Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Cour des assurances sociales
du Tribunal fédéral

Cause
{T 7}
B 2/03

Arrêt du 29 avril 2003
Ire Chambre

Composition
MM. les Juges Schön, Président, Borella, Ferrari, Ursprung et Frésard. Greffier : M. Beauverd

Parties
H._____, recourant, représenté par Me Jean-Bernard Waeber, avocat, rue d'Aoste 1, 1204 Genève,

contre

Confédération Suisse, Berne, intimée, représentée par la Caisse fédérale de pensions, service juridique, Holzikofenweg 36, 3003 Berne

Instance précédente
Tribunal administratif de la République et canton de Genève, Genève

(Jugement du 19 novembre 2002)

Faits :
A.
H._____ a travaillé comme fonctionnaire au service de la Centrale X._____. A ce titre, il a été affilié à la Caisse fédérale d'assurance (CFA) devenue, à partir du 1er décembre 1987, la Caisse fédérale de pensions (CFP). Conformément aux dispositions du statut des fonctionnaires qui étaient alors en vigueur, son traitement se composait d'un salaire de base et d'une indemnité de résidence fixée en fonction du coût de la vie au lieu de service du fonctionnaire. Pour le calcul de cette indemnité de résidence, les localités étaient réparties en treize zones. La Ville Y._____ se trouvait dans la zone 13.

Dans le cadre de mesures d'économie, le Conseil fédéral, par une modification du 19 décembre 1997 du règlement des fonctionnaires (1) (ci-après : RF 1), a adopté diverses dérogations valables pour 1998 dans le domaine des traitements (RO 1998 726). C'est ainsi que selon l'alinéa 2 des dispositions finales du règlement, l'indemnité de résidence prévue fut réduite du montant correspondant à une zone (369 fr.) à partir de la zone 6. Il était précisé, à la même disposition, que, pour la caisse de pensions, «ce sont les montants non réduits qui sont déterminants».

Ce régime a été maintenu jusqu'en 2001 (RO 1999 577, 2000 257, 2000 2953). Le montant correspondant à une zone était de 370 fr. pour 1999, 374 fr. pour 2000 et 381 fr. pour 2001.
B.
Le 29 août 2001, la CFP a communiqué à H._____ qu'il aurait droit à une rente d'invalidité à partir du 1er janvier 2001. La rente annuelle s'élevait à 60 pour cent du salaire assuré de base de 67'036 fr., soit 40'221 fr. 60, montant auquel s'ajoutait une indemnité de renchérissement de 804 fr. 45.

Par écriture du 21 mai 2001, H._____ a contesté le montant du salaire assuré de 67'036 fr. Selon lui, ce montant devait être porté à 67'374 fr. En effet, son dernier salaire annuel, pour l'année 2000, s'était élevé à 91'120 fr. (salaire de base plus indemnité de résidence). Sans la réduction de l'indemnité de résidence d'un montant correspondant à une zone (374 fr. pour l'année 2000), la rémunération totale se serait élevée à 91'494 fr. Après la déduction de coordination (24'120 fr.) le salaire assuré s'élevait à 67'374 fr., donnant droit à une rente de 40'424 fr. 40 (au lieu de 40'221 fr. 60).
Par lettre du 2 juillet 2001, la CFP a répondu que, selon les dispositions de l'ordonnance concernant le gain assuré du personnel fédéral, si le gain assuré était réduit par suite de la diminution de l'indemnité de résidence, le gain assuré était maintenu tel quel; le montant à proportion duquel le gain assuré devait être réduit était toutefois pris en considération lors de la prochaine augmentation du gain assuré. En 1998, l'indemnité de résidence avait été réduite du montant correspondant à une zone à partir de la zone 6. Cette réduction n'entraînait toutefois aucune diminution du gain assuré, conformément aux dispositions finales du RF 1. Mais cette garantie de la situation acquise n'était pas durable en ce sens «qu'elle diminue à chaque augmentation de salaire». Dès le 1er janvier 1999, le salaire de base de l'assuré avait notablement augmenté et, de ce fait, la garantie avait été «presque totalement consommée». Dès le 1er janvier 2000, le gain assuré s'élevait bien, en l'espèce, à 67'036 fr., selon le décompte suivant :

salaire de base 86'632 fr.
indemnité de résidence 4'488 fr.
garantie 36 fr.
déduction de coordination 24'120 fr.
gain assuré pour l'année 2000 67'036 fr.
C.
Par écriture du 5 mars 2002, H._____ a assigné la CFP en paiement, à partir du 1er janvier 2001, d'une rente d'invalidité fondée sur un traitement assuré de 67'374 fr., soit une rente annuelle de 40'424 fr. 40, renchérissement non compris.

