

Tribunale federale
Tribunal federal

{T 7}
P 44/06

Arrêt du 5 février 2007
Ire Cour de droit social

Composition
MM. et Mme les Juges Ursprung, Président,
Widmer et Frésard.
Greffier: M. Beauverd.

Parties
P. _____,
recourant,

contre

Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS, rue du Lac 37, 1815 Clarens,
intimée.

Objet
Prestation complémentaire à l'AVS/AI,

recours de droit administratif contre le jugement du Tribunal des assurances du canton de Vaud du 3 juillet 2006.

Faits:

A.

P. _____, né en 1963, est au bénéfice d'une prestation complémentaire à l'AVS/AI. Au cours d'une procédure de révision périodique mise en oeuvre au mois de juin 2005, la Caisse cantonale vaudoise de compensation (ci-après : la caisse) a constaté qu'à la suite du décès de son père survenu le 6 juin 2000, l'intéressé avait hérité d'un capital dont il n'avait pas indiqué l'existence aux organes compétents en matière de prestations complémentaires.

Aussi, par décision du 15 septembre 2005, la caisse a-t-elle réduit le montant de la prestation complémentaire allouée à l'intéressé à partir du 1er octobre suivant.

Le 31 octobre 2005, elle a rendu une autre décision par laquelle elle a réclamé la restitution d'un montant de 31'428 fr. représentant les prestations allouées à tort durant la période du 1er octobre 2000 au 30 septembre 2005.

Par écriture du 21 novembre 2005, P. _____ a fait opposition à cette décision de restitution, en contestant le montant fixé par la caisse au titre de la part de fortune dont il s'était dessaisi.

Cette opposition a été rejetée par décision du 21 décembre 2005.

B.

Saisi d'un recours contre cette décision, le Tribunal des assurances du canton de Vaud l'a rejeté par jugement du 3 juillet 2006.

C.

P. _____ interjette recours de droit administratif en concluant à l'annulation du jugement cantonal, ainsi que de la décision de la caisse intimée du 15 septembre 2005, et demande « l'application de l'art. 25 al. 1, 2ème phrase (LPGA), de l'art. 27 al. 1 (LPGA) et de l'art. 37 al. 4 de la LPGA ».

La caisse intimée conclut au rejet du recours, tandis que l'Office fédéral des assurances sociales a renoncé à se déterminer sur celui-ci.

Considérant en droit:

1.

La loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.110) est entrée en vigueur le 1er

janvier 2007 (RO 2006 1205, 1242). L'acte attaqué ayant été rendu avant cette date, la procédure reste régie par l'OJ (art. 132 al. 1 LTF; ATF 132 V 393 consid. 1.2 p. 395).

2.

Le recourant, qui conclut à l'annulation du jugement attaqué, ne développe aucune motivation topique, à l'encontre de l'obligation, quant à son principe, de restituer la somme de 31'428 fr., de sorte que, sur ce point, le recours ne satisfait pas aux exigences de l'art. 108 al. 2 OJ. Au demeurant l'arrêt attaqué apparaît, sur cette question, conforme au droit fédéral, pour les raisons évoquées par le tribunal cantonal, auxquelles il y a lieu de renvoyer (art. 36a al. 3 OJ).

3.

3.1 Par une deuxième conclusion, le recourant demande l'annulation de la décision du 15 septembre 2005, par laquelle la caisse intimée a réduit le montant de la prestation complémentaire allouée à partir du 1er octobre suivant.

En l'occurrence, ni le jugement cantonal attaqué ni la décision sur opposition du 21 décembre 2005 ne concernent le droit de l'intéressé à l'allocation d'une prestation complémentaire d'un montant réduit à partir du 1er octobre 2005. Ces deux prononcés ont trait exclusivement à l'obligation du recourant, fixée par la décision de la caisse du 31 octobre 2005, de restituer les prestations allouées à tort durant la période du 1er octobre 2000 au 30 septembre 2005. Il ressort cependant du dossier qu'à réception de la décision de réduction de la prestation complémentaire du 15 septembre 2005, l'intéressé s'est adressé à la caisse, le 23 septembre suivant, pour contester le montant fixé au titre de la part de fortune mobilière, y compris les biens dont il s'était dessaisi, soit 81'500 fr. Cette écriture indiquait en outre faire « office de recours ». Aussi, la caisse intimée devait-elle considérer cette écriture comme une opposition (art. 52 LPGA) à sa décision du 15 septembre 2005 et examiner dans sa décision sur opposition du 21 décembre 2005, le bien-fondé des griefs invoqués par l'intéressé au sujet du montant de la prestation complémentaire allouée à partir du 1er octobre 2005.

Cela étant, le recours devrait, en principe, être déclaré irrecevable dans la mesure où il est dirigé contre la décision du 15 septembre 2005, et la cause renvoyée à la caisse intimée pour qu'elle rende une décision sur opposition au sujet du droit éventuel du recourant à l'allocation d'une prestation complémentaire d'un montant inchangé au-delà du 30 septembre 2005. Cependant, les faits qui ont conduit la caisse à réduire le montant de la prestation complémentaire après cette date sont les mêmes que ceux qui l'ont induite à réclamer les prestations indûment perçues et qui ont été dûment examinés dans la décision sur opposition du 21 décembre 2005 et le jugement cantonal attaqué. Aussi, par économie de procédure, convient-il d'entrer en matière sur les griefs dirigés contre la décision du 15 septembre 2005.

3.2 Dans cette décision, la caisse intimée a fixé à 81'500 fr. le montant déterminant au titre de la part de fortune mobilière, y compris les biens dont le recourant s'était dessaisi (64'500 fr.).

Celui-ci conteste ce montant en alléguant que la fortune héritée dépendait de la somme à laquelle serait vendue la maison paternelle, laquelle était grevée d'une lourde hypothèque.

Ce grief est mal fondé. Dans la mesure où le montant pris en compte par la caisse relève de la fortune mobilière, y compris les biens dont le recourant s'était dessaisi, on ne voit pas en quoi la valeur de l'immeuble en cause - qui n'apparaît pas au titre des éléments pris en compte pour le calcul de la prestation complémentaire de l'intéressé - pourrait avoir une incidence sur le montant de ladite prestation à partir du 1er octobre 2005.

Par ailleurs, la juridiction cantonale a considéré - dans le litige portant sur les prestations indûment perçues - que l'intéressé n'avait pas établi à satisfaction de droit les dépenses alléguées, en relation avec le décès de son père. Le recourant, qui conteste ce point, ne fait toutefois valoir aucun élément permettant d'établir les faits invoqués. Dans la mesure où l'intéressé s'en prend à la décision du 15 septembre 2005, son recours se révèle ainsi mal fondé.

4.

Par une troisième conclusion, le recourant demande l'application de l'art. 25 al. 1, seconde phrase, LPGA, lequel dispose que la restitution ne peut être exigée lorsque l'intéressé était de bonne foi et qu'elle le mettrait dans une situation difficile.

Dans la procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision. Dans cette mesure, la décision détermine l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours (ATF 125 V 414 consid. 1a, 119 Ib 36 consid. 1b et les références citées).

Comme, en l'espèce, aucune décision au sujet de la remise de l'obligation de restituer n'a été rendue par la caisse intimée - laquelle d'ailleurs n'a pas été saisie d'une telle demande -, la cours de céans ne peut pas entrer en matière sur ce point et le dossier devra être transmis à la caisse intimée pour qu'elle se prononce à ce sujet. A cet égard, il y a lieu de relever que le jugement attaqué - qui ne concerne pas la remise mais a trait uniquement à l'obligation de restituer - contient des considérations sur la bonne foi du recourant dans ses considérants en droit (6a). Toutefois, dans la mesure où, selon la jurisprudence, l'autorité de la chose jugée ne s'attache qu'au seul dispositif de la décision ou du jugement et non à ses motifs (ATF 115 V 418 consid. 3b/aa, 113 V 159), les considérants de celui-ci ne participent pas de la force matérielle et n'ont aucun effet contraignant sur la décision que la caisse intimée est appelée à rendre au sujet de la remise de l'obligation de restituer.

5.

5.1 Le recourant demande par ailleurs que soient appliqués les art. 27 al. 1 et 37 al. 4 LPGA.

L'art. 27 al. 1 LPGA dispose que, dans les limites de leur domaine de compétence, les assureurs et les organes d'exécution des diverses assurances sociales sont tenus de renseigner les personnes intéressées sur leurs droits et obligations. Quant à l'art. 27 al. 2 LPGA, il prévoit que chacun a le droit d'être conseillé, en principe gratuitement, sur ses droits et obligations. Sont compétents pour cela les assureurs à l'égard desquels les intéressés doivent faire valoir leurs droits ou remplir leurs obligations. Par ailleurs, selon l'art. 37 al. 4 LPGA, l'assistance gratuite d'un conseil juridique est accordée au demandeur lorsque les circonstances l'exigent.

En invoquant ces dispositions légales, le recourant reproche en fait à la caisse intimée d'avoir omis de l'informer sur son droit à l'assistance gratuite d'un conseil juridique dans la procédure d'opposition.

5.2

5.2.1 Tandis que l'art. 27 al. 1 LPGA vise l'obligation de renseigner, soit une information générale, l'art. 27 al. 2 LPGA prescrit une obligation de conseil, ce par quoi il faut entendre une information touchant un cas particulier (Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, Kommentar zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, Zurich 2003, n. 2 et 11 ad art. 27).

A la différence de la Commission du Conseil national de la sécurité sociale et de la santé dans son rapport du 26 mars 1999 (FF 1999 V 4229), la doctrine est unanime à considérer que le devoir de conseiller institué à l'art. 27 LPGA est essentiellement plus étendu que la pratique existant jusque-là et que cette disposition légale représente une réelle avancée dans la protection des droits des assurés sociaux (Ueli Kieser, op. cit., n. 28 ad art. 27; Edgar Imhof/Christian Zünd, ATSG und Arbeitslosenversicherung, in : SZS 2003 p. 306; Raymond Spira, Du droit d'être renseigné et conseillé par les assureurs et les organes d'exécution des assurances sociales [Art. 27 LPGA], in : SZS 2001 p. 527 in fine; Thomas Locher, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, 3ème éd., Berne 2003, p. 430 s.). De l'avis de plusieurs auteurs, le but du conseil visé à l'art. 27 al. 2 LPGA est de permettre à la personne intéressée d'adopter un comportement dont les effets juridiques cadrent avec les exigences posées par le législateur pour que se réalise le droit à la prestation (Kieser, op. cit., n. 13 ad art. 27; Jacques-André Schneider, Informations et conseils à l'assuré dans les assurances sociales : le tournant de la LPGA, in : La partie générale du droit des assurances sociales, Colloque de Lausanne 2002, p. 80 s.).

En ce qui concerne l'obligation de conseil des assureurs (art. 27 al. 2 LPGA), ceux-ci doivent rendre la personne concernée attentive au fait que son comportement pourrait mettre en péril la réalisation de l'une des conditions du droit aux prestations (ATF 131 V 472).

5.2.2 Quant à l'octroi de l'assistance judiciaire gratuite, ses conditions sont en principe réalisées si les conclusions ne paraissent pas vouées à l'échec, si le requérant est dans le besoin et si l'assistance d'un avocat est nécessaire ou du moins indiquée (ATF 125 V 202 consid. 4a, 372 consid. 5b et les références). La jurisprudence considère que les conclusions paraissent vouées à l'échec lorsqu'une partie, disposant des moyens nécessaires, ne prendrait pas le risque, après mûre réflexion, d'engager un procès ou de le continuer (ATF 129 I 135 consid. 2.3.1, 128 I 236 consid. 2.5.3 et la référence). Quant au point de savoir si l'assistance d'un avocat est nécessaire ou du moins indiquée, il doit être tranché d'après les circonstances concrètes objectives et subjectives. Pratiquement, il faut se demander pour chaque cas particulier si, dans des circonstances semblables et dans l'hypothèse où le requérant ne serait pas dans le besoin, l'assistance d'un avocat serait judicieuse, compte tenu du fait que l'intéressé n'a pas lui-même des connaissances juridiques suffisantes et que l'intérêt au prononcé d'un jugement justifierait la charge des frais qui en découle

(ATF 103 V 47, 98 V 118; cf. aussi ATF 130 I 182 consid. 2.2, 128 I 232 consid. 2.5.2 et les références).

Ces conditions d'octroi de l'assistance judiciaire, posées par la jurisprudence sous l'empire de l'art. 4 aCst., sont applicables à l'octroi de l'assistance gratuite d'un conseil juridique dans la procédure d'opposition (arrêt M. du 29 novembre 2004, I 557/04, consid. 2.1, publié à la Revue de l'avocat 2005 n. 3 p. 123). Toutefois, le point de savoir si elles sont réalisées doit être examiné à l'aune de critères plus sévères dans la procédure administrative (Ueli Kieser, op. cit., n. 20 ad art. 37).

A cet égard, il y a lieu de tenir compte des circonstances du cas d'espèce, de la particularité des règles de procédure applicables, ainsi que des spécificités de la procédure administrative en cours. En particulier, il faut mentionner, en plus de la complexité des questions de droit et de l'état de fait, les circonstances qui tiennent à la personne concernée, comme sa capacité de s'orienter dans une procédure. En règle générale, l'assistance gratuite est nécessaire lorsque la procédure est susceptible d'affecter d'une manière particulièrement grave la situation juridique de l'intéressé. Sinon, une telle nécessité n'existe que lorsque à la relative difficulté du cas s'ajoute la complexité de l'état de fait ou des questions de droit, à laquelle le requérant n'est pas apte à faire face seul (ATF 130 I 182 consid. 2.2 et les références).

Par ailleurs, il résulte de la teneur de l'art. 37 al. 4 LPGA (« demandeur »; « gesuchstellende Person »; « il richiedente ») que l'octroi de l'assistance gratuite d'un conseil juridique requiert une demande en ce sens (Ueli Kieser, op. cit., n. 19 ad art. 37). Cette exigence vaut également en ce qui concerne l'art. 152 OJ (Jean-François Poudret, Commentaire de la loi fédérale d'organisation judiciaire, vol. V, Berne 1992, n. 8 ad art. 152).

5.3

5.3.1 En l'occurrence, il est constant que le recourant n'a demandé à bénéficier de l'assistance judiciaire ni dans sa lettre adressée à l'intimée le 23 septembre 2005 ni dans son opposition du 21 novembre suivant.

Le recourant allègue toutefois qu'il n'avait pas connaissance de son droit à demander l'assistance judiciaire et reproche à l'intimée de ne pas l'avoir rendu attentif à cette possibilité.

5.3.2 Sous l'empire de la réglementation applicable avant l'entrée en vigueur de la LPGA, le Tribunal fédéral des assurances a considéré qu'une prétention générale à ce que les tribunaux des assurances sociales attirent l'attention sur la possibilité d'obtenir l'assistance judiciaire gratuite ne saurait être déduite ni des garanties générales de procédure ni de l'interdiction de l'arbitraire et de la protection de la bonne foi ni des principes régissant l'activité d'un Etat de droit. Toutefois, s'il ressort du mémoire de recours qu'une partie exprime la volonté d'être représentée par un conseil juridique, mais qu'elle y renonce uniquement pour des motifs financiers, le tribunal est tenu, en application du principe de la bonne foi, de rendre l'intéressé attentif à la possibilité de requérir l'assistance judiciaire gratuite. En présence d'indications suffisamment claires, il faut même considérer qu'il existe une demande dans ce sens (VSI 2003 p. 97).

En ce qui concerne l'indication du droit d'obtenir l'assistance gratuite d'un conseil juridique, l'obligation de conseil imposée aux assureurs par l'art. 27 al. 2 LPGA ne diverge pas fondamentalement de l'obligation prescrite par la jurisprudence ci-dessus exposée aux tribunaux des assurances sociales. En plus de l'éventualité mentionnée par cette jurisprudence, il y a lieu de considérer que les assureurs sont tenus, en vertu de l'art. 27 al. 2 LPGA, d'indiquer l'existence de ce droit lorsque à la relative difficulté du cas s'ajoute la complexité de l'état de fait ou des questions de droit, à laquelle l'intéressé n'est pas apte à faire face seul, en raison de circonstances qui tiennent à sa personne.

5.3.3 En l'espèce, le recourant n'a pas exprimé, dans son opposition, sa volonté d'être représenté par un conseil juridique, ni indiqué qu'il y renonçait uniquement pour des motifs financiers. En outre, sur le vu de la motivation de son opposition du 21 novembre 2005, rien ne permet de penser que l'intéressé n'était pas apte, en raison de circonstances tenant à sa personne, à faire face seul aux particularités de cette procédure.

Dans la mesure où le recourant reproche à la caisse intimée d'avoir omis de l'informer sur son droit à l'assistance judiciaire gratuite, son grief se révèle dès lors mal fondé.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.

Dans la mesure où il est recevable, le recours est rejeté.

2.

Le dossier est transmis à la Caisse cantonale vaudoise de compensation pour qu'elle se prononce sur la demande de remise de l'obligation de restituer.

3.

Il n'est pas perçu de frais de justice.

4.

Le présent arrêt sera communiqué aux parties, au Tribunal des assurances du canton de Vaud et à l'Office fédéral des assurances sociales.

Lucerne, le 5 février 2007

Au nom de la Ire Cour de droit social

du Tribunal fédéral suisse

Le Président: Le Greffier: