

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 19 avril 2024

Composition : M. WIEDLER, président
M. Parrone et Mme Gauron-Carlin, juges
Greffière : Mme Cuérel

Cause pendante entre :

R. _____, à [...], recourante, représentée par Me Corinne Monnard Séchaud, avocate à Lausanne,

et

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

Art. 25 al. 1 et 2, 53 al. 2 LPGA

E n f a i t :

A. R. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née en 1990, est au bénéfice d'une rente entière d'invalidité depuis le 1^{er} juin 2016.

Le 8 février 2018, l'assurée a déposé une demande de prestations complémentaires AVS/AI (ci-après : PC) auprès de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS (ci-après : la caisse ou l'intimée), par l'intermédiaire de l'Agence des assurances sociales de son domicile (ci-après : l'AAS). Son dossier était constitué de huitante-sept pages, dont le formulaire idoine dûment complété, ainsi que plusieurs pièces concernant sa situation personnelle, professionnelle et financière. L'une des questions à choix multiples du formulaire visait à déterminer si l'assurée faisait ménage commun avec une tierce personne ; celle-ci a répondu « non », en inscrivant une croix dans la case correspondante. Les pièces suivantes avaient notamment été versées à son dossier :

- Un document intitulé « décompte bénéficiaire chronologique », relatif au revenu d'insertion perçu pour la période de juin 2016 à janvier 2017. L'en-tête du décompte mentionne O. _____ en qualité de concubin de l'assurée. Les calculs des montants perçus, détaillés pour chaque mois, mentionnent deux personnes sous la rubrique « ménage » et prennent notamment en compte un montant mensuel de base de 1'700 fr. et l'entier du loyer de l'assurée, de 1'328 fr. par mois ;
- Un second « décompte bénéficiaire chronologique » portant sur la période d'août 2017 à janvier 2018. L'en-tête du décompte mentionne O. _____ en qualité de personne non à charge. Les calculs des montants mensuels perçus mentionnent deux personnes sous la rubrique « ménage » et prennent notamment en compte un montant mensuel de base de 850 fr. ainsi que la moitié du loyer mensuel de l'assurée, de 664 francs ;

- Un extrait de la base de données du Contrôle des habitants de la commune de domicile de l'assurée du 8 février 2018, indiquant qu'elle faisait ménage commun avec O._____ ;
- Une décision octroyant le revenu d'insertion à l'assurée, rendue par le Centre social régional du lieu de son domicile, qui indique O._____ comme personne non à charge vivant dans son ménage ; O._____ est également mentionné dans le budget annexé à la décision, lequel comptabilise en outre un montant forfaitaire mensuel de 850 fr. et 664 fr. à titre de loyer ;
- Un rapport de situation établi le 22 février 2018 par l'AAS, indiquant que l'assurée fait ménage commun avec O._____.

Par décisions successives du 6 avril 2018, la caisse a octroyé à l'assurée le droit aux PC pour le mois de janvier 2017, d'août à décembre 2017, puis dès le 1^{er} janvier 2018, à hauteur de 1'141 fr. par mois. Les plans de calcul se rapportant à ces décisions mentionnent un loyer annuel net de 14'400 fr. et des charges annuelles de 1'536 francs.

Par décisions des 30 décembre 2020 et 30 décembre 2021, la caisse a adapté le droit aux PC de l'assurée à un montant mensuel de 1'370 fr., valable dès le 1^{er} janvier suivant. Les plans de calcul se rapportant à ces décisions mentionnent un loyer annuel net de 14'400 fr. et des acomptes de charge totalisant 1'536 fr. par an.

Dans le cadre de la procédure de révision périodique initiée le 28 mars 2022, l'assurée, assistée par l'AAS, a attiré l'attention de la caisse sur le fait que le ménage était composé de deux personnes depuis le 1^{er} novembre 2014.

Par décisions successives du 22 novembre 2022, la caisse a adapté les montants mensuels octroyés à l'assurée dès décembre 2017, afin de tenir compte de la présence d'une tierce personne dans le

ménage. Les nouveaux montants mensuels alloués ont été arrêtés à 705 fr. pour la période de décembre 2017 à décembre 2020, puis à 706 fr. dès janvier 2021.

Par décision du même jour, la caisse a invité l'assurée à lui restituer la somme de 31'404 fr. à titre de prestations indûment perçues de décembre 2017 à novembre 2022.

L'assurée s'est opposée à cette décision par courrier du 9 décembre 2022, faisant valoir qu'elle avait toujours été transparente sur le fait qu'elle partageait son logement avec une tierce personne. Il lui avait en outre été indiqué que sa rente AI et son droit aux PC étaient indépendants de sa situation personnelle.

Par décision sur opposition du 29 décembre 2022, la caisse a rejeté l'opposition de l'assurée, au motif que le nouveau calcul de son droit aux PC avait été effectué conformément aux dispositions légales en vigueur, de sorte que la restitution des prestations indûment perçues se justifiait.

B. Par acte du 30 janvier 2023, R._____, représentée par Me Corinne Monnard Séchaud, a recouru contre cette décision auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant, avec suite de frais et dépens, à son annulation. Elle soutient que les conditions d'une révision des décisions lui allouant des prestations complémentaires de décembre 2017 à novembre 2022 ne sont pas réalisées, de sorte que la caisse n'était pas fondée à réclamer la restitution de quelque montant que ce soit. Même à considérer qu'une révision était justifiée, elle fait valoir que le droit à la restitution d'éventuelles prestations indûment versées était périmé depuis le mois d'avril 2019, dans la mesure où la caisse savait qu'elle faisait ménage commun avec une tierce personne à tout le moins depuis le 17 avril 2018, date à laquelle les pièces la concernant avaient été versées au dossier.

Par réponse du 6 mars 2023, l'intimée a conclu au rejet du recours. Elle reproche à la recourante d'avoir expressément indiqué, sur le formulaire de demande de PC du 8 février 2018, qu'elle vivait seule dans son logement alors que tel n'était pas le cas. Estimant qu'il ne lui appartenait pas de procéder à un examen approfondi de tous les documents annexés à la demande, ce serait selon elle seulement dans le cadre de la procédure de révision périodique initiée au printemps 2022 que la présence d'une tierce personne aurait été clairement portée à sa connaissance. Elle en déduit qu'elle était fondée à modifier ses décisions initiales, puisque les conditions d'une reconsidération étaient réalisées et rappelle pour le surplus que le délai de péremption du droit à la restitution a commencé à courir dès le 1^{er} juillet 2022, lorsque la recourante lui a transmis les documents requis dans le cadre de la procédure de révision périodique.

Dans ses déterminations du 23 mars 2023, la recourante soutient que le dossier constitué dans le cadre de la demande initiale de PC comprenait suffisamment d'indices pour admettre que l'intimée avait alors déjà connaissance du fait que son ménage était composé de deux personnes, de sorte que le droit de demander le remboursement de prestations indûment perçues était éteint lors de la reddition de la décision de restitution le 22 novembre 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.

2. Le litige porte sur la restitution d'une partie des PC perçues par la recourante de décembre 2017 à novembre 2022.

3. a) Aux termes de l'art. 25 al. 1 première phrase LPGA, les prestations indûment touchées doivent être restituées. Les prestations allouées sur la base d'une décision formellement passée en force et sur laquelle une autorité judiciaire ne s'est pas prononcée sous l'angle matériel ne peuvent toutefois être répétées que lorsque les conditions d'une reconsidération (art. 53 al. 2 LPGA) ou d'une révision procédurale (art. 53 al. 1 LPGA) sont remplies (ATF 142 V 259 consid. 3.2).

b) Les décisions et les décisions sur opposition formellement passées en force sont soumises à révision si la personne assurée ou l'assureur découvre subséquemment des faits nouveaux importants ou trouve des nouveaux moyens de preuve qui ne pouvaient être produits auparavant (révision procédurale ; art. 53 al. 1 LPGA). L'assureur peut également revenir sur de telles décisions, indépendamment des conditions mentionnées ci-avant, lorsqu'elles sont manifestement erronées et que leur rectification revêt une importance notable (reconsidération ; art. 53 al. 2 LPGA). Les mêmes conditions s'appliquent pour le réexamen d'une décision rendue en procédure simplifiée (art. 51 LPGA) qui n'a pas été contestée dans un délai raisonnable (ATF 143 V 105 consid. 2.1 ; 138 V 324 consid. 3 ; 134 V 145 consid. 5.3.1 ; 129 V 110).

Pour juger s'il est admissible de reconsidérer une décision, au motif qu'elle est sans nul doute erronée, il faut se fonder sur la situation juridique existant au moment où cette décision a été rendue, compte tenu de la pratique en vigueur à l'époque (ATF 147 V 167 consid. 4.2 ; 140 V 77 consid. 3.1).

La condition de l'importance notable de la rectification est en principe d'emblée réalisée lorsqu'on est en présence d'une prestation périodique (ATF 119 V 475 consid. 1c ; TF 8C_338/2019 du 8 mai 2020 consid. 5).

c) En vertu de l'art. 25 al. 2 première phrase LPGA, le droit de demander la restitution s'éteint un an après le moment où l'institution a eu connaissance du fait, mais au plus tard cinq ans après le versement de la prestation (applicable dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020 [art. 82a LPGA]). Il s'agit de délais (relatif et absolu) de péremption, qui doivent être examinés d'office (ATF 146 V 217 consid. 2.1 ; 142 V 20 consid. 3.2.2 ; 140 V 521 consid. 2.1).

Selon la jurisprudence, le délai de péremption relatif commence à courir dès le moment où l'administration aurait dû connaître les faits fondant l'obligation de restituer, en faisant preuve de l'attention que l'on pouvait raisonnablement exiger d'elle (ATF 140 V 521 consid. 2.1 et les références citées). L'administration doit disposer de tous les éléments qui sont décisifs dans le cas concret et dont la connaissance fonde – quant à son principe et à son étendue – la créance en restitution à l'encontre de la personne tenue à restitution (ATF 140 V 521 précité consid. 2.1 ; 111 V 14 consid. 3). Si l'administration dispose d'indices laissant supposer l'existence d'une créance en restitution, mais que les éléments disponibles ne suffisent pas encore à en établir le bien-fondé, elle doit procéder, dans un délai raisonnable, aux investigations nécessaires. A défaut, le début du délai de péremption doit être fixé au moment où elle aurait été en mesure de rendre une décision de restitution si elle avait fait preuve de l'attention que l'on pouvait raisonnablement exiger d'elle.

En revanche, le délai de péremption commence à courir immédiatement, sans qu'il y ait lieu d'accorder à l'administration du temps pour procéder à des investigations supplémentaires, s'il résulte d'ores et déjà des éléments au dossier que les prestations en question étaient

clairement indues (TF 9C_589/2020 du 8 juillet 2021 consid. 2.2 et les références citées ; 8C_754/2020 du 11 juin 2021 consid. 5.2 ; voir également 9C_454/2012 du 18 mars 2013 consid. 4 non publié in ATF 139 V 106 et les références).

Lorsque la restitution est imputable à une faute de l'administration, on ne saurait considérer comme point de départ du délai relatif le moment où l'erreur a été commise par l'administration, mais le moment auquel celle-ci aurait dû, dans un deuxième temps (par exemple à l'occasion d'un contrôle ou sur la base d'un indice supplémentaire) se rendre compte de son erreur en faisant preuve de l'attention requise (ATF 146 V 217 consid. 2.2). En effet, si l'on plaçait le moment de la connaissance du dommage à la date du versement indu, cela rendrait souvent illusoire la possibilité pour l'administration de réclamer le remboursement de prestations allouées à tort en cas de faute de sa part (ATF 124 V 380 consid. 1 ; TF 8C_405/2020 du 3 février 2021 consid. 3.2.2).

Lorsqu'une caisse de compensation commet une erreur lors de l'octroi de prestations complémentaires, le seul fait que ces prestations soient fixées pour la durée d'une année et recalculées annuellement ne suffit pas à considérer que les services chargés de les fixer et de les verser doivent avoir raisonnablement connaissance de leur caractère erroné dans le cadre de leur examen périodique. En revanche, tel est le cas lors du contrôle des conditions économiques des bénéficiaires au sens de l'art. 30 OPC-AVS/AI (ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité ; RS 831.301), lequel a au moins lieu tous les quatre ans. Cela vaut *mutatis mutandis* pour le régime des allocations familiales, qui est également une administration de masse (TF 8C_405/2020 du 3 février 2021 consid. 3.2.2 et les références citées).

Le délai de péremption absolu de cinq ans prévu par l'art. 25 al. 2, 1^{ère} phrase, LPGA signifie que si le délai d'une année a été respecté, la

restitution ne peut porter que sur des paiements effectués dans les cinq ans précédant la demande de restitution. Ce délai ne commence pas à courir à partir de la date à laquelle la prestation aurait dû être versée selon la loi, mais à partir de celle à laquelle elle a été effectivement versée (cf. Michel Valterio, Droit de l'assurance-vieillesse et survivants [AVS] et de l'assurance-invalidité [AI], Genève/Zurich/Bâle 2011, n° 3262 p. 881).

d) Selon l'art. 16c al. 1 OPC-AVS/AI, lorsque des appartements ou des maisons familiales sont aussi occupés par des personnes non comprises dans le calcul des prestations complémentaires, le loyer doit être réparti entre toutes les personnes ; les parts de loyer des personnes non comprises dans le calcul desdites prestations n'étant pas prises en compte lors du calcul de la prestation complémentaire annuelle. En principe, le montant du loyer est réparti à parts égales entre toutes les personnes (art. 16c al. 2 OPC-AVS/AI).

4. Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible ; la vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (ATF 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées).

5. a) Dans un premier grief, la recourante fait valoir que les conditions d'une révision des prestations n'étaient pas réalisées, mais n'avance aucun argument s'agissant de la possibilité qu'avait l'intimée de reconsidérer ses décisions.

Le dossier constitué lors de l'examen de la demande de PC déposée en février 2018 comprend un nombre raisonnable de pièces (87

pages) et il ressort de plusieurs d'entre elles que la recourante faisait ménage commun avec une tierce personne. Il en va ainsi du « décompte bénéficiaire chronologique », document faisant état du calcul des montants du revenu d'insertion versés de juin 2016 à janvier 2017, dont l'en-tête désigne expressément O._____ comme concubin de la recourante. Le calcul du montant mensuel perçu, détaillé pour chaque mois, comprend une rubrique destinée à indiquer le nombre de personnes faisant partie du ménage concerné, sous laquelle il est toujours indiqué qu'il s'agissait en l'occurrence de deux individus. Le montant de base mensuel pris en compte chaque mois pour le calcul du droit au revenu d'insertion est en outre de 1'700 fr., correspondant au montant usuellement retenu pour un couple et non pour une personne habitant seule (1'200 francs ; cf. les lignes directrices pour le calcul du minimum vital du droit des poursuites selon l'art. 93 LP [loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite du 11 avril 1889 ; RS 281.1] édictées le 1^{er} juillet 2009 par la Conférence des préposés aux poursuites et faillites de Suisse, publiées in Bulletin des poursuites et faillites 2009, p. 196). L'en-tête du second « décompte bénéficiaire chronologique », portant sur les mois d'août 2017 à janvier 2018, mentionne également la présence d'O._____ et le montant de base mensuel retenu dans les calculs des montants versés est de 850 fr., c'est-à-dire la moitié du minimum vital d'un couple. Un indice supplémentaire était le montant du loyer, divisé par deux. Le dossier contient également un extrait à jour du Contrôle des habitants de la commune de domicile de la recourante, duquel il ressort expressément qu'O._____ logeait à la même adresse qu'elle. Un rapport de situation établi le 22 février 2018 par l'AAS mentionne par ailleurs clairement, sous la rubrique logement, qu'O._____ faisait ménage commun avec la recourante. Il résulte encore de la décision lui octroyant le revenu d'insertion rendue par le Centre social régional de son domicile qu'elle cohabitait avec cette personne.

Certes, lorsqu'elle a complété le formulaire de demande des PC, la recourante a répondu « non » à la question de savoir si elle faisait ménage commun avec une tierce personne. Cependant, comme exposé ci-avant, lors de l'examen de cette demande, l'intimée disposait d'un dossier

relativement mince, dont plusieurs pièces établissaient indubitablement que la recourante habitait avec un tiers.

Dans ces conditions, les décisions d'allocation des prestations complémentaires des 6 avril 2018, 30 décembre 2020 et 30 décembre 2021 étaient manifestement erronées, puisque l'intimée a fondé ses calculs sur la base d'une personne vivant seule, imputant en particulier l'entier du loyer à la recourante, en violation de l'art. 16c OPC-AVS/AI. Leur rectification portait par ailleurs sur un montant important (31'404 fr. au total), de sorte qu'elles pouvaient faire l'objet d'une reconsidération au sens de l'art. 53 al. 2 LPGA.

b) La recourante soutient également que le délai relatif de péremption de l'art. 25 al. 2 LPGA était échu au moment de la reddition de la décision entreprise.

Or, contrairement à ce qu'elle affirme, le point de départ du délai ne saurait être fixé au moment où l'intimée a commis une erreur dans ses calculs initiaux, ni lors du recalcul annuel du droit aux PC (cf. consid. 3.c ci-dessus). Le délai relatif d'une année n'a pu commencer à courir que lorsque l'intimée devait avoir raisonnablement connaissance de son erreur, lors du contrôle réalisé dans le courant de l'année 2022.

En l'occurrence, la procédure de contrôle a été initiée au mois de mars 2022. Le délai d'un an a commencé à courir au plus tôt le 1^{er} mars 2022, de sorte que moins d'une année s'était écoulée lorsque l'intimée a rendu sa décision le 22 novembre 2022, confirmée par décision sur opposition le 29 décembre 2022. Le droit de demander la restitution des prestations versées à tort n'était dès lors pas échu.

Pour le surplus, le délai absolu de péremption de cinq ans est respecté, puisque la restitution porte sur la période de décembre 2017 à novembre 2022, ce qui n'est au demeurant pas contesté par la recourante.

6. a) Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision entreprise confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020, applicable conformément à l'art. 82a LPGA), ni d'allouer de dépens à la partie recourante, qui n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

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

- I. Le recours est rejeté.

- II. La décision sur opposition rendue le 29 décembre 2022 par la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS est confirmée.

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

Le président :

La greffière :

Du

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

- Me Corinne Monnard-Séchaud (pour R. _____),
- 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 :