

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

9C 396/2018

Arrêt du 20 décembre 2018

Ile Cour de droit social

Composition

Mmes et MM. les Juges fédéraux Pfiffner, Présidente, Meyer, Glanzmann, Parrino et Moser-Szeless.
Greffier : M. Berthoud.

Participants à la procédure

A. _____,
recourant,

contre

Caisse cantonale neuchâteloise de compensation, Faubourg de l'Hôpital 28, 2000 Neuchâtel,
intimée.

Objet

Prestation complémentaire à l'AVS/AI,

recours contre le jugement du Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel, Cour de
droit public, du 18 avril 2018 (CDP.2017.322-PC/der/amp).

Faits :

A.

A. _____ est père de deux filles, B. _____ née en 1994, et C. _____ née en 1998. A teneur
d'une convention sur les effets accessoires du divorce du 16 janvier 2007, ratifiée par jugement du 2
mai 2007, il doit verser une contribution d'entretien pour ses filles, qui s'élève à 550 fr. par mois pour
chacune d'elles dès leur 15 e année jusqu'à leur majorité ou la fin d'un apprentissage ou d'études
régulièrement menées.

Bénéficiaire d'une rente de vieillesse de l'AVS depuis le 1 er février 2017, A. _____ a déposé une
demande de prestations complémentaires le 20 février suivant. Par décision du 5 avril 2017, la
Caisse cantonale neuchâteloise de compensation (ci-après: la caisse) lui a octroyé une prestation
complémentaire mensuelle de 921 fr. dès le 1 er février 2017. Par décision du 25 avril 2017, la
caisse a porté le montant de la prestation complémentaire à 1'471 fr. à partir du 1 er avril 2017; elle a
également astreint l'assuré à introduire, dans un délai de trois mois, une action en justice afin
d'obtenir la révision du montant des pensions alimentaires en précisant, qu'à défaut, une décision
serait prise sur la base du dossier.

Par décision du 18 juillet 2017, confirmée sur opposition le 25 octobre 2017, la caisse a fixé le
montant de la prestation complémentaire à l'AVS à 1'471 fr. à partir du 1 er février 2017, puis à 921
fr. depuis le 1 er août 2017 après déduction de la pension de 550 fr. pour sa fille B. _____, dès
lors que l'assuré n'avait pas demandé la modification du jugement de divorce dans le délai impart.

B.

A. _____ a déféré cette décision au Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel qui
l'a débouté par jugement du 18 avril 2018.

C.

A. _____ interjette un recours en matière de droit public contre ce jugement dont il demande
l'annulation. A titre principal, il conclut à ce que deux dépenses mensuelles de 550 fr. lui soient
reconnues dans le calcul de sa prestation complémentaire, de juillet 2017 à février 2018
inclusivement pour sa fille B. _____, de septembre 2017 à février 2018 inclusivement pour sa fille
C. _____. A titre subsidiaire, il conclut au renvoi de la cause à l'intimée.

Considérant en droit :

1.

Le Tribunal fédéral examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 141 II 113 consid. 1 p. 116; 141 III 395 consid. 2.1 p. 397).

Le recours en matière de droit public peut être formé pour violation du droit, tel qu'il est délimité par les art. 95 et 96 LTF. Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF), n'étant limité ni par les arguments de la partie recourante, ni par la motivation de l'autorité précédente. Le Tribunal fédéral n'examine en principe que les griefs invoqués, compte tenu de l'exigence de motivation prévue à l'art. 42 al. 2 LTF, et ne peut aller au-delà des conclusions des parties (art. 107 al. 1 LTF). Il fonde son raisonnement sur les faits retenus par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF) sauf s'ils ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF). La partie recourante qui entend s'écarter des faits constatés doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions de l'art. 105 al. 2 LTF sont réalisées, sinon un état de fait divergent ne peut être pris en considération (art. 97 al. 1 LTF).

2.

2.1. Le jugement attaqué a été notifié au recourant le 19 avril 2018 (suivi des envois de la Poste suisse n° xxx). Ce dernier, domicilié à La Chaux-de-Fonds, a posté son recours au Tribunal fédéral le mardi 22 mai 2018 (timbre postal; suivi des envois n° yyy).

2.2. D'après l'art. 100 al. 1 LTF, le recours contre une décision doit être déposé devant le Tribunal fédéral dans les 30 jours qui suivent la notification de l'expédition complète.

Suivant l'art. 45 LTF, si le dernier jour du délai est un samedi, un dimanche ou un jour férié selon le droit fédéral ou cantonal, le délai expire le premier jour ouvrable qui suit (al. 1). Le droit cantonal déterminant est celui du canton où la partie ou son mandataire a son domicile ou son siège (al. 2). Mis à part le 1^{er} août, jour férié prévu par le droit fédéral (cf. Ordonnance du 30 mai 1994 sur la fête nationale, RS 116), ne sont considérés comme jours fériés officiels que ceux qui trouvent leur fondement dans le droit cantonal (ATF 115 IV 266).

La Convention européenne sur la computation des délais du 16 mai 1972, entrée en vigueur pour la Suisse le 28 avril 1983 (RS 0.221.122.3), s'applique à la computation des délais en matière civile, commerciale et administrative, y compris la procédure relative à ces matières, lorsque ces délais sont fixés par la loi ou par une autorité judiciaire ou administrative (art. 1 al. 1 let. a). Les dispositions de la convention sont directement applicables (self-executing) (cf. ATF 124 II 527 consid. 2b p. 527 s.; arrêt H 20/04 du 19 août 2004 consid. 2.4.4; KATHRIN AMSTUTZ/PETER ARNOLD, Bundesgerichtsgesetz, 3^e éd., n. 4 ad art. 44); elles s'appliquent non seulement dans les rapports internationaux mais aussi internes (arrêt H 20/04 précité). D'après l'art. 5 de la convention, il est tenu compte des samedis, dimanches et fêtes légales dans la computation d'un délai. Toutefois, lorsque le "dies ad quem" d'un délai avant l'expiration duquel un acte doit être accompli est un samedi, un dimanche, un jour férié légal ou considéré comme tel, le délai est prolongé de façon à englober le premier jour ouvrable qui suit.

En application de l'art. 11 de ladite convention, l'Office fédéral de la Justice (ci-après: OFJ) a établi une liste des jours fériés légaux ou considérés comme tels en Suisse. Cette liste, consolidée et actualisée au 1^{er} janvier 2011, a été notifiée par la représentation permanente de la Suisse auprès du Conseil de l'Europe, par déclaration du 6 décembre 2010 (voir à cet égard les remarques de l'OFJ concernant la "liste des jours fériés légaux ou considérés comme tels en Suisse", état au 17 décembre 2012). Elle peut être téléchargée sur le site internet de l'OFJ: <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/publiservice/service/zivilprozessrecht/kant-feiertage.pdf>. Cette liste mentionne le 1^{er} août, jour de la fête nationale, comme jour férié prévu par le droit fédéral. En ce qui concerne le canton de Neuchâtel, la liste indique que sont légalement reconnus comme jours fériés le Nouvel An (1^{er} janvier), l'Instauration de la République (1^{er} mars), le 1^{er} mai, le Vendredi Saint, l'Ascension, la Fête-Dieu sur le territoire de la commune du Landeron, Noël (25 décembre), ainsi que le 2 janvier et le 26 décembre lorsque le 1^{er} janvier, respectivement le jour de Noël, sont des dimanches (a); aucun jour considéré comme jour férié légal ne figure sur la liste de ce canton (b). La liste de l'OFJ coïncide d'une part avec l'Ordonnance du 30 mai 1994 sur la fête nationale (RS 116), d'autre part avec l'art. 3 al. 1 de la loi cantonale neuchâteloise sur le dimanche et les jours fériés du 30 septembre 1991 (RS-NE: 941.02) et l'art. 2 de l'arrêté d'application de la loi sur le dimanche et les jours fériés du 4 novembre 1992 (RS-NE: 941.020).

2.3. Le Tribunal fédéral a jugé que le lendemain de Pentecôte, s'il n'est pas un véritable jour férié, peut y être assimilé dans un cas où une loi cantonale relative à l'expiration des délais dispose que le

lendemain de Pentecôte est assimilé aux jours reconnus fériés par le droit cantonal (ATF 124 II 527; JEAN-MAURICE FRÉSARD, Commentaire de la LTF, 2e éd., n. 9-13 ad art. 45). En ce qui concerne le canton de Neuchâtel, ni la liste de l'OFJ, ni la loi cantonale du 30 septembre 1991, ni l'arrêté d'application du 4 novembre 1992, précités, ne mentionnent le lendemain de Pentecôte comme un jour férié légalement reconnu ou considéré comme tel.

Dans ses remarques concernant la liste des jours fériés légaux ou considérés comme tels en Suisse (cf. supra), l'OFJ a précisé que: " Les jours fériés mentionnés dans la liste selon la convention ne correspondent pas aux jours fériés au sens du droit du travail, ni aux jours assimilables à un dimanche tels que les définit la loi sur le travail; ils ne correspondent pas non plus aux jours de congé et aux jours fériés légaux fédéraux et cantonaux. Seules font foi à cet égard les dispositions pertinentes des législations fédérales et cantonales."

D'après l'art. 20 al. 2 de la loi cantonale neuchâteloise sur la procédure et la juridiction administrative (LPJA-NE) du 27 juin 1979 (RS-NE: 152.130), dans sa teneur en vigueur depuis le 1er janvier 2011, sont considérés comme fériés dans le canton les jours où les bureaux de l'administration cantonale sont fermés à raison d'au moins une demi-journée, ce qui était le cas du 21 mai 2018, Lundi de Pentecôte, si l'on se réfère au site internet du canton de Neuchâtel: <https://www.ne.ch/themes/travail/Pages/jours-feries.aspx>. Bien que la liste des jours fériés mentionnés dans le site internet précité, par renvoi de l'art. 20 al. 2 LPJA-NE, ne concorde apparemment pas en tous points avec la liste que l'OFJ a établie en application de la Convention européenne sur la computation des délais et qui a été notifiée au Conseil de l'Europe, on doit considérer le Lundi de Pentecôte comme "jour férié selon le droit cantonal" dans le canton de Neuchâtel, au sens de l'art. 45 al. 1 LTF.

2.4. Une partie ou son mandataire peut être confronté à l'éventualité où le délai pour accomplir un acte de procédure coïncide avec un jour qui n'est pas férié selon le droit cantonal, mais au cours duquel les bureaux de l'administration ou de la Poste sont fermés sans qu'il soit possible d'y déposer un pli contre quittance. En pareilles circonstances, on ferait preuve de formalisme excessif en admettant que le délai de recours échoue néanmoins ce jour-là (cf. arrêt 6B 730/2013 du 10 décembre 2013).

Dès lors que les bureaux de l'administration cantonale neuchâteloise et de la Poste à La Chaux-de-Fonds étaient fermés le lundi 21 mai 2018, ce qui était aussi le cas des bureaux du Tribunal fédéral (destinataire de l'envoi) à Lucerne et à Lausanne (cf. art. 40 OPersTF, RS 172.220.114), le délai de recours est parvenu à échéance le jour suivant. Le recours a donc été déposé en temps utile.

3.

3.1. Le litige porte sur la prise en compte, à titre de dépenses reconnues du recourant dans le calcul de la prestation complémentaire, des pensions alimentaires qu'il doit verser à ses filles majeures en formation, en vertu du jugement de divorce du 2 mai 2007.

3.2. La juridiction cantonale a exposé de manière complète les règles applicables à la solution du litige, soit les art. 4 al. 1 let. a et 9 al. 1 LPC, singulièrement l'art. 10 al. 3 let. e LPC à teneur duquel sont reconnues comme dépenses, pour toutes les personnes, les pensions alimentaires versées en vertu du droit de la famille.

A cet égard, elle a rappelé que les organes des assurances sociales sont liés par un jugement définitif du juge civil et qu'ils ne peuvent plus se prononcer indépendamment sur la question tranchée. Il leur est donc en principe défendu de s'écarter de la contribution d'entretien fixée par le juge. Toutefois, lorsque l'administration parvient, après un examen approprié, à la conclusion que l'assuré doit payer des contributions trop élevées par rapport à ses possibilités financières, qu'il est raisonnablement admissible de conduire un procès et que des chances de succès sont démontrées, elle doit lui signaler les revenus dessaisis et lui fixer un délai approprié pour introduire une demande en modification du jugement civil. Cette faculté accordée à l'administration est prévue dans les Directives de l'OFAS concernant les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (DPC, état au 1er janvier 2017, ch. 3271), elles-mêmes reprises de la jurisprudence et de la doctrine.

Les premiers juges ont également considéré que l'inaction de l'assuré justifiait, après un certain délai, de faire abstraction - en tout ou partie - de son obligation d'entretien dans le calcul de la prestation complémentaire allouée. A défaut, cela reviendrait à faire supporter directement par les prestations complémentaires des obligations d'entretien sans rapport avec la véritable situation du débiteur. Elle a déduit que l'organe des prestations complémentaires est en droit d'exiger d'un bénéficiaire de telles prestations qu'il tente d'obtenir la réduction, voire la suppression de la pension alimentaire au paiement de laquelle il a été condamné.

3.3. Dans le cas d'espèce, les premiers juges ont admis, avec l'intimée, que le recourant versait des pensions alimentaires manifestement trop élevées par rapport à ses moyens et qu'il renonçait à en demander la suppression ou la réduction, alors qu'il aurait de bonnes chances de l'obtenir. En effet, à partir du 1er février 2017, les revenus du recourant s'élevaient uniquement au montant de sa rente AVS, soit 1'347 fr. par mois, représentant quasiment l'équivalent du montant des pensions alimentaires dues.

La juridiction cantonale a dès lors confirmé la décision administrative, en relevant au surplus que les preuves de paiement des pensions ne concernaient qu'une des filles du recourant pour la période allant jusqu'au 31 juillet 2017.

4.

Le recourant se prévaut d'une violation du droit fédéral au sens de l'art. 95 LTF. A son avis, les directives de l'OFAS (DPC, ch. 3271.02) sont illégales dans la mesure où elles prescrivent à l'administration de subordonner ou conditionner l'application de l'art. 10 al. 3 let. e LPC à l'ouverture d'une action civile, sur la base de l'art. 286 al. 2 CC, de sa part contre ses filles et leur mère. Il soutient que le législateur fédéral a clairement voulu que les créances d'entretien fussent maintenues malgré la retraite, dans l'intérêt des enfants, y compris de ceux qui sont majeurs et en formation.

Pour le recourant, la juridiction cantonale a suivi de manière erronée l'opinion de MICHEL VALTERIO (Commentaire de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI, 2015, p. 111 ss) et s'est fondée à tort sur des arrêts (ATF 136 I 129 consid. 7.2.2 p. 738; 9C 511/2013 du 8 mai 2014; P 10/91 du 25 avril 1991 traduit in RCC 1991 p. 335) et des directives administratives (DPC, ch. 3491.02) qui ne s'appliquent pas dans son cas.

5.

5.1. Ainsi que les premiers juges l'ont rappelé à juste titre, les organes des prestations complémentaires sont liés par les décisions que le juge civil a rendues en matière de contributions d'entretien. Toutefois, si l'administration parvient, après un examen approprié, à la conclusion que le bénéficiaire de prestations complémentaires doit payer des contributions trop élevées par rapport à ses possibilités financières, elle doit lui fixer un délai approprié pour introduire une demande en modification du jugement civil (cf. arrêt 9C 740/2014 du 9 mars 2015 consid. 4.1, in RSAS 2015 p. 263; arrêt P 4/89 du 18 décembre 1990 consid. 3b, traduit in RCC 1991 p. 143; VALTERIO, op. cit., ch. 66 ad art. 10). Dans ce contexte, il a été jugé que la personne qui augmente ses contributions d'entretien afin de les faire supporter par les prestations complémentaires commet un abus de droit au sens de l'art. 2 al. 2 CC (arrêt 9C 740/2014 précité, consid. 5.3). Les mêmes principes prévalent aussi en matière d'aide sociale (cf. ATF 136 I 129 consid. 7.2.2 p. 138).

Ces règles s'appliquent également dans l'éventualité inverse, quand le bénéficiaire d'une rente de l'assurance-invalidité renonce par voie extrajudiciaire à des contributions d'entretien qui lui avaient précédemment été accordées par la convention de divorce, puis requiert le versement de prestations complémentaires. Le cas échéant, l'ayant droit aux prestations complémentaires ne peut pas se soustraire à l'obligation de se soumettre à une procédure devant le juge civil compétent, à qui il appartient d'examiner si les conditions d'une suppression ou de réduction de la pension alimentaire sont réunies (ATF 120 V 442 consid. 3b p. 444).

5.2. Contrairement à l'opinion du recourant, il n'y a pas lieu de déterminer si, d'une manière générale, une obligation d'entretien d'enfants perdure ou non au-delà du moment où le débiteur atteint l'âge de la retraite, ni de se livrer à une interprétation historique de l'art. 10 al. 3 let. e LPC. Il s'agit uniquement d'examiner si les conséquences du refus du recourant de saisir le juge civil afin que celui-ci se prononce à nouveau sur l'obligation d'entretien de ses filles majeures en formation, soit la non-prise en compte par l'intimée des pensions actuelles à titre de dépenses reconnues (art. 10 al. 3 let. e LPC), sont conformes au droit fédéral. On relèvera que le procédé contesté par le recourant a été admis par la jurisprudence, laquelle a été reprise par l'OFAS dans ses directives administratives, elles-mêmes conformes au droit fédéral (cf. DPC, ch. 3271.02).

Dès lors que le recourant est au bénéfice d'une rente de vieillesse de l'AVS et de prestations complémentaires à l'AVS, il paraît effectivement douteux, en pareilles circonstances, qu'on puisse exiger de sa part la poursuite de l'entretien d'enfants majeurs en formation (art. 277 al. 2 CC; par ex. ATF 132 III 209 consid. 2.3 p. 211 et les références; RALPH JÖHL/PATRICIA USINGER-EGGER, Die Ergänzungsleistungen und ihre Berechnung, in Soziale Sicherheit, SBVR, vol. XIV, 3e éd. 2016, p. 1797 n. 116; PHILIPPE MEIER/MARTIN STETTLER, Droit de la filiation, 5e éd., ch. 1211; ERWIN CARIGIET/UWE KOCH, Ergänzungsleistungen zur AHV/IV, 2e éd., p. 146). Le recourant admet d'ailleurs explicitement qu'un procès civil aboutirait à une libération totale de son obligation d'entretien. Comme le recourant n'a pas entrepris les démarches requises et exigibles dans le délai

raisonnable qui lui avait été imparti à cet effet, les premiers juges n'ont pas violé le droit fédéral en refusant, à la lumière de la situation économique du recourant, de tenir compte des contributions d'entretien pour ses filles majeures à titre de dépenses dans le calcul des prestations complémentaires à compter du 1er août 2017 (art. 10 al. 3 let. e LPC). Le recours est infondé.

6.

Vu les particularités du cas d'espèce, il sera renoncé à la perception de frais judiciaires (art. 66 al. 1, 2 e phrase, LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

3.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, au Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel, Cour de droit public, et à l'Office fédéral des assurances sociales.

Lucerne, le 20 décembre 2018

Au nom de la IIe Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente : Pfiffner

Le Greffier : Berthoud