

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Jugement du 22 septembre 2009

Présidence de M. JOMINI
Juges : Mme Thalmann et M. Neu
Greffier : M. Cuérel

Cause pendante entre :

H. _____, à Echallens, demandeur

et

CAISSE DE PENSIONS DE L'ÉTAT DE VAUD (ci-après : CPEV), à
Lausanne, défenderesse

**Art. 36 al. 2 LPP ; 44 OPP 2 ; 34, 92a, 144k, 144r LCP ; 106 ss
LPA-VD**

E n f a i t :

A. H._____, né le 29 août 1945, est au bénéfice depuis le 1^{er} septembre 2005 d'une pension de retraite versée par la Caisse de pensions de l'État de Vaud (CPEV). Le régime des prestations de retraite de la CPEV est défini dans la loi cantonale du 18 juin 1984 sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (LCP, RSV 172.43).

Le 8 août 2008, le conseil d'administration de la CPEV a écrit à H._____ pour l'informer qu'il avait décidé, dans sa séance du 8 juillet 2008, de renoncer à accorder une nouvelle allocation de renchérissement en 2009. Dans ce courrier, il expose notamment que l'adaptation au renchérissement des pensions est réglée par l'art. 34 LCP, disposition qui a la teneur suivante :

Art. 34 Adaptation au renchérissement

- 1 Par décision annuelle du Conseil d'administration, la Caisse peut accorder aux pensionnés des allocations de renchérissement. Celles-ci sont prélevées sur la provision technique constituée à cet effet.
- 2 La décision est prise en tenant compte notamment des éléments suivants :
 - a. le niveau de la réserve pour fluctuation de valeurs ;
 - b. le degré de couverture de la Caisse tel qu'il résulte des articles 117 et 144k ;
 - c. l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation ;
 - d. la date de la dernière décision relative à l'adaptation au renchérissement.
- 3 Avant de prendre sa décision, le Conseil d'administration requiert le préavis de l'Assemblée des délégués et du Conseil d'Etat.
- 4 Si le Conseil d'administration décide d'indexer les pensions, il en fixe le pourcentage ainsi que la date à laquelle la décision prend effet. L'indexation ne dépasse pas la différence entre l'indice suisse des prix à la consommation pris en considération lors de la dernière, le cas échéant l'avant-dernière, indexation des rentes et le nouvel indice de référence.

- ⁵ Ces allocations sont versées en même temps que la pension de base.

La lettre du 8 août 2008 mentionne également le préavis de l'assemblée des délégués de la CPEV (proposition d'accorder une allocation de renchérissement de 1.5 % dès le 1^{er} janvier 2009) et celui du Conseil d'Etat (lequel s'est rallié à la position du conseil d'administration tendant à ne pas indexer les rentes). A l'appui de sa décision, elle indique notamment que les résultats des placements de l'exercice 2007 n'atteignent pas, globalement, le niveau de la rentabilité minimale requis et que le degré de couverture de la caisse ainsi que le niveau de la réserve pour fluctuation de valeurs sont en baisse. Elle explique par ailleurs que la corrélation entre l'inflation (évolution de l'indice suisse des prix à la consommation) et l'indexation n'est pas obligatoire, le taux d'inflation n'étant qu'un maximum à ne pas dépasser.

Enfin, ce courrier signale qu'en cas de contestation de la décision du 8 juillet 2008 de refus de l'allocation de renchérissement, la voie de l'action est ouverte, devant le Tribunal des assurances.

B. Le 23 octobre 2008, H._____ a adressé au conseil d'administration de la CPEV une demande tendant à ce que sa rente soit adaptée au renchérissement 2008 à compter du 1^{er} janvier 2009, à hauteur de 1.5 % (taux correspondant à celui proposé par l'assemblée des délégués dans son préavis). Cette écriture a été transmise au Tribunal des assurances.

Dans sa réponse du 24 décembre 2008, la CPEV (agissant par son conseil d'administration) conclut au rejet de la demande.

H._____ a déposé des déterminations le 24 février 2009 (mémoire de réplique), confirmant les conclusions de sa demande.