La défenderesse a conclu au rejet de la demande.

Statuant le 19 novembre 2002, le Tribunal administratif du canton de Genève a rejeté la demande.
D.
H._____ interjette un recours de droit administratif dans lequel il conclut à l'annulation du jugement cantonal et à l'admission de sa demande.

La Confédération suisse, représentée par la Caisse fédérale de pensions (CFP), conclut au rejet du recours. Quant à l'Office fédéral des assurances sociales, il renonce à se déterminer.

Considérant en droit :
1.
Les statuts de la CFP ont été formellement abrogés par l'art. 30 de la loi fédérale régissant la Caisse fédérale de pensions (loi sur la CFP) du 23 juin 2000 (RS 172.222.0). Cette loi est entrée en vigueur le 1er mars 2001. Elle prévoit notamment la création d'une caisse fédérale de pensions dotée de la personnalité juridique (art. 28) - soit la Caisse fédérale de pensions PUBLICA (ordonnance relative à l'assurance dans le plan de base de la Caisse fédérale de pensions [OCFP 1; RS 172.222.034.1]).

Conformément à l'art. 29 al. 1 de la loi sur la CFP, le Conseil fédéral détermine la date du transfert des différents employeurs de l'ancienne caisse à la Caisse fédérale de pensions; jusqu'à la date du transfert à la Caisse fédérale de pensions ou à une autre caisse de pensions, les assurés restent soumis aux statuts de l'ancienne caisse. Dans le cas particulier, ce transfert n'a pas encore eu lieu pour l'ensemble des assurés. Aussi longtemps que les rapports de prévoyance ne sont pas transférés à PUBLICA, les employés de la Confédération restent affiliés auprès de l'ancienne caisse (art. 29 al. 1 précité). Celle-ci ne constitue pas une branche indépendante de l'administration fédérale et ne dispose pas de la personnalité juridique (ATF 109 Ib 84 consid. 1b, 93 I 660 consid.1). L'action ayant pour objet des prestations d'assurance doit donc être dirigée contre la Confédération suisse; il en va de

même de la représentation devant le Tribunal fédéral des assurances. Il appartient à l'Administration fédérale des finances de représenter la Confédération devant les tribunaux (art. 35 al. 5 de la loi fédérale sur les finances de la Confédération [LFC; RS 611.0]). Cette administration a toutefois délégué à la caisse intimée, pour la présente cause, la compétence de représenter la Confédération.
2.
Est litigieux le montant du salaire assuré pour la fixation de celui de la rente d'invalidité allouée au recourant.
3.
D'après l'art. 39 de l'ordonnance régissant la Caisse fédérale de pensions (Statuts de la CFP) du 24 août 1994 (RS 172.222.1), la rente d'invalidité s'élève à 60 pour cent du gain assuré au moment où les rapports de service ou de travail ont été résiliés ou modifiés pour cause d'invalidité (première phrase).

Aux termes de l'art. 23 des mêmes statuts, le gain assuré se compose :
a) du traitement fixé à l'art. 36 du statut des fonctionnaires;
b) des rétributions ci-après déclarées assurables par le Conseil fédéral :
1. indemnité de résidence,
2. allocations de renchérissement,
3. suppléments fixes;
c) défalcation faite :
1. de la déduction de coordination équivalant à la rente simple maximale de vieillesse définie à l'art. 34 de la LAVS, et
2. du cinquième de la part de la rétribution selon les lettres a et b, chiffres 2 et 3, qui dépasse le plafond de la classe supérieure de traitement fixé à l'art. 36, premier alinéa, du statut des fonctionnaires.
Sous le titre «Cas spéciaux», l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance concernant le gain assuré du personnel fédéral du 19 décembre 1988 (ci-après : ordonnance sur le gain assuré [RS 172.222.101]) prévoit ce qui suit :

