

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Jugement du 2 mars 2016

Composition : M. DÉPRAZ, juge unique
Greffier : M. Addor

* * * * *

Cause pendante entre :

A.J. _____, à M. _____, demanderesse,

et

CAISSE INTERCOMMUNALE DE PENSIONS, à Lausanne, défenderesse.

Art. 36 al. 2 LPP

E n f a i t :

A. M. B.J._____, né le 28 novembre 1931, a été affilié à la Caisse intercommunale de pensions (ci-après : la Caisse ou la défenderesse) dès le 1^{er} juillet 1960 en qualité d'employé de la Commune de T._____, puis de celle de M._____.

Dès le 1^{er} juillet 1996, il a été mis au bénéfice d'une pension de retraite versée par la Caisse. Il est décédé le 19 septembre 2002.

Depuis le 1^{er} octobre 2002, sa veuve A.J._____, née S._____ (ci-après : la demanderesse), a été mise au bénéfice d'une pension de conjoint survivant versée par la défenderesse dont le montant se composait de la manière suivante :

Pension de base	1'712 fr. 35
Allocations de renchérissement CIP	73 fr. 90
Allocations de renchérissement employeur	5 fr. 75
Total	1'792 fr.

Le 23 janvier 2003, la défenderesse a informé la demanderesse que le Conseil d'administration avait décidé de n'allouer aucun montant aux pensionnés au titre de renchérissement pour l'année 2003. Cette décision se fondait notamment sur le fait qu'au vu de l'estimation des résultats des placements au 31 décembre 2002, le Fonds de compensation ne permettait pas de financer la valeur en capital des nouvelles allocations de renchérissement au 1^{er} janvier 2003.

Le montant versé à la demanderesse n'a pas été modifié non plus en 2004 et en 2005.

Le 10 juillet 2006, la défenderesse a informé la demanderesse que le Conseil d'administration avait décidé « au vu du niveau de la provision pour indexations futures et de la bonne santé financière de la Caisse » d'accorder une allocation de renchérissement de 1,5% à partir du

1^{er} juillet 2006. En conséquence, le montant versé mensuellement à la demanderesse a été porté à 1'818 fr. 80. Ce montant est resté inchangé jusqu'en juin 2008.

Le 11 juillet 2008, la défenderesse a informé la demanderesse que le Conseil d'administration avait décidé d'accorder une allocation de renchérissement de 1% sur les rentes à partir du 1^{er} juillet 2008. Cette décision était possible « grâce aux bons résultats des années 2005 et 2006 qui ont permis à la Caisse d'alimenter la provision destinée à couvrir les indexations futures des pensions ». En conséquence, le montant versé mensuellement à la demanderesse a été porté à 1'836 fr. 95.

Ce montant est resté inchangé depuis lors.

B. Au mois de septembre 2015, la défenderesse a adressé un courrier à la demanderesse dont on extrait ce qui suit :

« Adaptation des rentes au renchérissement

Madame,

Selon l'article 28 du Règlement de prévoyance de la Caisse intercommunale de pensions (CIP), le Conseil d'administration peut accorder aux pensionnés des allocations de renchérissement. Pour prendre sa décision, il considère notamment la capacité financière de la Caisse, l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation, la date de la dernière décision relative à l'adaptation au renchérissement et le degré de couverture de la Caisse.

Le Conseil d'administration a décidé de prendre position sur la base des comptes audités de l'exercice 2014. Il constate que :

- lors de la dernière révision des Statuts, la provision pour indexation future a été entièrement dissoute. Compte tenu du degré de couverture à atteindre et de la nécessité de disposer d'une réserve de fluctuation de valeurs, aucune attribution n'a pu être affectée à ladite réserve. Cette dernière a donc toujours une valeur nulle à la fin de l'exercice 2014.
- l'évolution de l'indice des prix à la consommation observé depuis la dernière date de référence, soit le 31 mars 2014, est négative (-0.87%).

Après avoir examiné l'ensemble de la situation, le Conseil d'administration a décidé, dans sa séance du 13 mai 2015, de

renoncer à accorder une allocation de renchérissement au 1^{er} juillet 2015. [...]

La présente décision peut être attaquée par la voie de l'action. L'action est à adresser à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal (Palais de justice de l'Hermitage, route du Signal 11, 1014 Lausanne) ou au Conseil d'administration, qui la transmet immédiatement au Tribunal (art. 116 du Règlement de prévoyance). [...]. »

C. Par acte du 8 septembre 2015, la demanderesse, qui a repris son nom de célibataire, a ouvert action contre la défenderesse en arguant qu'elle recevait chaque année le même courrier de la part de cette dernière refusant toute augmentation de la rente et en faisant part de son « étonnement » au fait qu'elle recevait toujours la même rente depuis le 1^{er} octobre 2002, date du décès de son époux.

Par courrier du 10 septembre 2015, le magistrat instructeur a fixé un délai à la demanderesse pour qu'elle indique les motifs pour lesquels elle contestait la décision du Conseil d'administration du 13 mai 2015 et qu'elle précise ses conclusions. La demanderesse n'a pas procédé dans le délai imparti.

Le 30 novembre 2015, la demanderesse a précisé avoir perçu une rente mensuelle de 1'792 fr. du 1^{er} octobre 2002 au 31 décembre 2006, puis de 1'818 fr. 80 en 2007 et enfin de 1'836 fr. 95 de 2008 à 2015.

Invitée à se déterminer sur l'adaptation au renchérissement de la rente versée à la demanderesse depuis 2002, la défenderesse a conclu au rejet de la demande par acte du 10 décembre 2015. Elle expose en substance que la situation financière de la Caisse ainsi que le montant crédité à la provision pour indexations futures n'a pas permis de financer une indexation des pensions en 2003, 2004, 2005 et 2007. Le Conseil d'administration a décidé d'octroyer une indexation des pensions de 1.5% dès le 1^{er} juillet 2006 et de 1% dès le 1^{er} juillet 2008. Depuis 2008, la situation financière de la défenderesse ne lui a pas permis d'allouer une indexation aux pensionnés. En 2013, le Conseil d'administration a dissout la provision pour indexations futures, d'un montant de 17 millions de francs, dans le cadre des mesures prises pour satisfaire les exigences

posées au financement des institutions de prévoyance de droit public. La Caisse ajoute que l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation est négative depuis 2009. Compte tenu de l'évolution de cet indice ainsi que du montant nul de la provision pour indexations futures au 31 décembre 2014, le Conseil d'administration avait également décidé de n'accorder aucune indexation des pensions au 1^{er} juillet 2015.

Bien qu'un délai lui ait été imparti à cet effet, la demanderesse ne s'est pas déterminée sur l'écriture de la défenderesse.

Les parties ne se sont plus exprimées si bien que le dossier a été gardé à juger.

E n d r o i t :

1. a) Le for des litiges du droit de la prévoyance professionnelle 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 [loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité ; RS 831.40]).

Chaque canton doit désigner un tribunal qui connaît, en dernière instance cantonale, des contestations opposant les institutions de prévoyance, employeurs et ayants droit (art. 73 al. 1 LPP), aussi bien en matière de prévoyance obligatoire qu'en matière de prévoyance plus étendue (lorsque l'institution de prévoyance a décidé réglementairement d'étendre la prévoyance au-delà des exigences minimales fixées dans la loi). Dans le canton de Vaud, cette compétence est dévolue à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal (art. 93 al. 1 let. c LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36]).

En matière de prévoyance professionnelle, les institutions de prévoyance ne sont pas habilitées à rendre des décisions proprement

dites. Lorsqu'un litige survient au sujet de prétentions qu'elles font valoir envers des assurés ou qu'elles leur refusent, ce litige doit se résoudre par la voie d'une action devant le tribunal compétent, de façon analogue à un litige privé (ATF 115 V 224 consid. 2).

