RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1040/2020 **ATAS/1205/2021**

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 25 novembre 2021

En la cause

Monsieur A_____, domicilié à GENÈVE, comparant avec élection de domicile en l'étude de Maître Éric MAUGUÉ	demandeur
contre	
DÉPARTEMENT DE LA SÉCURITÉ, DE LA POPULATION ET DE LA SANTÉ, sis rue de l'Hôtel-de-Ville 14, GENÈVE, comparant avec élection de domicile en l'étude de Maître Nicolas WISARD	défendeurs
CAISSE DE PRÉVOYANCE DE L'ÉTAT DE GENÈVE, sise boulevard de Saint-Georges 38, GENÈVE, comparant avec élection de domicile en l'étude de Maître Anne TROILLET	
C. P. CAISSE DE PRÉVOYANCE DES FONCTIONNAIRES DE POLICE ET DES ÉTABLISSEMENTS PÉNITENTIAIRES, sise route de Chancy 10, PETIT-LANCY, comparant avec élection de domicile en l'étude de Maître Vincent CARRON	

Siégeant : Valérie MONTANI, Présidente; Marine WYSSENBACH, Mario-Dominique TORELLO, Eleanor McGREGOR et Philippe KNUPFER, Juges; Yda ARCE et Christine WEBER-FUX, Juges assesseures

EN FAIT

A. **a.** Le 16 avril 2003, l'État de Genève a engagé Monsieur A_____ (ci-après : l'assuré ou le demandeur), né le _____ 1968, en qualité de garde au sein de la police de sécurité internationale (ci-après : PSI) avec effet au 1er mai 2003. Après avoir acquis le statut de fonctionnaire dès le 1er mai 2006, l'assuré a été nommé appointé le 1er mai 2008, puis caporal le 1er mai 2014, tout en demeurant incorporé dans la PSI. Avec l'entrée en vigueur, le 1er mai 2016, de la nouvelle loi sur la police, cette unité opérationnelle de la police genevoise a été rebaptisée « police internationale » (ci-après : PI).

b. Assuré au titre de la prévoyance professionnelle auprès de la caisse de prévoyance du personnel enseignant de l'instruction publique et des fonctionnaires de l'administration du canton de Genève (ci-après : CIA) au moment de son engagement et jusqu'à fin 2013, l'assuré est affilié, depuis le 1er janvier 2014, auprès de la caisse de prévoyance de l'État de Genève (ci-après : CPEG), institution née de la fusion des anciennes CIA et caisse de prévoyance du personnel des établissements publics médicaux du canton de Genève (ci-après : CEH).

c. Le 22 juin 2016, le Conseil d'État a adopté un arrêté aux termes duquel les policiers au sens de la loi sur la police, entrée en vigueur le 1er mai 2016, étaient affiliés à la caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et de la prison (actuellement dénommée : caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires ; ci-après : CP), à l'exception des policiers déjà affiliés à la CPEG au 30 avril 2016.

d. Par courrier du 9 octobre 2018, adressé aux présidents respectivement de la CP et de la CPEG, l'assuré, représenté par un avocat, a soutenu que depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la police le 1er mai 2016, il aurait dû être transféré de la CPEG à la CP étant donné qu'il appartenait, en tant que membre de la PI, à la catégorie des policiers et non à l'une des deux autres catégories de personnel également prévues par cette loi (assistants de sécurité publique, respectivement personnel administratif), lesquelles étaient soumises à un statut particulier défini par le Conseil d'État. Faisant valoir qu'il ressortait de l'ensemble des dispositions pertinentes de la nouvelle loi sur la police que les policiers devaient tous être assujettis au même régime de prévoyance, à savoir celui prévu par la CP, l'assuré en a déduit qu'en tant que l'arrêté du Conseil d'État du 22 juin 2016 prévoyait que les policiers assurés auprès de la CPEG au 30 avril 2016 demeuraient affiliés à cette caisse, il était contraire à la nouvelle loi sur la police et violait ainsi non seulement le principe de la légalité mais aussi celui de l'égalité de traitement. En effet, il n'existait aucun motif objectif pertinent pour traiter de manière différente les membres de la PI – qui étaient des policiers – de leurs collègues, sur le plan de la prévoyance professionnelle. En conséquence, l'assuré a invité les présidents de la CP et de la CPEG à entreprendre sans délai les démarches nécessaires pour procéder à son transfert de la CPEG à la CP avec effet rétroactif au 1er mai 2016.

e. Par pli conjoint du 15 novembre 2018, la CPEG et la CP ont répondu à l'assuré que si en principe, tout le personnel d'un même employeur était assuré auprès d'une seule institution de prévoyance, il existait cependant des circonstances qui imposaient de déroger à ce principe, notamment lorsque le personnel relevait de catégories professionnelles différentes, comme par exemple à l'État de Genève (personnel administratif, enseignants, policiers, etc.). La loi instituant la Caisse de prévoyance de l'État de Genève tenait d'ailleurs compte de cette spécificité, en prévoyant que le personnel de l'État de Genève était assuré à la CPEG « à l'exception du personnel assuré par d'autres institutions de prévoyance instaurées par la législation cantonale ». Or, c'était précisément lorsque l'employeur était affilié à plusieurs caisses de pension qu'il avait la responsabilité de veiller à l'annonce correcte des mutations parmi son personnel et, le cas échéant, d'annoncer la sortie de l'assuré de la CPEG et son transfert à la CP au 1er mai 2016. Par conséquent, les deux caisses ont invité l'assuré à s'adresser directement à son employeur.

f. Contacté par l'assuré le 19 novembre 2018 au sujet de sa demande de transfert à la CP, l'office du personnel de l'État lui a répondu le 10 décembre 2018 qu'il avait transmis le dossier au département de la sécurité, de l'emploi et de la santé (désormais département de la sécurité, de la population et de la santé ; ci-après : DSPS), pour raisons de compétence.

B. Le 27 février 2019, Monsieur Mauro POGGIA, Conseiller d'État en charge du DSPS a indiqué à l'assuré que la loi sur la police, entrée en vigueur le 1er mai 2016, ne traitait pas des questions liées à l'affiliation des policiers en matière de prévoyance professionnelle. C'était la loi sur la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et de la prison du 4 octobre 2013 qui réglait l'organisation de la CP et en définissait les tâches et les compétences. Ladite loi indiquait que la CP avait pour but d'assurer les fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires qui étaient soumis aux dispositions des chapitres VI et VII de l'ancienne loi sur la police, du 26 octobre 1957, en vigueur jusqu'au 30 avril 2016, et des chapitres II et IV de la loi sur l'organisation des établissements et le statut du personnel pénitentiaire, du 3 novembre 2016, ce qui excluait le chapitre de cette ancienne loi consacré au statut et traitement des membres de la PSI, personnes auxquelles des dispositions particulières s'appliquaient, prévoyant notamment leur affiliation à la CPEG. Avec l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la police le 1er mai 2016, la loi sur la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et de la prison du 4 octobre 2013 n'avait pas été modifiée. Cela ne signifiait pas pour autant que les policiers issus de la PI, actuellement affiliés à la CPEG, se seraient retrouvés automatiquement affiliés à la CP à partir du 1er mai 2016. Pour qu'un tel changement d'affiliation se produisît, une modification de la loi sur la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et de la prison du 4 octobre 2013 était nécessaire. En tout état de cause, le DSPS ne disposait d'aucune compétence pour décider de l'affiliation des membres de la PI à la CP, de sorte qu'il ne pouvait pas

donner de suite favorable à la demande de l'assuré en tant qu'elle visait son transfert de la CPEG à la CP avec effet rétroactif au 1er mai 2016.

C. **a.** Le 26 mars 2020, l'assuré a saisi la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (ci-après : CJCAS) d'une demande dirigée contre le DSPS, la CPEG et la CP, en concluant à ce qu'il soit dit et constaté qu'il devait être affilié à la CP avec effet au 1er mai 2016, que cette affiliation soit ordonnée avec effet au 1er mai 2016, que la CPEG soit condamnée à transférer sa prestation de libre passage, arrêtée au 1er mai 2016, à la CP, que la CPEG soit condamnée à rembourser les cotisations perçues à compter du 1er mai 2016, à lui-même et au DSPS, que la CP soit invitée à établir le décompte des cotisations dues en matière de prévoyance professionnelle pour son compte depuis le 1er mai 2016, et qu'il lui soit donné acte de son engagement de s'acquitter des cotisations de salarié dues depuis le 1er mai 2016, le tout sous suite de dépens.

À l'appui de ses conclusions, le demandeur a repris, en substance, les arguments développés dans son courrier du 9 octobre 2018.

b. Par réponse du 17 août 2020, la CP a conclu au déboutement du demandeur de toutes ses conclusions en relevant qu'il ne contestait pas que les agents de la PI, nommés dès le 1er mai 2016, étaient valablement et légalement affiliés auprès de la CP. L'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la police n'avait pas entraîné un changement d'affiliation des agents de la PI qui avaient été nommés avant cette date. Ainsi, l'arrêté du Conseil d'État du 22 juin 2016 ne créait aucune règle de droit nouvelle et n'était en contradiction ni avec la nouvelle loi sur la police ni avec les travaux parlementaires qui ne comportaient aucun élément allant dans le sens d'un transfert des anciens agents de la PSI à la CP ; l'arrêté en question ne faisait que remédier au caractère en partie désuet de la loi sur la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et de la prison, plus précisément d'une disposition qui définissait le cercle des fonctionnaires de police et des établissements affiliés à la CP, par le biais d'un renvoi à l'ancienne loi sur la police.

c. Par réponse du 17 août 2020, le DSPS a également conclu au déboutement du demandeur de toutes ses conclusions en relevant qu'avant son remplacement par la nouvelle loi, entrée en vigueur le 1er mai 2016, l'ancienne loi sur la police avait connu une modification, amorcée en 2002 et entrée en vigueur le 1er janvier 2005, dans le cadre de laquelle il avait été décidé d'intégrer les agents de la PSI dans le corps de police, sans toutefois leur confier le statut de « fonctionnaire de police » et sans que l'intégration de la PSI et de ses agents au sein de la police ne modifie leurs statuts en termes de régime de retraite (affiliation à la CIA). Ce choix avait été confirmé à la suite de la création de la CPEG en 2012 puisque l'ancienne loi sur la police avait connu un nouvel amendement, entré en vigueur le 23 mars 2013, aux termes duquel les agents de la PSI étaient affiliés à la CPEG. Lors de l'élaboration de la nouvelle loi sur la police, le législateur avait renoncé à transférer les anciens agents de la PSI de la CPEG à la CP. Bien que la discussion entre le DSPS et le Syndicat de la police de la sécurité internationale avait également porté sur cette

question, aucune proposition concrète de la part du syndicat n'en était issue, notamment sur la question de la prise en charge des frais liés à un tel transfert par les agents concernés. Aussi les discussions concernant cette question avaient-elles été abandonnées. Il s'ensuivait qu'au moment de l'adoption, le 9 septembre 2014, de la nouvelle loi sur la police, aucune disposition matérielle et/ou transitoire ordonnant le transfert des agents de la PSI (en fonction) de la CPEG à la CP n'avait été incluse dans la loi. Par ailleurs, il y avait lieu de relever que la loi sur la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et de la prison du 4 octobre 2013 avait connu des modifications ; adoptées en octobre 2017 et entrées en vigueur le 30 juin 2018, elles avaient toutefois uniquement eu pour objet de supprimer l'avantage dont les assurés de la CP bénéficiaient jusqu'alors, à savoir la prise en charge par l'État de Genève du coût de rattrapage des cotisations en matière de prévoyance en cas d'augmentation du traitement cotisant (promotion ou progression d'annuités). Elles ne concernaient donc pas un hypothétique transfert des agents de l'ex-PSI de la CPEG à la CP. Dans ce contexte, l'arrêté du Conseil d'État du 22 juin 2016 avait une portée purement déclarative et informative pour les personnes concernées.

d. Par mémoire-réponse du 17 août 2020, la CPEG a conclu, principalement au déboutement du demandeur de toutes ses conclusions et, subsidiairement, à ce qu'il soit dit et constaté que son affiliation à la CP ne déployait pas d'effet rétroactif et que la CPEG soit condamnée à transférer la prestation de libre passage du demandeur à la CP dès la date d'entrée en force de l'arrêt qui serait rendu à l'issue de la procédure. À l'appui de ses conclusions, la CPEG a repris en substance les arguments développés par la CP et le DSPS pour soutenir que l'affiliation du demandeur à la CPEG était conforme aux dispositions légales applicables et au principe de la légalité, que l'intention du législateur n'était en aucun cas de transférer à la CP les membres de la PI actuellement assurés auprès de la CPEG – notamment en raison du coût excessif qui serait mis à la charge de l'État dans le contexte d'un tel transfert –, qu'en conséquence, la nouvelle loi sur la police (pas plus que la loi sur la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et de la prison) ne souffrait d'aucune lacune devant être comblée par le juge et qu'enfin, il n'existait aucune inégalité de traitement constitutive d'arbitraire entre les membres de la PI affiliés à la CPEG et ceux assurés auprès de la CP. En effet, leur affiliation à la CPEG, respectivement à la CP, dépendait d'un critère de distinction admissible, à savoir la date de leur entrée en fonction.

e. Par réplique du 30 octobre 2020, le demandeur a soutenu que l'omission d'adapter formellement la loi sur la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et de la police – plus précisément la disposition renvoyant à l'ancienne loi sur la police – à la volonté clairement exprimée par le législateur d'unifier le statut des membres de la police, y compris en matière de prévoyance professionnelle, n'était manifestement pas constitutive d'un silence qualifié mais d'une lacune que le Conseil d'État n'était pas autorisé à combler en adoptant l'arrêté du 22 juin 2016.

Ce dernier n'avait pas de portée juridique faute de base légale formelle déléguant au Conseil d'État la faculté de définir le cercle des assurés à la CP et, partant, d'opérer une distinction entre le collectif des anciens membres de la PI et les autres membres de la police. Pour ce motif déjà, une différence de traitement conduisant au maintien des anciens membres de la PI à la CPEG violait non seulement le principe de la légalité mais aussi celui de l'égalité de traitement.

f. Par duplique du 18 décembre 2020, le DSPS a relevé que le demandeur rejoignait sa position – et celle des autres défendeurs – sur le principe que l'affiliation à une institution de prévoyance de droit public devait se fonder sur une loi. Toutefois, c'était dans l'application de ce principe que les positions du demandeur, d'une part, et des défendeurs, d'autre part, divergeaient de manière fondamentale : le premier persistait à plaider qu'il existait une lacune véritable qui devait être comblée judiciairement en ordonnant le transfert des agents de l'ex-PSI à la CP, alors que les seconds considéraient que le législateur n'avait pas voulu transférer les agents de l'ex-PSI de la CPEG à la CP, même s'ils concédaient que la réforme de la loi sur la police avait comporté un « raté rédactionnel », sous la forme d'un oubli de reformuler la loi sur la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et de la prison (en tant qu'elle renvoyait à l'ancienne loi sur la police), reformulation qui aurait permis de rappeler la volonté du législateur de maintenir le statu quo des agents de l'ex-PSI, en termes de retraite, au moment de l'élaboration de la nouvelle loi sur la police. En conséquence, l'absence de base légale prévoyant le transfert des agents de l'ex-PSI à la CP constituait un silence qualifié du législateur que le juge n'était pas autorisé à combler.

g. La CPEG et la CP ont également dupliqué le 18 décembre 2020 en invoquant des arguments similaires à ceux développés par le DSPS dans son écriture du même jour et en renvoyant à leurs précédentes écritures.

h. Le 11 janvier 2021, le greffe de la chambre de céans a transmis, pour information, une copie de chaque duplique aux autres parties.

i. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. **1.1** Selon l'art. 73 al. 1 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité du 25 juin 1982 (LPP – RS 831.40), chaque canton désigne un tribunal qui connaît, en dernier instance cantonale, des contestations opposant institutions de prévoyance, employeurs et ayants droit. La voie à suivre est celle de l'action (ATF 115 V 224 consid. 2).

Conformément à l'art. 134 al. 1 let. b de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ – E 2 05), la chambre des assurances sociales de la Cour de justice connaît en instance unique des contestations relatives à la prévoyance professionnelle opposant institutions de prévoyance, employeurs et ayants droit, y compris en cas de divorce, ainsi qu'aux prétentions en responsabilité (art. 331 à

331e du Code des obligations [CO – RS 220] ; art. 52, 56a al. 1 et art. 73 de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité du 25 juin 1982 [LPP – RS 831.40] ; art. 142a du Code civil [CC – RS 210]).

1.2 Dans le cadre de contestations opposant institutions de prévoyance, employeurs et ayants droit, la compétence des autorités visées par l'art. 73 LPP est doublement définie. Elle l'est, tout d'abord, quant à la nature du litige : il faut que la contestation entre les parties porte sur des questions spécifiques de la prévoyance professionnelle, au sens étroit ou au sens large. Ce sont donc principalement des litiges qui portent sur des prestations d'assurance, des prestations de libre passage (actuellement prestations d'entrée ou de sortie) et des cotisations. Cette compétence est également limitée par le fait que la loi désigne de manière non équivoque les parties pouvant être liées à une contestation, à savoir les institutions de prévoyance, les employeurs et les ayants droit (ATF 128 V 254 consid. 2a).

Savoir si le point litigieux est ou non l'objet d'une réglementation expresse de la LPP ou de ses dispositions d'exécution n'est toutefois pas déterminant, en ce qui concerne la recevabilité de l'action devant le tribunal cantonal ou du recours subséquent devant le Tribunal fédéral des assurances. Au contraire, les tribunaux institués par l'art. 73 LPP sont appelés à connaître aussi de litiges qui opposent une institution de prévoyance à un employeur ou à un ayant droit, même s'ils n'appellent l'application d'aucune disposition du droit public fédéral, quant au fond, et qui doivent être tranchés exclusivement au regard du droit privé, du droit public cantonal ou du droit public communal (ATF 117 V 50 consid. 1).

1.3 Le for de l'action est au siège ou domicile suisse du défendeur ou au lieu de l'exploitation dans laquelle l'assuré a été engagé (art. 73 al. 3 LPP).

L'art. 73 LPP se limite à fixer des règles-cadres de procédure. Celle-ci doit être simple, rapide et, en principe, gratuite. Lorsque le litige porte sur une contestation opposant ayant droit et institution de prévoyance, l'action est ouverte à l'initiative du premier nommé par une écriture qui doit désigner l'institution de prévoyance visée, contenir des conclusions ainsi qu'une motivation.

La procédure devant la chambre de céans est soumise, de manière générale, à la loi genevoise sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA – E 5 10) et, plus particulièrement, aux art. 89A ss LPA. L'objet du litige est déterminé par les conclusions de la demande ainsi que les faits invoqués à l'appui de celle-ci et cas échéant par l'action reconventionnelle de la ou des parties défenderesses (ATF 141 V 170 consid. 3 ; ATF 135 V 23 consid. 3.1 ; ATF 129 V 452 consid. 3.2).

1.4 En l'espèce, le demandeur est un éventuel ayant droit au sens de l'art. 73 al. 1 LPP et le litige relève manifestement du droit de la prévoyance professionnelle puisqu'il a trait à son affiliation ou non à la CP avec effet au 1er mai 2016 et, dans l'affirmative, au transfert de la prestation de libre passage de la CPEG, arrêtée au 1er mai 2016, à la CP, ainsi qu'au paiement des arriérés de cotisations dus à cette

dernière par l'État de Genève, soit pour lui le DSPS, et le demandeur, depuis le 1er mai 2016, de sorte qu'il est régi par les art. 73 LPP et 134 al. 1 let. b LOJ. Par ailleurs, le siège des trois défendeurs se trouve à Genève. La chambre de céans est ainsi compétente pour connaître du litige, tant ratione materiae que ratione loci.

Pour le surplus, la demande a été déposée dans les formes prévues par l'art. 89B al. 1 LPA. Elle est par conséquent recevable.

2. Le litige consiste à déterminer à quelle institution de prévoyance le demandeur était ou aurait dû être affilié depuis le 1er mai 2016. L'affiliation des autres policiers à la CP, initialement sur la base des statuts de cette caisse (art. 7) et ensuite de son adoption, sur la base de l'art. 4 de la loi sur la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et de la prison (RS/GE B 5 33 ; LCPFP) en vigueur depuis le 1er janvier 2014 n'est pas contestée. L'est, en revanche, l'éventuelle affiliation du demandeur à la CP.

3. Se fondant sur l'interprétation de la loi, le demandeur considère qu'il aurait dû être affilié à la CP depuis le 1er mai 2016.

3.1 Le présent litige concerne des institutions de prévoyance de droit public où le rapport d'assurance – reposant sur le droit public – est directement fondé sur la loi (ATF 119 V 142 consid. 5b).

En tant que la CPEG et la CP sont des institutions de prévoyance de droit public, le sens des dispositions y relatives doit être recherché selon les règles applicables en matière d'interprétation des lois (ATF 139 V 66 consid. 2.1 ; 138 V 98 consid. 5.1 ; ATF 133 V 314 consid. 4.1). À cet égard, il convient de se fonder en premier lieu sur la lettre de la disposition en cause. Lorsque son texte est clair, c'est-à-dire sans équivoque, il n'est possible de s'en écarter que s'il existe une raison valable de penser que la lettre de cette disposition ne correspond pas à son sens véritable. Les raisons d'une telle supposition peuvent résulter de la genèse de la disposition en cause (interprétation historique), de son but (interprétation téléologique) ou de son rapport avec d'autres dispositions (interprétation systématique), notamment lorsque l'interprétation littérale conduit à un résultat que le législateur ne peut avoir voulu (ATF 142 V 402 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_891/2017 du 14 septembre 2018 consid. 4.2.2).

L'interprétation de la loi peut conduire à la constatation d'une lacune. Une lacune authentique (ou proprement dite) suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point alors qu'il aurait dû le faire et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. En revanche, si le législateur a renoncé volontairement à codifier une situation qui n'appelait pas nécessairement une intervention de sa part, son inaction équivaut à un silence qualifié. Quant à la lacune improprement dite, elle se caractérise par le fait que la loi offre certes une réponse, mais que celle-ci est insatisfaisante. D'après la jurisprudence, seule l'existence d'une lacune proprement dite appelle l'intervention du juge, tandis qu'il lui est en principe interdit, selon la conception traditionnelle qui découle notamment du principe de la

séparation des pouvoirs, de corriger les silences qualifiés et les lacunes improprement dites, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminant de la norme ne soit constitutif d'un abus de droit, voire d'une violation de la Constitution (ATF 142 IV 389 consid. 4.3.1 et les références ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_177/2020 du 28 mai 2021 consid. 7.2).

3.1.1 Avant la création de la CPEG, les fonctionnaires de l'administration du canton de Genève étaient affiliés à la caisse de prévoyance du personnel enseignant de l'instruction publique et des fonctionnaires de l'administration du canton de Genève (CIA), selon la loi approuvant les statuts de la caisse de prévoyance du personnel enseignant de l'instruction publique et des fonctionnaires de l'administration du canton de Genève (CIA), du 28 octobre 1999. Selon l'art. 3 des statuts de la CIA, concernant les employeurs, il était stipulé que l'État de Genève et les institutions externes étaient désignés ci- après comme employeurs.

La CPEG a été créée avec effet au 13 mars 2013 (art. 57 de la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'État de Genève du 14 septembre 2012 entrée en vigueur le 23 mars 2013 [LCPEG ; RSGE B 5 22]), à la suite de la fusion par combinaison de la caisse de prévoyance du personnel enseignant de l'instruction publique et des fonctionnaires de l'administration du canton de Genève (CIA) et de la caisse de prévoyance du personnel des établissements publics médicaux du canton de Genève (CEH) au 1er janvier 2014. À la même date, l'ensemble des actifs et des passifs de la CIA et de la CEH, ainsi que de l'ensemble de leurs droits et obligations, en particulier les rapports de prévoyance en faveur des membres salariés ainsi que les rapports d'affiliation avec les employeurs, découlant de la loi ou des conventions d'affiliation, ont été transférés à la CPEG, par succession universelle (art. 60 LCPEG). La fusion a entraîné la dissolution de la CIA et de la CEH.

La CPEG a conservé son but d'assurer le personnel de l'État de Genève ainsi que des autres employeurs affiliés contre les conséquences économiques de la retraite, de l'invalidité et du décès (art. 4 LCPEG).

À teneur de l'art. 7 let. a de la CPEG, les « employeurs affiliés sont l'État de Genève, à l'exception du personnel assuré par d'autres institutions de prévoyance instaurées par la législation cantonale ».

Les agents de la sécurité internationale étaient affiliés à la CPEG, selon l'art. 43D de la loi sur la police du 26 octobre 1957 (ci-après : aLPol), soit une disposition entrée en vigueur le 1er janvier 2005. L'art. 7 des anciens statuts de la CP ne prévoyait d'ailleurs que l'affiliation obligatoire des fonctionnaires de police et de la prison et non celle des agents de la police internationale.

3.1.2 Les fonctionnaires de police ont, quant à eux, toujours été affiliés à la CP (selon les statuts de la CP du 17 mars 1989, puis selon la LCPFP).

Le 1er janvier 2014 est entrée en vigueur la loi sur la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires du 4 octobre 2013 (LCPFP) qui a conduit à l'abrogation de la loi approuvant les nouveaux statuts de la

CP du 17 mars 1989, à laquelle les policiers - à l'exclusion des agents de la police de sécurité internationale - étaient d'ores et déjà affiliés.

La CP a gardé le même but soit celui d'assurer les fonctionnaires de police et de la prison soumis aux dispositions des chapitres VI et VII de la loi sur la police, du 26 octobre 1957 (aLPol), et des chapitres III et IV de la loi sur l'organisation et le personnel de la prison, du 21 juin 1984, contre les conséquences économiques de la retraite, de l'invalidité et du décès (art. 4 de la LCPFP).

Cette disposition exclut les agents de la police de la sécurité internationale de l'affiliation à la CP dans la mesure où ces derniers n'étaient pas visés par les chapitres VI et VII aLPol mais par un chapitre propre, soit le chapitre VIA sur le statut et le traitement des agents de la police de la sécurité internationale prévoyant expressément leur affiliation à la CPEG (art. 43D aLPol, disposition précitée entrée en vigueur le 1er janvier 2005).

La loi sur la police du 26 octobre 1957 a été abrogée lors de l'entrée en vigueur de l'actuelle loi sur la police du 9 septembre 2014 (LPol - F 1 05), entrée en vigueur le 1er mai 2016 (art. 65 LPol).

Les chapitres VI et VII de la loi sur la police du 26 octobre 1957, à l'instar de l'art. 43D de la même loi, n'ont cependant pas été repris dans l'actuelle loi sur la police.

3.1.3 L'actuelle LPol ne traite pas de la prévoyance professionnelle des policiers ni en particulier de leur affiliation à une caisse de prévoyance. Elle prévoit en revanche dans ses dispositions transitoires (art. 36) que le personnel pénitentiaire affilié à la CP au moment de l'entrée en vigueur de la LPol a le libre choix de rester affilié à la CP ou de s'affilier à la CPEG, tout frais de rachat ou de rattrapage étant à la charge du membre du personnel concerné.

Cette possibilité n'a cependant pas été prévue dans la loi pour les policiers ou les agents de la police internationale.

3.1.4 La LCPFP n'ayant pas été modifiée, elle mentionne actuellement encore un renvoi à l'aLPol qui exclut les agents de la police de sécurité internationale de l'affiliation à la CP et qui prévoit leur affiliation à la CPEG.

3.1.5 Enfin, par arrêté du 22 juin 2016, le Conseil d'État a, vu la LPol, les nouvelles dispositions entrées en vigueur le 1er mai 2016, la désuétude de l'art. 4 LCPFP et la nécessité de définir le cercle des personnes affiliées et assurées, dans l'attente de la mise en conformité de l'art. 4 précité, arrêté que sont affiliés à la CP les policiers au sens de l'art. 19 al. 1 let. a de la LPol, à l'exception des policiers déjà affiliés à la CPEG au 30 avril 2016.

3.1.6 Dans le cas d'espèce, il n'est pas contesté qu'au moment de son engagement au sein de la PSI le 1er mai 2003, le demandeur a été affilié à la CIA, les agents de la police de sécurité internationale n'étant pas affiliés à la CP contrairement aux

policiers. Le 1er janvier 2014, en raison de la fusion de la CIA et de la CEH dans la nouvelle CPEG, le demandeur a été transféré dans cette dernière caisse.

Le régime ordinaire prévoyant l'affiliation des fonctionnaires à la CPEG (art. 4 al. 1 LCPEG) en l'absence d'affiliation à une autre institution de prévoyance instaurée par la législation cantonale (art. 7 let. a a contrario LCPEG), l'affiliation du demandeur à la CPEG apparaît ainsi conforme au régime ordinaire.

La LCPFP qui excluait les agents de police internationale de l'affiliation à la CP, avant l'entrée en vigueur de l'actuelle LPol, comporte aujourd'hui encore un renvoi aux dispositions - désormais abrogées - mais qui ne visent que les fonctionnaires de police à l'exclusion des autres agents.

Le fait d'avoir adopté une nouvelle LPol sans reprendre le chapitre VIA ne saurait suffire à admettre que les agents de police internationale sont transférés dans une nouvelle caisse. La LPol ne le prévoit pas, quand bien même elle classe la police internationale dans les services opérationnels de la police au même titre que la police judiciaire. Malgré les travaux ayant conduit à l'adoption de la LPol dans sa version actuelle, force est d'admettre que le législateur n'a pas créé dans cette loi la base légale nécessaire à permettre l'affiliation de ces agents à la CP et partant leur transfert de la CPEG à la CP.

La LCPFP n'ayant pas été modifiée sur ce point, elle ne saurait pas davantage être considérée comme une base légale suffisante pour admettre le changement de caisse voulu par le demandeur.

L'arrêté du Conseil d'État ne prévoit enfin pas l'affiliation à la CP des policiers déjà affiliés à la CPEG au 30 avril 2016. L'on peut d'ailleurs se demander si cet arrêté se fondait alors sur une base légale suffisante pour permettre l'affiliation des nouveaux agents de la police internationale à la CP. Cette question souffrira dans ce cas de rester ouverte, faute de pertinence pour le demandeur qui était déjà affilié à la CPEG en sa qualité d'agent de la police internationale à la date du 30 avril 2016.

3.1.7 Eu égard à ce qui précède, l'affiliation des anciens agents de la police internationale à la CP n'est pas prévue par la loi.

4. Le demandeur soutient, dans un premier moyen, qu'en adoptant la loi sur la police du 9 septembre 2014 (LPol – F 1 05), entrée en vigueur le 1er mai 2016, le législateur genevois a entendu unifier le statut des membres de la police, y compris en matière de prévoyance professionnelle.

Si les travaux parlementaires démontrent une volonté d'unifier la fonction de policiers, ils n'ont pas abouti à ce que la loi prévoie le transfert de tous les policiers de la CPEG à la CP.

En effet, il ressort desdits travaux que dès 2001, une profonde restructuration de la police de l'aéroport a notamment conduit à la création de la PSI, laquelle regroupait le détachement des gardes de l'aéroport et les gardes de sécurité diplomatiques. Le statut des agents de la PSI faisait alors l'objet d'un règlement spécifique (règlement

concernant à la police de sécurité internationale, du 13 juin 2001 [RPSI – F 1 05.21], entré en vigueur le 15 juillet 2001 et abrogé lors de l'entrée en vigueur du règlement relatif à la police de sécurité internationale, du 16 février 2005, abrogé avec effet au 1er mai 2016. Les membres de la PSI n'avaient alors pas le statut de fonctionnaires de police : leur situation était régie par la loi générale relative au personnel de l'administration cantonale et des établissements publics médicaux du 4 décembre 1997 (LPAC – B 5 05) et ils étaient affiliés à la CIA. Par opposition, les gendarmes et les inspecteurs avaient leur propre caisse de prévoyance (la CP). Cela n'empêchait pas les agents de la PSI, conformément au RPSI auquel ils étaient assujettis, d'être astreints à certaines obligations imposées aux policiers. Jugeant cette situation insatisfaisante, le Conseil d'État a décidé d'y mettre fin en proposant, via un projet de loi (PL 8887 déposé le 18 décembre 2002), une modification de l'ancienne loi sur la police du 26 octobre 1957. Cette proposition ne se limitait toutefois pas à inclure la PSI parmi les composantes du corps de police. Sur proposition de l'Alliance de Gauche, la Commission judiciaire du Grand Conseil a entrepris d'aller un peu plus loin que le PL 8887 en donnant une assise légale plus solide à la PSI, ce qui s'est concrétisé par l'introduction, dans l'aLPol, d'un chapitre VIA, intitulé « statut et traitement des agents de la police de la sécurité internationale » dont l'art. 6 al. 1 let. h aLPol précisait que le corps de police comprenait la police de sécurité internationale. Adoptée le 17 août 2004, cette modification est entrée en vigueur le 1er janvier 2005. Pour le reste, la Commission judiciaire du Grand Conseil a relevé que même si de l'avis du DSPS, l'idéal était que le canton ne compte qu'une seule police « uniformée » aux côtés de la police judiciaire, l'intégration de la PSI à la gendarmerie, qui devait commencer par la mise sur pied d'un tronc commun en matière de formation, ne pouvait se faire du jour au lendemain, raison pour laquelle la modification de l'aLPol, entrée en vigueur le 1er janvier 2005, laissait subsister les particularités suivantes : les agents de la PSI n'étaient pas des « fonctionnaires de police » au sens du chapitre VI de l'aLPol. Leur statut demeurait régi par la LPAC et ils restaient affiliés à la CIA (cf. rapport de la Commission judiciaire chargé d'étudier le projet de loi du Conseil d'État modifiant la loi sur la police ; PL 8887-A, pp. 13-14). Ces particularités ont trouvé leur expression également au chapitre VIA de l'aLPol, dans sa teneur en vigueur au 1er janvier 2005, plus précisément aux art. 43B (statut) et 43D (affiliation à la Caisse de pension). À la suite de la création de la CPEG, elle-même issue de la fusion entre la CIA et la CEH, l'art. 43D al. 1 aLPol a été modifié comme suit le 14 septembre 2012, entrée en vigueur le 23 mars 2013 : Les agents de la police de la sécurité internationale sont affiliés à la Caisse de prévoyance de l'État de Genève.