«S'il ne devait être réduit que par suite de la diminution de l'indemnité de résidence, le gain assuré sera maintenu tel quel. Le montant à proportion duquel le gain assuré devait être réduit sera toutefois pris en considération lors de la prochaine augmentation du gain assuré».
4.
4.1 Les premiers juges considèrent que l'application combinée des dispositions du RF 1 sur la réduction de l'indemnité de résidence introduites en 1998 et maintenues jusqu'en 2001 d'une part, et, d'autre part, de l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance sur le gain assuré, doit être comprise de la manière suivante : la diminution du montant de l'indemnité de résidence des années 1998 à 2001 n'a pas entraîné de diminution du gain assuré. Toutefois, cette garantie ne pouvait être que provisoire. En effet, à chaque augmentation de salaire de l'agent concerné, la garantie pouvait être diminuée en proportion jusqu'à ce qu'elle soit entièrement absorbée par les augmentations supérieures et qu'un nouveau gain assuré puisse ensuite être retenu. Un tel mécanisme est le seul adéquat pour maintenir le gain assuré sans pour autant augmenter de manière artificielle et permanente les gains assurés en y ajoutant un élément de revenu qui avait disparu du fait de la volonté d'économie du législateur fédéral.

En l'espèce, constatent les premiers juges, le gain assuré du demandeur correspondait à la somme des traitements de base et de l'indemnité de résidence non réduite, après imputation du montant de coordination. Ce gain assuré s'élevait à 67'036 fr. Tant et aussi longtemps que le gain assuré consécutif à des augmentations de salaire n'était pas supérieur au gain assuré ainsi défini, le montant de ce dernier subsiste. Toutefois, sa quotité diminue de sorte qu'à terme, la garantie est entièrement absorbée par un gain assuré nouveau.
4.2 Le recourant objecte que l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance sur le gain assuré s'applique principalement dans les cas où, en raison d'un changement de lieu de service, le montant de l'indemnité de résidence est réduit. Toutefois, l'alinéa 2, deuxième phrase des dispositions finales RF 1 prévoit expressément et sans ambiguïté, dans toutes ses versions pour les années 1998 à 2001, que cette diminution de l'indemnité de résidence est sans conséquence sur le salaire assuré auprès de la Caisse fédérale de pensions. Selon le texte clair de cette disposition réglementaire, la Caisse fédérale de pensions devait en l'espèce procéder comme s'il n'y avait pas eu de diminution de l'indemnité de résidence. En d'autres termes, il existait, pendant la période 1998 à 2001, une différence entre le salaire effectif payé par la Confédération (qui avait fait l'objet d'une réduction temporaire) et le salaire assuré par la Caisse fédérale de pensions, qui ne prenait pas en compte cette réduction temporaire. En

conséquence, le gain assuré déterminant pour le calcul de la prestation d'invalidité doit être établi comme il suit :

salaire de base 2000 : 86'632 fr.
indemnité de résidence non-réduite 2000 4'862 fr.
déduction de coordination 2000 24'120 fr.
gain assuré 2000 67'374 fr.

Dès lors que la rente d'invalidité se monte à 60 pour cent du gain assuré, le montant annuel de la rente est de 40'424 fr. 40, renchérissement non-compris.
5.
5.1 Dans la mesure où l'application des dispositions du droit public fédéral régissant une institution de prévoyance est en cause, le sens et la portée de ces dispositions doivent être déterminés selon les règles usuelles d'interprétation de la loi. Ainsi, il faut en premier lieu se fonder sur la lettre de la disposition en cause (interprétation littérale). Si le texte de cette dernière n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégageant de sa relation avec d'autres dispositions, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté de son auteur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique). Le sens que prend la disposition dans son contexte est également important (ATF 128 II 347 consid. 3.5, 128 V 105 consid. 5, 207 consid. 5b, 125 II 484 consid. 4).
5.2 En l'espèce, on est en présence de deux normes de même rang (ordonnances du Conseil fédéral), en apparence contradictoires, de sorte qu'une interprétation littérale ne fournit pas de réponse immédiate à la question posée. Par ailleurs, l'al. 2 des dispositions finales RF 1 ne peut pas être considéré comme une règle spéciale par rapport à l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance sur le gain assuré, vu la place respective de ces dispositions dans l'ordre juridique (réglementation sur le gain assuré d'une part et dispositions concernant des mesures d'économie d'autre part). Du reste l'adage selon lequel la règle spéciale déroge à la règle générale n'a pas une portée absolue; il s'inscrit dans le cadre des méthodes usuelles d'interprétation en ce sens qu'il ne s'applique que dans la mesure où ces méthodes en vérifient la justesse (Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2ème éd., p. 145; André Grisel, Traité de droit administratif, p. 135), ce qui n'est de toute façon pas le cas en l'espèce, comme on le verra.