L'acte introductif d'instance revêt la forme d'une action (ATF 129 V 450 consid. 2 lequel confirme ATF 115 V 224 et 239 ; 118 V 158 consid. 1 ; 117 V 237 et 329 consid. 5d). Faute pour la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) de trouver application en matière de prévoyance professionnelle, il y a lieu d'appliquer sur le plan procédural les règles des art. 106 ss LPA-VD (régissant l'action de droit administratif).

b) En l'espèce, la demanderesse a saisi la Cour de céans suite à la décision du Conseil d'administration de la défenderesse du 13 mai 2015 de renoncer à accorder une allocation de renchérissement au 1^{er} juillet 2015.

Cela étant, il convient de considérer l'acte déposé le 8 septembre 2015 par la demanderesse comme une action de droit administratif au sens des dispositions citées supra let. a, soumise sur le plan procédural aux règles des art. 106 ss LPA-VD.

Il est douteux que l'acte du 8 septembre 2015 satisfasse aux conditions posées par les art. 106 ss LPA-VD. Selon les dispositions du Code de procédure civile relatives à la procédure ordinaire ou simplifiée applicables par renvoi (art. 221 et 244 CPC [code fédéral de procédure civile du 19 décembre 2008 ; RS 272] ; art. 109 al. 2 LPA-VD), l'acte introductif d'instance doit contenir des conclusions ainsi qu'une description de l'objet du litige. Or, la demanderesse n'expose pas pour quels motifs le comportement de la défenderesse ne serait pas conforme au droit ni n'indique ses conclusions, en particulier si elle demande l'adaptation de la rente qu'elle perçoit au renchérissement depuis le 1^{er} juillet 2015 ou à une date antérieure et quels sont les montants qu'elle

réclame de ce chef. Invitée à compléter sa demande, elle n'a pas procédé dans le délai imparti si bien que l'action paraît irrecevable.

La question de la recevabilité peut toutefois rester indécise dans la mesure où l'action de la demanderesse est de toute manière mal fondée pour les motifs développés ci-après.

c) Dans la mesure où cette action tend uniquement à l'adaptation de la rente au renchérissement, la valeur litigieuse est inférieure à 30'000 fr. si bien que l'action relève de la compétence d'un membre de la Cour des assurances sociales statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 4 et 109 al. 1 LPA-VD).

2. L'objet du litige est constitué en l'espèce par la non adaptation de la rente de la demanderesse depuis le 1^{er} juillet 2008, date de sa dernière modification, jusqu'au 13 mai 2015, date de la décision du Conseil d'administration communiquée à la demanderesse au mois de septembre 2015 renonçant à accorder une allocation de renchérissement.

3. a) Selon la législation en vigueur jusqu'au 31 décembre 2004, l'indexation des rentes de vieillesse n'était prescrite dans le domaine de la prévoyance professionnelle obligatoire que dans la mesure des possibilités financières des institutions de prévoyance (art. 36 al. 2 LPP dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2004). Toutes les caisses ne remplissaient pas de la même manière ce mandat légal (voir les tableaux établis par le Conseil fédéral dans son message du 1^{er} mars 2000 relatif à la révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), FF 2000 III 2523). L'art. 36 LPP a été modifié par la nouvelle du 3 octobre 2003 (1^{re} révision LPP), en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2005 (RO 2004 1677 1700).

Selon l'art. 36 al. 1 LPP, les rentes de survivants et les rentes d'invalidité en cours depuis plus de trois ans sont adaptées à l'évolution des prix, jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite, conformément aux prescriptions du Conseil fédéral. Aux termes de l'art. 36 al. 2 LPP, les

