Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Cour des assurances sociales
du Tribunal fédéral

Cause
{T 7}
B 87/04

Arrêt du 21 décembre 2005
IVe Chambre

Composition
MM. les Juges Ferrari, Président, Meyer et Ursprung. Greffier : M. Beauverd

Parties
A._____, recourante, représentée par Me Marc-André Nardin, avocat, avenue Léopold-Robert 31, 2301 La Chaux-de-Fonds,

contre

Caisse de Pensions du Personnel Communal de la Ville de la Chaux-de-Fonds, 2300 La Chaux-de-Fonds, intimée

Instance précédente
Tribunal administratif du canton de Neuchâtel, Neuchâtel

(Jugement du 7 juillet 2004)

Faits:
A.
A._____, née en 1943, et B._____, né en 1942, se sont mariés en 1967. Cette union a été dissoute par le divorce le 17 juin 1993. Par convention du 19 mai 1993, les parties ont convenu l'octroi en faveur de A._____ d'une rente d'un montant mensuel de 6'500 fr., sujet à indexation, jusqu'à l'accomplissement de l'âge ouvrant droit à une rente de vieillesse de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), et de 4'500 fr. à compter du mois suivant cette date.

B._____ a travaillé au service de X._____ et était, à ce titre, affilié à la Caisse de pensions du personnel communal de la ville de la Chaux-de-Fonds (ci-après: la CPC). Il est décédé le 3 mai 2003.

Par décision du 10 juillet 2003, la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation a alloué à A._____, à partir du 1er juin 2003, une rente de veuve d'un montant mensuel de 1'688 fr. De son côté, la CPC a accordé à l'intéressée une rente de conjoint survivant d'un montant mensuel de 745 fr. 30, correspondant au montant maximum de la rente de veuve allouée selon la LPP.

Invoquant une diminution importante de ses revenus, A._____ a demandé à la CPC de lui accorder une rente d'un montant correspondant à celui auquel aurait droit, au titre de la prévoyance obligatoire et surobligatoire, une survivante non divorcée.
B.
La CPC ayant rejeté cette demande, A._____ a saisi le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel, en concluant à ce que la CPC soit condamnée à lui allouer, dès le 1er juin 2003, une rente mensuelle d'un montant

égal à celui qui aurait été accordé à une veuve, mais au maximum 4'984 fr., sous déduction des rentes déjà allouées et moyennant indexation dudit montant conformément à la loi.

Cette demande a été rejetée par jugement du 7 juillet 2004.
C.
A._____ interjette recours de droit administratif contre ce jugement, dont elle demande l'annulation, en reprenant ses conclusions formées en instance cantonale, sous suite de dépens.

La CPC conclut au rejet du recours dans la mesure où il est recevable, sous suite de dépens.

De son côté, l'Office fédéral des assurances sociales a renoncé à présenter des déterminations.

Considérant en droit:
1.
La contestation ici en cause relève des autorités juridictionnelles mentionnées à l'art. 73 LPP, tant du point de vue de la compétence ratione temporis que de celui de la compétence ratione materiae (ATF 130 V 104consid. 1.1, 112 consid. 3.1.2, 128 II 389 consid. 2.1.1, 128 V 258 consid. 2a, 120 V 18 consid. 1a et les références), et le recours de droit administratif est recevable de ce chef.
2.
Le litige porte sur le droit éventuel de la recourante à une rente de survivante divorcée de la prévoyance plus étendue (art. 49 al. 2 LPP).
3.
Du point de vue inter-temporel, il convient d'appliquer les dispositions légales telles qu'elles étaient en vigueur jusqu'au 31 décembre 2004, soit avant l'entrée en vigueur de la première révision de la LPP (cf. ATF 129 V 4 consid. 1.2 et les arrêts cités). Dans la mesure où les dispositions pertinentes ont été modifiées par cette révision, elles seront citées ci-après dans leur ancienne version.
4.
Faisant usage de la compétence conférée à l'art. 19 al. 3 LPP de définir le droit de la femme divorcée à des prestations de survivants, le Conseil fédéral a édicté l'art. 20 OPP2. Aux termes de cette disposition réglementaire, la femme divorcée est assimilée à la veuve en cas de décès de son ancien mari à la condition que son mariage ait duré dix ans au moins et qu'elle ait bénéficié, en vertu du jugement de divorce, d'une rente ou d'une indemnité en capital en lieu et place d'une rente viagère (al. 1). L'institution de prévoyance peut néanmoins réduire ses prestations dans la mesure où, ajoutées à celles des autres assurances, en particulier celles de l'AVS ou de l'AI, elles dépassent le montant des prétentions découlant du jugement de divorce (al. 2).

