Urteilskopf

111 V 65

17. Arrêt du 4 avril 1985 dans la cause Moutia contre Caisse cantonale genevoise de compensation et Commission cantonale genevoise de recours en matière d'AVS
Regeste (de):
Art. 1 Abs. 2 lit. b AHVG, Art. 3 AHVV. Zeitpunkt, ab welchem die Befreiung von der Unterstellung unter die AHV ihre Wirkungen entfaltet (Bestätigung und Präzisierung der Rechtsprechung). Reicht der Versicherte das Gesuch innert drei Monaten seit seiner Aufnahme in die ausländische staatliche Alters- und Hinterlassenenversicherung ein, so erfolgt die Befreiung rückwirkend auf diesen Zeitpunkt (Erw. 2).

Art. 4 BV: Schutz des guten Glaubens. Anspruch auf den Schutz des guten Glaubens hat ein Versicherter, der irregeführt wurde durch ein von der Verwaltung herausgegebenes Merkblatt, das ihm sein Arbeitgeber überreicht hatte und dessen Inhalt in dem Umfang überholt war, als es sich von einer neuen Verwaltungspraxis unterschied (Erw. 4).

Regeste (fr):
Art. 1er al. 2 let. b LAVS, art. 3 RAVS. Moment à partir duquel l'exemption de l'assujettissement à l'AVS exerce ses effets (confirmation et précision de la jurisprudence). Lorsque l'assuré présente la requête dans les trois mois qui suivent son adhésion à l'institution officielle étrangère d'assurance-vieillesse et survivants, l'exemption est prononcée avec effet rétroactif à cette date (consid. 2).

Art. 4 Cst.: Protection de la bonne foi. Droit à la protection de la bonne foi d'un assuré induit en erreur par un aide-mémoire édité par l'administration, qui lui avait été remis par son employeur, et dont le contenu était périmé dans la mesure où il différait d'une nouvelle pratique de l'administration (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 1 cpv. 2 lett. b LAVS, art. 3 OAVS. Momento a partire dal quale l'esenzione dall'affiliazione all'AVS esplica i suoi effetti (conferma e precisazione della giurisprudenza). Se l'assicurato presenta la domanda nei tre mesi che seguono la sua adesione a un'istituzione ufficiale straniera di assicurazione vecchiaia e superstiti, l'esenzione è pronunciata con effetto retroattivo a detta data (consid. 2).

Art. 4 Cost.: Protezione della buona fede. Diritto a protezione della buona fede di un assicurato indotto in errore da un memorandum stampato dall'amministrazione e consegnatogli dal datore di lavoro e il cui contenuto è superato nella misura in cui differisce da una nuova prassi amministrativa (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 66

A.- Catherine Moutia, de nationalité suisse, est fonctionnaire de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) à Genève depuis le 1er octobre 1981. Elle est affiliée, à partir de cette date également, à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. Par lettre du 15 juillet 1982, la Caisse cantonale genevoise de compensation l'a invitée à régulariser sa situation à l'égard des assurances sociales suisses, tout en l'informant de la possibilité de solliciter son exemption de l'assurance obligatoire; aussi lui a-t-elle demandé de retourner dans

les dix jours un questionnaire, son certificat AVS, ainsi que, le cas échéant, une formule de requête d'exemption de l'assurance, accompagnée de l'attestation adéquate de la caisse des pensions. Le 18 juillet 1982, Catherine Moutia a rempli et renvoyé à la caisse de compensation la requête d'exemption, dont le texte préimprimé était libellé comme il suit: "Je soussigné(e), fonctionnaire de ... affilié(e) à la Caisse des pensions de cette institution internationale depuis le ... demande à être exempté(e) dès cette date." Par décision du 21 octobre 1982, la Caisse cantonale genevoise de compensation a exempté l'intéressée de l'assujettissement à l'assurance obligatoire avec effet au 1er août 1982. Elle lui a signalé, par ailleurs, qu'elle devrait s'acquitter, en conséquence, des cotisations pour la période du 1er octobre 1981 au 31 juillet 1982.

B.- Par jugement du 10 décembre 1982, la Commission cantonale genevoise de recours en matière d'AVS a rejeté le recours formé par Catherine Moutia contre la décision précitée.

C.- Catherine Moutia interjette recours de droit administratif contre ce jugement en concluant à ce que son exemption de l'assujettissement à l'assurance obligatoire prenne effet le 1er octobre 1981, date correspondant à son engagement par l'OMS et à son affiliation à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. L'intimée conclut au rejet du recours, ce que propose également l'Office fédéral des assurances sociales.

D.- La caisse intimée, invitée par la Cour de céans, dans le cadre d'un complément d'instruction, à lui fournir certaines précisions sur la procédure suivie à l'égard des personnes qui demandent à être exemptées de l'AVS, a répondu aux questions posées par lettre du 27 janvier 1984, sur le contenu de laquelle la recourante s'est déterminée dans une écriture du 24 mars 1984, dont l'intimée a pu prendre connaissance.

Le tribunal a obtenu, en outre, du Département fédéral des affaires étrangères des renseignements sur les fonctions de la Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales à Genève, en ce qui concerne les rapports entre lesdites organisations et l'administration de l'AVS.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. (Pouvoir d'examen limité, v. ATF 104 V 6 consid. 1.)

2. a) Selon l'art. 1er al. 2 let. b LAVS, les personnes affiliées à une institution officielle étrangère d'assurance-vieillesse et survivants ne sont pas assujetties à l'AVS suisse si cette double assurance entraîne pour elles un cumul de charges trop lourdes. Elles sont exemptées de l'assurance obligatoire par la caisse de compensation compétente, sur présentation d'une requête (art. 3 RAVS). Les institutions de prévoyance de l'Organisation des Nations Unies font partie des "institutions officielles étrangères" au sens des dispositions précitées (art. 4 en corrélation avec l'art. 1er let. e RAVS). b) D'après la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances, l'exemption pour cause de cumul de charges trop lourdes a un caractère facultatif. Elle est subordonnée à une demande de l'assuré, et produit ses effets depuis le dépôt de la demande, sous réserve de solution contraire prévue par une convention de sécurité sociale, et de certains cas particuliers dans lesquels il est concevable de concéder des aménagements, par exemple lors d'un premier assujettissement sans paiement de cotisations jusqu'au moment du dépôt de la demande, ou lors d'une affiliation rétroactive à l'assurance obligatoire étrangère (ATF 98 V 183; RCC 1982 p. 173 consid. 2). Pendant de nombreuses années, la pratique de la Caisse cantonale genevoise de compensation a cependant consisté à accorder aux assurés concernés un "délai de grâce"

d'un an, durant lequel ils pouvaient demander leur exemption de l'assurance obligatoire avec effet rétroactif à la date de leur admission à la caisse des pensions de l'ONU, ce qui explique le libellé de la formule (requête d'exemption) remise, notamment, à la recourante. Cette pratique, bien que critiquable au regard des principes rappelés ci-dessus, a été tolérée par la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances (RCC 1982 p. 173 consid. 2 précité). Or, il résulte du dossier - et en particulier des

BGE 111 V 65 S. 68

explications fournies, à la demande de la Cour de céans, par la caisse intimée - qu'à la suite d'un réexamen, en 1981, de la procédure qu'elle suivait en la matière, la Caisse cantonale genevoise de compensation a été amenée à renoncer à ladite pratique, qu'elle a jugée, avec raison, peu conforme au droit, pour n'accorder à l'avenir, dans tous les cas, l'exemption qu'avec effet dès le mois suivant le dépôt de la demande. Cette modification a créé, temporairement, un état de confusion administrative. En effet, les directives existantes de la Caisse cantonale genevoise de compensation en la matière - en particulier le "Mémento à l'intention des ressortissants suisses, membres du personnel des organisations intergouvernementales dont le siège est à Genève", publié en septembre 1975 - ainsi que les requêtes d'exemption imprimées, habituellement distribuées par la caisse aux assurés, ont été adaptées à cette nouvelle pratique après coup seulement, de sorte que le cercle des employeurs et des assurés concernés (soit notamment l'ONU, les institutions internationales qui en dépendent, ainsi que leur personnel de nationalité suisse) n'en a été informé qu'avec plusieurs mois de retard. A cela s'ajoute le fait que les délais dans lesquels la caisse intimée traite les cas des assurés qui lui sont annoncés périodiquement, semble-t-il, par lesdits employeurs, aux fins d'être invités à s'affilier ou à demander l'exemption de l'assurance obligatoire, sont parfois très longs. Aussi n'est-il pas exclu que cette situation ait provoqué une insécurité juridique pouvant conduire, selon les circonstances du cas concret et à des conditions déterminées relatives à la protection de la bonne foi, à excuser le fait que certains assurés ont tardé à présenter leur requête d'exemption.
c) Si cette modification de la pratique administrative était en soi pleinement justifiée, le principe selon lequel l'exemption de l'affiliation à l'assurance obligatoire ne peut être accordée, sauf exceptions, qu'avec effet dès le mois suivant la présentation de la requête s'avère toutefois trop rigoureux. Il convient, en effet, de donner aux assurés la possibilité d'examiner, au besoin en s'adressant à la caisse de compensation compétente, leur statut à l'égard de l'AVS, et de régler la question de leur exemption éventuelle de l'assurance, dans un délai raisonnable à compter de leur affiliation à l'institution étrangère d'assurance-vieillesse et survivants, sans que - en cas d'exemption - une affiliation à l'assurance obligatoire suisse intervienne pour cette brève période. Aussi, l'Office fédéral des assurances sociales a-t-il relevé qu'un tel

BGE 111 V 65 S. 69

délai s'imposait pour des raisons pratiques. Dans l'édition la plus récente de sa circulaire sur l'assujettissement à l'assurance (CAA), entrée en vigueur le 1er janvier 1985, il a posé la règle que l'exemption, si elle vaut en principe pour l'avenir et prend effet le premier jour du mois suivant le dépôt de la requête, a un effet rétroactif notamment (en plus des cas particuliers mentionnés par les arrêts cités au consid. 2b ci-dessus) lorsque l'assuré requiert son exemption dans les trois mois qui suivent son adhésion à la caisse de pension d'une organisation internationale (ch. marg. 112 de ladite circulaire). Cette directive de l'autorité fédérale de surveillance concrétise et complète de manière pertinente les exemples cités par la jurisprudence, dans lesquels l'effet rétroactif de la demande d'exemption a été considéré comme admissible ou souhaitable. En outre, un délai de trois mois peut être qualifié d'adéquat, de sorte que la Cour de céans n'a pas de motifs de s'écarter de l'appréciation de l'Office fédéral, et qu'il y a lieu de s'en tenir à cette solution. En l'espèce, celle-ci n'est toutefois pas de nature

à influer sur le sort de la cause, la demande d'exemption de l'assujettissement à l'AVS ayant été présentée bien après l'expiration de ce délai.

3. Catherine Moutia a cotisé à l'AVS antérieurement à son engagement par l'Organisation mondiale de la santé, le 1er octobre 1981, de sorte que son affiliation à l'AVS dès cette date ne constitue pas un premier assujettissement au sens de la jurisprudence (consid. 2b ci-dessus). En outre, elle n'a pas adhéré à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies avec effet rétroactif. Il est vrai que la recourante a déclaré en première instance que, ayant été dans le passé employée par l'OMS, elle devait racheter sept années de cotisations à ladite caisse des pensions. Mais il ne s'agit pas là d'une affiliation obligatoire à l'assurance étrangère puisque, en pareille situation, c'est volontairement que l'intéressé verse une prime de rachat unique ou, comme dans le cas de la recourante, des primes mensuelles pour une période antérieure. Il s'ensuit qu'aucune des conditions auxquelles la jurisprudence subordonne l'exemption de l'AVS avec effet rétroactif n'est remplie en l'espèce, l'hypothèse d'une solution particulière prévue par une convention de sécurité sociale étant, par ailleurs, exclue.

4. a) La recourante allègue que, lors de son engagement par l'Organisation mondiale de la santé, elle s'est conformée strictement aux indications figurant au verso de son certificat AVS,

selon lesquelles celui-ci doit être remis sans retard au nouvel employeur lors d'un changement de place. Elle déclare qu'à cette occasion, son employeur lui avait fait savoir que l'OMS n'était pas soumise aux obligations habituelles des employeurs en matière d'assurances sociales, que ses fonctionnaires suisses pouvaient bénéficier d'une exemption de l'AVS en raison de leur affiliation à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies, et que toutes démarches nécessaires auprès de l'administration de l'AVS seraient effectuées par l'organisation internationale. La recourante croit savoir que la Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales à Genève a été informée par l'employeur de son engagement en qualité de fonctionnaire international en date du 27 octobre 1981, et s'étonne du fait que la caisse de compensation a examiné son cas au mois de juillet 1982 seulement. Elle fait valoir, enfin, qu'il résulte aussi bien du "Mémento à l'intention des ressortissants suisses, membres du personnel des organisations intergouvernementales dont le siège est à Genève", sur lequel s'était fondé son employeur, que de la formule de requête d'exemption de l'AVS qui lui avait été transmise par la caisse de compensation, qu'elle devait être exemptée de l'assurance avec effet au jour de son affiliation à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies si la demande y relative était présentée dans l'année suivant cette date, ce qui a été son cas. b) Il n'est certes pas décisif, en soi, que la caisse de compensation ne soit intervenue auprès de l'assurée qu'au mois de juillet 1982, bien que cette dernière eût remis son certificat AVS à l'employeur lors de son entrée en fonction et que la Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales eût été informée de son engagement par l'OMS le 27 octobre 1981 déjà. En effet, l'Organisation des Nations Unies et les institutions internationales qui en dépendent n'exercent pas, à l'égard de leur personnel suisse, un véritable pouvoir de représentation des organes de l'AVS, même si elles leur apportent leur collaboration volontaire dans la mesure de leurs possibilités apparemment restreintes; aussi n'assument-elles pas d'obligations légales en matière de cotisations AVS (art. 12 al. 3 LAVS, art. 33 let. d RAVS). Il en va de même de la Mission permanente de la Suisse près les organisations internationales à Genève, laquelle n'exerce pas - selon les renseignements donnés par le Département fédéral des affaires étrangères, Direction des organisations internationales - de

fonctions précises en ce qui concerne les rapports entre le personnel des organisations internationales, d'une part, et l'administration de l'assurance-vieillesse et survivants, ou d'autres assurances sociales suisses, d'autre part. En outre, on ne saurait déduire de l'obligation légale des caisses de compensation cantonales de veiller, conformément à l'art. 63 al. 2 LAVS, à l'affiliation de toutes les personnes tenues de payer des cotisations, un droit des assurés en situation de demander leur exemption de l'assurance obligatoire d'être invités personnellement, et dans les meilleurs délais, par la caisse dont ils dépendent en principe, à présenter une requête d'exemption. Il s'ensuit que le retard avec lequel la Caisse cantonale genevoise de compensation s'est préoccupée du cas de la recourante - à supposer qu'il lui soit imputable - n'est pas déterminant en ce qui concerne l'effet rétroactif éventuel de cette exemption. c) Cependant, il s'agit d'examiner si la recourante peut invoquer, en l'occurrence, le droit à la protection de sa bonne foi, ce qui justifierait que l'on s'écarte exceptionnellement, en sa faveur, de la solution commandée par les règles légales et jurisprudentielles exposées plus haut. Un renseignement ou une décision erronés de l'administration peuvent obliger celle-ci à consentir à un administré un avantage contraire à la loi, si les conditions suivantes sont réunies: 1. que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées; 2. qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de sa compétence; 3. que l'administré n'ait pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu; 4. qu'il se soit fondé sur celui-ci pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice; 5. que la loi n'ait pas changé depuis le moment où le renseignement a été donné (ATF 110 V 155 consid. 4b, ATF 109 V 55 consid. 3a, ainsi que les références; GRISEL, Traité de droit administratif, p. 388 ss). Lorsque la recourante s'est adressée à son employeur pour régler les problèmes liés à son assujettissement à l'AVS, elle a reçu de l'OMS des renseignements tirés de la documentation éditée et distribuée par la caisse intimée en 1975, lesquels étaient inexacts dans la mesure où la pratique de la Caisse cantonale genevoise de compensation en matière d'exemption de l'assurance obligatoire

avec effet rétroactif ne correspondait plus à ces instructions écrites. Il résulte, en effet, du dossier que les nouvelles directives administratives de la caisse de compensation, conformes à cette pratique modifiée, sont parvenues aux organisations internationales établies à Genève au mois de mai 1983 seulement. Or, l'intimée a exposé, en procédure fédérale, que, "lorsqu'une organisation internationale intergouvernementale engage un fonctionnaire de nationalité suisse - ou lorsqu'un fonctionnaire devient suisse par naturalisation ou par mariage - le service du personnel de l'organisation doit, en principe, remettre à son collaborateur un formulaire d'affiliation et une requête d'exemption; ces services administratifs, qui travaillent depuis de longues années avec la Caisse cantonale genevoise de compensation, connaissent la procédure et disposent d'une réserve de documents". Elle considère donc les organisations internationales établies à Genève, pratiquement, comme des organes intermédiaires chargés de transmettre à leurs fonctionnaires suisses ses directives administratives et les renseignements nécessaires sur le statut de ces derniers à l'égard de l'AVS, et leur faculté de demander l'exemption de l'assurance obligatoire. Il s'ensuit que les renseignements erronés concrets communiqués à la recourante par l'OMS, dans le cadre des compétences que l'intimée reconnaît à cette organisation, sont opposables à la caisse de compensation, qui en est responsable, au même titre que ceux qu'elle donnerait elle-même, directement, à l'un de ses assurés. En outre, force est d'admettre que la recourante n'avait aucune raison de douter de l'exactitude ou de la pertinence des indications obtenues, dont elle pouvait déduire que les démarches de son employeur conduiraient à son exemption de l'AVS à la date de son affiliation à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies. De fait, tel aurait dû être le cas, puisque sa demande d'exemption a été présentée dans le délai d'une année prévu par les anciennes directives de la caisse intimée. Il est également certain que la recourante aurait procédé sans attendre au dépôt de sa demande si elle avait su que l'effet de l'exemption ne serait pas rétroactif; elle a donc omis d'effectuer un acte qu'elle n'est plus en mesure d'accomplir sans subir de préjudice (ATF 110 V 156). Enfin, il est constant que les dispositions légales applicables n'ont pas subi de modifications

durant la période déterminante.
Les conditions précitées du droit à la protection de la bonne foi de l'assurée sont dès lors remplies en l'espèce.
Quant à la règle

supplémentaire posée par le Tribunal fédéral des assurances, selon laquelle la protection de la bonne foi doit céder le pas, le cas échéant, à une réglementation spéciale résultant impérativement et directement de la loi (ATF 110 V 156 consid. 4c), il convient de rappeler que la question de l'effet rétroactif de l'exemption de l'AVS au sens de l'art. 1er al. 2 let. b LAVS ne fait l'objet d'aucune disposition légale et que l'art. 39 RAVS, relatif au paiement de cotisations arriérées, ne constitue - en tant que disposition d'une ordonnance du Conseil fédéral - pas une telle réglementation spéciale (ATF 106 V 144).

5. La recourante doit dès lors être mise au bénéfice de l'exemption de l'assujettissement à l'AVS à partir du 1er octobre 1981, date de son affiliation à la Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies...

Dispositiv

Par ces motifs, le Tribunal fédéral des assurances prononce: Le recours est admis et le jugement de la Commission cantonale genevoise de recours en matière d'AVS, du 10 décembre 1982, est annulé. La décision de la Caisse cantonale genevoise de compensation, du 21 octobre 1982, est réformée en ce sens que Catherine Moutia est exemptée de l'assujettissement à l'AVS avec effet au 1er octobre 1981.