

200.2024.282.PC

N° AVS
ANP/EGC

Tribunal administratif du canton de Berne
Cour des affaires de langue française

Jugement du 4 octobre 2024

Droit des assurances sociales

G. Niederer, président
G. Zürcher et A.-F. Boillat, juges
P. Annen-Etique, greffière

A. _____
représenté par Me B. _____
recourant

contre

Caisse de compensation du canton de Berne (CCB)
Division prestations complémentaires
Chutzenstrasse 10, 3007 Berne
intimée

relatif à une décision sur opposition de cette dernière du 15 mars 2024



En fait:

A.

A. _____, né en 1959, a été mis au bénéfice à compter du 1^{er} janvier 2018 d'une rente entière de l'assurance-invalidité (AI), ainsi que de prestations complémentaires (PC) sous la forme d'une prestation annuelle en espèces et d'un subventionnement pour ses primes de l'assurance-maladie. Le versement de sa PC annuelle et de sa rente d'invalidité a été suspendu à partir des 31 mai/1^{er} juin 2020 à la suite de son incarcération, dès le 12 mai 2020, dans un établissement pénitentiaire en vue d'y exécuter une peine puis une mesure d'internement.

B.

Par une formule datée du 18 septembre 2023, le service social de la commune politique de l'assuré a déposé, au nom de ce dernier, une demande de PC auprès de la Caisse de compensation du canton de Berne (CCB) en vue d'obtenir la prise en charge des frais de maladie et d'invalidité non couverts par l'assurance-maladie de celui-ci. En date du 17 octobre 2023, la CCB a nié le droit à des PC sous quelque forme que ce soit dès le 1^{er} septembre 2023. Une opposition du 16 novembre 2023 de l'intéressé contre cette décision, formée par une avocate, a été rejetée par la CCB dans une décision sur opposition rendue le 15 mars 2024.

C.

L'assuré, assisté de sa mandataire, a porté le litige devant le Tribunal administratif du canton de Berne (TA) par mémoire du 15 avril 2024, en concluant à la réformation de la décision sur opposition du 15 mars 2024, dans le sens que son opposition est admise et qu'il est constaté que l'intimée doit lui rembourser les frais de maladie et d'invalidité durant toute la période où il est détenu et où sa rente AI est suspendue. Il a en outre requis le bénéfice de l'assistance judiciaire, avec désignation de son

avocate en tant que mandataire d'office. Dans sa réponse du 5 juillet 2024, l'intimée conclut au rejet du recours. Par courrier du 30 juillet 2024, l'avocate du recourant a remis sa note d'honoraires.

En droit:

1.

1.1 La décision sur opposition rendue le 15 mars 2024 par l'intimée représente l'objet de la contestation. Elle ressortit au droit des assurances sociales, rejette l'opposition du 16 novembre 2023 et confirme la décision du 17 octobre 2023 de cette autorité niant le droit à tout type de PC à compter du 1^{er} septembre 2023. L'objet du litige porte sur l'annulation de ce prononcé et le remboursement à titre de PC des frais de maladie et d'invalidité encourus pendant la détention du recourant et non couverts par l'assurance-maladie de celui-ci. La prise en charge de la cotisation minimale à l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), jadis semble-t-il également visée par le dépôt de la demande de PC du 18 septembre 2023, ne fait pas l'objet de la présente procédure de recours (ni n'a du reste constitué celui de la procédure d'opposition dirigée contre la décision du 17 octobre 2023).

1.2 Au vu des motifs du recours, la conclusion principale en constat doit être comprise comme une conclusion formatrice tendant au remboursement des frais de maladie et d'invalidité non payés par l'assurance-maladie de l'assuré durant son incarcération. Elle ne pose ainsi aucun problème de recevabilité, que ce soit quant à l'intérêt digne d'être protégé qui devrait justifier une véritable conclusion en constat (art. 49 al. 2 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales [LPGA, RS 830.1]) ou sous l'angle du principe de la subsidiarité des décisions de cette nature (ATF 122 V 28 c. 2b).

1.3 Interjeté en temps utile, dans les formes prescrites, auprès de l'autorité de recours compétente, ainsi que par une partie disposant de la qualité pour recourir et dûment représentée, le recours est recevable (art. 38 al. 4 let. b et art. 56 ss LPGA, par renvoi de l'art. 1 al. 1 de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI [LPC, RS 831.30]; art. 15 et 74 ss de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA, RSB 155.21]).

1.4 Le jugement de la cause incombe à la Cour des affaires de langue française du TA dans sa composition ordinaire de trois juges (art. 54 al. 1 let. c et art. 56 al. 1 de la loi cantonale du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM, RSB 161.1]).

1.5 Le Tribunal examine librement la décision sur opposition contestée et n'est pas lié par les conclusions des parties (art. 61 let. c et d LPGA; art. 80 let. c ch. 1 et art. 84 al. 3 LPGA).

2.

2.1 Dans sa décision sur opposition, l'intimée nie le droit du recourant à bénéficier pendant son incarcération d'un remboursement à titre de PC des frais de maladie et d'invalidité non couverts par son assurance-maladie. Elle étaye son refus par le fait que ces prestations seraient interdépendantes de l'octroi d'une PC annuelle et qu'après la suspension de celle-ci ensuite de la mise en détention, une condition légale à leur octroi ferait désormais défaut. L'intimée ajoute que le but des PC est de couvrir les besoins de subsistance des personnes assurées et que ceux de l'intéressé sont pris en charge par l'établissement pénitentiaire où il séjourne, si bien qu'il n'existerait aucun droit aux dites prestations, sous quelque forme que ce soit. Enfin, elle ne s'estime pas liée par un jugement vaudois qui soutient l'interprétation défendue par le recourant.

2.2 A l'appui de son recours, l'assuré reproche à l'intimée une fausse application du droit fédéral au motif que seul le versement de la rente AI et de la PC annuelle, en leur qualité de prestations en espèces, est suspendu pendant la détention, et non pas le droit à ces prestations en tant que tel. Il

en infère que les frais médicaux et d'invalidité, comme prestations en nature, ne sont pas concernés par cette suspension et qu'il peut y prétendre aussi longtemps que subsistent sa rente d'invalidité et sa PC annuelle. Le recourant précise que les frais concernés ne sont pas pris en charge par l'établissement pénitentiaire, mais facturés aux détenus pour la part non couverte par les assurances sociales. L'intéressé se prévaut enfin du jugement vaudois rendu à son égard et dont il reprend l'appréciation.

3.

Est litigieux le droit du recourant au remboursement à titre de PC des frais de maladie et d'invalidité encourus pendant son incarcération et non couverts par son assurance-maladie.

3.1 D'après l'art. 21 al. 5 phr. 1 et 3 LPGA, si l'assuré exécute une peine ou une mesure, le paiement des prestations pour perte de gain peut être partiellement ou totalement suspendu pendant la durée de la peine, à l'exception des prestations destinées à l'entretien des proches visées à l'alinéa 3. La ratio legis de cette disposition tend à assurer l'égalité de traitement entre la personne invalide et la personne détenue en bonne santé qui, en raison d'une privation de liberté, n'est pas en mesure de réaliser un revenu. En effet, une personne détenue étant entretenue par l'Etat durant l'exécution de sa peine ou de sa mesure, elle retirerait un avantage économique si elle continuait, pendant cette période, de percevoir sa rente d'invalidité (ATF 141 V 466 c. 4.2 s. et les références; arrêt du Tribunal fédéral [TF] 9C_523/2016 du 29 novembre 2016 c. 2.2).

3.2 En droit des assurances sociales, il y a lieu ensuite de distinguer les prestations en nature de celles en espèces. Les premières consistent notamment dans les traitements ou les soins, les moyens auxiliaires, les mesures individuelles de prévention et de réadaptation, les frais de transport et les prestations analogues qui sont fournis ou remboursés par les différentes assurances sociales (art. 14 LPGA). Les secondes comprennent, en particulier, les indemnités journalières, les rentes, les prestations complémentaires annuelles, les allocations pour impotents et

leurs compléments, excepté le remplacement d'une prestation en nature à la charge d'une assurance (art. 15 LPGA).

3.3 Aux termes de l'art. 3 al. 1 LPC, les PC se composent de la prestation complémentaire annuelle (let. a), ainsi que du remboursement des frais de maladie et d'invalidité (let. b). Selon l'alinéa 2 de cette disposition, la PC annuelle est une prestation en espèces au sens de l'art. 15 LPGA, alors que le remboursement des frais de maladie et d'invalidité constitue une prestation en nature au sens de l'art. 14 LPGA.

3.4 Conformément à l'art. 14 al. 1 let. g LPC, les cantons remboursent aux bénéficiaires d'une prestation complémentaire annuelle les frais de l'année civile en cours, s'ils sont dûment établis, qui consistent entre autres dans les frais payés au titre de la participation aux coûts selon l'art. 64 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal, RS 832.10). L'art. 14 al. 6 LPC prescrit, quant à lui, que les personnes qui, en raison de revenus excédentaires, n'ont pas droit à une prestation complémentaire annuelle, peuvent prétendre au remboursement des frais de maladie et d'invalidité qui dépassent la part des revenus excédentaires.

4.

Se pose singulièrement la question de savoir si les frais de maladie et d'invalidité sujets à indemnisation au titre des PC tombent sous le coup de l'art. 21 al. 5 LPGA.

4.1 Dès l'abord, on relèvera que la lettre de cette disposition est claire en ce sens que seul le paiement des prestations pour perte de gain peut faire l'objet d'une suspension partielle ou totale pendant la durée de la peine ou de la mesure exécutée par la personne concernée. Dans sa pratique, le TF a précisé que revêtent un tel caractère les prestations en espèces, telles la rente d'invalidité et la PC annuelle, dès lors que ces prestations ont pour but de suppléer à une perte de gain, respectivement de compenser cette perte de gain lorsque celle-ci n'est pas entièrement couverte par la rente de l'AI et les éventuels autres revenus (TF 8C_139/2007 du 30 mai 2008 c. 3.2 et la référence). Cette interprétation

littérale rejoint au demeurant celle historique de l'art. 21 al. 5 LPGA, dès lors qu'on peut déduire de la genèse de cette disposition que le législateur a voulu poser le principe de la suspension des prestations en espèces pendant l'exécution d'une peine ou d'une mesure sous réserve du privilège des proches (ATF 141 V 466 c. 4.9). D'ailleurs, si la version française de l'art. 21 al. 5 LPGA parle simplement de "prestations pour perte de gain", la teneur allemande de cet article évoque des "Geldleistungen mit Erwerbsersatzcharakter" et celle italienne des "prestazioni pecuniarie con carattere di indennità per perdita di guadagno" (jugement du Tribunal cantonal vaudois [ci-après: jugement TC VD] PC 34/21 du 25 avril 2022 c. 3c). L'interprétation téléologique de cette disposition corrobore également ce constat puisqu'on infère de la ratio legis de celle-ci que la personne incarcérée invalide ne doit percevoir aucun avantage économique par rapport à une personne détenue en bonne santé et privée de tout revenu (voir c. 3.1). Au surplus, on relèvera que le résultat univoque auquel aboutissent ces diverses méthodes interprétatives trouve appui dans la doctrine, où la notion de perte de gain au sens de l'art. 21 al. 5 LPGA est définie comme la perte temporaire ou définitive du revenu provenant de l'activité lucrative (ANNE-SYLVIE DUPONT, in DUPONT/MOSER-SZELESS [éd.], *Commentaire romand, Loi sur la partie générale des assurances sociales*, 2018 [ci-après: Commentaire romand], art. 21 n. 75). La lettre circulaire AI n° 406 relative à la révision de la LPGA, édictée le 22 décembre 2020 et modifiée le 31 mars 2021 par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), indique du reste aussi que la suspension prévue à l'art 21 al. 5 LPGA concerne uniquement les prestations en espèces ayant le caractère d'allocations pour perte de gain (ch. 1).