Il résulte de ce qui précède que même si à la faveur de la modification de l'aLPol, entrée en vigueur le 1er janvier 2005, les agents de la PSI ont rejoint le corps de police au sens de l'art. 6 al. 1 aLPol, leur régime distinct en matière de prévoyance professionnelle (affiliation à la CIA et non à la CP) s'est maintenu à la naissance de la CPEG, par le transfert desdits agents à cette caisse avec effet au 1er janvier 2014.

5. Maintenant sa volonté, déjà manifestée sous l'empire de l'aLPol de réformer la police genevoise, le Conseil d'État a présenté, le 19 juin 2013, un projet de refonte complète de l'aLPol (projet de loi sur la police ; PL 11228) qui a été examiné par la Commission judiciaire et de la police dans le courant de l'année 2014. La LPol, qui en est issue, a été adoptée par le Grand Conseil le 9 septembre 2014 et est entrée en vigueur le 1er mai 2016.

Le PL 11228 était articulé autour de trois points centraux, à savoir : une description plus claire des missions de la police, une école unique ainsi que la constitution – en lieu et place des trois unités opérationnelles prévues par l'aLPol (gendarmerie, police judiciaire, police de la sécurité internationale) – des services suivants : police-secours, police judiciaire, police de proximité, police internationale (PI), police routière (cf. PL 11228, p. 21ss). S'agissant de la future PI, le PL 11228 précisait que ses missions correspondraient à celles de la PSI mais avec un renforcement des effectifs (cf. PL 11228, p. 32 et 39).

Il ne ressort toutefois ni du PL 11228 précité, ni du rapport de la Commission judiciaire et de la police chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'État sur la police (PL 11228-A) qu'un transfert à la CP des agents de l'ex-PSI ait été prévu. Le demandeur ne le conteste pas puisqu'il indique que les travaux préparatoires dont il est fait état dans le PL 11228-A ne traitent aucunement de la situation des membres de la PI en matière de prévoyance professionnelle (cf. réplique, p. 3, antépénultième par.), tout en soutenant que la volonté du législateur lors de l'adoption de la LPol de traiter de manière uniforme tous les membres de la police en les soumettant à un statut unique, y compris en matière de prévoyance professionnelle, serait « on ne peut plus claire » (réplique, p. 4, 1er par.).

6. **6.1** Dans la mesure où le projet de loi sur la police (LPol) « a fait l'objet d'un processus à la fois atypique et complet d'élaboration avant qu'il ne soit mis en rédaction », incluant notamment, en amont, des discussions entre le département en charge et les partenaires sociaux, à savoir les trois syndicats des personnels de police (cf. PL 11228, p. 22-23), l'on peut encore examiner dans quelle mesure l'unification du statut de tous les membres de la police a, le cas échéant, inclus la question du transfert à la CP des agents de la PI qui étaient affiliés à la CPEG au 30 avril 2016, soit immédiatement avant l'entrée en vigueur de la LPol.

A cet égard, l'on peut relever que par pli du 2 août 2013, le Syndicat de la police de la sécurité internationale (ci-après : SPSI) a adressé à Monsieur B_____, Secrétaire général du DS, ses « revendications » ainsi qu'un tableau comparatif – détaillant les avantages et inconvénients en termes de prestations de sortie et de rentes offertes par la CIA et la CP – qui lui avait été présenté précédemment lors d'une réunion remontant au 5 juillet 2013. Depuis plusieurs années, le SPSI avait interpellé son employeur et revendiqué l'accession à une caisse de pension adaptée à sa profession. Selon les calculs de la CP et après une analyse détaillée par catégories d'âge du personnel de la PSI, il s'avérait que sans un rattrapage/rachat, ces transferts de la CIA/CPEG à la CP devenaient difficiles voire impossibles pour

une partie des agents de la PSI. Aussi le SPSI a-t-il demandé au DSPS et au Conseil d'État, d'une part, de se déterminer sur la possibilité, pour le personnel de la PSI, d'être transféré à la CP et, d'autre part, de formuler une offre financière pour le rattrapage qu'impliquerait un tel transfert, tout en concédant que la « situation financière [n'était] pas des plus propices » pour ce faire.

Le 23 septembre 2013, Monsieur Pierre MAUDET, alors Conseiller d'État en charge du DS, a répondu au courrier du 2 août 2013 du SPSI en indiquant que M. B_____ lui avait résumé les enjeux financiers de la demande d'accession à la CP pour le personnel de la PSI. Sur le principe, le Conseiller d'Etat se disait plutôt favorable à l'intégration du personnel policier de la PSI dans la CP, celle-ci s'inscrivant dans la logique de l'uniformisation des statuts inscrite dans le projet Police 2015. En revanche, comme le SPSI le soulignait d'ailleurs lui-même dans son courrier, le contexte budgétaire était peu propice à cette intégration dont le coût total, incluant les pénalités de sortie, pouvait dépasser les CHF 50'000'000.-. Une prise en charge totale et immédiate de ce coût par l'État n'était pas envisageable. Il était plus réaliste de prévoir une intégration graduelle et un financement partiel, selon les modalités et des calendriers distincts en fonction des catégories d'âge. Pour conclure, M. MAUDET a indiqué qu'il attendait, de la part du SPSI, des propositions concrètes pour permettre au Conseil d'État de se prononcer.

Auditionnés par la Commission judiciaire et de la police, chargée d'étudier le PL 11228, les syndicats de la police, représentés par MM. C_____, président du Groupement des associations de police et l'Union du personnel du corps de police du canton de Genève (ci-après : UPCP), D_____, président du Syndicat de la police judiciaire, et E_____, président du SPSI, ont indiqué que le projet de loi avait été élaboré par le département en concertation avec les syndicats mais que ceux-ci n'avaient évidemment pas été associés à la rédaction des articles. Dès lors, le texte proposé ne correspondait pas tout à fait à leur vision, n'avait pas la profondeur qu'auraient souhaitée les syndicats, mais cela ne les empêchait pas de le défendre. Aussi ont-ils préparé des commentaires sur un certain nombre de points (cf. PL 11228-A, déposé le 10 juin 2014, p. 20-21), dans lesquels l'affiliation des agents de la PI n'a pas été évoqué, ni d'autres propositions en vue du transfert de caisse.

Par courriel du 16 octobre 2020 à Me Éric MAUGUÉ, conseil du demandeur, Monsieur F_____, Président de l'UPCP – association qui, dans l'intervalle, avait fusionné avec le SPSI – s'est exprimé au sujet des travaux préparatoires de la LPol en indiquant que pour l'ensemble des parties, état-major et syndicats, le discours du DS était que la nouvelle loi sur la police allait rendre possible l'affiliation de l'ensemble des agents de la PSI à la CP, « sans toutefois préciser le comment ».

6.2 Le demandeur soutient pourtant que le courrier du magistrat du 23 septembre 2013 confirme que l'affiliation des membres de la PI, issus de l'ex-PSI, s'inscrit dans le parfait prolongement de la volonté du législateur d'uniformiser les statuts des membres de la police et que c'était uniquement pour

une question de coût que ce Conseiller d'État avait été réticent à y procéder immédiatement. Ainsi, la position de ce dernier – « qui n'est pas le législateur de la LPol au sens de la doctrine » (cf. réplique, p. 4) – n'attesterait en rien d'une prétendue volonté du législateur de maintenir tacitement l'affiliation des membres de la PI, déjà en service au 30 avril 2016, à la CPEG. Au contraire, cette volonté révèlerait qu'il était bien compris que ceux-ci devaient rejoindre la CP.

Cet argument du demandeur ne saurait être suivi pour les raisons suivantes.

6.3 En premier lieu, force est de constater que le demandeur admet que l'affiliation bien que souhaitée par le Conseil d'État n'a pas été prévue dans le PL 11228.

Il sied par ailleurs de relever que dans la mesure où le PL 11228 a été déposé le 19 juin 2013 (cf. PL 11228, p. 1), il est antérieur au courrier du 23 septembre 2013. Il s'ensuit que les impératifs d'ordre financier que le magistrat opposait dans ces lignes à un futur transfert des agents de l'ex-PSI de la CPEG à la CP démontrent que le PL 11228 n'a pas étendu, à l'origine, le concept d'uniformisation du statut des policiers jusqu'à prévoir une affiliation de tous les agents de la PI à la CP, ce d'autant que les travaux préparatoires de la LPol ne traitent aucunement de la situation des membres de la PI en matière de prévoyance professionnelle.

En outre, le demandeur omet de citer in extenso le texte du courrier du 23 septembre 2013, en occultant précisément le paragraphe précédant les formules de politesse, à savoir : « Pour permettre au Conseil d'État de se prononcer, j'attends de votre part des propositions concrètes dans ce sens ». Or, cette invitation du magistrat n'a jamais reçu de réponse. Ainsi en l'absence de propositions syndicales sur les modalités et le financement d'un transfert des agents de l'ex-PSI de la CPEG à la CP, cette thématique a été volontairement abandonnée dans le cadre de la procédure législative. Aussi la LPol ne contient-elle aucune disposition matérielle et/ou transitoire qui réglerait le transfert des agents de la PI – déjà en service au 30 avril 2016 – de la CPEG à la CP. S'agissant enfin du courriel que M. F_____ a adressé le 16 octobre 2020 au conseil du demandeur, il émane non seulement du Président d'une association (l'UPCP) qui n'était pas partie à la négociation concernant spécifiquement la caisse de prévoyance des agents de la PSI, mais aussi d'un représentant syndical dont le nom n'apparaît pas dans le cadre des discussions et auditions qui ont eu lieu au cours de la procédure législative. Par conséquent, ce courrier n'apporte pas un éclairage pertinent, quatre après les travaux législatifs, sur la volonté du législateur telle qu'elle ressort des travaux préparatoires.

6.4 L'on peut encore relever qu'aux termes de l'art. 29 du règlement sur la planification financière et le contrôle budgétaire (D 1 05.04 – RPFCB), le Conseil d'État doit mesurer les conséquences financières des projets de loi qu'il soumet au Grand Conseil ainsi que des règlements qu'il adopte (al. 1). On entend par conséquence financière tout effet que peut avoir un projet de loi ou de règlement sur le budget, sur le bilan ou sur les comptes d'investissement et de fonctionnement (al. 2).

En l'espèce, les annexes 1 et 2 du PL 11228 (p. 64-65), qui dressent l'inventaire des charges induites par ce projet, se bornent à chiffrer les charges en personnel générées par l'augmentation progressive des effectifs prévue dès 2015. Il s'ensuit que si ledit projet avait inclus le transfert des agents de l'ex-PSI de la CPEG à la CP, opération dont le coût avait été estimé à CHF 50'000'000.- par le chef du département dans son courrier du 23 septembre 2013, cette conséquence financière aurait été chiffrée à l'instar de l'augmentation progressive des effectifs.

Il résulte de ce qui précède que la renonciation du législateur de la LPol à régler la question du transfert des agents de l'ex-PSI de la CPEG à la CP revêt un caractère volontaire qui est étayé non seulement par l'abandon des négociations en la matière par le SPSI mais aussi par l'absence de toute mention, dans le PL 11228 et ses annexes, du coût d'un tel transfert. Dans ce contexte, la suppression de l'art. 43D aLPol, sans retranscription de son contenu dans la nouvelle LPol, ne peut qu'être comprise comme l'expression de la volonté, dès l'entrée en vigueur de cette loi au 1er mai 2016, d'assurer uniquement les agents de la PI auprès de la CP, comme les autres policiers.

7. Dans un troisième moyen, le demandeur soutient qu'il ressort des travaux parlementaires relatifs à la modification de la LCPFP, plus particulièrement des propos tenus par Monsieur G_____, secrétaire général adjoint au département de la sécurité et de l'économie (ci-après : DSE), auditionné en lieu et place des Conseillers d'État Pierre MAUDET ou Serge DAL BUSCO (indisponibles le 19 mai 2017) par la Commission ad hoc sur le personnel de l'État chargée d'étudier le projet de loi PL 11773 du Conseil d'État modifiant la LCPFP (ci-après : la Commission ad hoc), qu'il existe une volonté du législateur de transférer les agents de la PI, déjà en fonction au 30 avril 2016, dans le cadre de la révision de la LPol. Il ajoute qu'en tant que l'art. 4 LCPFP prévoit que la CP a pour but d'assurer les fonctionnaires de police et des établissements pénitentiaires soumis aux dispositions des chapitres VI et VII de la loi sur la police du 26 octobre 1957 (aLPol), cette disposition, qui n'a pas été adaptée parallèlement à l'adoption de la LPol du 9 septembre 2014, doit être interprétée de manière à constater que c'est désormais tous les « policiers » au sens de l'art. 19 al. 1 let. a LPol qui doivent être assurés auprès de la CP, y compris les membres de la PI déjà affiliés à la CPEG.

Un tel raisonnement ne saurait être suivi pour les motifs qui suivent.

7.1 Il convient d'observer à titre liminaire que le PL 11773, déposé le 18 novembre 2015, ne proposait pas de régler la question d'un hypothétique transfert des agents de l'ex-PSI de la CPEG à la CP mais avait pour objet ce qui suit : « à l'instar du plan de prévoyance de la Caisse du personnel de l'État de Genève (CPEG), entré en vigueur le 1er janvier 2014, et dans un souci d'égalité de traitement envers l'ensemble des membres du personnel, le Conseil d'État a décidé, le 2 septembre 2015, que le coût du rattrapage des cotisations en matière de prévoyance professionnelle des fonctionnaires de police et de la prison ne sera plus financé par l'employeur. Afin de concrétiser cette décision, il convient de modifier les art. 29,

30 et 31 de la loi sur la Caisse de prévoyance des fonctionnaires de police et de la prison [LCPFP] » (cf. PL 11773).

7.1.1 La Commission ad hoc a relaté les déclarations de M. G_____ en ces termes le 19 mai 2017 :

- « quant aux buts de ce projet de loi, il y a des économies et le train de mesures de 2015, mais, mais c'est surtout l'intention du Conseil d'État de réduire les inégalités de traitement qui se sont encore accrues ces derniers temps. En effet, on a une distinction au niveau des caisses de pension entre le personnel administratif des autres départements et les policiers et, au sein de la police, entre le personnel administratif, c'est-à-dire les assistants de sécurité publique, et les policiers. On a aussi une situation accrue au niveau des anciens policiers de la police de sécurité internationale (elle s'appelle aujourd'hui la police internationale). 20 à 30 d'entre eux ont d'ailleurs demandé à pouvoir passer à la CP alors qu'ils sont actuellement à la CPEG. On peut également signaler que le major à la tête de la police internationale paie son rattrapage alors que le major de la police de proximité a son rattrapage payé par l'État. Il y a là une inégalité flagrante pour des fonctions d'une certaine importance » (cf. PL 11773-A, p. 87-88) » ;

- « avec ce que M. G_____ sait dans le cadre de sa fonction actuelle et le regard qu'il a pu porter ces dernières années sur ces questions, il peut dire que l'évolution va plutôt vers une uniformisation, même si celle-ci ne corrige pas forcément les inégalités voulues par le passé. M. G_____ pense par exemple à la police de sécurité internationale ou « le » [sic] détachement de sécurité de l'aéroport pour lesquels il y avait une situation particulière qui a été réglée à cette époque parce que ce n'était pas encore mûr pour étendre le champ d'activité de la police à ce moment. On a décidé d'une situation locale avec une décision locale pour traiter un problème local. On essaye maintenant, depuis un certain nombre d'années déjà, de réunir, d'aplanir, d'unifier et surtout d'éviter des inégalités de traitement. La police unique va aussi dans cette direction » (cf. PL 11773-A, p. 88).

7.1.2 Relevant que l'exposé des motifs du PL 11228 indique que « la déclinaison des missions et leur répartition en 5 unités opérationnelles que sont police-secours, la police judiciaire, la police de proximité, la police internationale et la police routière sont également le fruit du rapport d'experts du 23 juin 2011 et d'une décision formelle du Conseil d'État du 10 octobre 2012 » et que « l'ordre d'énumération de l'art. 6 let. b ch. 6 à 10 ne comporte aucune dimension hiérarchique ou d'importance » (cf. PL 11228, p. 30, dernier par.), le demandeur soutient que ce passage doit être lu en lien avec les déclarations de M. G_____ reproduites ci-dessus.

Ce faisant, le demandeur omet le fait que dans le contexte d'une réforme de la LCPFP qui avait pour objet de ne plus faire financer par l'État – mais par les

sociétaires de la CP (cf. art. 30 al. 3 LCPFP, dans sa teneur en vigueur depuis le 30 juin 2018) – le coût du rattrapage des cotisations en matière de prévoyance professionnelle « en cas d'augmentation de traitement excédant le traitement maximum de la classe de nomination plus 2 classes » (cf. art. 30 al. 1 LCPFP, dans sa teneur en vigueur depuis le 30 juin 2018), les propos tenus par M. G_____ en matière de lutte contre les inégalités ne sauraient se voir reconnaître une portée dépassant les enjeux de la réforme ayant abouti à la suppression de la prise en charge par l'État du coût du rattrapage des cotisations en matière de prévoyance professionnelle des fonctionnaires de police et de la prison. En effet, il est exclu que la reconstitution de la volonté du législateur de la LPol en 2013-2014 puisse être obtenue par les travaux parlementaires de 2017, relatifs à une autre loi. Ceux-ci ne pourraient fournir un éclairage utile que si les déclarations faites en 2017 relataient sans ambiguïté l'intention poursuivie par le législateur lors de ses précédents choix. Ceci n'est toutefois pas le cas dans la mesure où les propos de M. G_____, qui venait alors d'entrer en fonction (cf. PL 11773-A, p. 88), rappellent uniquement des orientations générales en matière d'égalité de traitement, sans toutefois apporter un témoignage précis, confirmant que le législateur de la LPol aurait omis de manière involontaire de traiter la question du transfert des agents de l'ex-PSI de la CPEG à la CP. Tel n'est cependant pas le cas en l'espèce, étant donné que la renonciation du législateur de la LPol à régler cette question revêt précisément un caractère volontaire pour les motifs déjà examinés plus haut.

7.2 Dans ces conditions, l'art. 4 LCPFP ne saurait être interprété de manière à constater que ce sont désormais tous les « policiers » au sens de l'art. 19 al. 1 let. a LPol, y compris les membres de la PI déjà affiliés à la CPEG, qui devraient être assurés auprès de la CP. Force est également de constater qu'en tant que l'art. 7 let. a de la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'État de Genève du 14 septembre 2012 (LCPEG – B 5 22) mentionne, au titre des employeurs affiliés à la CPEG, l'État de Genève, à l'exception du personnel assuré par d'autres institutions de prévoyance instaurées par la législation cantonale, cette disposition maintient, par défaut, l'affiliation des agents issus de l'ex-PSI auprès de la CPEG.

Le demandeur objecte qu'en raisonnant sur la base de l'art. 7 let. a LCPEG, la CPEG aurait dû assurer l'ensemble des membres de la police puisqu'il n'existerait plus aucune base légale prévoyant leur affiliation à la CP, compte tenu du renvoi de l'art. 4 LCPFP à une loi qui n'existe plus, à savoir l'aLPol du 26 octobre 1957. La chambre de céans est toutefois d'avis que même si la LCPFP emploie le terme de « fonctionnaires de police » (cf. art. 4 LCPFP) et la LPol du 9 septembre 2014 celui de « policiers » (cf. art. 19 al. 1 let. a LPol), il serait faux de conclure que la CP aurait cessé d'avoir pour mission, dès le 1er mai 2016, d'assurer les policiers, compte tenu de la disparition de l'appellation « fonctionnaires de police » dans la LPol. Par ailleurs, dans la mesure où il n'est pas contesté, y compris par le demandeur, que les policiers qui étaient déjà affiliés à la CP au 30 avril 2016 ont continué à l'être une fois la LPol entrée en vigueur, la dénomination

« fonctionnaires de police » de l'art. 4 LCPFP doit être interprétée comme faisant référence à tous les « policiers », y compris les membres de la PI engagés à partir du 1er mai 2016. En revanche, s'agissant des membres de l'ex-PSI entrés en service avant cette date, le caractère volontaire de la renonciation du législateur de la LPol à régler la question de leur éventuel transfert de la CPEG à la CP laisse subsister leur affiliation à la CPEG en l'absence d'une uniformisation plus avant du statut des policiers.

8. Il reste à examiner si, comme le demandeur le soutient, le fait de traiter de manière différente, en termes de prévoyance professionnelle, les membres de PI déjà en service le 30 avril 2016 et les autres policiers serait contraire au principe de l'égalité de traitement.

Consacré à l'art. 8 al. 1 Cst., ce principe commande que le juge traite de la même manière des situations semblables et de manière différente des situations dissemblables (ATF 131 V 107 consid. 3.4.2). Bien que l'art. 8 al. 1 Cst. ne parle que d'égalité « devant » la loi, le principe d'égalité s'applique au législateur. Il concerne donc aussi l'égalité « dans » la loi. Le Tribunal fédéral réitère dans ce contexte le principe de base, imposant un traitement identique des situations semblables et un traitement différencié des situations différentes, tout en insistant sur le large pouvoir d'appréciation du législateur, notamment en fonction de l'époque et des idées dominantes (cf. Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2ème éd., 2018, n. 594, p. 212). Le principe de l'égalité de traitement vaut pour l'ensemble du droit public, dont fait partie le droit des assurances sociales, y compris la LPP (Bulletin de la prévoyance professionnelle n° 38/2005, p. 17).

Selon l'art. 1 al. 3, 1ère phrase, LPP, le Conseil fédéral précise les notions d'adéquation, de collectivité, d'égalité de traitement, de planification et le principe d'assurance.

Selon l'art. 1*f* de l'ordonnance sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité du 18 avril 1984 (OPP 2 – RS 831.441.1), le principe d'égalité de traitement est respecté lorsque tous les assurés d'un même collectif sont soumis à des conditions réglementaires identiques dans le plan de prévoyance.

Aux termes de l'art. 1*c* al. 1 OPP 2, le principe de la collectivité est respecté lorsque l'institution de prévoyance ou la caisse de pensions affiliée instituent une ou plusieurs collectivités d'assurés dans son règlement. L'appartenance à un collectif doit être déterminée sur la base de critères objectifs tels que, notamment, le nombre d'années de service, la fonction exercée, la situation hiérarchique, l'âge ou le niveau de salaire.

À l'instar de l'art. 8 al. 1 Cst., l'art. 1*f* OPP 2 ne réclame pas non plus, dans le domaine de la prévoyance professionnelle, une égalité de traitement absolue de toutes les personnes affiliées à une institution de prévoyance. Sont en revanche prohibées les distinctions qui ne reposent pas sur des critères objectifs et qui sont

guidées par des considérations subjectives. Le principe d'égalité de traitement est par conséquent étroitement corrélé au principe de collectivité consacré par l'art. 1*c* OPP 2, aux termes duquel l'appartenance à un collectif doit être déterminée sur la base de critères objectifs. Le principe d'égalité de traitement n'interdit donc pas de prévoir des plans de prévoyance différents pour différentes catégories d'employés (Marc HÜRZELER, in Hürzeler/Stauffer [éd.], Basler Kommentar, Berufliche Vorsorge, p. 38, n. 27 ad art. 1er LPP).

8.1 C'est le propre d'un changement de législation (ou d'un régime transitoire) d'introduire des différences entre des situations (comparables) qui ont pris naissance avant ou après certaines dates. Ces différences ne sont pas en tant que telles contraires à l'égalité de traitement (arrêt du Tribunal fédéral 2C_437/2017 du 5 février 2018 consid. 3.2 et les arrêts cités). Dès lors qu'un régime transitoire a essentiellement pour but d'assurer des délais d'adaptation aux personnes qui ont été soumises à la réglementation ancienne, ou de leur permettre de maintenir les dispositions qu'elles ont prises de bonne foi, en fonction de cette réglementation, et sur lesquelles il ne leur est pas facile de revenir dans ce domaine, pour autant que les modalités retenues ne comportent pas de distinctions arbitraires ou contraires à la garantie de l'égalité de traitement, le législateur dispose d'un large pouvoir d'appréciation (cf. arrêt du Tribunal fédéral 1P.23/2000 du 8 novembre 2000 consid. 5b).

La jurisprudence tient pour admissible, en particulier, de maintenir inchangée la situation des magistrats ou agents publics déjà en fonction lors du changement de législation, même si cela aboutit à ce que ces magistrats ou agents bénéficient, pour la même activité, de prestations plus avantageuses que celles accordées aux autres, nouvellement engagés (ATF 118 Ia 245 consid. 5d ; arrêt du 21 octobre 1997 in Pra 1998 p. 227, consid. 4c). Le législateur est toutefois aussi autorisé, en règle générale, à soumettre d'emblée tous les magistrats ou agents concernés, y compris les anciens, à la nouvelle réglementation ; il peut également adopter une solution intermédiaire, qui consiste, par exemple, à maintenir la situation antérieure seulement pendant une période déterminée. Dans certaines conditions, une telle solution peut apparaître obligatoire du point de vue de l'art. 9 Cst. ou 4 aCst. En outre, compte tenu de la grande liberté du législateur dans l'aménagement du statut de la fonction publique, il peut aussi se justifier d'accorder, au contraire, une situation plus favorable aux magistrats ou agents nouvellement engagés (arrêt du Tribunal fédéral 1P.23/2000 du 8 novembre 2000 consid. 5b).

8.2 En tant que la LPol maintient, pour les raisons évoquées, l'affiliation des membres de la PI, déjà en service le 1er mai 2016, à la CPEG et que l'art. 4 LCPFP, tel qu'interprété ci-dessus, donne à la CP pour but d'assurer les « [ex-]fonctionnaires de police » au sens de l'aLPol, de même que les « policiers » au sens de la LPol, y compris les membres de la PI engagés à partir du 1er mai 2016, le législateur genevois a instauré, pour la PI, deux régimes de prévoyance distincts en fonction de la date d'engagement des membres de ce

service de la police, ce qui constitue un critère de distinction objectif qui est admissible au regard de la jurisprudence précitée, étant relevé, au surplus, que l'absence de régime transitoire – qui se traduit, en l'espèce, par l'absence pure et simple de transfert du demandeur à la CP – ne soulève pas des questions d'adaptation à la nouvelle situation légale et donc de protection de la bonne foi des assurés en lien avec d'éventuelles dispositions qu'ils auraient prises en fonction de l'ancienne réglementation, et sur lesquelles il ne leur serait pas facile de revenir (arrêt du Tribunal fédéral 9C_78/2007 du 15 janvier 2008 consid. 5.6.1).

Pour le reste, il n'apparaît pas, de prime abord, que le maintien de l'affiliation du demandeur auprès de la CPEG lui serait défavorable : bien que l'âge pivot de retraite soit fixé plus bas (58 ans) pour les policiers assurés auprès de la CP (cf. art. 27 LPol), alors qu'il est de 62 ans pour le demandeur, compte tenu de la reconnaissance en sa faveur d'une pénibilité physique liée à sa fonction de caporal de la PI (cf. l'art. 16 al. 2 du Règlement général de la Caisse de prévoyance de l'État de Genève du 23 mars 2013 [RCPEG] en lien avec le règlement d'application de l'article 23 de la loi instituant la Caisse de prévoyance de l'État de Genève du 26 juin 2013 [RCPEG-23 – B 5 22.05]), force est de constater que contrairement à ce qui est le cas pour le demandeur, les personnes affiliées à la CP ne peuvent bénéficier des prestations prévues par la loi sur la rente-pont AVS du 3 octobre 2013 (LRP – B 5 20 ; cf. les art. 2 al. 3 et 3 let. a LRP). Par ailleurs, sans même prendre en compte cette particularité, il s'avère qu'en reprenant l'hypothèse d'une retraite prise à 62 ans selon l'hypothèse avancée le 2 août 2013 par le SPSI dans le cadre des négociations menées avec le DS (cf. pièces 4 CP et 4B DSPS), ce qui correspond à l'âge moyen de départ à la retraite des policiers (cf. PL 11773-A, p. 93), les prestations de retraite offertes par les deux caisses citées dans la comparaison (CIA et CP) n'entraînent des rentes sensiblement plus élevées de la part de la CP que si les membres de la PI transférés à cette dernière effectuent un rattrapage que le SPSI qualifiait de difficile voire impossible s'il était effectué aux frais des agents PSI. S'agissant enfin des projections faites par la CP pour le seul demandeur, il apparaît qu'à 62 ans, les prestations se monteraient à CHF 3'796.90 pour la CP (soit : une rente LPP de CHF 2'746.90 et une « avance AVS » de CHF 1'050.-) contre CHF 4'893.95.- pour la CPEG (soit : une rente LPP de CHF 2'523.95 et une rente-pont AVS de CHF 2'370.-). Il convient cependant de relever, en partant de cette même projection, qu'une fois atteint l'âge donnant droit à une rente AVS, seules les rentes LPP seraient pertinentes pour la comparaison. Il existerait alors, dès 65 ans, une différence mensuelle de CHF 222.95 (soit CHF 2'746.90 – CHF 2'523.95) en faveur du demandeur en cas de rente versée par la CP.

Indépendamment de ces différences qui se répercutent partiellement en faveur du demandeur et partiellement en sa défaveur, et qui ne sont guère évitables en tant qu'elles reflètent les spécificités propres aux régimes de prévoyance de la CPEG, respectivement de la CP, il importe de souligner qu'au vu de la grande liberté du législateur dans l'aménagement du statut de la fonction publique et du statut

particulier des membres de la PSI sous l'aLPol, qui se traduisait notamment par leur assujettissement à la LPAC, l'absence d'une école unique et des conditions d'engagement spécifiques (cf. art. 9 aRPSI), on ne saurait considérer que le maintien de l'affiliation du demandeur à la CPEG au-delà du 30 avril 2016 serait constitutif d'une inégalité de traitement injustifiée par rapport aux membres de la PI engagés à partir du 1er mai 2016 : contrairement à ce qui était la cas pour le demandeur en 2003, l'engagement de ceux-ci s'effectue sous le régime du statut unifié de la police, lequel se manifeste notamment par des conditions d'admission et de formation communes à tous les policiers (cf. art. 30 et 31 LPol). Il s'ensuit que le législateur n'a violé ni le principe de l'égalité ni celui de l'interdiction de l'arbitraire en maintenant volontairement affiliés à la CPEG les agents de l'ex-PSI qui étaient déjà en service le 30 avril 2016.

9. Dans ces circonstances, la chambre de céans se dispensera d'examiner si – comme le défendeur et les défenderesses le soutiennent – un transfert à la CP de tous les agents issus de l'ex-PSI provoquerait une liquidation partielle de la CPEG, dont le coût se heurterait aux réquisits de la loi sur la gestion administrative et financière de l'État du 4 octobre 2013 (LGAF – D 1 05), plus particulièrement au principe en vertu duquel toute dépense publique doit être fondée sur une base légale ou une décision de justice (cf. art. 4 al. 4 LGAF).

10. Compte tenu de ce qui précède, la demande, mal fondée, est rejetée.

Selon l'art. 73 al. 2, 1ère phrase, LPP, les cantons doivent prévoir une procédure simple, rapide et, en principe gratuite. Selon la jurisprudence, ce principe exclut l'octroi de dépens à une organisation chargée de tâches de droit public (dont les institutions de prévoyance font partie) obtenant gain de cause, sauf en cas de témérité ou de légèreté (ATF 126 V 143 consid. 4 ; cf. aussi Ulrich MEYER / Laurence UTTINGER, in Schneider, Geiser, Gächter [éd.], Commentaire LPP et LFLP, 2ème éd., 2020, n. 94 ad art. 73 LPP). Ces exceptions n'étant pas réalisées en l'espèce, le défendeur et les défenderesses ne sauraient se voir allouer une indemnité à titre de dépens.

Pour le surplus, la procédure est gratuite (art. 73 al. 2 LPP et art. 89H al. 1 LPA).

*****

PAR CES MOTIFS,
LA CHAMBRE DES ASSURANCES SOCIALES :

Statuant
conformément à l'art. 133 al. 2 LOJ

À la forme :

1. Déclare la demande du 26 mars 2020 recevable.

Au fond :

2. La rejette.
3. Dit qu'il n'est pas alloué de dépens.
4. Dit que la procédure est gratuite.
5. Informe les parties de ce qu'elles peuvent former recours contre le présent arrêt dans un délai de 30 jours dès sa notification auprès du Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 LUCERNE), par la voie du recours en matière de droit public, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (LTF – RS 173.110) ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi.

La greffière	La présidente
Marie NIERMARÉCHAL	Valérie MONTANI

Une copie conforme du présent arrêt est notifiée aux parties ainsi qu'à l'Office fédéral des assurances sociales par le greffe le