

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 10 mars 2023

Composition : Mme DURUSSEL, présidente
Mmes Di Ferro Demierre et Gauron-Carlin, juges
Greffière : Mme Lopez

Cause pendante entre :

A.G. _____, à [...], et **B.G.** _____, à [...], recourants,

et

CAISSE CANTONALE VAUDOISE DE COMPENSATION AVS, à Vevey,
intimée.

Art. 16a LPC

E n f a i t :

A. C.G._____, né en 1952, était bénéficiaire de prestations complémentaires (PC) de la part de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS (ci-après : la CCVD ou l'intimée).

A la suite de son décès survenu le [...] avril 2021, la CCVD a écrit le 5 mai 2021 à la Justice de paix [...] pour requérir la liste de ses héritiers, précisant qu'une part des prestations complémentaires versées au défunt devrait être restituée par ceux-ci. Elle lui a par ailleurs demandé de transmettre son courrier aux héritiers afin qu'ils en soient informés.

Le 4 octobre 2021, la Justice de paix a communiqué à la CCVD les coordonnées de A.G._____, représentant des héritiers qui avaient accepté la succession.

Le 13 octobre 2021, faisant suite à une demande d'informations de la CCVD, l'Administration cantonale des impôts (ci-après : l'ACI) a indiqué que la fortune imposable du défunt s'élevait à 57'479 fr., comprenant 67'500 fr. de fortune immobilière, 167 fr. de titres et créances et 10'188 fr. de dettes.

Par décision du 23 février 2022, la CCVD a demandé à B.G._____ et A.G._____, héritiers de C.G._____, la restitution des prestations complémentaires perçues par le défunt à hauteur de 14'452 fr. 70 (2'072 fr. au titre de prime d'assurance obligatoire des soins et 12'380 fr. 70 au titre de remboursement de frais de maladie). Pour le calcul du montant maximal de la restitution, elle a pris en compte une fortune immobilière de 67'500 fr. et une dette mobilière de 10'021 fr. sur la base des informations communiquées par l'ACI.

A la demande des héritiers, la CCVD leur a adressé, le 4 mars 2022, diverses décisions relatives aux frais de maladie remboursés à leur défunt père visés par la demande de restitution.

Dans un courrier du 19 mars 2022, B.G._____ et A.G._____ se sont opposés à la décision de restitution. Ils ont relevé que la restitution portait en partie sur des frais médicaux intervenus en 2020 et ont invoqué des erreurs dans les décisions relatives au remboursement des frais de maladie dont la restitution était demandée, ainsi que dans le calcul opéré par la CCVD pour la fixation du montant à restituer. Ils ont aussi allégué que le montant de la dette mentionnée par l'ACI n'était pas correct dès lors qu'une reconnaissance de dette conséquente avait été portée à leur connaissance récemment et qu'ils avaient demandé à cette autorité un réexamen du dossier à la suite de cette découverte. Ils ont par ailleurs déploré de ne pas avoir été informés plus tôt de la demande de restitution, ajoutant qu'ils ignoraient avant le 4 octobre 2021 que leur père avait bénéficié de prestations complémentaires.

Par décision sur opposition du 29 mars 2022, la CCVD a rejeté l'opposition des héritiers et confirmé sa décision du 23 février 2022. Elle a notamment indiqué que les prestations à restituer comprenaient toutes celles qui avaient été versées dès le 1^{er} janvier 2021, y compris celles liées au remboursement de frais médicaux intervenus en 2020. Elle a par ailleurs fourni des explications complémentaires sur le calcul opéré pour déterminer le montant à restituer.

B. Par acte du 27 avril 2022, B.G._____ et A.G._____ ont recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition précitée, concluant à son annulation. Ils ont allégué que la justice de paix avait omis de leur transmettre le courrier de la CCVD du 5 mai 2021 relatif à une possible restitution des prestations complémentaires perçues par leur défunt père et avoir ainsi accepté la succession le 27 juillet 2021 sans avoir eu connaissance de ces éléments. Ils ont reproché à la CCVD de s'être fondée sur l'actif successoral communiqué le 13 octobre 2021 par l'ACI, alors que la décision de taxation finale pour 2021 avait été rendue le 10 février 2022, à la suite d'une réclamation qu'ils avaient faite après avoir reçu de nouvelles factures. Ils ont aussi soutenu que la demande de restitution des prestations complémentaires n'avait pas lieu d'être dès lors qu'elle était

intervenue après la « clôture des opérations de succession » par la justice de paix le 7 février 2022. A l'appui de leur recours, ils ont notamment produit les pièces suivantes :

