un délai extraordinaire d'adhésion à cette assurance. De telles adhésions doivent en outre créer un rapport d'assurance rétroactif.

La disposition transitoire proposée leur offre un tel délai, qui s'étendra sur deux ans. L'adhésion à l'assurance dans ces limites n'impliquera pas le paiement de cotisations arriérées. Les rentes et autres prestations revenant à ces assurées ne seront pas non plus versées rétroactivement.

Message

1 Introduction

11 But du projet

Le projet de loi faisant l'objet du présent message a pour but, par l'adjonction d'une disposition transitoire à la loi fédérale sur l'AVS (LAVS), de permettre aux épouses et aux anciennes épouses de ressortissants suisses résidant à l'étranger et obligatoirement assurés d'adhérer maintenant encore, dans un certain délai et sans égard à leur âge, à l'assurance facultative des Suisses à l'étranger.

12 Situation des épouses de ressortissants suisses à l'étranger obligatoirement affiliés à l'assurance suisse

121 Personnes englobées dans l'assurance suisse

L'AVS est une assurance obligatoire générale étendue à l'ensemble de la population résidente ou travaillant en Suisse. Cela vaut également pour l'assurance-invalidité (AI) et le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes astreintes au service militaire ou à la protection civile (APG). Ces assurances englobent toutes les personnes qui ont leur domicile civil en Suisse ainsi que toutes celles qui, sans avoir leur domicile en Suisse, y exercent une activité lucrative.

A ces deux catégories d'assurés, il s'en ajoute une troisième: les ressortissants suisses et, par le jeu des accords de sécurité sociale, ceux de quelques autres pays européens, qui travaillent à l'étranger pour le compte d'un employeur en Suisse et sont rémunérés par cet employeur. Cette troisième catégorie d'assurés comprend notamment les collaborateurs des services fédéraux en poste à l'étranger, tels les membres du personnel du Département fédéral des affaires étrangères, ou d'autres départements (département militaire, administration fédérale des douanes) les collaborateurs des CFF, de l'Office national suisse du tourisme, etc. On y trouve aussi les ressortissants suisses travaillant à l'étranger pour le compte d'une entreprise privée ayant son siège en Suisse (personnel de la Swissair, correspondants de journaux, représentants et techniciens de maisons suisses, etc.).

122 Statut des épouses

La loi fédérale sur l'AVS ne contient aucune disposition prévoyant que lorsque le mari est englobé dans l'assurance, la qualité d'assuré s'étend automatiquement à l'épouse. La loi ne considère pas d'une manière générale le couple comme une unité juridique. Elle ne le fait que là où cela résulte de l'une de ses dispositions ou d'une situation juridique particulière. Il en découle que l'épouse d'une personne assurée n'est elle-même soumise à l'assurance que si elle remplit personnellement l'une des conditions d'assu-

jettissement (domicile ou activité lucrative en Suisse, travailler à l'étranger pour un employeur en Suisse qui la rétribue). Dans une seule situation, l'épouse devient une assurée dès que le mari acquiert lui-même cette qualité, à savoir lorsque l'époux déclare son adhésion à l'assurance facultative. Même dans un tel cas, l'extension à l'épouse de la qualité d'assuré ne découle qu'indirectement de la loi. L'article 2, 4^e alinéa, LAVS limite en effet les cas où l'épouse peut s'inscrire individuellement dans l'assurance à ceux où le mari n'a pas ni n'a jamais eu la possibilité légale de le faire. Partout où l'époux peut agir, c'est par son intermédiaire seulement que l'épouse est intégrée dans l'assurance.

Quand bien même l'AVS est en vigueur depuis plus de trente ans, c'est seulement en 1978, en 1980 et en 1981 que le Tribunal fédéral des assurances a, lors de litiges en matière de rentes, été amené à confirmer par sa jurisprudence la situation juridique telle qu'elle est décrite ci-dessus. Dans un arrêt du 26 octobre 1978 (ATF 104 V 121), il a prononcé que l'extension à l'épouse de la qualité d'assuré du mari ne se justifie pas ni n'est légalement prévue dans les cas où le mari, domicilié avec sa femme à l'étranger, n'est incorporé dans l'assurance obligatoire helvétique qu'en raison d'une activité lucrative exercée en Suisse.

