Urteilskopf

124 V 271

44. Arrêt du 15 juin 1998 dans la cause F. contre Caisse cantonale valaisanne de compensation et Tribunal cantonal des assurances, Sion
Regeste (de):
Art. 42 Abs. 1 AHVG (in der bis 31. Dezember 1996 gütlig gewesenen Fassung); Art. 2 ELG: Höhe der Ergänzungsleistung, welche einer altrechtlichen einkommensabhängigen ausserordentlichen Rente folgt.

Das Fehlen einer gesetzlichen Regelung, die einem Versicherten beim Übergang seines Anspruchs auf eine altrechtliche einkommensabhängige ausserordentliche Rente auf das System der Ergänzungsleistungen denselben Gesamtbetrag (ordentliche Rente und Ergänzungsleistung) garantieren würde, den er vor dem Inkrafttreten der 10. AHV-Revision bezogen hat, stellt keine Gesetzeslücke dar.

Regeste (fr):
Art. 42 al. 1 LAVS (dans sa teneur valable jusqu'au 31 décembre 1996); art. 2 LPC: montant de la prestation complémentaire qui succède à une ancienne rente extraordinaire soumise aux limites de revenu.

Ne constitue pas une lacune de la loi l'absence de toute norme légale garantissant à l'assuré, en cas de transfert au régime des prestations complémentaires de son droit à une ancienne rente extraordinaire soumise aux limites de revenu, le même montant total (rente ordinaire et prestation complémentaire) que celui qu'il touchait avant l'entrée en vigueur de la 10e révision de l'AVS.

Regesto (it):
Art. 42 cpv. 1 LAVS (nel tenore vigente fino al 31 dicembre 1996); art. 2 LPC: importo della prestazione complementare che succede a una vecchia rendita straordinaria con limite di reddito.

Non è ravvisabile una lacuna legislativa nell'assenza di norme legali che garantiscano all'assicurato, nel caso di trasferimento nel regime delle prestazioni complementari del suo diritto a una vecchia rendita straordinaria con limite di reddito, prestazioni per un importo complessivo pari a quello percepito prima dell'entrata in vigore della 10a revisione dell'AVS.

Sachverhalt ab Seite 271

BGE 124 V 271 S. 271

A.- F., de nationalité chilienne, mariée, est entrée en Suisse le 25 février 1983. Depuis le 7 mars 1985, elle bénéficie du statut de réfugiée. Elle s'est vue reconnaître le droit à une demi-rente d'invalidité depuis le

BGE 124 V 271 S. 272

1er juillet 1986. Celle-ci lui a tout d'abord été servie sous la forme d'une rente simple partielle ordinaire - assortie de trois rentes complémentaires pour enfants - du 1er juillet 1986 au 31 janvier 1988, puis d'une rente extraordinaire à partir du 1er février 1988. Dès le 1er août 1989, une quatrième rente pour enfant s'y est ajoutée. En outre, l'assurée a droit depuis le 1er février 1988 à des prestations complémentaires. Les époux F. sont séparés judiciairement, dans le cadre de mesures protectrices de l'union conjugale, depuis le 31 juillet 1995. La garde des quatre enfants mineurs issus de l'union en 1981, 1982, 1983 et 1989 a été confiée à la mère, le père étant astreint à verser une pension alimentaire pour chacun d'entre eux, obligation qu'il ne respecte apparemment pas, faute de moyens.

B.- Jusqu'à la fin de l'année 1996, l'assurée percevait les prestations mensuelles suivantes: - demi-rente simple d'invalidité extraordinaire 485 francs
- quatre demi-rentes complémentaires à 194 francs 776 francs - prestation complémentaire 1'167 francs
———
2'428 francs
==========
Pour 1997, à la suite de l'entrée en vigueur de la 10e révision de l'AVS, les prestations dues à l'assurée ont été fixées de la manière suivante, par décisions de l'Office de l'assurance-invalidité du canton du Valais du 27 décembre 1996 et de la Caisse cantonale valaisanne de compensation (ci-après: la caisse) du 10 janvier 1997: - demi-rente simple d'invalidité ordinaire 192 francs
- quatre demi-rentes complémentaires à 77 francs 308 francs
- prestation complémentaire 1'789 francs
———
2'289 francs
==========
soit, au total, 139 francs de moins par mois.

C.- L'assurée a recouru contre la décision du 10 janvier 1997 relative aux prestations complémentaires. Invité en cours de procédure par la caisse à lui donner des instructions, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a répondu que la décision attaquée était bien fondée. Par jugement du 30 mai 1997, le Tribunal des assurances du canton du Valais a rejeté le recours. Il a considéré qu'ensuite de l'entrée en vigueur des

nouvelles règles sur les conditions d'octroi d'une rente extraordinaire d'une part, et sur le droit aux prestations complémentaires d'autre part, le montant de la prestation complémentaire litigieuse avait été calculé conformément aux dispositions légales et aux directives administratives désormais applicables.

D.- F. interjette recours de droit administratif contre ce jugement et conclut au renvoi de la cause à la caisse pour qu'elle procède à un nouveau calcul de la prestation complémentaire. L'intimée conclut au rejet du recours.
L'OFAS a d'abord proposé de l'admettre. Par lettre du 26 février 1998, le juge délégué a invité l'OFAS à lui faire connaître les raisons pour lesquelles il s'était exprimé dans un sens contraire dans ses instructions précitées à la caisse. L'OFAS a répondu que ses conclusions tendaient en réalité à la mise en oeuvre d'un "paiement compensatoire" en faveur de l'assurée par une institution "Pro" (en l'occurrence, probablement Pro Infirmis). Les parties ont pu s'exprimer sur les déterminations complémentaires de l'OFAS.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. a) Selon l'art. 1er al. 2 de l'arrêté fédéral concernant le statut des réfugiés et des apatrides dans l'assurance-vieillesse et survivants et dans l'assurance-invalidité (ARéf; RS 831.131.11), dans sa version en vigueur depuis le 1er janvier 1997, les réfugiés qui ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse ont droit aux rentes extraordinaires de l'AVS, ainsi que de l'AI, aux mêmes conditions que les ressortissants suisses si, immédiatement avant la date à partir de laquelle ils demandent la rente, ils ont résidé en Suisse d'une manière ininterrompue pendant cinq années. Aux termes de l'ancien art. 42 al. 1 LAVS (auquel renvoyait l'ancien art. 39 al. 1 LAI), les ressortissants suisses domiciliés en Suisse, qui n'avaient pas droit à une rente ordinaire ou dont la rente ordinaire était inférieure à la rente extraordinaire, avaient droit à cette dernière, dans la mesure où les deux tiers de leur revenu annuel, auquel était ajoutée une part équitable de leur fortune, n'atteignaient pas certaines limites. Cette disposition concernait principalement les personnes qui comptaient une durée incomplète de cotisations. La 10e révision de l'AVS a notamment entraîné le transfert au régime des prestations complémentaires de cette rente extraordinaire soumise aux limites de revenu (voir DUC, La 10e révision de l'AVS et la Constitution fédérale, in: RSAS 1990 p. 57 ss; message du Conseil fédéral concernant la 10e révision de

l'assurance-vieillesse et survivants du 5 mars 1990 [FF 1990 II 62 ch. 346]). En revanche, les rentes extraordinaires non soumises à limites de revenu ont été maintenues pour certaines personnes qui n'ont pas eu l'occasion de verser des cotisations à l'AVS. C'est ainsi que d'après le nouvel art. 42 al. 1 LAVS (en vigueur depuis le 1er janvier 1997), les ressortissants suisses qui ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse ont droit à une rente extraordinaire s'ils ont le même nombre d'années d'assurance que les personnes de leur classe d'âge, mais ne peuvent prétendre à une rente ordinaire parce qu'ils n'ont pas été soumis à l'obligation de verser des cotisations pendant une année entière au moins. Ce droit revient également à leurs survivants. En vertu de l'art. 39 al. 1 LAI (dans sa teneur en vigueur depuis le 1er janvier 1997), cette réglementation s'applique aussi aux rentes extraordinaires de l'assurance-invalidité. b) La recourante, au bénéfice du statut de réfugiée et qui réside en Suisse de manière ininterrompue depuis février 1983, comptait, lors de la survenance de son invalidité, deux ans et 11 mois de cotisations. Dès lors, depuis le 1er janvier 1997, elle ne remplit plus les conditions d'octroi d'une rente extraordinaire, ce qu'elle ne conteste d'ailleurs pas.

2. Ne sont pas litigieux les montants de la demi-rente simple partielle ordinaire d'invalidité et des demi-rentes complémentaires pour enfants qui sont versées à la recourante depuis le 1er janvier 1997, selon décision de l'office cantonal de l'assurance-invalidité du 27 décembre 1996. D'autre part, devant le Tribunal fédéral des assurances, la recourante ne conteste plus la manière dont l'intimée a calculé le montant de la prestation complémentaire à laquelle elle a droit depuis le 1er janvier 1997. Ce calcul, au demeurant, n'apparaît pas critiquable. La recourante soutient en revanche que, dans la mesure où l'entrée en vigueur de la 10e révision de l'AVS entraîne une diminution des prestations qui lui sont allouées au titre de l'assurance-invalidité et du régime des prestations complémentaires, alors que rien n'a changé dans sa situation, la loi présente une lacune authentique qu'il incombe au juge de combler comme il le ferait s'il avait à faire acte de législateur (art. 1er al. 2 CC). Cette lacune proviendrait du fait que ce dernier a omis de régler la situation qui se présente ici dans les dispositions transitoires de la révision précitée, par exemple en garantissant leurs droits acquis aux anciens titulaires de rentes extraordinaires soumises aux limites de revenu.

a) On est en présence d'une lacune authentique lorsque le législateur s'est abstenu de régler un point qu'il aurait dû régler et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. On a en revanche affaire à une lacune improprement dite lorsque la loi offre certes une réponse mais que celle-ci est insatisfaisante; il en va notamment ainsi lorsque le rattachement d'un état de fait à une disposition légale s'impose d'après son texte clair mais apparaît comme une application insoutenable de la loi d'un point de vue téléologique (ATF 122 I 255 consid. 6a, ATF 121 III 225 sv.). D'après la jurisprudence, seule l'existence d'une lacune authentique appelle l'intervention du juge, tandis qu'il lui est en principe interdit, selon la conception traditionnelle, de corriger les lacunes improprement dites, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminant de la norme ne soit constitutif d'un abus de droit, voire d'une violation de la Constitution (ATF ATF 123 V 130 consid. 2, ATF 121 III 226, ATF 121 V 176 consid. 4d, ATF 119 V 254 sv. consid. 3b). b) Cependant, il n'existe en l'espèce aucune lacune de la loi. En réalité, l'absence de toute norme légale garantissant à l'assuré, en cas de transfert au régime des prestations complémentaires de son droit à une rente extraordinaire soumise aux limites de revenu, le même montant total (rente ordinaire et prestation complémentaire) que celui qu'il touchait avant l'entrée en vigueur de la 10e révision de l'AVS, résulte d'un silence qualifié du législateur à qui le problème ne peut avoir échappé. C'est ainsi que dans son message précité, le Conseil fédéral a lui-même relevé que les prestations complémentaires sont "en général" plus élevées que la rente extraordinaire, ce qui implique qu'il peut exister des exceptions à cette règle générale (ibidem). Par ailleurs, même si les anciennes rentes extraordinaires soumises aux limites de revenu et les prestations complémentaires sont toutes deux des prestations de besoin, dites non contributives car ne dépendant en rien des cotisations versées par l'ayant droit, il s'agit néanmoins de deux régimes différents et le passage de l'un à l'autre ne commande pas le maintien du statu quo (cf. dans le même sens, par analogie, ATF 96 V 118). Enfin, il est de jurisprudence constante que le droit fédéral des assurances sociales ne connaît pas de droit acquis à une prestation d'assurance - ou au montant d'un telle prestation - à moins que la loi ne le prévoie par une disposition expresse (par ex. ATF 113 V 118 sv. consid. 4c, ATF 112 V 395 consid. 3d, ATF 108 V 119 consid. 5), ce qui n'est pas le cas en l'occurrence.

3. Il suit de là que le recours est mal fondé. (...).