Urteilskopf

123 V 1

1. Arrêt du 18 mars 1997 dans la cause Caisse cantonale genevoise de compensation contre B. et Commission cantonale de recours en matière d'AVS, Genève
Regeste (de):
Art. 1 Abs. 2 lit. b AHVG, Art. 2 Abs. 1 lit. a AVIG, Briefwechsel über den Status der internationalen Beamten schweizerischer Nationalität hinsichtlich der schweizerischen Sozialversicherungen (AHV/IV/EO und AlV): freiwillige Versicherung.

Die Frist von sechs Monaten nach Unterzeichnung des Briefwechsels, welche den bereits im Dienste einer internationalen Organisation tätigen Funktionären zur Stellung eines Beitrittsgesuches zur AHV/IV/EO/AlV oder auch nur zur AlV angesetzt ist, hat zwingenden Charakter und kann weder von der Verwaltung noch vom Richter erstreckt werden.

Regeste (fr):
Art. 1er al. 2 let. b LAVS, art. 2 al. 1 let. a LACI, échanges de lettres relatifs au statut des fonctionnaires internationaux de nationalité suisse à l'égard des assurances sociales suisses (AVS/AI/APG et AC): assurance volontaire.

Le délai de six mois à compter de la signature de l'échange de lettres, imparti aux fonctionnaires déjà au service d'une Organisation internationale pour présenter une demande d'adhésion à l'AVS/AI/APG/AC ou à l'AC seule, a un caractère impératif et ne saurait être prolongé par l'administration ni par le juge.

Regesto (it):
Art. 1 cpv. 2 lett. b LAVS, art. 2 cpv. 1 lett. a LADI, scambi di lettere relativi allo statuto dei funzionari internazionali di cittadinanza svizzera riguardo alle assicurazioni sociali svizzere (AVS/AI/IPG e AD): assicurazione volontaria.

Il termine di sei mesi a partire dalla firma dello scambio di lettere, impartito ai funzionari già al servizio di un'organizzazione internazionale per l'inoltro di una richiesta d'adesione all'AVS/AI/IPG/AD o solo all'AD, è di carattere imperativo e non può essere prorogato né dall'amministrazione né dal giudice.

Sachverhalt ab Seite 2

A.- B., de nationalité suisse, est fonctionnaire au service de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), à Genève. A ce titre, il est affilié à la Caisse des pensions du personnel des Nations Unies. Par lettre-circulaire datée du 10 mars 1995, la Caisse cantonale genevoise de compensation (ci-après: la caisse) a informé les fonctionnaires internationaux de nationalité suisse qu'ensuite d'un accord conclu par échanges de lettres entre les organisations internationales établies en Suisse et le Conseil fédéral, ils n'étaient plus soumis au régime de l'assurance-chômage obligatoire à partir du 1er janvier 1994; la faculté leur était toutefois offerte d'adhérer volontairement à l'AVS/AI/APG/AC ou à l'assurance-chômage uniquement. Cette lettre était accompagnée d'informations complémentaires, aux termes desquelles un délai de six mois à compter de la signature de

l'échange de lettres était imparti aux fonctionnaires déjà affiliés à l'institution de prévoyance d'une organisation internationale, pour présenter leur demande d'adhésion. B. a présenté une demande d'adhésion à l'assurance-chômage le 19 septembre 1995. Par décision du 22 septembre suivant, la caisse a rejeté la requête, motif pris qu'elle était tardive.

B.- Par jugement du 17 avril 1996, la Commission cantonale genevoise de recours en matière d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité a admis le recours formé par le prénommé et annulé la décision entreprise. Elle a considéré que, dans la mesure où l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), dans son bulletin AVS no 15 du 14 février 1995, avait fixé au 30 juin 1995 au plus tard le délai pour présenter les demandes d'adhésion, celui-ci ne reposait pas sur une base légale, mais sur une directive administrative dont la constitutionnalité et la légalité peuvent être contrôlées librement par le juge à l'occasion de l'examen d'un cas concret; en l'espèce, un risque important de confusion et la bonne foi manifeste de B. commandaient de déclarer la demande d'adhésion valable à la forme.

C.- La caisse interjette recours de droit administratif contre ce jugement dont elle demande l'annulation, en concluant implicitement au rétablissement de sa décision du 22 septembre 1995. B. n'a pas fait usage de la faculté qui lui a été offerte de se déterminer sur le recours. De son côté, l'OFAS propose l'admission de celui-ci.

BGE 123 V 1 S. 3

Erwägungen

Considérant en droit:

1. (Pouvoir d'examen)

2. Aux termes de l'art. 1er al. 1 LAVS, dans sa teneur en vigueur - applicable en l'occurrence (ATF 116 V 248 consid. 1a et les arrêts cités) - jusqu'au 31 décembre 1996, sont assurés conformément à la LAVS les personnes physiques qui ont leur domicile civil en Suisse (let. a), les personnes physiques qui exercent en Suisse une activité lucrative (let. b) et les ressortissants suisses qui travaillent à l'étranger, pour le compte d'un employeur en Suisse, et qui sont rémunérés par cet employeur (let. c). Ne sont pas assurées les personnes affiliées à une institution officielle étrangère d'assurance-vieillesse et survivants si l'assujettissement à la loi constitue pour elles un cumul de charges trop lourdes (art. 1er al. 2 let. b LAVS). De son côté, la LACI ne définit pas le cercle des assurés soumis à cette loi, mais se borne à fixer les règles relatives à l'obligation de payer des cotisations d'assurance-chômage, une personne pouvant du reste être assurée même si elle n'a pas versé de cotisations (cf. GERHARDS, Kommentar zum Arbeitslosenversicherungsgesetz [AVIG], notes 20 et 21 ad art. 1er, p. 54). L'obligation de cotiser concerne, en particulier, les personnes qui sont obligatoirement assurées selon la LAVS et doivent payer des cotisations sur le revenu d'une activité dépendante en vertu de cette loi (art. 2 al. 1 let. a LACI).