rentes de survivants et les rentes d'invalidité qui ne doivent pas être adaptées à l'évolution des prix selon l'art. 36 al. 1 LPP, ainsi que les rentes de vieillesse, sont adaptées à l'évolution des prix dans les limites des possibilités financières des institutions de prévoyance. L'organe paritaire ou l'organe suprême de l'institution de prévoyance décide chaque année si et dans quelle mesure les rentes doivent être adaptées. Ainsi que cela ressort du message précité du Conseil fédéral (FF 2000 III 2524 et 2551), le législateur a voulu, en modifiant l'art. 36 al. 2 LPP, contraindre les institutions de prévoyance à utiliser la marge de manœuvre financière dont elles disposent pour adapter les rentes au renchérissement. Pour ce faire, elles peuvent utiliser, dans les limites de leurs possibilités financières, les excédents provenant des revenus des capitaux, les provisions et les fonds libres, mais aussi prélever des cotisations particulières. Dans un souci de transparence, l'organe paritaire doit se prononcer chaque année sur l'adaptation au renchérissement et en faire mention dans le rapport annuel. Cette nouvelle réglementation s'applique également au domaine surobligatoire, ce qui signifie que l'organe paritaire doit se prononcer sur la compensation du renchérissement aussi bien dans le domaine obligatoire que surobligatoire (cf. art. 49 al. 2 ch. 5 LPP; cf. TF 9C_1044/2012 du 25 juillet 2013 consid. 5.1 ; TF 9C_140/2009 du 2 novembre 2009 consid. 4.1, in SVR 2010 BVG n° 16 p. 63).

b) La défenderesse est une institution de prévoyance de droit public au sens de l'art. 48 al. 2 LPP (cf. décret du 2 juillet 2013 reconnaissant comme institution de prévoyance de droit public la Caisse intercommunale de pensions (CIP), ci-après : DCIP ; RSV 831.451). Selon l'art. 2 al. 3 DCIP, les statuts de la Caisse règlent notamment les éléments essentiels de l'organisation de la CIP, le cercle des employeurs susceptibles d'être affiliés ainsi que le financement ou les prestations de la CIP.

Selon l'art. 3 al. 2 des Statuts de la Caisse (tels qu'adoptés par l'Assemblée des délégués le 13 juin 2013 et en vigueur au 1^{er} janvier 2014, disponibles sur http://www.cipvd.ch/cipvd/cipint1_21358/legislation), les prestations assurées ainsi que les autres modalités y relatives sont

définies dans un règlement de prévoyance édicté par le Conseil. L'art. 28 du règlement de prévoyance de la Caisse (en vigueur au 1^{er} janvier 2014, disponible sur http://www.cipvd.ch/cipvd/cipint1_21358/legislation), intitulé « Adaptation au renchérissement » a la teneur suivante :

« ¹ Par décision du Conseil, la Caisse peut accorder aux pensionnés des allocations de renchérissement. La décision est prise en tenant compte des éléments suivants :

- a) la capacité financière de la Caisse ;
- b) l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation ;
- c) la date de la dernière décision relative à l'adaptation au renchérissement ;
- d) le niveau de degré de couverture de la Caisse.

² Ces allocations sont versées en même temps que la pension de base ».

Selon ce qu'expose la défenderesse et qu'il n'y a pas lieu de mettre en doute, cette disposition est identique à la teneur qu'avait l'art. 40 des statuts de la Caisse en vigueur jusqu'au 31 décembre 2013.

c) Les dispositions qui précèdent sont similaires à la teneur de l'art. 34 al. 2 de la loi du 18 juin 1984 sur la Caisse de pensions de l'Etat de Vaud (ci-après : aLCP), abrogée par la nouvelle du 18 juin 2013, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014. Tant le Tribunal fédéral (TF B 52/06 du 19 avril 2007) que la Cour de céans (PP 32/09 du 9 avril 2010) avaient considéré que l'art. 34 aLCP était conforme à l'art. 36 al. 2 LPP si bien qu'il se justifiait de contrôler si les critères posés par la loi cantonale permettaient dans un cas particulier de justifier la décision prise par les organes de la Caisse d'adapter ou non les rentes à l'évolution des prix.

4. a) En l'espèce, il est constant que la rente de survivant perçue par la demanderesse depuis 2002 a été adaptée à deux reprises à l'évolution des prix, la première fois à hauteur de 1.5% dès le 1^{er} juillet 2006 et la seconde fois à hauteur de 1% dès le 1^{er} juillet 2008. Depuis cette date et jusqu'au jour de la saisine de la Cour, le montant de la rente est demeuré inchangé.

La demanderesse n'ayant eu droit au versement de la rente de survivant qu'après la retraite de l'assuré, celle-ci échappe au champ d'application de l'art. 36 al. 1 LPP.

Il convient dès lors d'examiner si, conformément à l'art. 36 al. 2 LPP, les possibilités financières de la défenderesse étaient de nature à limiter son obligation d'adapter la rente de la demanderesse à l'évolution des prix, en prenant en considération le fait que, depuis le 1^{er} janvier 2005, les institutions de prévoyance doivent utiliser toute la marge de manœuvre dont elle dispose pour compenser le renchérissement au profit des rentiers (cf. message précité du Conseil fédéral, FF 2000 III 2522).

b) Il convient d'abord d'examiner l'évolution de l'indice suisse des prix à la consommation pendant la période litigieuse. L'indice des prix à la consommation (base 100, mai 2000, source Office fédéral de la statistique : <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/05/02/blank/key/aktuel.html>), s'élevait à 109.6 au mois de juillet 2008 et à 107.5 au mois d'avril 2015. Autrement dit, pendant la période litigieuse, les prix n'ont pas augmenté mais ont baissé.

C'est donc en vain que la demanderesse conteste le fait que sa rente n'a pas été augmentée en raison de l'évolution des prix depuis le mois de juillet 2008.

c) En outre, la défenderesse fait valoir que sa situation financière ainsi que le montant de la provision pour indexations futures ne lui ont pas permis d'allouer une indexation aux pensionnés entre 2009 et 2012. Pour l'année 2013, la Caisse expose qu'elle a dû prendre différentes mesures pour assurer son financement à long terme suite à l'entrée en vigueur de la modification de la LPP du 17 décembre 2010 (Financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public, RO 2011 3385), qui a posé des exigences accrues quant au niveau de couverture de ces institutions. La Caisse a notamment décidé de dissoudre le montant

disponible dans la provision pour indexations futures d'un montant de 17 millions de francs. Enfin, la Caisse s'est référée aux explications contenues dans son courrier du mois de septembre 2015 s'agissant de la décision du Conseil d'administration du 13 mai 2015 de ne pas allouer d'allocation de renchérissement dès le 1^{er} juillet 2015. La demanderesse n'a pas contesté les allégations de la défenderesse.

Cela étant, il y a lieu de considérer, sous l'angle de la vraisemblance prépondérante, que la Caisse pouvait également faire valoir que sa capacité financière ne lui permettait pas d'augmenter le niveau de la rente versée à la demanderesse.

5. a) Vu ce qui précède, l'action formée par A.J._____ à l'encontre de la Caisse intercommunale de pensions doit être rejetée dans la mesure où elle est recevable.

b) La procédure étant gratuite (art. 73 al. 2 LPP), il n'est pas perçu de frais de justice.

c) La demanderesse, qui succombe, n'a pas droit à des dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 109 al. 1 LPA-VD).

Selon la jurisprudence, l'assureur social qui obtient gain de cause devant une juridiction de première instance n'a pas droit à des dépens, y compris dans une procédure d'action en matière de prévoyance professionnelle, sous réserve du cas où la partie demanderesse a agi de manière téméraire ou témoigné de légèreté (ATF 126 V 143 consid. 4), ce qui n'est pas le cas en l'espèce. La défenderesse, qui de surcroît n'a pas procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, ne peut donc prétendre à des dépens de la part de la demanderesse.

**Par ces motifs,
le juge unique**

prononce :

- I. Les conclusions de la demande sont rejetées dans la mesure où elles sont recevables.

- II. Il n'est pas perçu de frais de justice ni alloué de dépens.

Le juge unique :

Le greffier :

Du

Le jugement qui précède est notifié à :

- Mme A.J. _____,
- Caisse intercommunale de pensions,
- Office fédéral des assurances sociales,

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 :