En l'espèce, il est constant que la rente allouée à la recourante par la CPC à partir du 1er juin 2003 satisfait aux exigences de la prévoyance obligatoire.
5.
5.1 Aux termes de l'art. 51 al. 1 du règlement de la CPC (RCPC), dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2004, ici applicable, le conjoint divorcé est assimilé à un conjoint survivant en cas de décès de son ex-conjoint, pour autant qu'il présente une demande à la CPC et que, les trois conditions ci-après étant cumulatives, il ait bénéficié, en vertu du jugement de divorce, d'une rente ou d'une indemnité en capital en lieu et place d'une rente viagère (let. a), il soit âgé de 45 ans au moins ou ait un ou plusieurs enfants à charge (let. b), le mariage ait duré 10 ans au moins (let. c). Le montant annuel de la pension servie est égal à la prestation d'entretien à laquelle était tenu l'ex-conjoint, sous déduction des prestations éventuellement servies par d'autres assurances, en particulier par l'AVS/AI, mais au maximum au montant annuel de la rente de veuve découlant des exigences minima de la LPP (art. 51 al. 2 RCPC).
5.2 La CPC est une institution de prévoyance de droit public, dont l'administration, les prestations et le financement sont réglés par le Conseil communal de la Chaux-de-Fonds, sur délégation du Conseil général. Il s'agit donc de dispositions de droit public pour lesquelles sont applicables les principes d'interprétation des textes légaux (p. ex. SVR 1997 BVG n°79 p. 245 consid. 3c). Le Tribunal fédéral des assurances en examine librement l'application (ATF 118 V 163 consid. 2, 116 V 334 consid. 2b).
La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Selon la jurisprudence, il n'y a lieu de déroger au sens lit-

téral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (ATF 130 II 71 consid. 4.2, 130 V 232 consid. 2.2, 295 consid. 5.3.1, 428 consid. 3.2, 475 consid. 6.5.1, 484 consid. 5.2, 129 V 284 consid. 4.2 et les références).
5.3 En l'occurrence, dans la mesure où il dispose que le montant annuel maximum de la pension servie au conjoint divorcé survivant ne doit pas dépasser le montant annuel de la rente de veuve découlant des exigences minima de la LPP, l'art. 51 al. 2 RCPC est incontestablement un texte clair.

Il convient dès lors d'examiner s'il existe des raisons objectives de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause.
5.4 La recourante fait valoir que l'art. 51 al. 2 RCPC viole le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 Cst., dans la mesure où il opère une distinction qu'aucun fait important ne justifie entre la femme divorcée survivante et la veuve. Sa situation de personne bénéficiaire d'une rente fondée sur l'ancien art. 151 al. 1 CC est comparable à celle d'une épouse dont le mari subvenait aux besoins avant le décès. En limitant les droits de la femme divorcée aux minima de la prévoyance obligatoire, le règlement de la CPC opère donc une distinction infondée entre deux situations semblables. Cette distinction a pour effet de procurer à la CPC un enrichissement considérable au détriment du conjoint divorcé survivant. Aussi, l'art. 51 al. 2 RCPC doit-il également être considéré comme arbitraire au sens de l'art. 9 Cst., dans la mesure où il réduit à la portion congrue le montant nécessaire à son entretien.
5.5
5.5.1 Dans les limites de la LPP, les institutions de prévoyance sont libres d'adopter le régime de prestations, le mode de financement et l'organisation qui leur conviennent (art. 49 al. 1 LPP). Cela ne signifie toutefois pas qu'en ce qui concerne la prévoyance plus étendue, elles doivent tenir compte seulement des dispositions de la LPP expressément réservées à l'art. 49 al. 2 LPP. Les institutions de prévoyance doivent également se conformer aux principes de l'égalité de traitement, de l'interdiction de l'arbitraire et de la proportionnalité (ATF 115 V 109 consid. 4b).
Selon la jurisprudence constante, le principe de l'égalité de traitement consacré à l'art. 8 al. 1 Cst. lie également le législateur cantonal et communal. A cet égard, une norme générale et abstraite viole cette disposition constitutionnelle lorsqu'elle n'est pas fondée sur des motifs sérieux et objectifs, qu'elle est dépourvue de sens et d'utilité, qu'elle opère des distinctions juridiques que ne justifient pas les faits à réglementer ou qu'elle omet, au contraire, des distinctions juridiques que la diversité des circonstances en présence rend indispensables (ATF 130 I 70 consid. 3.6, 129 I 3 consid. 3 partie introductive, 268 consid. 3.2, 357 consid. 6, 128 I 312 consid. 7b, 127 V 454 consid. 3b; cf. aussi ATF 130 V 31 consid. 5.2).
5.5.2 Le moyen de la recourante tiré d'une prétendue inégalité de traitement découlant de l'art. 51 al. 2 RCPC est mal fondé. Comme l'a constaté la juridiction cantonale, l'option de la CPC de ne faire bénéficier des prestations plus étendues que les veuves et les veufs, à l'exception des ex-conjoints survivants, trouve sa justification dans le devoir d'assistance et d'entretien entre époux qui apparaît prépondérant au regard de l'obligation d'entretien qui subsiste après le divorce. Si les contributions d'entretien entre personnes divorcées reposent le plus fréquemment sur la nécessité de conserver une certaine solidarité entre conjoints après le divorce, celui-ci constitue toutefois une coupure nette entre les conjoints et met fin aux liens de dépendance économique qui existent entre eux. C'est pourquoi les prestations d'entretien ne sont dues que si l'un des ex-conjoints a effectivement besoin de la participation financière de l'autre pour vivre et que cette situation est la conséquence du mariage dissous, notamment en raison de la répartition des rôles au sein du couple durant le mariage (voir à ce sujet le Message du Conseil fédéral concernant la révision du Code civil suisse [état civil, conclusion du mariage, divorce, droit
de la filiation, dette alimentaire, asiles de famille, tutelle et courtage matrimonial]du 15 novembre 1995, FF 1996 I 46). Aussi, doit-on considérer que la situation d'une personne bénéficiant de prestations d'entretien après le divorce n'est pas comparable à celle d'une personne dont l'époux subvenait aux besoins en vertu du devoir d'assistance et d'entretien entre conjoints. D'ailleurs, ces deux situations peuvent coexister, obli-

geant l'institution de prévoyance du défunt à allouer des prestations pour survivants aussi bien à la veuve qu'à l'ex-conjoint. Cela étant, en ne faisant bénéficier des prestations plus étendues que les veuves et les veufs, à l'exception des ex-conjoints survivants, l'institution de prévoyance intimée n'a pas opéré des distinctions juridiques entre des situations semblables et le grief de violation du principe de l'égalité de traitement soulevé par la recourante se révèle mal fondé (cf. sur ce point arrêt Sch. du 20 décembre 2005, B 85/04).

Dans la mesure où, en outre, il ne méconnaît pas gravement une règle de droit ni un principe juridique clair et indiscuté (cf. ATF 125 I 168 consid. 2a, 125 II 15 consid. 3a, 124 I 316 consid. 5a, 124 V 139 consid. 2b et les références), l'art. 51 al. 2 RCPC ne contrevient pas non plus au principe de l'interdiction de l'arbitraire.
5.6 La recourante soulève en outre le grief d'inopportunité du jugement attaqué. Elle fait valoir que les prestations d'assurance dont elle bénéficie ensuite du décès de son ex-mari ne suffisent pas à couvrir ses besoins et qu'elle risque d'être à la charge de l'assistance publique, alors que la CPC dispose des fonds nécessaires pour lui allouer une rente de conjoint survivant de la prévoyance plus étendue.

Le grief d'inopportunité est recevable dans le cadre d'un litige concernant l'octroi ou le refus de prestations d'assurance (art. 132 let. a OJ). Dans cette mesure, le Tribunal fédéral des assurances, saisi d'un recours de droit administratif fondé sur l'art. 73 al. 4 LPP, examine librement l'application par la juridiction cantonale de dispositions cantonales ou communales en matière de prévoyance professionnelle (ATF 120 V 448 consid. 2b et la référence; RSAS 2001 p. 384 consid. 1b). En l'occurrence, l'art. 51 al. 2 RCPC fixe le droit du survivant divorcé sans laisser de liberté d'appréciation à l'autorité chargée de l'appliquer. A défaut de liberté d'appréciation de l'autorité dont l'acte est attaqué, celui-ci ne saurait être revu sous l'angle de l'opportunité (cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 2ème éd., Berne 2002, p. 667; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4ème éd., Bâle 1991, p. 34 ch. 158).

Le grief d'inopportunité soulevé par la recourante doit dès lors être rejeté.
5.7 Vu ce qui précède, le jugement entrepris n'est pas critiquable et le recours se révèle mal fondé.
6.
L'intimée a conclu à l'octroi de dépens. Bien qu'elle obtienne gain de cause, elle ne saurait en prétendre, aucune indemnité pour les frais de procès n'étant allouée, en règle générale, aux organismes chargés de tâches de droit public (art. 159 al. 2 in fine OJ; ATF 118 V 169 s. consid. 7 et les références). En l'occurrence, il n'y a pas de motif de s'écarter de cette règle.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral des assurances prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Il n'est pas perçu de frais de justice ni alloué de dépens.
3.
Le présent arrêt sera communiqué aux parties, au Tribunal administratif du canton de Neuchâtel et à l'Office fédéral des assurances sociales.
Lucerne, le 21 décembre 2005
Au nom du Tribunal fédéral des assurances
Le Président de la IVe Chambre: Le Greffier: