Urteilskopf

113 V 198

32. Arrêt du 9 septembre 1987 dans la cause P. contre Caisse d'assurance du personnel de la Ville de Genève et Tribunal administratif, Genève

Regeste (de):

Art. 73 Abs. 1 BVG: Rechtspflege.

- Dürfen Vorsorgeeinrichtungen des öffentlichen Rechts über die Ansprüche ihrer Mitglieder Verfügungen erlassen? Frage i.c. offengelassen (Erw. 2).

- Ungeachtet der rechtlichen Natur der betroffenen Vorsorgeeinrichtung (Einrichtung des öffentlichen oder des privaten Rechts) sind Streitigkeiten im Sinne von Art. 73 Abs. 1 BVG durch die gleiche letzte kantonale Instanz zu beurteilen (Erw. 3).

Regeste (fr):

Art. 73 al. 1 LPP: Contentieux.

- Les institutions de prévoyance de droit public ont-elles le pouvoir de statuer sur les prétentions de leurs affiliés au moyen de décisions? Question laissée indécise en l'espèce (consid. 2).

- Les litiges visés par l'art. 73 al. 1 LPP doivent être portés en dernier ressort devant une même juridiction cantonale, quelle que soit la nature juridique de l'institution de prévoyance concernée (institution de droit public ou de droit privé; consid. 3).

Regesto (it):

Art. 73 cpv. 1 LPP: Contenzioso.

- Gli istituti di previdenza del diritto pubblico hanno il potere di statuire sulle pretese dei loro affiliati mediante decisione? Questione non risolta (consid. 2).

- Qualunque sia la natura giuridica dell'istituto di previdenza in questione (istituzione di diritto pubblico o di diritto privato) le controversie di cui all'art. 73 cpv. 1 LPP devono essere devolute in ultima istanza alla medesima autorità giurisdizionale cantonale (consid. 3).

Sachverhalt ab Seite 198

BGE 113 V 198 S. 198

A.- Georgette P., née en 1925, est entrée au service de la Ville de Genève le 1er février 1962. A ce titre, elle a été affiliée à la Caisse d'assurance du personnel de la Ville de Genève, des Services industriels de Genève et du personnel communal transféré dans l'administration cantonale (ci-après: la caisse), qui est une institution de prévoyance de droit public inscrite (provisoirement) au registre de la prévoyance professionnelle. Georgette P. ayant manifesté le désir de prendre sa retraite à l'âge de 60 ans, la caisse lui a remis une "proposition de pension" par
BGE 113 V 198 S. 199

laquelle elle l'informait que sa pension de retraite s'élèverait à 66 pour cent du traitement assuré. L'assurée s'est opposée à cette proposition. Elle s'estimait en droit d'obtenir une pension équivalant à 70 pour cent de son gain assuré. Par décision du 8 mars 1985, le comité de gestion de la caisse a rejeté la prétention de l'assurée.
B.- Se conformant à l'indication des voies de droit figurant dans cette décision, Georgette P. a porté le différend devant le Tribunal administratif du canton de Genève, mais elle a été déboutée par cette

autorité, qui s'est ralliée pour l'essentiel aux motifs de la caisse (jugement du 7 mai 1986).
C.- Georgette P. interjette recours de droit administratif contre ce jugement en concluant derechef au versement par la caisse d'une rente équivalant à 70 pour cent de son traitement assuré. La caisse conclut principalement à l'irrecevabilité du recours et, subsidiairement, à son rejet. Quant à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), il estime que le litige ressortissait à la juridiction de la Cour de justice du canton de Genève, et non à celle du Tribunal administratif. Aussi propose-t-il d'annuler le jugement entrepris et de transmettre la cause à la Cour de justice.
D.- Le juge délégué a invité les parties et le Tribunal administratif à se déterminer sur le préavis de l'OFAS. La juridiction cantonale a versé au dossier la correspondance échangée en avril et mai 1986 entre la Cour de justice et la chancellerie d'Etat du canton de Genève sur la compétence des juridictions genevoises en matière de prévoyance professionnelle.
Erwägungen

Considérant en droit:

1. a) Selon l'art. 128 OJ, le Tribunal fédéral des assurances connaît en dernière instance des recours de droit administratif contre des décisions au sens des art. 97 et 98 let. b à h OJ, en matière d'assurances sociales. Jusqu'au 31 décembre 1984, les litiges opposant une institution de prévoyance professionnelle à un assuré échappaient à la compétence du juge des assurances sociales et donc, en particulier, à celle du Tribunal fédéral des assurances. Cette situation a toutefois été modifiée, de la manière suivante, par l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP): Selon l'art. 73 al. 1 LPP, chaque canton désigne un tribunal qui connaît, en dernière instance cantonale, des contestations opposant institutions de prévoyance, employeurs et ayants droit. Le Conseil
BGE 113 V 198 S. 200

fédéral a fixé l'entrée en vigueur de cette disposition au 1er janvier 1985 (art. 1er al. 1 de l'ordonnance sur la mise en vigueur et l'introduction de la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, en corrélation avec l'art. 98 al. 2 LPP). L'art. 73 al. 1 LPP s'applique, d'une part, aux institutions de prévoyance enregistrées de droit privé ou de droit public - aussi bien en ce qui concerne les prestations minimales obligatoires qu'en ce qui concerne les prestations allant au-delà (art. 49 al. 2 LPP) - et, d'autre part, aux fondations de prévoyance du personnel non enregistrées, dans le domaine des prestations qui dépassent le minimum obligatoire (art. 89bis al. 6 CC). Les décisions des tribunaux cantonaux, désignés en vertu de l'art. 73 al. 1 LPP, peuvent être déférées au Tribunal fédéral des assurances par la voie du recours de droit administratif (art. 73 al. 4 LPP). b) Dans le cas particulier, le litige oppose une institution de prévoyance à un ayant droit. Dans la mesure où la prétention de la recourante se fonde sur un cas d'assurance (ouverture du droit à une pension de retraite) qui est survenu sous l'empire du nouveau droit fédéral de la prévoyance professionnelle, elle relève des autorités juridictionnelles mentionnées à l'art. 73 LPP (ATF 112 V 356), contrairement à ce que soutient l'intimée à l'appui de sa conclusion principale. A cet égard, il importe peu que certains faits invoqués par la recourante (notamment le rachat d'années d'affiliation) se soient produits avant l'entrée en vigueur de la LPP.
2. L'art. 97 du "Statut" de la caisse prévoit que les décisions du comité de gestion peuvent faire l'objet, dans les trente jours, d'un recours devant le Tribunal administratif. Cependant, le moyen juridictionnel visé par l'art. 73 al. 1 LPP est une action (message du Conseil fédéral, FF 1976 I 180; ATF 112 Ia 184), qui est définie comme une demande adressée à un organe judiciaire et tendant à l'attribution de droits ou de prestations, voire à la constatation de l'existence ou de l'inexistence d'un droit (GRISEL, Traité de droit administratif, p. 940 et les arrêts cités). De fait, la LPP ne prévoit pas la possibilité pour les institutions de prévoyance de rendre des décisions au sens propre du terme. Il est dès lors douteux, comme le Tribunal fédéral l'a d'ailleurs relevé dans l' ATF 112 Ia 180, déjà mentionné, que les institutions de prévoyance de droit public aient conservé le pouvoir de statuer sur les prétentions de leurs affiliés au moyen de telles décisions, cela d'une manière contraignante et en application de dispositions de droit
BGE 113 V 198 S. 201

fédéral, cantonal ou communal (cette possibilité étant de toute façon exclue s'agissant d'institutions de droit privé). Si la question devait être résolue par la négative, il s'ensuivrait que la décision du comité de gestion de la caisse du 8 mars 1985 serait nulle en tant que telle et qu'elle devrait être considérée comme une simple déclaration, non sujette à recours dans un délai déterminé et qui ne pouvait s'imposer qu'en vertu de la décision d'un tribunal (GRISEL, op.cit., p. 940; cf. également SPIRA, Le contentieux des assurances sociales fédérales et la procédure cantonale, in Recueil de jurisprudence neuchâteloise 1984, p. 15 note 3; SCHWARZENBACH, Die Rechtspflege nach dem

BVG, in SZS 27/1983, p. 183). La solution du présent litige n'exige toutefois pas que l'on examine plus avant ce problème, du moment que la recourante a respecté le délai statutaire de trente jours.
3. a) En prévision de l'entrée en vigueur de la LPP, le Grand Conseil genevois a modifié l'art. 34 let. c de la loi cantonale sur l'organisation judiciaire (LOJ; RS GE E 2 1) par une loi du 10 novembre 1983, entrée en vigueur le 1er janvier 1985. Selon la nouvelle version de cette disposition (première phrase), il appartient à une chambre civile de la Cour de justice, fonctionnant en qualité de tribunal des assurances, de connaître comme juridiction cantonale unique:
"Des contestations, relatives à la prévoyance professionnelle, nées entre institutions de prévoyance ou compagnies d'assurances privées soumises à surveillance, d'une part, et employeurs ou ayants droit, d'autre part (art. 331 à 331c CO; art. 73 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité)." Le législateur genevois n'a toutefois pas supprimé l'art. 11 al. 1 let. b de la loi sur le Tribunal administratif et le Tribunal des conflits du 29 mai 1970 (RS GE E 3,5 1), selon lequel la première de ces autorités est compétente pour connaître des actions relatives à des prétentions qui découlent "des régimes de retraite des fonctionnaires de l'Etat, des communes et des autres corporations et établissements de droit public". C'est sur la base de cette réglementation, en relation avec les dispositions statutaires de la caisse, que le Tribunal administratif a en l'espèce affirmé sa compétence.
b) Au terme de l'échange de vues auxquelles elles ont procédé au printemps 1986, la Cour de justice et la chancellerie d'Etat se sont accordées à reconnaître que l'adjectif "privées" dont use l'art. 34 let. c LOJ se rapporte aussi bien à l'expression "institutions de prévoyance" qu'aux mots "compagnies d'assurances".
BGE 113 V 198 S. 202

Elles sont parvenues à la conclusion que - nonobstant l'entrée en vigueur de la LPP - le Tribunal administratif a conservé le pouvoir de statuer sur les litiges opposant un affilié à une institution de droit public, la Cour de justice étant pour sa part compétente lorsque sont en cause des institutions de droit privé. c) Cette interprétation, à laquelle s'est rallié le Tribunal administratif selon une lettre adressée par cette autorité à l'exécutif genevois, le 13 mai 1986, n'est toutefois pas conciliable avec l'art. 73 LPP. En effet, sous réserve de quelques exceptions (voir en particulier les art. 50 al. 2, 51 al. 5 et 69 al. 2 LPP), l'intention du législateur fédéral a été d'instaurer un régime identique pour les institutions de droit privé et de droit public (à propos de ces exceptions, voir RIEMER, Das Recht der beruflichen Vorsorge in der Schweiz, p. 85 s.). Ainsi, au stade des délibérations parlementaires, il subsistait une divergence entre les deux conseils sur l'opportunité de soumettre plus largement les institutions de droit public à des normes spéciales, notamment en ce qui concerne l'organisation, l'administration et le financement, divergence qui a été finalement éliminée au profit d'une réglementation aussi uniforme que possible (BO 1980 CE 289-293, 1981 CN 1099 ss, 1982 CE 20-21). Cette volonté d'unification résulte également des modifications apportées au code des obligations lors de l'entrée en vigueur de la LPP, puisque le champ d'application des art. 331a à c CO a été étendu, avec effet au 1er janvier 1985, aux rapports de travail de droit public de la Confédération, des cantons et des communes (art. 342 al. 1 let. a CO, dans sa version introduite par le ch. 2 de l'annexe à la LPP; ATF 113 V 124 consid. 3b). Logiquement, le législateur a donc imposé aux parties de porter les litiges visés par l'art. 73 al. 1 LPP devant un même tribunal cantonal, quelle que soit la forme juridique de l'institution de prévoyance concernée (RIEMER, op.cit., p. 130 ss; SCHWARZENBACH, loc. cit., p. 175; PFITZMANN, Die öffentlich-rechtlichen Pensionskassen im BVG-Obligatorium, in SZS 29, 1985, p. 234; message du Conseil fédéral, FF 1976 I 179 ss; voir également, a contrario, RJAM 1980 No 422 p. 200, relatif à l'art. 30bis LAMA); c'est là une règle de compétence fonctionnelle à laquelle il n'est pas possible de déroger (RIEMER, op. cit., p. 131; SPIRA, loc.cit., p. 17). Il s'ensuit que l'art. 73 al. 1 LPP exclut la coexistence de voies de droit parallèles. Cela ne signifie pas qu'il s'oppose à un échelonnement de la procédure cantonale en deux instances, dont l'une serait hiérarchiquement subordonnée à l'autre (cf. RIEMER, op.cit., p. 130).
BGE 113 V 198 S. 203

Mais ce n'est pas la question qui se pose en l'espèce car, sous l'angle de la procédure genevoise, la Cour de justice et le Tribunal administratif sont des juridictions de même rang. d) Cela étant, il ressort clairement de l'art. 34 let. c LOJ que le législateur genevois a désigné la Cour de justice pour trancher - comme tribunal cantonal unique - les contestations mentionnées à l'art. 73 al. 1 LPP, ce qui s'explique vraisemblablement par le fait que cette autorité judiciaire exerçait déjà d'autres attributions en matière d'assurance sociale (assurance-maladie, assurance-accidents obligatoire et assurance militaire; art. 34 let. a et b LOJ). Le Grand Conseil aurait donc dû, par la même occasion, abroger ou modifier l'art. 11 al. 1 let. b de la loi sur le Tribunal administratif et le Tribunal des conflits. Selon toute vraisemblance, cette omission procède d'une inadvertance, car il n'a jamais été question, lors des travaux préparatoires de la loi du 10 novembre 1983, de permettre la coexistence de deux voies de

droit. Dans son exposé des motifs, le Conseil d'Etat a au contraire insisté sur la nécessité d'adapter la réglementation cantonale aux exigences de l'art. 73 LPP, tout en indiquant que la Cour de justice connaîtrait désormais "des contestations prévues dans le titre premier de la cinquième partie, intitulée 'Contentieux', de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité" (Mémorial du Grand Conseil 1983 III 4024). Dans ces conditions, le Tribunal administratif n'aurait pas dû entrer en matière sur le litige, ce qui justifie l'annulation du jugement entrepris et la transmission de l'affaire à la Cour de justice. Le fait que les parties ont reconnu - implicitement tout au moins - la compétence du Tribunal administratif n'y change rien. En effet, le Tribunal fédéral des assurances examine d'office les conditions formelles de validité et de régularité de la procédure, soit en particulier le point de savoir si c'est à juste titre que la juridiction cantonale est entrée en matière sur le recours ou, comme en l'espèce, sur l'action (ATF 112 V 83 consid. 1, ATF 111 V 346 consid. 1a). En outre, il n'appartient pas à la Cour de céans de rendre un jugement au fond, en vertu du principe de l'économie de la procédure: l'incompétence ratione materiae est un vice relativement grave, auquel il ne serait en l'occurrence possible de remédier que si l'on pouvait considérer la transmission du cas à la Cour de justice comme une formalité superflue, parce que cette autorité se serait déjà exprimée, notamment dans une jurisprudence bien
BGE 113 V 198 S. 204

établie (cf. ATF 102 Ib 235, ATF 97 I 290). Or, on est tout à fait en dehors de cette hypothèse en l'espèce.
Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral des assurances prononce: Le recours est admis en ce sens que le jugement du Tribunal administratif du canton de Genève du 7 mai 1986 est annulé, la cause étant transmise à la Cour de justice de ce même canton pour jugement au sens des motifs.