Deux autres arrêts, rendus le 6 août 1980 (publié dans la revue mensuelle RCC 1981 p. 318) et le 15 janvier 1981 (ATF 107 V 1), étendent cette jurisprudence à l'épouse d'un ressortissant suisse domiciliée avec son mari à l'étranger où celui-ci travaille pour le compte d'un employeur en Suisse qui le rétribue. Dans ces cas-là également, la qualité d'assurée ne revient pas d'emblée à l'épouse. Si elle veut maintenir cette qualité (acquise, par exemple, avant le départ à l'étranger) l'épouse doit faire personnellement acte d'adhésion à l'assurance facultative. Il en va de même s'il s'agit d'une ménagère sans activité lucrative qui n'est pas soumise à l'obligation de payer des cotisations.

Une telle adhésion ouvre à l'épouse des droits bien déterminés: celle-ci peut, si elle devient invalide à l'étranger, se voir, le cas échéant, accorder une rente ordinaire d'invalidité qui lui serait sinon refusée, car elle n'est pas assurée. L'épouse qui adhère à l'assurance facultative s'épargne en outre des années de cotisations manquantes dans sa carrière d'assurance, qui, selon les cas, réduiront sensiblement la rente de vieillesse simple ordinaire lui revenant si elle atteint 62 ans avant que son mari n'ait 65 ans ou en cas de divorce.

13 Répercussions de la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances

Dès le moment où la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances fut connue, le Département fédéral des affaires étrangères se préoccupa de la situation des épouses de ses collaborateurs en poste à l'étranger. L'Office national suisse du tourisme et de nombreux employeurs de l'économie privée prirent également conscience de la lacune existant dans l'assurance de leurs salariés suisses à l'étranger.

Le nombre des épouses de ressortissants suisses obligatoirement assurés à l'étranger visées par cette situation ne peut pas être établi avec exactitude, faute de statistiques, mais pourrait s'élever à quelques milliers. Plusieurs centaines d'entre elles sollicitèrent leur adhésion à l'assurance facultative. Dans un grand nombre de cas, la demande dut être rejetée en raison du fait que l'épouse avait passé la limite d'âge (50 ans) au-delà de laquelle l'admission à l'assurance facultative n'est plus possible. Plusieurs requérantes purent certes adhérer, mais voient les années écoulées rester définitivement perdues pour la carrière d'assurance, car l'adhésion ne peut pas avoir lieu avec effet rétroactif. La commission de recours compétente a été saisie de plus d'une centaine de recours. Les intéressées en appellent au juge en protestant de leur bonne foi. Les autorités de l'AVS et les représentations suisses à l'étranger n'auraient jamais fourni des indications précises sur la situation de l'épouse. Elles laissaient entendre que celle-ci était légalement assurée par son mari.

D'une manière générale, la clarification apportée par la jurisprudence a suscité un mouvement de désillusion et de dépit, notamment parmi les membres du personnel fédéral en poste à l'étranger.

Par la suite, l'Office fédéral des assurances sociales a été chargé d'examiner la possibilité d'ouvrir aux épouses ici visées un délai extraordinaire d'adhésion à l'assurance facultative. Il va cependant de soi qu'un tel délai sera ouvert aux conjoints de tous les salariés suisses travaillant hors des frontières, c'est-à-dire également aux épouses de ceux qui travaillent dans l'économie privée.

14 Interventions parlementaires

Toutes celles-ci demandent que l'égalité de traitement soit instituée entre les épouses de toutes les personnes obligatoirement assurées, qu'elles soient ou non domiciliées en Suisse. L'épouse devrait dans tous les cas être assurée comme son mari. Tel fut également le sens de l'interpellation Schüle à laquelle nous avons répondu le 7 juin 1982. La motion Muheim et le postulat Bauer, l'une du 17 l'autre du 18 mars 1982 visent le même but.

2 Solution proposée

21 Délai extraordinaire d'adhésion

Au vu des circonstances, il apparaît justifié voire nécessaire d'ouvrir aux femmes ici visées les portes de l'assurance facultative, au moins pour un certain temps. Il faut toutefois préalablement se demander si la solution la plus aisée ne serait pas de modifier la loi en prévoyant que l'assujettissement du mari à l'assurance entraîne automatiquement celui de l'épouse, comme le suggère l'une des interventions parlementaires.

211 Unité du couple dans l'assurance obligatoire?

En assujettissant de par la loi et dans tous les cas les deux conjoints à l'assurance obligatoire, on incorpore dans celle-ci non seulement les épouses de ressortissants suisses établis à l'étranger impérativement rattachés à l'AVS, on y inclut encore les épouses de nationalité étrangère domiciliées à l'étranger dont le mari est soumis à l'assurance suisse, soit parce qu'il travaille en Suisse soit parce qu'il est occupé à l'étranger par un employeur en Suisse qui le rétribue.

En créant une assurance obligatoire suisse qui assujettirait les épouses vivant à l'étranger, le législateur fédéral s'ingérerait dans la souveraineté des autres Etats. Là où l'épouse exerce elle-même à l'étranger une activité lucrative entraînant sa soumission à l'assurance sociale de l'Etat de résidence, des cas problématiques de double assujettissement se produiraient. Une telle mesure irait aussi à l'encontre du principe de l'affiliation au lieu du travail, à la base des accords de sécurité sociale conclus par la Suisse. Les conséquences financières – sans parler des complications administratives – pourraient bien être particulièrement lourdes. Il suffit de penser aux nombreux frontaliers et saisonniers travaillant et assurés en Suisse sans y être domiciliés. Une instauration générale de l'unité du couple dans l'assurance obligatoire contredirait par ailleurs la tendance ressortant des travaux préparatoires à la 10^e révision de l'AVS, qui fait apparaître une individualisation croissante du statut de chacun des conjoints.

Tous ces éléments font qu'une telle solution doit être abandonnée. Elle doit l'être d'autant plus qu'elle soulève des questions de principe qui ne peuvent pas être tranchées dans les limites d'une réglementation transitoire. Il convient pour cela d'attendre la 10^e révision de l'AVS.

212 Solution s'inscrivant dans le cadre de l'assurance facultative

La solution doit par conséquent être trouvée dans le cadre de l'assurance facultative. Celle-ci n'étant accessible qu'aux ressortissants suisses, les problèmes évoqués au chiffre 211 ne se poseront pas. L'ouverture d'un délai extraordinaire d'adhésion facilitera le règlement de tous les cas.

L'adhésion à l'assurance peut en outre être aménagée avec effet rétroactif, modalité inconcevable dans le cadre de l'assurance obligatoire. Les intéressées se voient ainsi rétablies dans leurs droits. Certes, même l'assurance facultative ignore l'adhésion avec effet rétroactif. Une exception, limitée dans le temps et à un groupe de personnes exactement défini, apparaît cependant justifiée.

22 Contenu de la disposition transitoire

221 Cercle des personnes visées

Le premier alinéa de la disposition décrit le cercle des personnes admises à adhérer après coup à l'assurance, sans égard à leur âge et dans un temps

limité, fixé à deux ans dès l'entrée en vigueur de la règle nouvelle. Entrent dans ce cercle d'une part les épouses de ressortissants suisses obligatoirement assurés qui résident actuellement à l'étranger, d'autre part toutes les femmes qui, une ou plusieurs fois, ont vécu à l'étranger en tant qu'épouses ayant un mari dans l'assurance obligatoire, mais sont revenues en Suisse ou ont divorcé. Pour toutes ces personnes, l'adhésion sera admise sans limite d'âge. Elle pourra même être sollicitée par une femme qui aurait dépassé l'âge ouvrant le droit à la rente.

222 Effets de l'adhésion

L'alinéa 2 précise pour quelle durée la qualité d'assuré est considérée comme acquise. L'adhésion dans le cadre du délai spécial déploie un effet rétroactif remontant à la période durant laquelle l'intéressée résidait à l'étranger. Toutefois une éventuelle obligation de verser des cotisations prend seulement naissance dès le premier jour de l'année au cours de laquelle la demande a été déposée.

La disposition vaudra également pour les femmes qui ont adhéré au vu des arrêts du Tribunal fédéral des assurances (ou le feront jusqu'à l'entrée en vigueur de la disposition transitoire) mais sans effet rétroactif. Une ordonnance d'exécution règlera ces situations particulières et empêchera toute possibilité d'inégalité de traitement.

Par un complément à l'ordonnance du 26 mai 1961 sur l'assurance facultative AVS et AI (RS 831.111), le pouvoir exécutif veillera en outre à ouvrir également une possibilité d'adhésion aux femmes qui deviennent par mariage l'épouse d'un ressortissant suisse à l'étranger obligatoirement assuré, même si, lors du mariage, elles ont déjà dépassé la limite d'âge de 50 ans.

223 Versement des rentes

Dans un certain nombre de cas, la femme sera déjà au bénéfice d'une rente. La création rétroactive du rapport d'assurance lui permettra d'augmenter le montant de celle-ci ou de voir la rente extraordinaire touchée par elle être remplacée par une rente ordinaire. La rente « corrigée » ne sera toutefois versée que dès l'entrée en vigueur de la disposition transitoire. Lorsque l'adhésion fera naître le droit à une rente, celle-ci ne sera pas non plus versée rétroactivement.

224 Procédure

Elle est réglée par le pouvoir exécutif. Celui-ci précise notamment auprès de quelle caisse de compensation la demande doit être déposée. Il règle enfin les questions particulières, celles notamment qui découlent, du point de vue de l'assurance, de changements d'état civil durant la période où l'intéressée était domiciliée à l'étranger (veuves et femmes divorcées).

3 Entrée en vigueur

Le plus opportun paraît être de fixer la date de l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition transitoire au 1^{er} janvier 1984. Afin que les épouses ici visées puissent régler le plus rapidement possible leur situation, le projet doit être débattu en dehors du programme de la 10^e révision de l'AVS.

4 Consultations

Le projet a été soumis à la Commission fédérale de l'AVS et de l'AI, qui l'a approuvé à l'unanimité dans sa séance du 19 novembre 1982.

5 Conséquences financières et répercussions sur l'effectif du personnel

La modification proposée n'aura que des conséquences financières insignifiantes. Le projet n'aura par ailleurs aucune incidence sur l'effectif du personnel.

6 Grandes lignes de la politique gouvernementale

Le projet n'est pas contenu dans les Grandes lignes de la politique gouvernementale durant la législature 1979-1983. Toutefois, vu les nombreux recours actuellement en suspens, il a un caractère urgent. Il ne serait dès lors pas opportun d'attendre la 10^e révision de l'AVS. Selon le vœu unanime émis par la Commission fédérale de l'AVS et de l'AI, la modification envisagée devrait pouvoir entrer en vigueur au 1^{er} janvier 1984. Or, un tel résultat ne peut être atteint que si les Chambres s'occupent immédiatement de l'examen de ce texte.

7 Constitutionnalité

Le texte proposé repose sur l'article 34^{quater} de la constitution. Bien qu'il arrête une mesure ayant des effets rétroactifs, il se concilie également avec l'article 4 de la constitution. La mesure prévue est d'ailleurs à l'avantage des assurées qu'elle concerne.

**Loi fédérale
sur l'assurance-vieillesse et survivants
(LAVS)**

Projet

Modification du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 14 mars 1983¹⁾,
arrête:*

I

La loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)²⁾ est complétée comme il suit:

Disposition transitoire selon modification du . . .

Adhésion tardive à l'assurance facultative des épouses de ressortissants suisses à l'étranger obligatoirement assurés

¹ Peuvent s'assurer facultativement, dans un délai de deux ans dès l'entrée en vigueur de la présente disposition, rétroactivement et sans égard à leur âge:

- a. Les femmes domiciliées à l'étranger qui sont mariées avec un ressortissant suisse obligatoirement assuré, ou
- b. Les femmes qui, dans les années écoulées, ont une ou plusieurs fois rempli cette condition.

² Si elle adhère, la femme est réputée assurée pour le temps durant lequel elle était mariée à l'étranger avec un ressortissant suisse obligatoirement assuré. Une obligation de payer des cotisations commence au plus tôt le 1^{er} janvier de l'année au cours de laquelle la demande d'adhésion a été déposée.

³ Le rapport d'assurance rétroactivement créé couvre également les événements assurés survenus avant l'entrée en vigueur de la présente disposition. Toutefois, les prestations et augmentations de prestations ne sont accordées que dès la date de cette entrée en vigueur.

⁴ Le Conseil fédéral règle la procédure et les questions particulières, découlant notamment du changement d'état civil des intéressées.

¹⁾ FF 1983 II 177

²⁾ RS 831.10

II

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de son entrée en vigueur.

28211

Message concernant l'adhésion tardive à l'assurance facultative AVS et AI des épouses de ressortissants suisses à l'étranger obligatoirement assurés du 14 mars 1983

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	16
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	83.028
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.04.1983
Date	
Data	
Seite	177-186
Page	
Pagina	
Ref. No	10 103 690

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.