3. a) Autrefois, les fonctionnaires de nationalité suisse au service d'organisations internationales établies en Suisse étaient affiliés obligatoirement aux assurances sociales suisses (AVS/AI/APG/AC). Ils pouvaient en être exemptés si leur affiliation à l'institution de prévoyance d'une organisation internationale et à l'AVS obligatoire entraînait un cumul de charges trop lourdes au sens de l'art. 1er al. 2 let. b LAVS. Le Tribunal fédéral des assurances a toutefois jugé que l'exemption de l'AVS obligatoire ne s'étend pas à l'assurance-chômage (ATF 117 V 1). Cette jurisprudence a provoqué une réaction des organisations internationales établies en Suisse, qui se sont opposées à l'affiliation obligatoire à l'assurance-chômage de leurs fonctionnaires de nationalité suisse.

Elles ont fait valoir l'incompatibilité d'une telle interprétation de la loi suisse avec les accords de siège conclus avec la Confédération et ont proposé de maintenir, selon la pratique administrative antérieure à l'arrêt du Tribunal fédéral des assurances du 25 février 1991, la possibilité pour lesdits fonctionnaires d'adhérer volontairement aux assurances sociales suisses. Les parties concernées ont décidé de régler

BGE 123 V 1 S. 4

cette question par le biais d'accords internationaux, sous la forme d'échanges de lettres destinés à compléter les accords de siège existants. Sur proposition du Conseil fédéral, il a été décidé que ces accords régiraient également l'affiliation aux assurances sociales suisses des conjoints des fonctionnaires internationaux de nationalité suisse (cf. FF 1995 IV 751/752; ATF 120 V 404 consid. 4). b) En l'occurrence, un échange de lettres entre la Confédération suisse et l'OMS a été signé par cette dernière le 21 novembre 1994 (RO 1997 617). Il a été approuvé par les Chambres fédérales le 4 mars 1996 (RO 1997 609). Aux termes de cet accord, les fonctionnaires de nationalité suisse de l'OMS ne sont plus considérés par l'Etat hôte comme étant obligatoirement assurés à l'AVS/AI/APG/AC à partir du 1er janvier 1994, pour autant qu'ils soient affiliés à un système de prévoyance prévu par l'organisation précitée. Ils ont toutefois la possibilité d'adhérer, sur une base volontaire, soit à l'AVS/AI/APG/AC, soit à l'AC uniquement, une telle affiliation individuelle n'entraînant aucune contribution financière obligatoire de la part de l'organisation. Les requêtes d'adhésion doivent être déposées auprès de la caisse de compensation du canton de domicile, dans un délai de trois mois à compter de l'affiliation à un système de prévoyance prévu par l'organisation. Les fonctionnaires déjà au service de l'organisation devaient, quant à eux, présenter leur demande dans les six mois à dater de la réponse de l'OMS à la lettre du Conseil fédéral du 26 octobre 1994 (RO 1997 618).

4. Selon la jurisprudence, un échange de lettres entre Etats constitue un traité international prévalant sur le droit interne. En effet, l'art. 2 let. a de la Convention de Vienne du 23 mai 1969 sur le droit des traités (RS 0.111), entrée en vigueur pour la Suisse le 6 juin 1990, qualifie comme tel "un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international (...), quelle que soit sa dénomination particulière" (ATF 122 II 141). Il en va de même s'agissant d'un échange de lettres entre la Suisse et une organisation internationale, destiné, en l'occurrence, à compléter l'accord de siège existant (FF 1995 IV 755). L'échange de lettres avec l'OMS a été déclaré applicable par le Conseil fédéral dès le 1er janvier 1994 à titre provisoire, jusqu'à son approbation par les Chambres fédérales. La mise en application anticipée provisoire du nouveau traité, admissible selon la pratique constitutionnelle suisse (SCHINDLER, in Commentaire de la Constitution fédérale, n. 46 ad art. 85

BGE 123 V 1 S. 5

ch. 5 et les références), a été implicitement approuvée par les Chambres fédérales lors de l'adoption de l'arrêté y relatif (BO CdE 11 décembre 1995, p. 1162; BO CN 4 mars 1996, p. 2).

5. En l'espèce, l'échange de lettres prévoit que les fonctionnaires de nationalité suisse déjà au service de l'OMS devaient présenter leur requête d'adhésion à l'AVS/AI/APG/AC ou à l'AC dans les six mois à dater de la réponse de l'Organisation à la lettre du Conseil fédéral. Ce délai est impératif et ne saurait être prolongé par l'administration ni par le juge. Contrairement à l'opinion de la juridiction cantonale, les renseignements fournis à ce sujet à l'intimé personnellement par la caisse (cf. les informations jointes à la lettre du 10 mars 1995)

étaient parfaitement clairs. Si celui-ci ignorait la date exacte de la réponse de son employeur - en l'espèce le 21 novembre 1994 -, il lui incombait de se renseigner auprès de ce dernier ou de la Caisse cantonale genevoise de compensation. Dans la mesure où elle a été présentée le 19 septembre 1995 - soit plus de six mois après la réponse de l'OMS qui a conclu l'échange de lettres - la demande d'adhésion à l'assurance-chômage de l'intimé était tardive et la caisse était donc fondée à la rejeter. Le recours est bien fondé.

6. (Frais de justice)