RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/543/2023 **ATAS/407/2023**

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 6 juin 2023

Chambre 8

En la cause

A_____ recourante

représentée par Me Bertrand REICH, avocat

contre

SERVICE DES PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES intimé

Siégeant : Maya CRAMER, Présidente suppléante ; Saskia BERENS TOGNI et Pierre-Bernard PETITAT, Juges assesseurs

EN FAIT

A. **a.** Madame A_____ (ci-après : la bénéficiaire ou la recourante), née le _____ 1988 en Suisse, a eu un enfant en _____ 2017 et des jumeaux en _____ 2021. À compter de mars 2017, Monsieur B_____, père des enfants, a emménagé chez l'intéressée.

b. Suite à sa demande déposée en 2012, l'intéressée a perçu des prestations complémentaires à sa rente d'invalidité versées par le service des prestations complémentaires (ci-après : le SPC ou l'intimé).

c. Par pli du 9 août 2018, elle a informé le SPC de son mariage, le 7 juillet 2018, avec le père de ses enfants.

B. **a.** Par décisions des 8 et 9 janvier 2019, en raison du mariage de l'intéressée, le SPC a procédé à un calcul rétroactif des prestations à compter du 1er août 2018. Il en résultait qu'à compter de cette date, le droit aux prestations était supprimé et que l'intéressée était tenue de rembourser les prestations complémentaires perçues indûment (CHF 577.-), ainsi que les subsides à l'assurance-maladie (CHF 3'748.50), soit un montant total de CHF 4'325.50.

b. Le 17 janvier 2019, l'intéressée a formé opposition à ces décisions et requis la remise de l'obligation de restituer.

c. Par décision sur opposition du 10 décembre 2021, entrée en force, le SPC a confirmé le montant dû. Une décision portant sur la remise de l'obligation de restituer allait être rendue et les critères de la bonne foi et de la situation financière de l'intéressée allaient être examinés.

d. Par décision du 4 janvier 2023, le SPC a rejeté la demande de remise de l'obligation de restituer le montant de CHF 4'325.50. La bénéficiaire n'avait annoncé son mariage, célébré le 7 juillet 2018, qu'en août 2018, soit plus d'un mois plus tard, ce qui, au vu des divers courriers l'invitant à communiquer sans délai tout changement dans sa situation, excluait sa bonne foi. Le SPC ne considérait pas que l'intéressée avait sciemment voulu dissimuler un fait, mais uniquement qu'il était exigible d'elle qu'elle fasse preuve de davantage de diligence. La question de sa situation financière difficile pouvait rester ouverte dès lors qu'une des deux conditions cumulatives faisait défaut.

e. Le 20 janvier 2023, l'intéressée, représentée par son conseil, a formé opposition à cette décision et a requis l'octroi de dépens. En substance, elle a fait valoir qu'elle avait été de bonne foi, le délai pris à communiquer spontanément son mariage ne pouvant pas être qualifié de négligence grave. Le SPC devait dès lors compléter l'instruction s'agissant de sa situation financière.

f. Par décision sur opposition du 8 février 2023, le SPC a confirmé sa décision du 4 janvier 2023.

Le recours interjeté, le 16 février 2023, contre cette décision par l'intéressée auprès de la chambre de céans a été enregistré sous la cause n° A/544/2023.

g. Par décision du 8 février 2023, le SPC, considérant que l'intéressée avait, dans le cadre de son opposition du 20 janvier 2023, requis l'octroi de l'assistance juridique, a rejeté la demande, au motif que la condition de la complexité de l'affaire n'était pas remplie. L'intéressée ne disposait certes pas de connaissances juridiques particulières, cependant le dépôt d'une opposition suite au refus d'une demande de remise ne concernait pas une question de droit particulièrement complexe.

C. **a.** Par acte du 16 février 2023, l'intéressée, par l'intermédiaire de son conseil, a interjeté recours contre cette décision, concluant, sous suite de dépens, à sa jonction avec la cause n° A/544/2023, à l'annulation de la décision et à la constatation que les conditions d'octroi de l'assistance juridique étaient remplies. La recourante a fait valoir que la condition de la bonne foi dans le cadre de la demande d'une remise de l'obligation de restituer était une question délicate, d'autant plus lorsqu'il s'agissait de déterminer si un comportement relevait d'une négligence légère ou d'une négligence grave. Cette question, qui ne ressortait ni de la décision entreprise, ni du texte légal, supposait donc une bonne compréhension d'une problématique juridique complexe. Il fallait être capable de maîtriser les lois pertinentes et de procéder à des recherches jurisprudentielles approfondies. Si le montant dû pouvait certes sembler modeste, pour la recourante toutefois, l'enjeu de la demande de remise de l'obligation de restituer était central.

b. Par réponse du 13 mars 2023, l'intimé a conclu au rejet du recours pour les motifs indiqués dans la décision litigieuse.

c. Le 24 mars 2023, la recourante a persisté dans les conclusions de son recours.

d. Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Conformément à l'art. 134 al. 1 let. a ch. 3 de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), la chambre des assurances sociales de la Cour de justice connaît en instance unique des contestations prévues à l'art. 56 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, du 6 octobre 2000 (LPGA - RS 830.1) relatives à la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité du 6 octobre 2006 (LPC - RS 831.30). Elle statue aussi, en application de l'art. 134 al. 3 let. a LOJ, sur les contestations prévues à l'art. 43 de la loi cantonale sur les prestations complémentaires cantonales du 25 octobre 1968 (LPCC - J 4 25).

Le refus ou l'admission de l'assistance juridique gratuite (art. 37 al. 4 LPGA) fait l'objet d'une décision d'ordonnancement de la procédure au sens de l'art. 52 al. 1 LPGA (ATF 131 V 153 consid. 1), susceptible d'être directement attaquée par la voie du recours auprès de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (art. 56 al. 1 et 57 LPGA ; art. 16 al. 3 du Règlement d'application de la loi sur les prestations fédérales complémentaires à l'AVS et à l'AI [RPFC - J 4 20.01] et art. 20 al. 3 du Règlement relatif aux prestations cantonales complémentaires à l'AVS et à l'AI du 25 juin 1999 [RPCC-AVS/AI - J 4 25.03]).

La compétence de la chambre de céans pour juger du cas d'espèce est ainsi établie.

2. Les dispositions de la LPGA s'appliquent aux prestations complémentaires fédérales à moins que la LPC n'y déroge expressément (art. 1 al. 1 LPC). En matière de prestations complémentaires cantonales, la LPC et ses dispositions d'exécution fédérales et cantonales, ainsi que la LPGA et ses dispositions d'exécution, sont applicables par analogie en cas de silence de la législation cantonale (art. 1A al. 1 LPCC).

3. Le 1er janvier 2021 est entrée en vigueur la modification du 21 juin 2019 de la LPGA. Interjeté postérieurement au 1er janvier 2021, le recours est par conséquent soumis au nouveau droit (cf. art. 82*a* LPGA *a contrario*).

4. Le délai de recours est de 30 jours (art. 60 al. 1 LPGA, art. 9 de la loi cantonale du 14 octobre 1965 sur les prestations fédérales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité [LPFC - J 4 20] et art. 43 LPCC).

Interjeté dans les forme et délai légaux, le recours est recevable.

5. Le litige porte sur le droit de la recourante à l'assistance juridique pour la procédure de demande de remise de l'obligation de restituer. Singulièrement, la question est de savoir si la complexité de la cause justifiait, à ce stade de la procédure, l'assistance d'un avocat.

6.

À titre préalable, la recourante requiert la jonction de la présente cause avec la cause A/544/2023.

6.1 Selon l'art. 70 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 (LPA - GE - E 5 10), l'autorité peut, d'office ou sur requête, joindre en une même procédure des affaires qui se rapportent à une situation identique ou à une cause juridique commune (al. 1). La jonction n'est toutefois pas ordonnée si la première procédure est en état d'être jugée alors que la ou les autres viennent d'être introduites (al. 2).

6.2 L'art. 70 LPA est une norme potestative. La décision de joindre ou non des causes en droit administratif procède de l'exercice du pouvoir d'appréciation du juge, qui est large en la matière (arrêt du Tribunal fédéral 2C_850/2014 du

10 juin 2016 consid. 11.1 et la référence, non publié à l'ATF 142 II 388). Une jonction des causes ne présente d'utilité que si elle permet de simplifier la procédure ; elle se justifie en présence de situations identiques (cf. arrêt du Tribunal fédéral 2P.232/2004 du 28 avril 2005 consid. 3.6).