Un échange d'écritures ultérieur a été ordonné ; les parties ont présenté des observations complémentaires et maintenu leurs conclusions (duplicata du 11 mars 2009 et déterminations finales du 24 mars 2009).

E n d r o i t :

1. Selon l'art. 92a al. 1 LCP, le pensionné peut attaquer, par la voie de l'action, les décisions de la caisse et du conseil d'administration portant sur ses droits et ses obligations. En vertu de l'art. 92a al. 2 et 3 LCP, les règles de procédure applicables sont celles de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP, RS 831.40), ainsi que celles de la "loi sur le Tribunal cantonal des assurances".

L'ancienne loi cantonale sur le Tribunal des assurances, à laquelle se réfère l'art. 92a al. 3 LCP, a été abrogée lors de l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2009, de la loi cantonale du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD, RSV 173.36 ; cf. art. 118 al. 2 LPA-VD). Cette dernière loi est immédiatement applicable aux causes pendantes, notamment aux actions de droit administratif pendantes devant les autorités de la juridiction administrative, donc aux actions qui étaient pendantes devant l'ancien Tribunal des assurances (art. 117 LPA-VD). Il y a lieu d'appliquer les règles des art. 106 ss LPA-VD sur l'action de droit administratif.

L'application, en l'espèce, des règles de procédure des art. 92a LCP et 106 ss LPA-VD satisfait aux exigences de l'art. 73 LPP, qui pose des principes généraux pour les contestations en matière de prévoyance professionnelle.

L'action de H. _____ est recevable à la forme.

La Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal (art. 93 al. 1 let. c LPA-VD), composée de trois juges, est compétente pour connaître de la présente cause, vu l'importance de la question juridique à résoudre et sa portée de principe (art. 37 al. 1 ROTC [règlement organique du Tribunal cantonal, RSV 173.31.1]).

2. Selon l'art. 36 al. 2 LPP, les rentes de vieillesse sont adaptées à l'évolution des prix dans les limites des possibilités financières des institutions de prévoyance. Dans un arrêt récent (arrêt B 52/06 du 19 avril 2007), le Tribunal fédéral a déjà appliqué ce principe du droit fédéral en relation avec l'art. 34 LCP qui, lui aussi, tient compte des limites des possibilités financières de la CPEV en imposant la prise en considération du niveau de la réserve pour fluctuation de valeurs et du degré de couverture de la caisse (art. 34 al. 2 let. a et b LCP) ; la Haute Cour a en définitive contrôlé l'application des critères de l'art. 34 LCP sans considérer que l'art. 36 al. 2 LPP avait une portée différente (cf. consid. 5 dudit arrêt). Il se justifie, dans la présente affaire également, d'examiner le refus d'adaptation au renchérissement au regard uniquement des prescriptions de la loi cantonale, singulièrement de l'art. 34 LCP.

3. Le demandeur se prévaut, précisément, de l'art. 34 LCP. Il allègue que la dernière indexation des pensions (1.25 %) a été accordée au 1^{er} janvier 2007 et qu'elle ne permettrait pas de couvrir l'inflation en 2008 (dans la demande, un renchérissement de 2.5 % en 2008 est mentionné, sur la base de prévisions de l'Office fédéral de la statistique). Le demandeur indique que le taux de couverture de la CPEV se situe sensiblement au-dessus de l'objectif minimal de 64 % au 1^{er} janvier 2008. Il soutient en outre que le niveau de la réserve pour fluctuations de valeurs de la CPEV est satisfaisant.

a) Il n'est pas contesté que le conseil d'administration de la défenderesse a valablement pris une décision que la loi place dans sa compétence, après avoir requis les préavis nécessaires (art. 34 al. 1 et 3 LCP).

