Urteilskopf

113 V 280

46. Extrait de l'arrêt du 14 décembre 1987 dans la cause P. contre Caisse cantonale vaudoise de compensation et Tribunal des assurances du canton de Vaud
Regeste (de):
Art. 79bis AHVV, Art. 7 Abs. 1 ELG, Art. 5 Abs. 2 und 41 Abs. 1 lit. a und b VwVG. Die Feststellung einer Ausgleichskasse über die Uneinbringlichkeit der Rückerstattung von Ergänzungsleistungen ist, selbst wenn sie in einer beschwerdefähigen Verfügung enthalten ist, kein Anfechtungsgegenstand, weil sie die Rückerstattungspflicht weder ändert noch aufhebt. Eine solche Feststellung ist vielmehr eine Vollstreckungsmassnahme, so dass sie im Rahmen der Beschwerde gegen eine den Erlass der Rückerstattung verweigernde Verfügung nicht dem Sozialversicherungsrichter unterbreitet werden kann (Erw. 4).

Art. 34quater Abs. 2 BV, Art. 93 SchKG, Art. 27 Abs. 2 ELV. Wenn der Unterschied zwischen dem Roheinkommen eines Ergänzungsleistungsberechtigten und dem betreibungsrechtlichen Existenzminimum sich ausschliesslich aus dem Bezug einer Ergänzungsleistung ergibt, so kann diese Leistung, auf die Anspruch besteht, nicht herabgesetzt werden, und zwar auch nicht zur verrechnungsweisen Tilgung einer Schuld des Versicherten (Erw. 5).

Regeste (fr):
Art. 79bis RAVS, art. 7 al. 1 LPC, art. 5 al. 2 et 41 al. 1 let. a et b PA. La déclaration de la caisse de compensation relative au caractère irrécouvrable de sa créance en restitution de prestations complémentaires, même si elle figure dans une décision sujette à recours, n'en est toutefois pas l'objet, attendu qu'elle ne modifie ni n'annule l'obligation de restitution mais constitue tout au plus une mesure d'exécution, de sorte qu'elle ne saurait être soumise au juge des assurances sociales dans le cadre du recours formé contre une décision de refus de remise de l'obligation de restitution (consid. 4).

Art. 34quater al. 2 Cst., art. 93 LP, art. 27 al. 2 OPC-AVS/AI. Si la différence entre le revenu brut de l'ayant droit à la prestation complémentaire et le minimum vital du droit des poursuites consiste exclusivement dans le produit d'une prestation complémentaire, il n'est pas possible, même si c'est pour éteindre une dette de l'assuré par compensation, de réduire le montant de la prestation complémentaire à laquelle il a droit (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 79bis OAVS, art. 7 cpv. 1 LPC, art. 5 cpv. 2 e 41 cpv. 1 lett. a e b PA. La dichiarazione della cassa di compensazione relativa al carattere di irrecuperabilità della sua pretesa per restituzione di prestazioni complementari non può essere oggetto di ricorso, anche se figura in una decisione suscettibile di impugnazione, dal momento che essa non modifica né annulla l'obbligazione di restituire, ma tutt'al più costituisce un provvedimento esecutivo che non può essere deferito al giudice delle assicurazioni sociali nell'ambito di un ricorso proposto contro il rifiuto di condonare l'obbligazione di restituire (consid. 4).

Art. 34quater cpv. 2 Cost., art. 93 LEF, art. 27 cpv. 2 OPC. Se la differenza tra il reddito lordo dell'avente diritto a prestazioni complementari e il minimo di esistenza secondo il diritto esecutivo consiste unicamente nel provento della prestazione complementare, non è possibile, anche se per estinguere un debito dell'assicurato in via di compensazione, di ridurre l'importo della prestazione complementare dovuta (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 281

A.- Par décision du 29 mars 1985, la Caisse cantonale vaudoise de compensation a réclamé à Bruno P., né en 1913, la restitution de 14'388 fr. au titre de prestations complémentaires indûment touchées du 1er juillet 1981 au 31 décembre 1984. L'assuré a, par requête du 23 avril 1985, sollicité la remise de sa dette en faisant valoir que son revenu consistait en une rente de vieillesse de 1'200 fr. par mois et que sa fortune se bornait à un livret d'épargne dont le solde s'élevait à 7'327 fr. 60 au 30 novembre 1984. Il exposait, en outre, qu'il n'avait jamais pensé que l'activité de quelques heures par jour qu'il avait exercée à partir de juillet 1981 avait une influence sur son droit aux prestations complémentaires. Par décision du 20 mai 1985, la caisse rejeta la demande de remise, au motif que la condition de la bonne foi n'était pas réalisée en l'occurrence. Toutefois, elle déclarait qu'au vu de la situation économique de l'assuré, elle ramenait sa créance de 14'388 fr. à 7'100 fr. et renonçait au remboursement de 7'288 fr. (14'388 fr. - 7'100 fr.) qu'elle considérait comme irrécouvrables, pour autant qu'il ne revînt pas à meilleure fortune.

B.- Bruno P. recourut contre la décision du 20 mai 1985 devant le Tribunal des assurances du canton de Vaud, en alléguant notamment que le montant de 7'100 fr. dont la caisse exigeait le remboursement représentait la totalité de ses économies. Après que le juge délégué eut procédé à diverses mesures d'instruction et informé l'assuré que le tribunal envisageait de procéder à une réforme à son détriment de la décision administrative litigieuse, en attirant son attention sur la faculté qui était la sienne de retirer son recours, la juridiction cantonale, par jugement du 19 décembre 1985, rejeta le recours (ch. 1 du dispositif) et déclara que la décision attaquée était réformée au

détriment du recourant, en ce sens que P. était débiteur de 14'388 fr. (ch. 2 du dispositif). Les premiers juges ont considéré, en substance, que l'assuré avait commis pour le moins une négligence grave excluant sa bonne foi en omettant d'aviser la caisse qu'il avait repris une activité lucrative qui lui avait rapporté 3'600 fr. en 1981, 7'200 fr. en 1982 et 9'000 fr. en 1983 et 1984; que, par ailleurs, l'instruction ayant établi qu'il disposait de ressources excédant "le minimum d'existence soustrait à la poursuite", il avait la possibilité d'éteindre la totalité de sa dette - et non seulement une partie - par compensation avec la rente de vieillesse et les prestations complémentaires auxquelles il avait droit, de telle sorte qu'au vu du ch. m. 377 des directives de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) concernant les prestations complémentaires (DPC), les conditions qui auraient permis à la caisse de déclarer une partie de la dette irrécouvrable n'étaient pas réalisées.

C.- Bruno P. a interjeté recours de droit administratif contre ce jugement dont il demandait implicitement l'annulation. Il est décédé en cours d'instance. Il faisait valoir, en bref, qu'il avait pour toutes ressources une rente AVS de 15'020 fr. ainsi qu'une prestation complémentaire de 6'530 fr. par an et que sa seule fortune consistait en un livret d'épargne de 7'518 fr. 10. La caisse intimée, tout en relevant que le jugement attaqué est conforme aux dispositions légales applicables en la matière, considère qu'il aboutit à un résultat choquant, à savoir qu'un rentier qui remplit les conditions donnant droit à une prestation complémentaire, dont le but est d'assurer son minimum vital, doit utiliser celle-ci pour rembourser les prestations complémentaires touchées à tort, ce qui n'est guère logique. Aussi déclare-t-elle s'en remettre à justice. De son côté, l'OFAS renonce à formuler des conclusions, le jugement attaqué ne respectant à son avis ni le sens ni l'esprit de la LPC, pour les raisons pertinentes exposées par la caisse intimée, lesquelles vont dans le sens des nouvelles directives de l'office en la matière.

Erwägungen

Extrait des considérants:

4. a) Selon le ch. m. 377 des directives de l'OFAS sur les prestations complémentaires, dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 1986, lorsque la personne tenue à restitution a été poursuivie sans succès ou lorsqu'il est manifeste que la poursuite

BGE 113 V 280 S. 283

demeurerait infructueuse vu que le débiteur ne dispose pas du minimum d'existence soustrait à la poursuite, l'organe d'exécution des prestations complémentaires doit déclarer la créance en restitution de prestations complémentaires irrécouvrable. Cette instruction administrative doit être rapprochée de l'art. 79bis RAVS qui s'applique par analogie au domaine des prestations complémentaires (arrêt non publié P. du 9 décembre 1969; v. en outre WIDMER, Die Rückerstattung unrechtmässig bezogener Leistungen in den Sozialversicherungen, thèse Bâle 1984, p. 184). Selon cette disposition réglementaire, la caisse de compensation déclarera irrécouvrables les rentes à restituer, lorsque les poursuites sont restées sans effet ou lorsqu'il est manifeste qu'elles demeureraient infructueuses, et que la dette ne peut être amortie par compensation. Si le débiteur revient à meilleure fortune, le paiement des montants déclarés irrécouvrables sera exigé. b) En l'espèce, il faut d'abord examiner si la juridiction cantonale saisie du recours de l'assuré contre la décision par laquelle l'intimée avait refusé à ce dernier la remise de son obligation de restituer les prestations complémentaires indûment touchées, pouvait annuler ou modifier la déclaration de la caisse relative au caractère irrécouvrable de sa créance jusqu'à concurrence de 7'288 fr. Or, tel n'est précisément pas le cas. En effet, la déclaration faite par la caisse au sujet du caractère irrécouvrable de sa créance n'a, en elle-même, rien à voir avec la question de la remise de l'obligation de restituer, bien qu'elle soit généralement la conséquence du refus de cette mesure de faveur. Car, même déclarée irrécouvrable, la créance subsiste et peut toujours être recouvrée par la suite, sous réserve de la péremption du droit de l'administration (art. 47 al. 2 LAVS), si le débiteur revient à meilleure fortune (ATFA 1957 p. 53 consid. 1). Aussi bien, la Cour de céans a-t-elle jugé qu'un assuré qui contestait son obligation de restituer des prestations indûment touchées avait qualité pour recourir même lorsque tout ou partie de la créance en restitution avait été déclaré irrécouvrable (arrêt non publié D. du 13 décembre 1971). Il s'ensuit que l'intimée, quoiqu'elle ait déclaré qu'elle ramenait sa créance de 14'388 fr. à 7'100 fr., sous réserve de retour à meilleure fortune de l'assuré, n'a, en réalité, nullement fait abandon d'une partie de sa créance, contrairement à ce qui aurait été le cas dans

BGE 113 V 280 S. 284

l'hypothèse d'une remise partielle. Bien que sa déclaration figure dans une décision sujette à recours en vertu de l'art. 7 al. 1 LPC, elle n'en est pas pour autant l'objet, puisqu'elle ne modifie pas et n'annule pas non plus l'obligation de restitution mais constitue tout au plus une mesure d'exécution, qui ne saurait toutefois être assimilée à une décision au sens de l'art. 41 al. 1 let. a et b PA auquel renvoie l'art. 5 al. 2 de cette loi. Aussi, cette déclaration ne pouvait-elle, en tant que telle, être soumise au juge des assurances sociales dans le cadre du recours formé par l'assuré contre la décision de refus de la remise de son obligation de restitution, ni, par conséquent, être examinée d'office par les premiers juges du point de vue de sa conformité au ch. m. 377 de la directive précitée de l'OFAS. Dès lors, le jugement attaqué doit être annulé sur ce point, la juridiction cantonale

n'ayant pas de motif de réformer au détriment du recourant la décision litigieuse. Au demeurant, le ch. 2 du dispositif du jugement cantonal ne constitue pas à proprement parler une reformatio in pejus, dans la mesure où il y est constaté que le recourant "est débiteur de 14'388 francs", puisque, comme on l'a vu, l'intimée n'a fait que renoncer, sous réserve de retour à meilleure fortune du débiteur, à recouvrer sa créance jusqu'à concurrence de 7'288 fr., laquelle subsiste néanmoins dans son entier.

5. La seconde question qui se pose est la suivante: lorsque, comme en l'espèce, l'assuré qui ne peut obtenir la remise de son obligation de restituer les prestations complémentaires qu'il a touchées sans droit, continue malgré tout à avoir droit à de telles prestations, est-il possible de compenser sa dette avec les prestations complémentaires qui lui sont dues? a) Les premiers juges ont répondu implicitement de manière affirmative à cette question en se fondant d'une part sur la constatation qu'en l'occurrence, selon les calculs effectués à leur demande par la caisse intimée, les ressources de l'assuré, y compris une prestation complémentaire de 6'252 fr. par an, excédaient de 3'722 fr. le minimum vital du droit des poursuites, et d'autre part sur le texte du ch. m. 377 DPC dans sa version en vigueur jusqu'à fin décembre 1986. Tant la caisse intimée dans sa réponse au recours de droit administratif que l'OFAS dans son préavis soulignent qu'il est choquant et même, selon l'OFAS, contraire au sens et à l'esprit de la législation en matière de prestations complémentaires, de

compenser la dette de l'assuré qui ne possède aucune fortune avec les prestations complémentaires auxquelles il a droit. Aussi bien, le ch. m. 7046 des nouvelles directives de l'OFAS sur les prestations complémentaires, entrées en vigueur le 1er janvier 1987, est-il rédigé comme il suit: "Lorsque la personne tenue à restitution a été poursuivie sans succès ou qu'il est manifeste que la poursuite demeurerait infructueuse vu que le débiteur ne dépasse pas la limite de revenu PC et qu'il ne possède ni fortune ni revenu d'une activité lucrative, l'organe d'exécution des PC doit déclarer la créance en restitution de PC irrécouvrable." b) A l'appui de son opinion, l'OFAS invoque notamment le texte de l'art. 11 al. 1 Disp. trans. Cst. - qui contient la base constitutionnelle du régime fédéral des prestations complémentaires - où il est fait référence à la couverture des "besoins vitaux" des bénéficiaires de rentes AVS/AI au sens de l'art. 34quater al. 2 Cst. Or, cette notion est plus large, selon lui, que celle de minimum vital au sens du droit des poursuites (art. 93 LP). Dans cette mesure, il serait incompatible avec le but visé par le régime des prestations complémentaires, dont les limites du revenu déterminant en-deçà desquelles s'ouvre le droit aux prestations complémentaires (cf. art. 2 al. 1 LPC) expriment de manière chiffrée la notion de "besoins vitaux", de diminuer le montant de la prestation complémentaire allouée à un assuré jusqu'à concurrence du minimum vital du droit des poursuites, afin d'éteindre par compensation la dette qu'il a contractée en touchant sans droit des prestations d'assurance. Ce raisonnement est exact. En effet, la limite de revenu fixée par la LPC a deux buts: d'une part c'est une clause de besoin et d'autre part, c'est un revenu minimal garanti (RCC 1986 p. 143 consid. 1; GREBER, Droit suisse de la sécurité sociale, p. 229; cf. aussi TSCHUDI, Die Sozialverfassung der Schweiz (Der Sozialstaat), p. 54 ss et l'exposé de l'OFAS intitulé "Repères pour une protection sociale efficace aux moindres frais" in RCC 1983 p. 256 ss). Il est vrai que depuis l'arrêt non publié R. du 28 avril 1980, le Tribunal fédéral des assurances adopte comme critère unique des limites de la compensation la notion de minimum vital du droit des poursuites (ATF 111 V 103 consid. 3b, ATF 107 V 75 consid. 2). Cependant, cela n'est pas incompatible avec ce qui précède. En effet, si la différence entre le revenu brut de l'ayant droit à la prestation complémentaire et le minimum vital au sens de l'art. 93 LP consiste exclusivement dans le produit d'une

prestation complémentaire, il n'est pas possible, même si c'est pour éteindre une dette de l'assuré par compensation, de réduire le montant de la prestation complémentaire à laquelle l'assuré a droit. C'est dans ce sens qu'il faut interpréter l'art. 27 al. 2 OPC-AVS/AI, aux termes duquel les créances en restitution peuvent être compensées avec des prestations échues selon la LPC ainsi qu'en vertu de la LAVS et de la LAI. c) Si la compensation n'est donc pas possible dans un tel cas, il n'y a pas lieu de se prononcer, en revanche, sur le point de savoir si, lorsqu'elle déclare la créance irrécouvrable, la caisse peut prendre en considération la fortune du débiteur, même modeste, comme l'a fait l'intimée dans le cas d'espèce. En effet, ainsi qu'on l'a vu, la question du caractère irrécouvrable d'une créance en restitution de prestations d'assurance indûment touchées est soustraite au pouvoir d'examen du juge puisqu'elle n'a trait ni à l'existence, ni à l'étendue, ni, enfin, à la remise de cette créance. C'est en quoi, par exemple, les principes développés dans l' ATF 111 V 130 auquel se réfère l'intimée dans sa réponse au recours, ne trouvent pas application dans un tel cas.