6.3 En l'espèce, même si l'état de fait est identique, les questions juridiques ne sont pas semblables, puisque la présente procédure concerne l'octroi de l'assistance juridique alors que la cause n° A/544/2023 porte sur la demande de remise de l'obligation de restituer. Par ailleurs, la présente procédure étant en état d'être jugée, il apparaît significatif que la recourante puisse déjà savoir si elle a droit ou non à l'assistance juridique dans le cadre de la procédure administrative afin de pouvoir prendre, dans la négative, des mesures. Aussi n'y-a-t-il pas lieu de joindre les deux causes.

7. Aux termes de l'art. 29 al. 3 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), toute personne qui ne dispose pas de ressources suffisantes a droit, à moins que sa cause ne paraisse dépourvue de toute chance de succès, à l'assistance judiciaire gratuite. Elle a en outre droit à l'assistance gratuite d'un défenseur, dans la mesure où la sauvegarde de ses droits le requiert.

L'octroi de l'assistance juridique gratuite signifie que la personne indigente est dispensée de payer les avances de frais et les sûretés exigées par l'autorité et que les frais d'avocat sont couverts par l'État. La dispense concerne également les frais inhérents à l'administration des preuves, comme les indemnités de témoins, d'interprètes ou les expertises (Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. II, 3e éd., 2013, n. 1619).

8. Dans la procédure administrative en matière d'assurances sociales, l'assistance gratuite d'un conseil juridique est accordée au demandeur lorsque les circonstances l'exigent (art. 37 al. 4 LPGA).

La LPGA a ainsi introduit une prétention légale à l'assistance juridique pour ce type de procédure (ATF 131 V 153 consid. 3.1 et les références). La jurisprudence y relative rendue dans le cadre de l'art. 4 aCst. (art. 29 al. 3 Cst.) sur les conditions de l'assistance judiciaire en procédure d'opposition (partie dans le besoin, conclusions non dépourvues de toute chance de succès, assistance objectivement indiquée d'après les circonstances concrètes) continue de s'appliquer, conformément à la volonté du législateur (ATF 132 V 200 consid. 4.1 et les références).

9. Selon l'art. 12 LPFC, lorsque les circonstances l'exigent, l'assistance gratuite d'un conseil juridique est accordée au demandeur pour la procédure devant le SPC (al. 1). Les modalités d'octroi de cette assistance sont définies par le règlement (al. 2). Selon l'art. 16 al. 1 RPFC, l'assistance juridique gratuite est octroyée conformément aux prescriptions fédérales en matière de contentieux dans l'AVS, l'AI, les APG et les PC. Selon l'al. 2 de cet article, elle ne peut être octroyée que si les conditions cumulatives suivantes sont réunies : la démarche ne paraît pas

vouée à l'échec (let. a), la complexité de l'affaire l'exige (let. b) et l'intéressé est dans le besoin (let. c).

La réglementation cantonale a une teneur identique à la législation fédérale (cf. art. 43C al. 1 et 2 LPCC ; art. 20 al. 1 et 2 RPCC-AVS/AI).

10. Les conditions d'octroi de l'assistance judiciaire gratuite sont en principe remplies 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 201 consid. 4a ; 125 V 371 consid. 5b et les références). Le point de savoir si l'assistance d'un avocat est nécessaire ou du moins indiquée 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 découlent (arrêt du Tribunal fédéral 8C_297/2008 du 23 septembre 2008 consid. 3.2 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. Toutefois, le point de savoir si elles sont réalisées doit être examiné à l'aune de critères plus sévères dans la procédure administrative (arrêt du Tribunal fédéral 8C_297/2008 du 23 septembre 2008 consid. 3.3 et les références). L'assistance par un avocat s'impose uniquement dans les cas exceptionnels où il est fait appel à un avocat parce que des questions de droit ou de fait difficiles rendent son assistance apparemment nécessaire et qu'une assistance par le représentant d'une association, par un assistant social ou d'autres professionnels ou personnes de confiance d'institutions sociales n'entre pas en considération (ATF 132 V 200 consid. 4.1 et les références). À 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. Dès lors, le fait que l'intéressé puisse bénéficier de l'assistance de représentants d'association, d'assistants sociaux ou encore de spécialistes permet d'inférer que l'assistance d'un avocat n'est ni nécessaire ni indiquée. 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 180 consid. 2.2 et les références ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_297/2008 du 23 septembre 2008 consid. 3.3 et la référence).

11. Selon l'art. 25 al. 1 2e phrase LPGA, la restitution ne peut être exigée lorsque l'intéressé était de bonne foi et qu'elle le mettrait dans une situation difficile.

12.

12.1 En matière de prestations complémentaires, le Tribunal fédéral a notamment confirmé le droit à l'assistance juridique :

- dans le cadre d'une demande de restitution de prestations complémentaires versées à tort, l'état de fait étant complexe, ce que démontrait déjà le fait que la commune avait dû s'adjoindre les services d'un expert externe pour traiter le cas, et le dossier étant par ailleurs incomplet, ce qui rendait les conséquences difficiles à évaluer pour l'assuré ; la demande de remboursement d'un montant total de CHF 98'893.- constituait également une atteinte considérable à la situation juridique de l'intéressé (arrêt du Tribunal fédéral 9C_680/2016 du 14 juin 2017) ;

- dans le cadre d'une demande de remise de l'obligation de restituer CHF 50'270.- par une réfugiée en provenance d'Irak, arrivée en Suisse en 2000, sans formation professionnelle et sans activité lucrative en Suisse, qui n'avait pas informé l'administration de la cohabitation avec son ex-conjoint, se fiant à cet égard à l'annonce faite par le curateur de ce dernier; au vu du montant dû, les intérêts de l'intéressée, qui vivait dans des conditions modestes, étaient gravement touchés et l'évaluation de la bonne foi soulevait des questions exigeantes de nature juridique ; l'intéressée était par ailleurs déjà représentée par un avocat dans la procédure concernant l'obligation de remboursement en tant que telle, procédure qui avait notamment fait l'objet d'un arrêt publié du Tribunal fédéral et qui était également importante dans le cadre de l'examen de la remise ; la complexité de la cause justifiait dès lors que l'intéressée ait également sollicité l'assistance d'un avocat dans la procédure administrative concernant la remise (cf. arrêt du Tribunal fédéral 9C_720/2013 du 9 avril 2014 consid. 5.2) ;

- dans le cadre d'une demande de remise de l'obligation de restituer portant sur une somme de CHF 63'592.- et concernant une personne analphabète, vivant seule et étant incapable de comprendre le contenu des décisions du SPC ; avant de consulter un avocat, l'intéressée avait eu recours à l'aide de l'assistante sociale de son quartier et aux conseils de l'Association Trialogue, lesquels avaient omis de former opposition à la décision de restitution ; selon le Tribunal fédéral, en regard de ces critères, auxquels on pouvait ajouter l'âge de l'intéressée (soit 75 ans à la date déterminante de la décision du SPC) et l'importance du montant dont la restitution était demandée, le jugement cantonal ne violait pas le droit fédéral en reconnaissant le droit de bénéficier d'un conseil juridique à l'occasion d'une demande de remise de l'obligation de restituer (arrêt du Tribunal fédéral 9C_674/2011 du 3 août 2012 et ATAS/741/2011 du 17 août 2011).

12.2 Le Tribunal fédéral a, en revanche, rejeté la demande d'octroi de l'assistance juridique notamment :

- dans le cadre d'une demande de remise de l'obligation de restituer portant sur un montant de CHF 19'700.- par un bénéficiaire n'ayant pas annoncé à la caisse cantonale des allocations familiales le départ à l'étranger de ses deux filles, dans la mesure où l'examen de la condition de la bonne foi ne posait pas de questions complexes au point de nécessiter l'assistance d'un avocat (arrêt du Tribunal fédéral 8C_178/2018 du 6 août 2018 consid. 5.3) ;

- dans le cadre d'une demande de remise de l'obligation de restituer un montant de CHF 14'181.-, le Tribunal fédéral a estimé qu'il n'y avait pas de questions de droit ou de fait si difficiles à résoudre qu'elles nécessitaient l'intervention d'un avocat (cf. arrêt du Tribunal fédéral 9C_93/2009 du 17 mars 2009 consid. 4.2) ;

- dans le cadre d'une procédure concernant la restitution de CHF 25'948.- de prestations complémentaires perçues en trop durant plusieurs années par un retraité illettré, en l'absence de complexité particulière de la cause, dès lors que la décision de restitution était accompagnée d'un décompte des prestations allouées, si bien que des personnes comme des représentants d'associations, des assistants sociaux ou encore des spécialistes ou des personnes de confiance œuvrant au sein d'institutions sociales étaient objectivement en mesure d'assister l'intéressé dans la procédure d'opposition (arrêt du Tribunal fédéral 8C_297/2008 du 23 septembre 2008).

13. En matière de demande de remise de l'obligation de restituer, la chambre de céans a, à l'exception de l'arrêt précité du 17 août 2011 (ATAS/741/2011), rejeté les demandes d'octroi de l'assistance juridique, estimant notamment que l'examen d'une demande de remise consiste uniquement à déterminer si les conditions de la bonne foi et de la charge financière trop lourde sont réunies et qu'aucune de ces deux conditions ne nécessite un examen juridique approfondi (ATAS/1417/2012 du 22 novembre 2012 portant sur un montant à restituer de CHF 62'247.85 ; ATAS/649/2007 du 6 juin 2007 pour un montant à restituer de CHF 7'024.-).

14. En l'espèce, la recourante fait valoir que l'examen de sa bonne foi dans le cadre de sa demande de remise de l'obligation de restituer était complexe et nécessitait l'assistance d'un avocat, ce que l'intimé conteste.

14.1 On relèvera que, dans la mesure où l'obligation de restituer porte sur un montant de CHF 4'325.50, on ne saurait retenir qu'elle constitue une atteinte considérable à la situation juridique de la recourante.

14.2 Par ailleurs, quand bien même la recourante n'a pas de connaissances juridiques, ce seul fait ne constitue pas une circonstance particulière qui permette de considérer qu'elle doit nécessairement être assistée d'un avocat. Il faut en effet encore déterminer, au regard de la difficulté du cas du point de vue objectif (complexité des questions de droit et de fait), s'il s'agit d'un cas exceptionnel justifiant l'intervention d'un avocat ou si une assistance fournie par un assistant social ou un autre professionnel ou une personne de confiance se serait révélée suffisante.

En l'occurrence, par décision du 4 janvier 2023, l'intimé a rejeté la demande de remise de l'obligation de restituer, au motif que la bonne foi de l'intéressée ne pouvait être retenue. Selon l'intimé, au vu des éléments figurant dans les décisions et les divers courriers adressés à la recourante, il incombait à cette dernière de l'informer sans délai de son mariage. Il s'ensuit que dans la procédure d'opposition, il appartenait à la recourante - qui, comme le relève à juste titre l'intimé, a notamment été en mesure de former, en personne, une opposition aux décisions des 8 et 9 janvier 2019 - d'indiquer les raisons pour lesquelles, sa bonne foi devait, selon elle, être retenue malgré le fait qu'elle ait attendu plus d'un mois avant d'annoncer son mariage à l'intimé. Partant, la cause n'impliquait ni des questions particulièrement complexes sur le plan de l'état de fait, ni des questions de droit particulièrement pointues exigeant des connaissances fouillées du droit des assurances sociales, contrairement à ce que la recourante allègue. Au demeurant, si celle-ci ne s'estimait pas apte à entreprendre seule le dépôt d'une opposition à la décision de refus de la remise de son obligation de restituer, elle aurait pu solliciter l'aide et les conseils de personnes comme des représentants d'associations, des assistants sociaux ou encore des personnes de confiance œuvrant au sein d'institutions sociales.

Ainsi, dans la mesure où l'assistance d'un avocat doit demeurer l'exception et au vu de l'absence, en l'espèce, de circonstances particulières rendant objectivement nécessaire l'assistance d'un avocat durant la procédure administrative, le recours à un avocat n'était pas justifié.

15. Eu égard à ces considérations, il n'est pas nécessaire de vérifier si les autres conditions - cumulatives - sont remplies.

16. Le recours sera par conséquent rejeté.

17. La procédure est gratuite (art. 61 let. f^{bis} LPGA *a contrario* et 89H al. 1 LPA).

***

PAR CES MOTIFS,
LA CHAMBRE DES ASSURANCES SOCIALES :

Statuant

À la forme :

1. Déclare le recours recevable.

Au fond :

2. Le rejette.
3. Dit que la procédure est gratuite.
4. Informe les parties de ce qu'elles peuvent former recours contre le présent arrêt dans un délai de 30 jours dès sa notification auprès du Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 LUCERNE), par la voie du recours en matière de droit public (art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 - LTF - RS 173.110). Le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire; il doit être adressé au Tribunal fédéral par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi.

La greffière	La présidente suppléante
Nathalie LOCHER	Maya CRAMER

Une copie conforme du présent arrêt est notifiée aux parties ainsi qu'à l'Office fédéral des assurances sociales par le greffe le