- un courrier du 21 avril 2022 du Juge de paix [...] remettant à B.G._____ une copie du courrier de la CCVD du 5 mai 2021 et l'informant que cette correspondance ne lui avait pas été transmise plus tôt en raison d'un oubli ;
- un extrait partiel d'une décision de taxation relative à la période fiscale 2021 adressée le 19 octobre 2021 aux héritiers de C.G._____ ;
- un courrier du 24 novembre 2021 par lequel les recourants se sont opposés à la décision de taxation du 19 octobre 2021 en invoquant des factures reçues après le décès de leur père qui n'apparaissaient pas dans la décision de taxation ;
- un extrait partiel d'une décision de taxation adressée le 10 février 2022 aux héritiers de C.G._____ concernant le calcul de l'impôt 2021 à la suite « d'un réexamen de la dernière décision de taxation » ;
- un courrier du 7 février 2022 de la Justice de paix [...] remettant à A.G._____ un décompte de frais avec la mention que « les opérations relatives à la succession étant terminées, la justice de paix a clos cette dernière ».

Dans sa réponse du 17 mai 2022, la CCVD a conclu au rejet du recours et au maintien de la décision sur opposition contestée. Elle a notamment relevé que la décision de taxation faisant suite à la réclamation des recourants datait du 10 février 2022, alors que dans leur opposition du 19 mars 2022 ils avaient indiqué être dans l'attente d'un nouvel examen de l'ACI à la suite de la découverte d'une dette. Elle a également souligné que les recourants n'avaient pas produit la décision de taxation fiscale dans son intégralité, ni contesté la fortune imposable de 57'479 francs.

Dans leur réplique du 8 juin 2022, les recourants ont réitéré que l'actif successoral pris en compte par la CCVD ne reflétait pas la réalité économique de leur père, exposant qu'une première réclamation concernant des factures non prises en compte par l'ACI avait donné lieu à la nouvelle décision de taxation du 10 février 2022 qui remplaçait la précédente décision du 19 octobre 2021, mais qu'une deuxième procédure de réclamation avait été déposée en lien avec une reconnaissance de dette.

L'intimée a maintenu sa position aux termes de sa duplique du 15 juin 2022.

E n d r o i t :

1. a) La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable aux prestations versées en vertu de la LPC (loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI ; RS 831.30). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte peuvent faire l'objet d'un recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 et 58 LPGA), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

b) En l'occurrence, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]) et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

c) Malgré la valeur litigieuse inférieure à 30'000 fr., il convient de soumettre la présente cause à une Cour composée de trois magistrats (art. 94 al. 3 LPA-VD et art. 37 al. 1 ROTC [règlement organique du Tribunal cantonal du 13 novembre 2007 ; BLV 173.31.1]).

2. Le litige porte sur le bien-fondé de la demande de restitution de 14'452 fr. 70 adressée aux recourants au titre des prestations complémentaires perçues par leur défunt père.

3. a) La LPC a fait l'objet d'une réforme adoptée le 22 mars 2019 par le Parlement fédéral qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Elle vise notamment à maintenir le niveau des prestations, à prendre davantage en compte la fortune et à réduire les effets de seuil (cf. Message du Conseil fédéral du 16 septembre 2016 relatif à la modification de la loi sur les prestations complémentaires [Réforme des PC], in FF [feuille fédérale] 2016 7249). Parmi les principales mesures de la réforme figurent notamment une meilleure prise en compte de la fortune et l'introduction d'une obligation de restitution à la charge des héritiers.

b) Ainsi, l'art. 16a LPC, introduit le 1^{er} janvier 2021, prévoit que les prestations légalement perçues en vertu de l'art. 3 al. 1 doivent être restituées à la charge de la succession après le décès du bénéficiaire ; la restitution est seulement exigible pour la part de la succession supérieure à 40'000 fr. (al. 1). Pour les couples, l'obligation de restituer prend naissance au décès du conjoint survivant, sous réserve des conditions de restitution prévues à l'al. 1 (art. 16a al. 2 LPC).

Selon l'art. 3 al. 1 LPC, les prestations complémentaires se composent de la prestation complémentaire annuelle (let. a) et du remboursement des frais de maladie et d'invalidité (let. b).

Le droit de la caisse de compensation de demander la restitution s'éteint un an après qu'elle a eu connaissance du fait, mais au plus tard dix ans après le versement de la prestation (art. 16b LPC).

c) L'art. 27 OPC-AVS/AI (ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité ; RS 831.301), dans sa teneur en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021, précise que la restitution des prestations légalement perçues visée à l'art. 16a al. 1 et 2 LPC doit être effectuée dans un délai de trois mois à

compter de l'entrée en force de la décision en restitution. S'il faut vendre un ou plusieurs immeubles pour procéder à la restitution, ce délai est porté à une année, mais à 30 jours au plus après le transfert de la propriété.

L'art. 27a OPC-AVS/AI, dans sa teneur en vigueur au 1^{er} janvier 2021, ajoute que pour le calcul de la restitution des prestations légalement perçues, la succession doit être évaluée selon les règles de la législation sur l'impôt cantonal direct du canton du domicile qui concernent l'évaluation de la fortune. La fortune au jour du décès est déterminante. Les immeubles doivent être pris en compte à leur valeur vénale. Sont réservés les cas où la loi prévoit l'imputation d'une valeur moindre sur la part héréditaire. En lieu et place de la valeur vénale, les cantons peuvent appliquer uniformément la valeur de répartition déterminante pour la répartition fiscale intercantonale.

d) Les dispositions transitoires relatives à la modification du 22 mars 2019 de la LPC, en vigueur dès le 1^{er} janvier 2021, prévoient une période transitoire de trois ans pour les personnes bénéficiaires de prestations complémentaires pour lesquelles la réforme des prestations complémentaires entraîne, dans son ensemble, une diminution de la prestation complémentaire annuelle ou la perte du droit à la prestation complémentaire annuelle. Pour ces personnes, l'ancien droit reste ainsi applicable jusqu'à la fin de l'année 2023. En revanche, le nouveau droit s'applique immédiatement aux personnes qui acquièrent un droit aux PC après l'entrée en vigueur de la réforme (cf. aussi FF 2016 7249, p. 7326)

En ce qui concerne la restitution des prestations légalement perçues, les dispositions transitoires prévoient à leur alinéa 2 que les art. 16a et 16b ne s'appliquent qu'aux prestations complémentaires versées après l'entrée en vigueur de la modification.

La Circulaire concernant les dispositions transitoires de la réforme des PC (C-R PC), édictée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), apporte un certain nombre de précisions. Selon le chiffre

1202 de la circulaire, les art. 16a et 16b LPC sont applicables dans tous les cas dès le 1^{er} janvier 2021.

Les chiffres 5001 et suivants C-R PC apportent en outre les précisions suivantes concernant l'étendue des dispositions transitoires en lien avec la restitution des prestations légalement perçues.

Seules les PC versées à partir du 1^{er} janvier 2021 sont soumises à l'obligation de restituer (ch. 5001 C-R PC). Les PC versées pour la période antérieure au 1^{er} janvier 2021 ne sont pas soumises à l'obligation de restituer ; cette disposition s'applique également aux PC dont l'octroi a été décidé et dont le versement a été effectué après le 1^{er} janvier 2021, pour autant que le droit à la PC ait pris naissance avant cette date (ch. 5002 C-R PC). Les PC calculées selon l'ancien droit de même que les PC calculées selon le nouveau droit sont soumises à l'obligation de restituer (ch. 5003 C-R PC). Pour le reste, les dispositions des DPC (Directives concernant les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI) (chap. 4.7, état au 1^{er} janvier 2021 ou ultérieur) sont applicables (ch. 5004 C-R PC).

Les DPC indiquent au chiffre 4710.04 qu'aucune restitution n'est due sur les prestations perçues avant le 1^{er} janvier 2021.

e) Les directives administratives sont destinées à assurer l'application uniforme des prescriptions légales par les organes d'exécution des assurances sociales. Elles établissent notamment des critères généraux d'après lesquels sera tranché chaque cas d'espèce conformément au principe d'égalité de traitement. Les directives administratives sont destinées à l'administration, mais le juge ne s'en écarte pas sans motif pertinent (ATF 146 V 104 consid. 7.1 ; 146 V 233 consid. 4.2.1 ; 144 V 195 consid. 4.2 et les références).

f) L'interdiction de la rétroactivité (proprement dite) des lois – qui résulte du principe de la légalité, du droit à l'égalité, ainsi que de l'interdiction de l'arbitraire et de la protection de la bonne foi (au sens des

art. 5 al. 1, 8 al. 1 et 9 Cst. [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101]) – fait obstacle à l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur, car les personnes concernées ne pouvaient pas, au moment où ces faits se sont déroulés, connaître les conséquences juridiques découlant de ceux-ci et se déterminer en connaissance de cause (ATF 144 I 81 consid. 4.2 ; 138 I 189 consid. 3.4 ; 137 II 371 consid. 4.2 ; 126 V 134 consid. 4a ; 122 V 405 consid. 3b/aa). Il n'y a toutefois pas de rétroactivité proprement dite lorsque le législateur entend réglementer un état de choses qui, bien qu'ayant pris naissance dans le passé, se prolonge au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit. Cette rétroactivité improprement dite est en principe admise, sous réserve du respect des droits acquis (ATF 140 V 154 consid. 6.3.2 ; 138 I 189 consid. 3.4 précité ; 137 II 371 consid. 4.2 précité ; 122 V 405 consid. 3b/aa précité). Sur ce dernier point, il y a lieu de souligner que la législation en matière d'assurances sociales ne reconnaît qu'exceptionnellement l'existence de droits acquis. Ainsi, les prétentions pécuniaires ne deviennent des droits acquis que si la loi ou le règlement fixe une fois pour toutes les situations particulières et les soustrait aux effets des modifications légales ou réglementaires ou lorsqu'ont été données des assurances précises à l'occasion d'un engagement individuel (ATF 137 V 105 consid. 7.2 et la référence citée).

4. Il convient tout d'abord de traiter l'argument des recourants selon lequel la justice de paix ne leur a pas transmis en temps voulu l'avis du 5 mai 2021 de la CCVD signalant qu'une restitution des prestations complémentaires serait requise des héritiers de C.G._____. S'il est établi que la justice de paix n'a pas transmis l'avis en question aux recourants avant la fin du délai de répudiation de la succession de leur père, cet élément ne leur permet cependant pas d'échapper à l'application de l'art. 16a LPC. L'ignorance des héritiers de la perception effective de prestations complémentaires par le défunt et de l'obligation de restituer celles-ci n'est en effet pas opposable à l'intimée. Comme pour tous les éléments entrant dans la composition de la masse successorale, il appartenait aux héritiers de se renseigner sur son étendue avant de l'accepter. Par ailleurs, l'obligation de restitution d'éventuelles prestations complémentaires à la

charge de la succession découle, quant à elle, de la loi, de sorte que les recourants ne sauraient invoquer ignorer qu'ils pouvaient être recherchés en cas d'allocation de prestations complémentaires en faveur de leur père (sur le principe nul n'est censé ignorer la loi voir notamment TF 2C_951/2014 du 16 avril 2015 consid. 3.1.1 ; ATF 126 V 308 consid. 2b et les références citées).

Il y a lieu de constater ensuite que le reproche fait à l'intimée d'avoir rendu sa décision après la « clôture de la succession » par la justice de paix n'est pas déterminant pour l'examen de l'obligation de restitution posée à l'art. 16a LPC. Les opérations de la justice de paix ne comprennent en principe que les démarches destinées à la reconnaissance du statut d'héritier et cette autorité ne procède pas à un inventaire de la masse successorale (sur le bénéfice d'inventaire, cf. art. 580 à 592 CC [Code civil suisse du 10 décembre 1907 ; RS 210]), ni à la liquidation de la succession (sur la liquidation officielle, cf. art. 593 à 597 CC), si ces mesures ne sont pas expressément requises, ce qui n'a pas été le cas en l'espèce. Ainsi, les créanciers de la succession de C.G. _____ ne se sont pas vu impartir par la justice de paix un délai pour annoncer leurs prétentions et celle-ci n'a pas procédé à la liquidation de la succession. Pour le surplus, la demande de restitution est soumise au délai d'une année prévu à l'art. 16b LPC, qui a été respecté en l'espèce.

5. a) La demande de restitution se rapporte à des prestations complémentaires versées en 2021 dont certaines concernent des frais de maladie intervenus en 2020. A ce propos, l'intimée soutient que l'obligation de restitution s'applique à toutes les prestations versées dès le 1^{er} janvier 2021, y compris au remboursement de frais médicaux survenus avant cette date indépendamment de la question de savoir quand le droit audit remboursement est né. Cet avis est contraire aux dispositions de la circulaire de l'OFAS précitée, en particulier le chiffre 5002 in fine, qui exclut la restitution des prestations complémentaires dont le droit a pris naissance avant le 1^{er} janvier 2021 même si leur octroi et leur versement a été effectué après cette date. Admettre que les prestations complémentaires nées avant le 1^{er} janvier 2021 puissent être soumises à

restitution en fonction de la date à laquelle elles ont été remboursées par les caisses de compensation, comme le soutient l'intimée, reviendrait à créer des inégalités de traitement puisque celles versées jusqu'au 30 décembre 2020 ne seraient pas soumises à restitution tandis que celles versées plus tard, en 2021, seraient quant à elles concernées par une restitution. L'interprétation donnée par l'OFAS aux dispositions transitoires, qui repose sur un critère pertinent (la naissance du droit aux prestations complémentaires) et assure une application égale de la loi, paraît adéquate et doit être suivie. Elle est par ailleurs conforme au principe de l'interdiction de la rétroactivité, puisque si les dispositions transitoires de la réforme des PC mentionnent que les nouveaux articles 16a et 16b LPC s'appliquent aux prestations complémentaires « versées » après l'entrée en vigueur de la réforme, on ne peut toutefois pas en déduire que le législateur a voulu que ces nouveaux articles s'appliquent rétroactivement aux prestations complémentaires nées avant leur entrée en vigueur.

Au vu de ce qui précède, il y a lieu de retenir que les prestations complémentaires dont le droit a pris naissance avant le 1^{er} janvier 2021 ne sauraient être touchées par les nouvelles dispositions relatives à la restitution des prestations légalement perçues.

Dans la décision sur opposition, l'intimée a exposé que des factures de frais médicaux intervenus en 2020 lui étaient parvenues en 2021, ce qui signifierait que le droit au remboursement de ces frais serait né après l'entrée en vigueur de la réforme des PC et que ces prestations complémentaires seraient par conséquent sujettes à restitution en vertu de l'art. 16a LPC. Cela étant, le dossier transmis par l'intimée ne permet pas de déterminer si toutes les prestations complémentaires concernées par la demande de restitution litigieuse sont effectivement nées après le 1^{er} janvier 2021. Il convient dès lors de renvoyer le dossier à l'intimée pour qu'elle examine cette question et, cas échéant, procède à un nouveau calcul qui ne tienne compte que des prestations complémentaires nées en 2021.

b) Il reste encore à examiner le grief relatif à la part de la succession prise en compte par l'intimée sur la base des informations transmises par l'ACI le 13 octobre 2021. Les recourants soutiennent que l'estimation fiscale a été revue par l'ACI à la suite d'une réclamation contre la décision de taxation d'octobre 2021, qui a abouti à une nouvelle décision de taxation rendue le 10 février 2022, qui elle-même ferait l'objet d'une procédure de contestation en cours. Ils n'ont pas produit toutes les pièces permettant d'établir leurs allégations, en particulier l'intégralité de la dernière décision de taxation, de sorte qu'il n'est pas possible de constater que la fortune fiscale nette du défunt ait été modifiée, la seule valeur fiscale de la fortune figurant au dossier étant celle transmise le 13 octobre 2021 par l'ACI. Cela étant, les extraits des deux décisions de taxation mentionnent un revenu imposable identique, de sorte qu'il est vraisemblable que la modification opérée par l'ACI a porté sur la fortune imposable. Il appartiendra donc à l'intimée d'interpeller à nouveau l'autorité fiscale sur le montant de la fortune nette existant à la date du décès.

6. a) En définitive, le recours doit être admis, et la décision attaquée annulée, la cause étant retournée à l'intimée pour complément d'instruction dans le sens des considérants puis nouvelle décision.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f bis LPGA), ni d'allouer de dépens, les recourants ayant procédé sans mandataire qualifié (ATF 127 V 205 consid. 4b).

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
p r o n o n c e :**

I. Le recours est admis.

II. La décision sur opposition rendue le 29 mars 2022 par la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS est annulée,

la cause lui étant renvoyée pour instruction complémentaire dans le sens des considérants et nouvelle décision.

III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires ni alloué de dépens.

La présidente :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- B.G. _____,
- A.G. _____,
- Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS,
- Office fédéral des assurances sociales,

par l'envoi de photocopies.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne) dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

La greffière :