



**POUVOIR JUDICIAIRE
GERICHTSBEHÖRDEN**

ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

**Tribunal cantonal TC
Kantonsgericht KG**

Rue des Augustins 3, case postale 1654, 1701 Fribourg

T +41 26 304 15 00, F +41 26 304 15 01
www.fr.ch/tc

605 2012 446

Arrêt du 11 septembre 2014

II^e Cour des assurances sociales

Composition

Président:

Johannes Frölicher

Juges:

Hugo Casanova, Gabrielle Multone

Greffier-rapporteur:

Michel Bays

Parties

VILLE DE FRIBOURG, recourante, représentée par Me David Ecoffey, avocat

contre

CAISSE DE COMPENSATION DU CANTON DE FRIBOURG,
autorité intimée

Objet

Prestations complémentaires

Recours du 23 novembre 2012 contre la décision sur opposition
rendue le 22 octobre 2012 concernant feu A. _____

considérant en fait

A. A. _____, né en 1965, divorcé et domicilié à B. _____, était soutenu financièrement par le Service social de la Ville de Fribourg depuis le 1^{er} décembre 2008. Le 9 juin 2011, il a complété une demande de prestations complémentaires, laquelle a été déposée le 15 juin suivant auprès de la Caisse de compensation du canton de Fribourg (ci-après: la Caisse), à Givisiez. Il est décédé le même jour; sa succession ayant été répudiée, la liquidation en a été assurée par l'Office cantonal des faillites, à Fribourg.

Le 9 septembre 2011, le Service social a produit une créance de 17'130 fr. 40 auprès de l'Office précité.

Par courrier du 17 janvier 2012, l'Office des faillites a annoncé que cette faillite, suspendue pour défaut d'actifs, avait été clôturée sans autre, aucun créancier n'ayant effectué l'avance de frais requise.

Le 3 juillet 2012, le Service de l'aide sociale a transmis à la Caisse un exemplaire du formulaire de demande de versement de rente à un tiers ou à une autorité qualifiée, signé le 10 juin 2011, par lequel l'assuré lui avait cédé son droit au rétroactif de prestations complémentaires.

Par décision du 10 juillet 2012, la caisse a reconnu à l'assuré le droit à un rétroactif de 25'458 francs, correspondant aux prestations complémentaires dues du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2011. Après déduction de 8'200 fr. 20 à titre de compensation pour des réductions de primes d'assurance-maladie déjà versées par la caisse, le solde de 17'257 fr.80 a été versé en mains de l'Office des faillites.

Le 24 juillet 2012, le Service de l'aide sociale a requis de l'Office des faillites le remboursement du montant reçu de la Caisse. Par réponse du 26 juillet 2012, ledit Office s'est refusé à donner suite à cette requête, faute pour le Service sociale de disposer d'un privilège légal.

Le 16 août 2012, le Service de l'aide sociale a réitéré sa requête, revendiquant le versement des prestations complémentaires litigieuses. Par réponse du 11 septembre 2012, l'Office des faillites a campé sur sa position et invité le Service de l'aide sociale à s'adresser au juge civil. Une action en revendication a été déposée le 2 octobre 2012 auprès du Président du Tribunal de l'arrondissement de la Sarine. Cette procédure a toutefois été suspendue jusqu'à décision définitive sur le recours déposé auprès de l'Instance de céans.

L'opposition formée le 20 août 2012 par le Service de l'aide sociale de la Ville de Fribourg à l'encontre de la décision rendue le 10 juillet précédent par la Caisse a été rejetée par cette dernière le 22 octobre 2012.

B. Contre cette décision sur opposition, la Ville de Fribourg, par sa Commission sociale, représentée par Me David Ecoffey, avocat, interjette recours devant l'Autorité judiciaire de céans en date du 23 novembre 2012. Elle conclut au versement en ses mains du montant de 17'257 fr. 80, correspondant aux prestations complémentaires sollicitées du vivant de A. _____ et octroyées postérieurement à son décès. A l'appui de ses motifs, elle invoque que la décision de la Caisse de verser l'arriéré de prestations complémentaires à l'Office des faillites constitue une violation de l'art. 22 al. 2 LPGA ainsi que de l'art. 29 al. 4 LASoc. Elle relève en particulier que, du fait de la cession légale opérée en sa faveur, elle s'était substituée à l'assuré et est désormais seule titulaire de la créance à l'encontre de la Caisse, créance qui ne pouvait dès lors plus tomber dans la masse en faillite. Elle relève également l'attitude contradictoire de la caisse, laquelle

procède à une compensation en sa faveur, alors que ce montant aurait logiquement dû tomber dans la masse successorale. Elle allègue également une violation de l'art. 92 al. 9a LP, les prestations complémentaires étant insaisissables, et reproche enfin le manque de célérité de la Caisse pour rendre une décision, ce qui contribue, en cas de décès de l'assuré, à alourdir le montant recherché.

Dans ses observations du 20 décembre 2012, l'autorité intimée propose le rejet du recours. Elle considère avoir à juste titre versé le rétroactif disponible des prestations complémentaires à l'Office des faillites. Elle relève en particulier que ni l'art. 22 LPGa, ni l'art. 29 LASoc, invoqués par l'autorité recourante, ne règlent la question de l'octroi rétroactif de prestations complémentaires lorsque l'assuré est entre-temps décédé. Elle se réfère en outre aux directives de l'Office fédéral des assurances sociales pour justifier sa décision.

Par contre-observations du 29 avril 2013, la recourante continue à invoquer le fait que la cession a produit ses effets avant le décès de l'assuré, de sorte que la créance n'est pas tombée dans la masse successorale et que les directives appliquées par l'autorité intimée sont inopérantes.

Le 8 mai 2013, l'autorité intimée campe sur sa position et renonce à formuler des ultimes remarques.

L'Office cantonal des faillites, à Fribourg, a été appelé en cause le 13 juin 2014, en sa qualité d'autorité intéressée à laquelle la décision attaquée a été notifiée. Par réponse du 23 juin suivant, il conclut au rejet du recours, considérant notamment que les prestations dues par la Caisse n'ont pas été valablement cédées et tombent donc dans la masse en faillite. Un exemplaire de cette détermination a été envoyé aux parties.

La recourante se détermine spontanément à cet égard le 8 septembre 2014. Elle conteste le point de vue de l'Office des faillites et confirme s'être vue valablement céder la créance dont disposait A. _____ à l'encontre de la Caisse, créance qui n'est donc pas tombée dans la masse en faillite.

Aucun autre échange d'écritures n'a été ordonné entre les parties.

Les arguments, soulevés par elles à l'appui de leurs conclusions respectives, seront, pour autant que besoin, repris et examinés dans les considérants de droit du présent arrêt.

en droit

1. Interjeté en temps utile et dans les formes légales par une autorité directement touchée par la décision attaquée et dûment représentée, le recours est recevable.

2. a) La loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI du 6 octobre 2006 (LPC; RS 831.30) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Elle abroge et remplace la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité du 19 mars 1965 (aLPC).

Selon l'art. 22 de l'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (OPC-AVS/AI; RS 831.301), lorsqu'une autorité d'assistance, publique ou privée, a consenti des avances à un assuré en attendant qu'il soit statué sur ses droits aux prestations complémentaires, l'autorité en question peut être directement remboursée au moment du

versement des prestations complémentaires accordées rétroactivement (al. 4). Si un canton a accordé des réductions de primes dans l'assurance-maladie et qu'il alloue des prestations complémentaires avec effet rétroactif pour cette même période, il peut compenser le versement rétroactif avec les réductions de primes déjà versées (al. 5).

b) Aux termes de l'art. 22 LPGA, le droit aux prestations est incessible; il ne peut être donné en gage. Toute cession ou mise en gage est nulle (al. 1). Les prestations accordées rétroactivement par l'assureur social peuvent en revanche être cédées, notamment à une institution d'aide sociale publique ou privée dans la mesure où elle a consenti des avances (al. 2 let. a). La notion de cession utilisée à l'art. 22 LPGA correspond à celle des art. 164 ss du code des obligations du 30 mars 1911 (CO; RS 220). Les règles de droit civil relatives à la cession de créances futures s'appliquent ainsi également à l'art. 22 al. 2 LPGA (ATF 135 V 2 consid. 6.1).

Le Tribunal fédéral a confirmé que l'art. 22 al. 2 LPGA n'a pas apporté de modifications matérielles au système en vigueur jusque-là du versement des prestations complémentaires accordées rétroactivement en mains de l'autorité d'aide sociale qui a effectué des avances (ATF 132 V 113). Dans cet arrêt, la Haute Cour a notamment relevé que l'art. 22 al. 4 OPC-AVS/AI visait à coordonner les prestations complémentaires avec les avances d'aide sociale, dans le but principal d'éviter la double perception des prestations, à la charge de la communauté des assurés. Cette disposition constitue une base légale suffisante permettant le paiement directement en main du service social, lequel peut dès lors faire valoir lui-même ses prétentions, sans que l'accord du bénéficiaire des prestations complémentaires ne soit nécessaire.

D'après l'art. 29 de la loi cantonale du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc; RSF 831.0.1), le service social qui accorde une aide matérielle à titre d'avance sur les prestations des assurances ou de tiers tenus de verser des prestations est subrogé dans les droits du bénéficiaire, jusqu'à concurrence de l'aide matérielle accordée.

c) En vertu du droit des obligations, par la cession, le titulaire d'une créance (cédant) transfère son droit à une autre personne (cessionnaire) qui, de ce fait et sans le consentement du débiteur cédé, devient créancier en lieu et place du cédant. On distingue la cession conventionnelle (art. 164 CO), reposant sur un acte de disposition bilatéral, de la cession légale (ou subrogation), intervenant directement en vertu d'une disposition légale (art. 166 CO). Etant largement régie par les dispositions relatives à la cession conventionnelle, la cession légale sortit principalement les mêmes effets qu'une cession conventionnelle, c'est-à-dire qu'elle conduit à la substitution d'un créancier par un nouveau créancier et que, dès la notification, le débiteur est tenu de s'acquitter de sa dette en mains du nouveau créancier (cessionnaire) (TH. PROBST, in Commentaire romand du Code des obligations, tome I, n° 6 ad art. 166).

L'effet de la cession se produit en principe dès le moment où la cession est parfaite, soit généralement au moment où l'acceptation de l'offre de cession du cédant parvient dans la sphère d'influence de celui-ci. En cas de cession d'une créance future, la cession déploie par contre ses effets dès la naissance de la créance. Dans une jurisprudence de principe (ATF 111 III 73, JdT 1988 II 15), la Haute Cour a en effet appliqué la théorie dite du passage, à laquelle s'était déjà rallié la doctrine majoritaire. Selon cette théorie, la cession portant sur une créance future, soit une créance qui n'est pas encore née au moment de la cession, ou sur une créance subordonnée à une condition suspensive, ne sortit ses effets qu'au moment où naît la créance et pour autant que le cédant ait à ce moment-là le pouvoir de disposition sur la créance. Il en découle qu'une créance future cédée qui naît après l'ouverture de la faillite du cédant rentre dans la masse en faillite (P.-R. GILLIÉRON, Poursuite pour dette, faillite et concordat, 2005, n° 1618 p. 383; TH. PROBST, op. cit., n° 55 s. et 63 ad art. 164, 2012).

Selon les principes applicables en matière d'assurances sociales, c'est le moment où l'évènement assuré se produit qui est déterminant établir quand le cessionnaire est subrogé dans les droits du cédant (cf. ATF 124 V 174 consid. 3; A. RUMO-JUNGO, *Haftpflicht und Sozialversicherung*, Fribourg 1998, p. 428ss).

d) Selon l'art. 193 al. 1 LP, l'autorité compétente informe le juge de la faillite de ce que tous les héritiers ont expressément répudié la succession ou que celle-ci est présumée répudiée (art. 566 et s. et 573 CC) (ch. 1) ou une succession dont la liquidation officielle a été requise ou ordonnée se révèle insolvable (art. 597 CC) (ch. 2). Dans ces cas, le juge ordonne la liquidation selon les règles de la faillite (al. 2).

D'après l'art. 197 al. 1 LP, tous les biens saisissables du failli au moment de l'ouverture de la faillite forment une seule masse, quel que soit le lieu où ils se trouvent, et sont affectés au paiement des créanciers. L'al. 2 ajoute que les biens qui échoient au failli jusqu'à la clôture de la faillite rentrent dans la masse. L'art. 198 LP indique que les biens sur lesquels il existe un gage rentrent également dans la masse, sous réserve des droits de préférence du créancier gagiste.

e) Selon le chiffre 4320.01 de les Directives concernant les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (DPC) édictées par l'Office fédéral des assurances sociales, après le décès de l'ayant droit, ses ayants cause peuvent demander le paiement des PC arriérées moyennant observation des délais fixés aux nos 2122.01, 3320.03, 3642.02 et 3642.03. Ces arriérés tombent dans la masse successorale. D'après le chiffre 5400.04, en cas de décès de l'assuré le remboursement tombe dans la succession. Lorsque les frais ont été avancés par une autorité d'assistance ou lorsqu'aucun ayant cause ne s'annonce, de sorte que la succession n'est liquidée ni officiellement, ni selon les règles de la faillite, le remboursement peut être effectué directement au créancier ou à l'organe ayant fait des avances.

3. Est litigieuse en l'espèce la titularité du droit relatif aux prestations complémentaires accordées par la Caisse. Il s'agit en particulier de déterminer si la cession opérée par feu A. _____ en faveur du Service social de la Ville de Fribourg implique que ce dernier a immédiatement été subrogé dans les droits de celui-là, de sorte que la créance vis-à-vis de la caisse de compensation ne devait pas tomber dans la masse en faillite consécutive à la succession répudiée.

a) A l'instar de l'art. 22 LPGA, qui pose le principe de l'incessibilité des créances sociales tout en réservant une exception s'agissant des avances consenties par une institution d'assistance sociale, l'art. 22 al. 4 OPC-AVS/AI prévoit la possibilité pour l'autorité d'assistance ayant fait des avances de se voir remboursée en cas de paiement rétroactif des prestations complémentaires. En soi, l'art. 22 al. 2 LPGA ne fait que reprendre, en étendant quelque peu le champ d'application, le principe posé à l'art. 22 al. 4 OPC-AVS/AI. L'une et l'autre de ces dispositions constituent des bases légales suffisantes permettant le paiement en main de tiers (in casu, le Service social) de prestations complémentaires accordées rétroactivement (cf. supra consid. 2b).

L'art. 29 al. 4 LASoc, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2011 et donc ici applicable, confirme en outre, au plan cantonal, la subrogation de l'autorité d'aide sociale dans les droits que l'assuré pourrait avoir envers la Caisse notamment.

S'agissant encore du formulaire "*Demande de versement de rente à un tiers ou à une autorité qualifiée*", on doit tout d'abord constater qu'il n'aurait pas été indispensable compte tenu de l'existence des bases légales citées plus haut (à ce sujet, voir ATF 132 V 113 consid. 3.2.1 *in fine* et 3.3.3 *in fine*). Cela étant, il détermine de manière suffisamment prévisible la nature et l'étendue de la créance ainsi que les parties en présence et il serait donc susceptible de fonder une cession

conventionnelle des droits de l'assuré. Dans tous les cas constitue-t-il à tout le moins un moyen utile à l'information des parties concernées.

Pour qu'une cession soit valable, les avances consenties par le service social doivent en outre se trouver en concordance, tant matérielle que temporelle, avec l'arriéré d'allocations pour impotence versé par l'OAI. Sa validité est en effet soumise au respect des conditions fixées notamment à l'art. 22 LPGA, prévoyant l'existence d'une concordance temporelle et matérielle entre les prestations à compenser. L'étendue de la cession est ainsi limitée aux prestations strictement concordantes; admettre le contraire aboutirait en effet à un enrichissement de l'autorité d'aide sociale, ce qui ne correspond à l'évidence pas au but de cette institution juridique (ATF 132 V 113 consid. 3; U. KIESER, ATSG-Kommentar, n. 23 s. ad art. 22).

Vu ce qui précède, la Cour de céans considère qu'il existe en l'espèce une cession légale, intervenant dès que les conditions en sont remplies. Elle en conclut que le Service social est valablement subrogé dans les droits que le bénéficiaire pouvait avoir envers la Caisse, à hauteur des avances consenties à ce dernier, mais pour autant que celles-ci concordent, tant matériellement que temporellement, avec le versement rétroactif de la Caisse.

b) Il sied néanmoins encore d'examiner si le décès de A. _____, survenu juste après le dépôt de sa demande de prestations complémentaires, a un impact sur la validité de la subrogation. Cela revient à déterminer à quel moment les droits du bénéficiaire sont passés au Service social. Cette question présente un intérêt tout particulier dans le cas d'espèce, compte tenu du décès de l'ayant droit et de la liquidation par voie de faillite de sa succession.

En l'occurrence, en application des principes relevant en matière d'assurances sociales (cf. supra consid. 2d) l'obligation de prêter de l'assureur social naît au moment où l'évènement assuré se produit soit, lorsque l'assuré est encore en vie, dès lors que les prestations complémentaires ont pour but la couverture des besoins vitaux. Le fait que le droit n'ait finalement été reconnu que postérieurement par la Caisse n'y change rien: la subrogation est intervenue du vivant de l'assuré, mais n'a pu être exécutable qu'au moment où le droit à des prestations d'assurance a été reconnu. On doit donc considérer que l'autorité d'aide sociale a été subrogée de plein droit dans les droits de l'assuré dès la naissance de ceux-ci et que la décision par laquelle la Caisse reconnaît un droit à des prestations complémentaires ne vient en quelque sorte que parachever cet état de droit.

De ce fait, l'assuré n'était plus le titulaire de la créance litigieuse au moment de son décès, de sorte que celle-ci n'est pas tombée dans la masse en faillite. Le Service social peut ainsi, en principe, s'en prévaloir dans le but compenser les avances qu'il a consenties avec les prestations complémentaires accordées par la Caisse intimée.

c) Il reste encore à examiner la pertinence des directives de l'OFAS, invoquées par l'autorité intimée pour justifier sa décision.

Celles-ci prévoient certes que les ayants droits de l'assuré décédé peuvent demander le paiement des PC arriérées, lesquelles tombent dans la masse successorale (ch. 4320.01). Cette disposition ne règle toutefois pas le cas où les prestations en question ont été préalablement cédées à un organisme d'assistance.

Le ch. 4330.01 envisage quant à lui que "*les avances consenties par un organisme d'assistance privé ou public peuvent être restituées directement, mais seulement pour la période et jusqu'à concurrence des paiements rétroactifs de PC*", sans toutefois appréhender le cas de figure où l'assuré décède entre-temps.

Le ch. 5400.04, relatif aux frais de maladie et d'invalidité, le fait et requiert que "*lorsque les frais ont été avancés par une autorité d'assistance ou lorsqu'aucun ayant cause ne s'annonce, de sorte que la succession n'est liquidée ni officiellement, ni selon les règles de la faillite, le remboursement peut être effectué directement au créancier ou à l'organe ayant fait des avances*". Une lecture attentive de cette disposition conduit toutefois à une interprétation différente de celle faite par la Caisse. Il convient en effet de bien distinguer les deux conditions posées: le remboursement peut être effectué à l'organe qui a fait des avances si 1. les frais ont été avancés par une autorité d'assistance ou si 2. aucun ayant cause ne s'annonce, de sorte que la succession n'est liquidée ni officiellement, ni selon les règles de la faillite.

L'Instance de céans ne voit pas d'autre lecture possible de cette directive: il semble en effet clair que le mode de liquidation de la succession peut être influencé par le fait qu'un ayant droit se manifeste (ou non), ce qui n'est pas le cas lorsque des prestations d'aide sociale sont avancées. Il en découle que ces directives ne conduisent pas à ce qu'un arriéré de prestations tombe fatalement dans la masse en faillite consécutive au décès d'un assuré. Elles visent au contraire à permettre à l'autorité ayant consenti des avances d'être désintéressée prioritairement.

Toute autre solution aboutirait à un résultat choquant, puisque le but des prestations complémentaires (garantie du minimum vital), assuré à titre subsidiaire par les avances du service social dans l'attente d'une décision de la Caisse, serait gravement compromis puisqu'il serait alors susceptible de désintéresser d'autres créanciers, ce qui heurterait le principe de coordination des prestations, fondamental en droit des assurances sociales.

Or, en l'occurrence, les prestations complémentaires ont été accordées par la Caisse pour une période allant du 1^{er} juillet 2009 au 30 juin 2011, durant laquelle A. _____ était également soutenu par le Service social de la Ville de Fribourg, de sorte que la concordance temporelle peut sans autre être admise. Considérant d'autre part que les prestations complémentaires et celles de l'aide sociale visent un but identique (garantir les moyens d'existence), il ne fait pas de doute que la condition de la concordance matérielle est également remplie.

Compte tenu de l'issue du litige, la question de la compensation effectuée par la caisse intimée, comme celle de la durée de la procédure, peuvent rester indécises.

Il convient par conséquent d'admettre le recours et d'annuler la décision querellée. La Caisse est invitée à verser le montant de 17'257 fr. 80 directement en mains du Service social de la Ville de Fribourg.

4. Il n'est pas perçu de frais de justice, compte tenu de la gratuité de la procédure. Il convient encore d'examiner si la recourante, qui obtient gain de cause, a droit à des dépens.

Conformément à l'art. 61 LPGA, la procédure devant le tribunal cantonal des assurances est réglée par le droit cantonal, tout en devant répondre à certaines exigences. Selon la lettre g, le recourant qui obtient gain de cause a droit au remboursement de ses frais et dépens dans la mesure fixée par le tribunal; leur montant est déterminé sans égard à la valeur litigieuse d'après l'importance et la complexité du litige.

La notion de "*recourant qui obtient gain de cause*" étant fixée par le droit fédéral, elle ne peut pas être restreinte par le droit cantonal. En vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral (notamment l'arrêt non publié 9C_67/2008 du 16 février 2009 en la cause F., relative à un litige relatif à la fixation des dépens en procédure cantonale), le fait qu'une autorité agisse dans le cadre de l'exercice de ses attributions officielles ne lui ouvre pas le droit à une indemnité de partie; cela concerne notamment la Confédération, les cantons et les communes. Cette solution correspond au

demeurant à celle prévalant en droit cantonal fribourgeois, puisque, à teneur de l'art. 139 CPJA, aucune indemnité de partie n'est allouée aux collectivités publiques visées à l'art. 133 CPJA, sauf dans les cas où leurs intérêts patrimoniaux sont en cause ou que des circonstances particulières ont rendu nécessaire l'appel à des mandataires extérieurs. En l'espèce, aucune des exceptions prévues n'entre en considération: le litige ne concerne en effet pas des intérêts patrimoniaux, mais bien administratifs de la Ville de Fribourg, laquelle n'a pas agi comme un simple particulier l'aurait fait. De plus, le recours à un mandataire extérieur n'était pas indispensable, dès lors que la collectivité en question dispose manifestement de l'infrastructure nécessaire, notamment en personnel spécialisé, pour défendre elle-même son point de vue.

Par conséquent, aucune indemnité n'est allouée à la recourante.

la Cour arrête:

- I. Le recours est admis. Partant, la Caisse de compensation du canton de Fribourg versera le montant de 17'257 fr. 80 au Service social de la Ville de Fribourg
- II. Il n'est pas perçu de frais de justice, ni alloué de dépens.
- III. Communication.

Un recours en matière de droit public peut être déposé auprès du Tribunal fédéral contre le présent jugement dans un délai de 30 jours dès sa notification. Ce délai ne peut pas être prolongé. Le mémoire de recours sera adressé, en trois exemplaires, au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne. Il doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi le jugement attaqué viole le droit. Les moyens de preuve en possession du (de la) recourant(e) doivent être joints au mémoire de même qu'une copie du jugement, avec l'enveloppe qui le contenait. La procédure devant le Tribunal fédéral n'est en principe pas gratuite.

Fribourg, le 11 septembre 2014/hca/mba

Président

Greffier-rapporteur