b) L'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC) est un élément dont il doit être tenu compte (art. 34 al. 2 let. c LCP). En vertu de l'art. 34 al. 4 LCP, l'adaptation au renchérissement devrait en principe correspondre à la différence entre le nouvel indice de référence et l'indice pris en considération lors de la dernière ou l'avant-dernière

indexation. Néanmoins, cette différence ne peut pas, en cas de décision d'indexation, être compensée intégralement : l'art. 144r LCP prévoit en effet, à titre de "participation des pensionnés aux mesures structurelles", que le pourcentage de l'indexation décidé par le conseil d'administration est diminué de 0.75 point (l'art. 144r LCP est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2006 ; la mesure qui y est prévue est liée à l'augmentation progressive du degré de couverture minimum [art. 144k LCP ; cf. infra consid. 3c] et elle consiste, selon l'exposé des motifs du Conseil d'Etat, à ne pas verser aux pensionnés le premier 0.75 % de l'adaptation au coût de la vie décidée le cas échéant par le conseil d'administration, afin que les pensionnés participent également aux mesures structurelles [cf. BGC, séance du 27.09.2005, p. 3911]).

Il ressort du dossier, notamment des écritures de la défenderesse, que la dernière allocation de renchérissement octroyée a été décidée en 2006, a pris effet le 1^{er} janvier 2007 et s'est élevée à 1.25 %. Elle était fondée sur la variation de l'IPC depuis octobre 2001 (base de la précédente indexation, au 1^{er} janvier 2002) jusqu'à octobre 2005 (date retenue pour le calcul de l'indexation au 1^{er} janvier 2007), avec la déduction prescrite par l'art. 144r LCP.

La variation de l'IPC entre janvier 2007 et janvier 2009 a été de + 2.6 % (102.5 - 99.9 points, indice 100 en décembre 2005 - voir les données de l'Office fédéral de la statistique, www.bfs.admin.ch). En prenant en considération les indices aux mois d'octobre précédant les débuts d'année 2007 et 2009, cette variation est de + 3.9 % (104.6 - 100.7 points, différence entre IPC octobre 2008 et octobre 2006). Dans sa réponse, la défenderesse a calculé la différence entre l'IPC en octobre 2007 et octobre 2005 et est parvenue à un résultat de + 1.81 % (la "calculatrice du renchérissement" du site Internet de l'OFS indique, pour la même période, une différence de + 1.5 %). Le renchérissement annuel moyen en 2008 a été de 2.5 % (variation entre la moyenne annuelle de 2007 et celle de 2008, 103.7 - 101.2 points). Entre janvier 2008 et août 2009, la variation est de 0.8 % (103.1 - 102.3 points).

Le demandeur sollicite une indexation au 1^{er} janvier 2009 au taux de 1.5 % (2.25 % - 0.75 % [diminution selon l'art. 144r LCP]). Dans sa réponse, la défenderesse retient une hypothèse d'indexation de 1.06 % (après l'abattement de 0.75 %). Cela étant, il n'y a pas lieu en l'espèce de calculer plus précisément le renchérissement qui devrait être pris en considération, si les autres critères de l'art. 34 al. 2 LCP étaient réunis (cf. infra) ; il suffit de constater que, dans les hypothèses que l'on vient d'évoquer, le taux est toujours supérieur à 0.75 % et que la règle de l'art. 144r LCP n'exclurait pas à elle seule une indexation.

Par ailleurs, dans sa réponse, la défenderesse a estimé à 48'400'000 fr. le coût d'une allocation de renchérissement de 1 %.

c) Pour apprécier les possibilités financières de la CPEV, le degré de couverture (art. 34 al. 2 let. b LCP, en relation avec l'art. 44 OPP 2 [ordonnance du 18 avril 1984 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité, RS 831.441.1] ; évaluation des capitaux de prévoyance couvrant l'ensemble des engagements en faveur des assurés) est assurément un élément primordial. Cela ressort clairement de l'arrêt du Tribunal fédéral précité du 19 avril 2007 (B 52/06, consid. 5.4), où la contestation portait également sur un refus d'adaptation au renchérissement fondé sur l'art. 34 LCP. La CPEV s'est vu assigner comme objectif par le législateur cantonal d'obtenir un degré de couverture de 75 % au 31 décembre 2018 (cf. art. 144k LCP, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2004, qui fixe un délai de 15 ans pour atteindre 75 % [al. 2] et exige que ce degré de couverture augmente progressivement, par paliers annuels de 1 % [64 % au 31 décembre 2007, 65 % au 31 décembre 2008, etc. - al. 1 et 3]).