Le texte de l'alinéa 2 des dispositions finales RF 1 dispose, sans autre précision, que «pour la caisse de pensions, les montants non réduits sont déterminants» («für die Pensionskasse gelten die ungekürzten Betreffnisse» et «per la cassa pensioni si applicano le quote non ridotte», selon les versions allemande et italienne). Il confère au fonctionnaire une protection de sa situation acquise en ce sens que la réduction de l'indemnité de résidence n'entraîne pas de diminution du gain considéré, en cas de survenance de l'une des éventualités assurées (invalidité, décès, vieillesse). Mais il ne règle pas la situation découlant d'augmentations ultérieures de traitement. Cette situation est en revanche envisagée à l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance sur le gain assuré en ce sens que le montant à proportion duquel le gain assuré devait être réduit sera toutefois pris en considération lors de la prochaine augmentation du gain assuré. L'application combinée de ces deux dispositions de même rang n'est donc pas incompatible, dans la mesure où la réduction de l'indemnité de résidence ne doit pas entraîner, comme telle, une diminution du traitement assuré.

L'adoption de la thèse du recourant ouvrirait en outre une brèche dans la cohérence même du régime de la caisse de pensions et, également, de la prévoyance professionnelle en général :

Comme le souligne l'intimée, l'art. 24 al. 3 des statuts de la CFP prévoit que le gain assuré n'est pas abaissé si la déduction de coordination est seulement augmentée à la suite d'une adaptation des rentes AVS; le montant dont il aurait fallu abaisser le gain assuré sera néanmoins pris en compte lors d'une augmentation ultérieure du gain assuré. A l'instar de la disposition incriminée du Conseil fédéral, cette norme a pour objet, également, de maintenir le fonctionnaire dans la situation acquise jusqu'alors, relativement au gain assuré. L'application combinée de l'al. 2 des dispositions finales RF 1 et de l'art. 2 al. 1 de l'ordonnance sur le gain assuré aboutit à une solution conforme à une règle de rang supérieur, dans la mesure où les statuts de la CFP , bien qu'établis par le Conseil fédéral, ont été approuvés par l'Assemblée fédérale dans un arrêté fédéral simple (cf. ATF 109 Ib 85 consid. 3).

Par ailleurs, sauf disposition contraire du législateur, le gain assuré en matière de prévoyance professionnelle est calculé en fonction d'un gain effectivement réalisé par l'affilié. C'est ainsi que les statuts de la CFP prévoient des dérogations en cas de réduction du traitement consécutif à une modification du taux d'occupation ou d'un changement d'activité. Dans l'une ou l'autre de ces éventualités, l'affilié peut garder le gain assuré antérieur s'il prend à sa charge aussi bien ses cotisations que celles de l'employeur sur la différence entre le gain assuré antérieur et l'actuel (art. 25 al. 3 statuts de la CFP). En l'occurrence, s'il est vrai que la réduction de l'indemnité de résidence pour les années 1998 à 2001 est assortie d'une dérogation visant au maintien du gain assuré, elle ne prévoit aucune réglementation particulière sur la prise en charge des cotisations. Cette dérogation s'inscrit dans la volonté du Conseil fédéral de maintenir l'assuré dans sa situation acquise jusqu'alors, sans que l'on puisse y voir un maintien inconditionnel de cette garantie en cas d'augmentation ultérieure du traitement. Comme le relèvent avec raison les premiers juges, un tel maintien conduirait à augmenter de manière artificielle et durable le gain assuré en y ajoutant fictivement un élément de revenu, sans réglementation adéquate ou financement de cette mesure. Ainsi, dans le cas particulier, si l'on suivait le recourant, le gain de référence pour le calcul du gain assuré, serait supérieur de 374 fr. au gain effectivement obtenu au moment de la résiliation pour cause d'invalidité. Selon le calcul de la caisse, cette différence positive par rapport au gain effectif est de 36 fr. compte tenu de l'augmentation du traitement intervenue depuis la réduction de l'indemnité de résidence. C'est dans cette mesure seulement que la garantie de la situation acquise de l'assuré est protégée.

6.

Dans ces conditions, le calcul de l'intimée n'apparaît pas critiquable. Le recours de droit administratif se révèle ainsi mal fondé.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral des assurances prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu de frais de justice.

3.

Le présent arrêt sera communiqué aux parties, au Tribunal administratif de la République et Canton de Genève et à l'Office fédéral des assurances sociales.

Lucerne, le 29 avril 2003

Au nom du Tribunal fédéral des assurances

Le Président de la Ire Chambre: Le Greffier: