Urteilskopf

116 V 189

33. Arrêt du 31 août 1990 dans la cause C. et C. contre Fondation commune Banque Cantonale Vaudoise deuxième pilier et Tribunal des assurances du canton de Vaud
Regeste (de):
Art. 34 Abs. 2 BVG und Art. 25 Abs. 1 BVV 2: Koordination mit der Unfall- und Militärversicherung.

Art. 25 Abs. 1 BVV 2 ist gesetzwidrig, insoweit er die Vorsorgeeinrichtungen ermächtigt, die Gewährung von Hinterlassenen- oder Invalidenleistungen auszuschliessen, wenn die Unfallversicherung oder die Militärversicherung für den gleichen Versicherungsfall leistungspflichtig ist.

Regeste (fr):
Art. 34 al. 2 LPP et art. 25 al. 1 OPP 2: Coordination avec l'assurance-accidents et l'assurance militaire.

Dès lors qu'il autorise les institutions de prévoyance à exclure le versement de prestations de survivants ou d'invalidité lorsque l'assurance-accidents ou l'assurance militaire est mise à contribution pour le même cas d'assurance, l'art. 25 al. 1 OPP 2 est contraire à la loi.

Regesto (it):
Art. 34 cpv. 2 LPP e art. 25 cpv. 1 OPP 2: Coordinamento con l'assicurazione contro gli infortuni e l'assicurazione militare.

Nella misura in cui autorizza gli istituti di previdenza a escludere il versamento di prestazioni per i superstiti o d'invalidità se l'assicurazione contro gli infortuni o l'assicurazione militare sono obbligate a prestare per lo stesso evento assicurato, l'art. 25 cpv. 1 OPP 2 è contrario alla legge.

Sachverhalt ab Seite 189

BGE 116 V 189 S. 189

A.- Victor C., né en 1952, marié et père d'une fillette née en 1980, a été happé et tué par un train, en 1988, alors qu'il effectuait des travaux sur la voie. Par décision du 2 juin 1988, la caisse de compensation CIVAS a alloué à Maria C. une rente de veuve de 655 francs et à Monica C. une rente simple d'orpheline de 327 francs par mois. Il s'agissait de deux rentes partielles, fondées sur un revenu annuel moyen déterminant de 54'000 francs et huit années de cotisations (échelle de rente 24). De son côté, par décision du 26 juillet 1988, la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) a alloué à la veuve et à la fille du défunt des rentes de survivants s'élevant respectivement

BGE 116 V 189 S. 190

à 1'729 francs et à 649 francs par mois, en fonction d'un gain annuel assuré de 51'870 francs.

B.- Feu Victor C. travaillait au service de l'entreprise E. SA, laquelle est affiliée à la Fondation commune Banque Cantonale Vaudoise deuxième pilier (ci-après: la fondation), qui est une institution de prévoyance professionnelle. L'art. 27 du "Règlement Plan A" de la fondation (ci-après: le règlement) a la teneur suivante: "Invalidité et décès par suite de l'accident
La Fondation exclut le versement de ses prestations d'invalidité et de survivants lorsque l'assurance-accidents ou l'assurance militaire paie des prestations complètes pour le même cas d'assurance.
Lorsque l'assurance-accidents ou l'assurance militaire n'octroie pas de prestations complètes d'invalidité ou de survivants, la Fondation ne compense pas les prestations partielles ou réduites. Si la réduction découle d'une maladie, la Fondation prendra en charge la partie relative à la maladie."
Par lettre du 9 août 1988, la fondation a informé Maria C. qu'à la suite du décès de son mari, il lui revenait un capital de 5'341 fr. 35, y compris les intérêts. Selon l'art. 21 du règlement, ce capital est versé aux ayants droit lorsque l'assuré décède avant l'ouverture du droit à la rente de vieillesse et sans qu'une rente de veuve soit due. Or, l'intéressée, déjà au bénéfice de prestations de l'assurance-accidents, ne pouvait prétendre une telle rente, eu égard à l'art. 27 du règlement.

C.- Maria et Monica C. ont ouvert action contre la fondation en concluant au versement par cette dernière, en lieu et place d'un capital, d'une rente de veuve et d'une rente d'orpheline. Par jugement du 13 mars 1989, le Tribunal des assurances du canton de Vaud a rejeté la demande. En substance, il a considéré que l'art. 27 précité était conforme à la LPP, ainsi qu'à ses dispositions d'exécution, dont la légalité n'était pas contestable sur ce point.

D.- Maria et Monica C. interjettent un recours de droit administratif contre ce jugement, dont elles demandent la réforme dans le sens de leurs conclusions en première instance. La fondation conclut au rejet du recours. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) en fait de même. Le Tribunal cantonal s'est également déterminé sur le recours.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. a) Selon l'art. 19 al. 1 let. a LPP, la veuve a droit à une rente de veuve si, au décès du conjoint, elle a un ou plusieurs enfants à charge. Les enfants du défunt ont droit, quant à eux, à une rente d'orphelin (art. 20 al. 1 LPP). b) L'art. 24 al. 1 OPP 2 autorise les institutions de prévoyance à réduire les prestations d'invalidité et de survivants dans la mesure où, ajoutées à d'autres revenus à prendre en compte, elles dépassent 90% du gain annuel dont on peut présumer que l'intéressé est privé. Selon l'art. 25 al. 1 OPP 2, l'institution de prévoyance peut exclure le versement de prestations de survivants ou d'invalidité lorsque l'assurance-accidents ou l'assurance militaire est mise à contribution pour le même cas d'assurance. L'alinéa 2 règle certaines situations particulières (prestations incomplètes de l'assurance-accidents ou de l'assurance militaire parce que la cause qui est à l'origine du décès ou de l'invalidité n'est pas entièrement couverte par l'une de ces deux assurances; faute de l'assuré ayant entraîné le refus ou la réduction de prestations par l'assurance-accidents ou l'assurance militaire). Enfin, l'alinéa 3 renferme des dispositions au sujet des assurés qui sont invalides à raison de 50% au moins, mais qui reçoivent une rente d'invalidité de l'assurance-accidents ou de l'assurance militaire. Ces normes réglementaires se fondent toutes sur l'art. 34 al. 2 LPP, qui charge le Conseil fédéral d'édicter des prescriptions afin d'empêcher que le cumul de prestations ne procure un avantage injustifié à l'assuré ou à ses survivants (première phrase). En cas de concours de prestations prévues par la LPP avec des prestations prévues

par la LAA ou la LAM, la priorité sera donnée en principe aux prestations prévues par l'assurance-accidents ou l'assurance militaire (seconde phrase). c) C'est en invoquant l'art. 27 du règlement, ainsi que l'art. 25 al. 1 OPP 2, que la fondation a dénié aux recourantes le droit à des prestations pour survivants. Les recourantes contestent la légalité de cette règle de l'ordonnance. L'art. 34 al. 2 LPP, s'il institue la priorité des prestations de l'assurance-accidents et de l'assurance militaire, n'autoriserait pas les caisses de pension à exclure toute prestation en cas d'intervention de l'une ou l'autre de ces assurances; le cumul

BGE 116 V 189 S. 192

resterait permis, mais jusqu'à concurrence de la limite de 90% fixée par l'art. 24 al. 1 OPP 2. Les premiers juges réfutent cette opinion en se référant tant aux travaux préparatoires de la LAA qu'à ceux de la LPP. De son côté, l'OFAS se rallie à l'avis des juges cantonaux.

2. a) Les motifs qui sont à la base de l'art. 25 al. 1 OPP 2 ont été explicités par l'OFAS dans un commentaire à l'appui du projet de l'OPP 2. L'office expose tout d'abord que le cumul des rentes de l'assurance-invalidité et de l'assurance-accidents (ou de l'assurance militaire) permet en général d'atteindre la limite de 90% au-delà de laquelle il y a "avantage injustifié". Il ne peut en aller autrement que si les rentes en question sont réduites en raison de circonstances spéciales (durée incomplète de cotisations, faible degré d'invalidité, faute grave du bénéficiaire). Or, poursuit l'office, "la commission OPP est d'avis que le deuxième pilier n'a pas à combler des lacunes créées volontairement par les autres assurances sociales". En outre, on compliquerait singulièrement la tâche des institutions de prévoyance en les obligeant à opérer chaque fois, en cas d'accident, un décompte des montants versés par les autres assurances, pour finalement allouer des prestations minimes ou point de prestation du tout. b) Dans leur grande majorité, les auteurs qui se sont exprimés sur le sujet ne paraissent pas mettre en doute la validité de la réglementation ici en cause, même si certains d'entre eux émettent des réserves quant à ses modalités d'application. WIRTH/SAAGER (Die zweite Säule, p. 81) se réfèrent, sans commentaire particulier, aux explications de l'OFAS. WALSER (Das BVG im Rahmen der Sozialversicherungen, in: L'Expert-comptable suisse 1984, p. 395) souligne que la solution retenue par le Conseil fédéral permet une importante simplification des tâches des institutions de prévoyance. MAURER (Schweizerisches Unfallversicherungsrecht, p. 380) relève que si une institution de prévoyance fait usage de la faculté réservée par l'art. 25 al. 1 OPP 2, elle n'accorde pas de rentes complémentaires, mais se conforme au principe de la subsidiarité. SCHAER (Grundzüge des Zusammenwirkens von Schadenausgleichsystemen, p. 377) qualifie la réglementation en question de particulièrement intéressante ("von besonderem Interesse") en tant qu'elle conduit une assurance "finale" (prévoyance professionnelle) à s'effacer derrière une assurance "causale" (assurance-accidents obligatoire). NEF (Die Leistungen der Beruflichen Vorsorge in Konkurrenz zu anderen

BGE 116 V 189 S. 193

Versicherungsträgern sowie haftpflichtigen Dritten, SZS 1987 pp. 25 et 28 s.) critique la forme potestative utilisée aux art. 24 et 25 OPP 2, cependant que l'art. 34 al. 2 LPP a un caractère impératif. Par ailleurs, cet auteur soutient que la norme de l'art. 25 al. 1 OPP 2 ne doit pas s'appliquer lorsque le revenu effectif dont l'intéressé est privé est supérieur au gain assuré maximum, dans la LAA ou dans la LAM; dans un tel cas, en effet, on ne saurait plus parler d'un "avantage injustifié". RIEMER (Verhältnis des BVG (Obligatorium und freiwillige berufliche Vorsorge) zu anderen Sozialversicherungszweigen und zum Haftpflichtrecht, SZS 1987 p. 121 note 1 et p. 122 note 3) relève que l'art. 25 al. 1 OPP 2 nécessite une disposition statutaire ou réglementaire; il exprime la même réserve que NEF en ce qui concerne la limite maximale du gain assuré. HELBLING

(Personalvorsorge und BVG, 4e éd., p. 545) ne parle quant à lui que d'une réduction possible des prestations, sans s'exprimer sur l'éventualité d'une exclusion. En définitive, seul PREMAND (Prévoyance professionnelle et assurance-accidents, in: Risques totalement ou partiellement exclus de l'assurance sociale (y compris la prévoyance professionnelle), IRAL Lausanne 1989 p. 42 note 13) s'interroge, sans autre développement il est vrai, sur la conformité à la loi de l'art. 25 al. 1 OPP 2. c) Pour sa part, le Tribunal fédéral des assurances n'a pas eu l'occasion de se prononcer explicitement sur la question. Dans l'arrêt ATF 113 V 132, qui concernait la fixation du degré d'invalidité dans l'assurance-accidents, il a implicitement et indirectement admis la légalité de l'art. 25 al. 1 OPP 2, bien qu'à vrai dire le problème de la coordination avec les prestations de la prévoyance professionnelle ne fût pas en discussion dans cette affaire (p. 138 consid. 6).

3. La délégation contenue à l'art. 34 al. 2 LPP autorise le Conseil fédéral à adopter des dispositions d'exécution en lui laissant un large pouvoir d'appréciation. Elle ne lui donne toutefois pas la compétence de déroger à la loi. Même si, en pareil cas, le Tribunal fédéral des assurances doit veiller à ne pas substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité exécutive (ATF 116 V 58 consid. 3b et les arrêts cités), la légalité des dispositions de l'ordonnance ne pourra être admise que si ces normes reposent sur une interprétation convaincante du texte légal (ATF 114 Ib 9 consid. 3b, ATF 101 Ib 390 consid. 2). a) La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Toutefois, si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de

celui-ci sont possibles, il faut alors rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (ATF 115 V 348 consid. 1c, ATF 114 Ia 28 consid. 3c, ATF 114 V 250 consid. 8a, ATF 113 II 410 consid. 3a). b) En l'espèce, le sens de l'art. 34 al. 2 LPP peut être dégagé sans difficulté de son texte. La première phrase de cette disposition indique au Conseil fédéral le but à atteindre, qui est d'empêcher que le cumul de prestations ne procure un avantage injustifié à l'assuré ou à ses survivants. Ainsi formulée, elle confère au délégataire toute latitude quant aux moyens à mettre en oeuvre. Mais cette liberté est restreinte par la seconde phrase, qui donne au gouvernement une directive pour régler le cas spécifique du concours avec des prestations de l'assurance-accidents ou de l'assurance militaire. L'utilisation dans ce contexte du mot "priorité" (vorgehen, sono poziori) signifie certes qu'il appartient aux assurances visées d'intervenir en premier lieu, mais non que cette intervention soit exclusive de toute autre. Si le législateur avait voulu exclure ici le versement de prestations par l'institution de prévoyance, indépendamment de tout risque de surindemnisation, il en aurait certainement formulé le principe dans le texte légal et des dispositions d'exécution eussent été, à ce propos, superflues. Cette interprétation correspond au but de la prévoyance professionnelle, qui est, selon l'ordre constitutionnel, de permettre aux bénéficiaires de maintenir de façon appropriée leur niveau de vie antérieure, compte tenu des prestations de l'assurance fédérale (art. 34quater al. 3 Cst.). Certes, l'OFAS relève à juste titre que des lacunes dans l'indemnisation des ayants droit ne sont envisageables que dans des situations particulières, notamment lorsque l'intéressé compte une durée incomplète de cotisations à l'AVS/AI. Mais on ne voit pas pourquoi l'institution de prévoyance - auprès de laquelle l'assuré ou le défunt a régulièrement cotisé - ne devrait pas être mise à contribution dans ce cas précis. c) Contrairement à l'opinion des premiers juges, l'analyse des travaux préparatoires ne démontre pas qu'une telle solution irait à l'encontre de la volonté clairement exprimée du législateur. aa) L'art. 34 al. 2 LPP (qui était alors l'art. 35 al. 2 du projet de loi) a connu une gestation pour le moins difficile. A l'origine,

dans le projet du Conseil fédéral du 19 décembre 1975, cette disposition ne contenait qu'une seule phrase, celle-là même qui est devenue la première phrase de l'actuel art. 34 al. 2 LPP. Lors de sa séance du 29 septembre 1981, le Conseil national a toutefois introduit dans cet alinéa un texte pratiquement identique à celui qui figure actuellement à l'art. 34 al. 2 LPP, deuxième phrase. Une minorité, emmenée par le conseiller national Allenspach, voulait en rester au texte proposé par le Conseil fédéral et déjà approuvé par le Conseil des Etats. Dans sa déclaration, M. Allenspach a rappelé que, selon le message à l'appui d'un projet de LAA du 18 août 1976, un cumul de prestations de l'assurance-accidents et de la prévoyance professionnelle était exclu, de sorte que, à son avis, une modification du texte initial engendrerait des incertitudes (BO 1981 CN 1090 s.). L'on créait ainsi une divergence avec le texte voté par le Conseil des Etats. La majorité de sa commission accepta un amendement de M. Schönenberger, qui avait pour effet d'inverser l'ordre des priorités (priorité donnée aux prestations de la LPP). Un nouveau débat eut lieu devant le Conseil des Etats le 26 janvier 1982. Le conseiller fédéral Hürlimann, tout en se déclarant conscient de la nécessité de revoir non seulement la rédaction de l'art. 35 al. 2 du projet de LPP, mais également celle de l'art. 40 LAA, a réaffirmé sa conviction qu'il fallait accorder la priorité aux prestations de l'assurance-accidents et de l'assurance militaire. C'est finalement pour permettre un nouvel examen de la question par le Conseil fédéral que le Conseil adopta le texte de l'art. 35 al. 2 amendé par la majorité de la commission, selon la proposition Schönenberger (BO 1982 CE 18-20). La discussion reprit devant la commission du Conseil national lors de la séance des 8/9 février 1982. On débattit d'une proposition du conseiller national Zehnder, prévoyant qu'en cas de concours avec les prestations de la LAA ou de la LAM, les prestations de la LPP "sont réduites dans la mesure où, ajoutées aux autres prestations, elles dépassent le gain antérieur". Un nouveau texte fut adopté dans ce sens par la commission, sauf à relever que la limite maximale du gain à prendre en considération fut fixée à 90%, au lieu de 100%. Ce texte fut adopté par le plenum lors de la séance du 3 mars 1982, après un débat nourri au sujet de la limite déterminante (90% selon l'opinion de la majorité, 100% d'après la proposition de la minorité; BO 1982 CN 206-209).

BGE 116 V 189 S. 196

A l'occasion d'une séance d'un groupe de travail de la commission du Conseil des Etats, l'on apprit que, de l'avis de M. Barde, qui avait participé aux travaux de la commission d'experts, la dernière version adoptée par le Conseil national était "impraticable". Le Département fédéral de l'intérieur annonça un prochain rapport à ce sujet qui fut examiné par la commission dans sa séance du 22 mai 1982. Le conseiller fédéral Hürlimann insista sur les difficultés d'application auxquelles conduirait, selon lui, la nouvelle règle et invita la commission à revenir à la version adoptée par le Conseil national en septembre 1981, ce qui impliquait une renonciation à la limite maximale de 90%. C'est cette proposition qui fut finalement retenue par les deux Chambres, pratiquement sans discussion (BO 1982 CE 189 s.; BO 1982 CN 768). Le rapporteur de la commission du Conseil des Etats a relevé qu'il était juste, en définitive, que l'ordre des priorités fût établi de telle manière que: "... zuerst die Leistungen der AHV/IV festgelegt werden sollen, in zweiter Priorität diejenigen des UVG und der Militärversicherung und erst in dritter Priorität die Leistungen des BVG". bb) Il n'est ainsi pas possible d'affirmer que le législateur, en voulant marquer le caractère prioritaire des prestations de l'assurance-accidents et de l'assurance militaire, ait eu en même temps l'intention d'exclure par principe la responsabilité des institutions de prévoyance. Si le Conseil fédéral, dans son message précité du 18 août 1976, invoqué par les premiers juges, a relevé, dans un passage consacré à la coordination avec la prévoyance professionnelle, que "les institutions de prévoyance n'ont rien à verser en cas de mort et d'invalidité dues à un accident, lorsque l'assurance-accidents est tenue à prestations" (FF 1976 III 175), la conception du législateur semble avoir évolué par la suite. Nulle part on ne trouve, après la discussion d'un premier texte par le Conseil national, en septembre 1981, une volonté de refuser purement et simplement, dans l'hypothèse envisagée, les prestations de la prévoyance professionnelle. Si le Parlement a renoncé, en dernière analyse, à la formulation adoptée en mars 1982, c'est apparemment parce qu'il a craint - à tort ou à raison - qu'une réglementation trop détaillée dans la loi ne provoquât des difficultés d'ordre pratique et qu'il a jugé préférable de laisser au Conseil fédéral le soin de régler lui-même certaines modalités d'application, et non pas, comme l'affirment en

substance les premiers juges, parce qu'il désirait revenir à une solution nettement plus restrictive. d) Il faut admettre, sur le vu de ces considérations, que l'art. 25 al. 1 OPP 2 ne respecte pas la délégation législative. La solution adoptée par le Conseil fédéral peut conduire, dans certains cas, à une indemnisation lacunaire des assurés ou de leurs survivants. Elle s'écarte donc du but visé, qui est uniquement d'empêcher que le cumul de prestations ne procure un avantage injustifié aux intéressés. En édictant l'art. 25 al. 1 OPP 2, le Conseil fédéral a certes voulu simplifier la tâche des institutions de prévoyance. Mais cette préoccupation, pour légitime qu'elle soit, ne saurait l'emporter sur l'obligation d'assurer, dans certaines limites, le maintien de la situation antérieure des bénéficiaires. Encore que l'on ne doive pas surestimer l'importance des difficultés d'application invoquées, si l'on sait que certaines institutions de prévoyance ont renoncé à faire usage de la faculté conférée par l'art. 25 al. 1 OPP 2 (voir p.ex. l'art. 13 al. 3 des Statuts de la Caisse fédérale d'assurances; RS 172.222.1). Pour le surplus, il n'est pas nécessaire de se prononcer sur la légalité des deuxième et troisième alinéas de l'art. 25 OPP 2, qui ne sont pas en cause en l'espèce.

4. Il résulte de ce qui précède que le refus de prestations de survivants aux recourantes, fondé sur l'art. 25 al. 1 OPP 2 et sur l'art. 27 du règlement, n'est pas conforme à la loi et viole par conséquent le droit fédéral. Le Conseil fédéral a concrétisé la notion d'avantage injustifié à l'art. 24 al. 1 OPP 2. Il convient donc d'appliquer aussi cette norme lorsque l'éventualité (invalidité ou décès) est la conséquence d'un événement pris en charge par l'assurance-accidents ou l'assurance militaire. Cela signifie, en l'occurrence, que les prestations de la fondation peuvent seulement être réduites, dans la mesure où, ajoutées à celles allouées par la CNA et par la caisse de compensation, elles excèdent la limite déterminante de 90%. Cela ne vaut toutefois que pour les prestations de la prévoyance professionnelle obligatoire, auxquelles s'applique la LPP: les institutions de prévoyance restent libres, en effet, d'exclure dans leurs statuts, pour ce qui est de la prévoyance plus étendue (art. 49 al. 2 LPP), le versement de prestations de survivants ou d'invalidité lorsque l'assurance-accidents ou l'assurance militaire est mise à contribution pour le même cas d'assurance (RIEMER, loc.cit., p. 123 s.; NEF, loc.cit., p. 24).

En l'espèce, la limite de 90% n'est pas atteinte parce que les rentes de l'AVS sont incomplètes. Le calcul des prestations auxquelles les recourantes peuvent prétendre, dans le cadre de la prévoyance obligatoire (art. 19, 20 et 21 LPP), ne peut cependant pas être établi sur la base des seules pièces du dossier. Il convient donc de renvoyer la cause à la juridiction cantonale pour qu'elle effectue ce calcul, après instruction complémentaire, et statue à nouveau.

5. (Frais et dépens)