Dans sa réponse (du 24 décembre 2008), la défenderesse indiquait que le degré de couverture avait légèrement diminué en 2007, passant de 76.12 % (au 1^{er} janvier) à 75.35 % (au 31 décembre). Ces taux sont certes supérieurs aux maxima prévus par la loi cantonale (64 % puis 65 %). Néanmoins, selon la défenderesse, cette baisse signifie qu'en 2007, la rentabilité nette des placements n'a pas permis d'augmenter les actifs

placés dans la même mesure que l'accroissement des capitaux de prévoyance et provisions techniques. Dans cette même réponse, la défenderesse expose en outre que le degré de couverture a très notablement diminué depuis le 1^{er} janvier 2008. Depuis lors, l'évolution durant l'année 2008 a été calculé et publiée (site Internet www.cpev.ch, rubrique "chiffres clés") : au 31 décembre 2008, le degré de couverture était de 62.53 %, soit sous le seuil fixé par l'art. 144k LCP.

Dans sa réplique (du 11 mars 2009), la défenderesse a précisé que son conseil d'administration devait tenir compte des données les plus récentes lors de sa décision sur l'adaptation des pensions au renchérissement, et partant ne pas se fonder uniquement sur les résultats publiés de l'exercice précédent (en l'occurrence 2007). Cela n'est à l'évidence pas critiquable. Dans le contexte de la crise monétaire ou financière internationale qui s'est développée au cours de l'année 2008, il incombait aux organes de la CPEV, pour bien appliquer l'art. 34 LCP, de se fonder en juillet 2008 sur un risque de diminution sensible du degré de couverture, et de maintenir cette position ensuite.

La diminution du degré de couverture en 2008, que le recourant ne discute du reste pas, est un élément suffisamment net pour que l'on puisse considérer que les possibilités financières de la CPEV étaient limitées, au sens de l'art. 36 al. 2 LPP (c'est-à-dire à propos de l'indexation des rentes de vieillesse) à cette période-là.

d) L'art. 34 al. 2 let. a LCP prescrit encore de tenir compte du niveau de la réserve pour fluctuation de valeurs.

Dans sa réponse, la défenderesse expose que la baisse des valeurs mobilières sur les marchés a très grandement entamé en 2008 cette réserve. Cette évolution des cours est notoire. Le demandeur fait cependant valoir que, selon lui, la CPEV aurait bien traversé la crise. Le Conseil d'Etat a pour sa part estimé, au début de l'année 2009 (communiqué du 12 février 2009), que la crise financière avait touché la CPEV sans la mettre en péril. Il n'y a pas lieu de qualifier plus précisément

les effets de la crise. Il suffit de retenir que toutes les réserves de la CPEV ont nécessairement été influencées à la baisse d'une manière ou d'une autre, y compris la réserve pour fluctuation de valeurs. L'appréciation des possibilités financières, telle qu'elle a été décrite ci-dessus (consid. 3c), n'est donc pas modifiée au regard du critère de l'art. 32 al. 2 let. a LCP.

En définitive, la décision du conseil d'administration de renoncer à une allocation de renchérissement en 2009 n'apparaît contraire ni à l'art. 34 LCP ni à l'art. 36 al. 2 LPP.

4. Il s'ensuit que les conclusions de la demande, mal fondées, doivent être rejetées.

La procédure est gratuite (art. 73 al. 2 LPP). Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances (arrêt B 99/03 du 11 avril 2005, consid. 6), la CPEV, qui doit en l'espèce être assimilée à un organisme chargé de tâches de droit public, ne peut prétendre à l'allocation de dépens.

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales**

prononce :

- I. Les conclusions de la demande sont rejetées.
- II. Il n'est pas perçu de frais de justice.
- III. Il n'est pas alloué de dépens.

Le président :

Le greffier :

Du

Le jugement qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- H. _____, à Echallens
- Caisse de pensions de l'État de Vaud, à Lausanne
- Office fédéral des assurances sociales, à Berne

par l'envoi de photocopies.

Le présent jugement peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral, RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne) dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

Le greffier :