4.2 A l'inverse des prestations en espèces, les frais de maladie et d'invalidité en leur qualité de prestations en nature ne rentrent pas dans le champ d'application de l'art. 21 al. 5 LPGA. Le recourant défend à juste titre cette interprétation, qui est également celle soutenue par la doctrine (voir STEFAN KELLER, *Lücken und Tücken der Deckung der Sozialversicherung und Sozialhilfe im Freiheitsentzug*, in RSC 1/2008 p. 26 § 2.2.3; voir également UELI KIESER, *Kommentar zum ATSG*, 4^e éd. 2020, art. 21 n. 174). N'en contredise l'intimée, on ne saurait en revanche faire dépendre le droit d'obtenir le remboursement de ces prestations en nature

de la perception d'une PC annuelle par la personne concernée. Certes, la terminologie utilisée à l'art. 14 al. 1 LPGA tend à soutenir ce point de vue, étant donné que la version française de cette même disposition réserve le remboursement des frais de maladie et d'invalidité aux "bénéficiaires d'une prestation complémentaire annuelle" (voir c. 3.2), le texte allemand aux "Bezügerinnen und Bezüger einer jährlichen Ergänzungsleistung" et celui italien aux "beneficiari di una prestazione complementare annua". Il est également vrai que l'intimée s'appuie dans son interprétation de l'art. 14 al. 1 LPC sur la première source doctrinale citée plus haut, à teneur de laquelle les frais de maladie et d'invalidité ne sont remboursés qu'aux bénéficiaires d'une PC annuelle et que, une fois celle-ci suspendue du fait de l'exécution de la peine ou de la mesure, l'éventuel remboursement de ces frais tombe également, faute de besoin (STEFAN KELLER, loc. cit.). On opposera toutefois à cet avis que le préjudice économique résultant de l'absence de couverture par l'assurance-maladie de certains frais (voir art. 64 LAMal et c. 3.4) subsiste pendant l'incarcération. N'en contredise l'intimée, l'établissement pénitentiaire ne pourvoit en effet pas à ce type de dépenses (voir à ce sujet: art. 19 al. 1 let. e du Concordat du 5 mai 2006 de la Suisse du Nord-Ouest et de la Suisse centrale sur l'exécution des peines et des mesures [RSB 349.1-1]), mais uniquement à l'entretien général de la personne détenue (logement, nourriture, etc.) ordinairement couvert par une autre source de revenus (salaire ou rente de l'AI, par ex.). Le fait d'accorder à la personne invalide détenue le remboursement des frais de maladie et d'invalidité à titre de PC ne lui confère ainsi aucun avantage financier, mais tend bien plus à la prémunir contre tout préjudice économique futur.

4.3 Il découle dès lors de ce qui précède que la cessation du paiement de la PC annuelle ensuite d'une incarcération ne fait nullement obstacle au remboursement pendant celle-ci des frais de maladie et d'invalidité par le biais de la même assurance sociale. Le sort de ces deux types de prestations doit être en effet différencié. L'application de l'art. 21 al. 5 LPGA n'engendre que la suspension du versement de la PC annuelle lorsque, à la suite d'une mesure ou d'une peine privative de liberté, le paiement de la rente AI (ou des indemnités journalières de l'AI) est suspendu (TF 8C_139/2007 du 30 mai 2008 c. 3.2 s.; MICHEL VALTERIO, *Commentaire de*

la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, 2015, art. 8 n. 3). Intrinsèquement liée à la rente de l'AI, la PC annuelle a en effet aussi le caractère d'une allocation pour perte de gain et suit de ce fait le sort de cette rente (BRUNNER/VOLLENWEIDER, in FRÉSARD-FELLAY/KLETT/LEUZINGER [éd.], *Basler Kommentar, Allgemeiner Teil des Sozialversicherungsrechts*, 2020, art. 21 n. 106; U. KIESER, op. cit., art. 21 n. 175; voir en ce sens aussi ANNE-SYLVIE DUPONT, loc. cit.). Partant, ni le droit à la rente de l'AI ni celui à la PC annuelle ne sont supprimés pendant la détention, mais uniquement le paiement des prestations en espèces à caractère de perte de gain qui en découlent. A contrario, les prestations en nature ne sont ainsi pas suspendues (jugement TC VD PC 34/21 du 25 avril 2022 c. 5 et les références). L'explication réside dans le fait qu'à l'inverse des prestations en espèces qui poursuivent le but de compenser une perte de revenu ou d'absorber de nouvelles charges financières, les prestations en nature – tel un traitement médical, à titre d'exemple – permettent de traiter ou d'influencer le risque qui est survenu (STÉPHANIE PERRENOUD, in Commentaire romand, art. 14 n. 7). Etant donné leur finalité tout autre, le remboursement des secondes prestations ne saurait par conséquent être conditionné à l'octroi d'une PC annuelle. L'art. 14 al. 6 LPC corrobore du reste cette interprétation puisque, à teneur de cette disposition, le remboursement des frais de maladie et d'invalidité est également ouvert aux personnes qui remplissent les conditions générales donnant droit à une PC annuelle mais sans en bénéficier en raison d'un excédent de revenus, les frais n'étant toutefois remboursés que dans la mesure où ils dépassent celui-ci (voir c. 3.4; jugement TC VD PC 34/21 du 25 avril 2022 c. 4; voir également CARIGIET/KOCH, *Ergänzungsleistungen zur AHV/IV*, 3^e éd. 2021, p. 282 n. 725).

4.4 Partant, c'est à tort que l'intimée a nié le droit du recourant au remboursement à titre de PC des frais de maladie et d'invalidité encourus durant son incarcération et non couverts par son assurance-maladie. Ce droit subsiste et n'est en effet pas suspendu pendant la durée de la mesure d'internement prononcée à l'encontre de l'assuré. Dès lors, il y a lieu d'annuler la décision sur opposition attaquée et de renvoyer la cause à l'intimée afin que celle-ci instruisse le cas pour déterminer si les autres

conditions posées à cette prise en charge sont réunies et rende une nouvelle décision (sujette à opposition).

5.

5.1 Au vu de ce qui précède, le recours doit être admis, la décision sur opposition annulée et la cause renvoyée à l'intimée pour instruction complémentaire et nouvelle décision, au sens des considérants.

5.2 Conformément à l'art. 61 let. f^{bis} LPGA a contrario (voir aussi FF 2018 1597, p. 1628), la procédure n'est pas soumise à des frais de justice.

5.3 Le renvoi de la cause à l'administration pour complément d'enquête et nouvelle décision, dans un litige concernant une prestation d'assurance sociale, est considéré comme un gain de cause pouvant donner droit à l'octroi de dépens au sens de l'art. 61 let. g LPGA (ATF 137 V 57 c. 2.1). Cette règle s'applique indépendamment de la question de savoir si la partie recourante a conclu au renvoi ou si sa conclusion au renvoi a été prise à titre principal ou à titre subsidiaire (SVR 2017 KV n° 9 c. 9.1). Assisté d'une avocate agissant à titre professionnel, le recourant a droit au remboursement de ses dépens (art. 61 let. g LPGA; art. 104 al. 1 LPJA). Au vu de la note d'honoraires du 30 juillet 2024, il y a lieu de mentionner qu'il doit être tenu compte uniquement de l'activité déployée par cette mandataire au cours de la seule présente procédure judiciaire (soit dès réception de la décision sur opposition du 15 mars 2024). Les activités antérieures au prononcé litigieux du 15 mars 2024, qui représentent un peu moins du tiers des heures de travail facturées (43 minutes sur 138 minutes ou 2h28 [recte: 2h18] au total), doivent donc être retranchées de la note d'honoraires (qui n'indique au surplus pas le tarif horaire appliqué, ni le montant des honoraires facturés). Par conséquent, les honoraires sont fixés à un montant forfaitaire de Fr. 400.- (TVA et débours compris) et mis à la charge de l'intimée qui succombe (art. 108 al. 3 LPJA).

5.4 Vu l'issue de la procédure, la demande d'assistance judiciaire est sans objet et doit être rayée du rôle du Tribunal.

Par ces motifs:

1. Le recours est admis et la décision sur opposition attaquée est annulée.
La cause est renvoyée à l'intimée pour instruction complémentaire au sens des considérants et nouvelle décision.
2. Il n'est pas perçu de frais de procédure.
3. L'intimée versera au recourant la somme de Fr. 400.- (débours et TVA compris) à titre de dépens pour la procédure judiciaire.
4. La requête d'assistance judiciaire est sans objet et rayée du rôle du Tribunal administratif.
5. Le présent jugement est notifié (R):
 - au recourant, par sa mandataire,
 - à l'intimée,
 - à l'Office fédéral des assurances sociales.

Le président:

La greffière:

e.r.: A. Mariotti, greffière

Voie de recours

Dans les 30 jours dès la notification de ses considérants, le présent jugement peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, au sens des art. 39 ss, art. 82 ss et art. 90 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110).