RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/861/2022 **ATAS/949/2022**

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 1er novembre 2022

15ème Chambre

En la cause

Monsieur A_____, domicilié route _____, CORSIER, comparant avec élection de domicile en l'étude de Maître Marguerite LE BASTART DE VILLENEUVE	recourant

contre

SERVICE DES PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES, sis route de Chêne 54, GENÈVE	intimé

Siégeant : Marine WYSSENBACH, Présidente; Andres PEREZ et Christine TARRIT-DESHUSSES, Juges assesseurs

EN FAIT

A. Monsieur A_____ (ci-après : le requérant ou le recourant), né le _____ 1956, est au bénéfice de prestations complémentaires à une rente entière d'invalidité depuis 2008.

B. **a.** Dans le cadre de la révision périodique initiée le 19 août 2021 par le service des prestations complémentaires (ci-après le SPC ou l'intimé), le requérant, soit pour lui, son conseil, a renvoyé un questionnaire signé le 21 septembre 2021 et indiqué être propriétaire depuis 2003 d'un bien immobilier sis en Italie, estimé à EUR 70'000.- selon un rapport d'expertise du 11 septembre 2021. C'était en raison de son état de santé psychologique et cognitif, relevé dans des certificats médicaux datés des 2 mars 2021, 16 octobre 2019 et 18 mai 2006, qu'il avait oublié de mentionner l'existence de ce bien (courrier du 18 octobre 2021).

b. Par décision du 25 novembre 2021, le SPC a recalculé le droit du requérant aux prestations complémentaires fédérales et cantonales, pour la période du 1er décembre 2014 au 30 novembre 2021. Il en résultait un montant de CHF 89'083.- versé en trop que le requérant devait restituer. À compter du 1er décembre 2021, son droit aux prestations complémentaires était supprimé.

c. Par décision du 30 novembre 2021, le SPC a requis le remboursement des réductions individuelles de primes d'assurance-maladie s'élevant à CHF 4'740.30.

d. Par pli du 16 décembre 2021, le SPC a expliqué au requérant que dans le cadre de la révision de son dossier, un nouveau calcul des prestations complémentaires avait été effectué en prenant en considération le bien immobilier en Italie, un compte bancaire en Italie et une rente complémentaire française versée depuis le 1er mars 2018, éléments qui étaient inconnus du SPC avant la révision. Il en résultait, du 1er décembre 2014 au 31 décembre 2021, un trop perçu de CHF 94'797.20, correspondant à CHF 89'083.- de prestations complémentaires fédérales et cantonales, CHF 4'740.30 de subsides pour l'assurance-maladie de base et CHF 973.90 de frais médicaux. À compter du 1er janvier 2022, le requérant n'avait plus droit aux prestations complémentaires, ni au subside pour l'assurance-maladie. À ce pli, étaient annexées les décisions des 25 et 30 novembre 2021, ainsi qu'une décision du 9 décembre 2021 relative à la restitution des frais de maladie et d'invalidité.

e. Le 1er février 2022, le requérant, par l'intermédiaire de son conseil, a fait opposition aux décisions précitées, concluant notamment à l'octroi de l'assistance juridique, à ce qu'un nouveau calcul des prestations complémentaires soit effectué et à la remise de son obligation de restituer. Ses ressources financières étaient limitées, et le litige était d'une technicité telle qu'il justifiait l'intervention d'un conseil professionnel. Il contestait la restitution des prestations complémentaires cantonales au-delà des cinq ans prévus légalement, ainsi que la prise en compte d'un revenu issu de l'immeuble sis en Italie. Cette maison, inhabitable, ne

générait aucun revenu et le requérant n'avait pas les moyens de la faire rénover. Il avait tenté de la vendre, sans succès. Il avait omis de mentionner ce bien en raison de son état psychique altéré et les rapports médicaux qu'il produisait attestaient l'atteinte à ses capacités cognitives. C'était donc sans sa faute qu'il n'avait pas fait l'annonce qui lui incombait, de sorte que la valeur du bien immobilier ne pouvait être prise en compte dans sa totalité.

f. Par décision du 15 février 2022, le SPC a rejeté la demande d'octroi de l'assistance juridique, au motif que la condition de la complexité de l'affaire n'était pas remplie. Le requérant ne disposait certes pas de connaissances juridiques particulières, mais les éléments ayant conduit à la demande de restitution, soit l'existence d'une maison, d'un compte bancaire et d'une rente étrangère n'étaient pas des questions de droit, mais de fait, et leurs conséquences étaient faciles à déterminer. L'état psychique du requérant ne permettait pas d'expliquer pour quelle raison il n'avait pas annoncé l'existence de ces éléments durant plus de dix ans, alors qu'il avait été en mesure d'accomplir seul ou avec l'aide de tiers ses démarches auprès du SPC avant de mandater un avocat.

g. Par décision du 25 mars 2022, le SPC a rejeté au fond l'opposition du 1er février 2022, estimant que c'était à juste titre que le délai de prescription pénal de sept ans avait été appliqué et qu'une valeur locative pour le bien immobilier sis en Italie avait été prise en compte.

C. **a.** Par acte du 17 mars 2022, le requérant, par l'intermédiaire de son conseil, a interjeté recours auprès de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (ci-après : la chambre de céans) contre la décision du 15 février 2022, concluant à son annulation et à l'octroi de l'assistance juridique gratuite. Les griefs fondant son opposition justifiaient l'intervention d'un conseil professionnel, à savoir l'application d'un délai de prescription erroné, l'inexistence de revenus issus de la maison sise en Italie, son état de santé psychique qui expliquait l'absence de faute dans son omission d'annoncer l'existence de ce bien immobilier et le fait que sa fortune devait être comptabilisée de manière décroissante. Il s'agissait de griefs fondés sur une analyse juridique approfondie de sa situation.

b. Par réponse du 13 avril 2022, l'intimé a conclu au rejet du recours. Les exigences de motivation dans le cadre d'une opposition étaient très souples. Si le recourant avait été capable de comprendre qu'il devait annoncer l'existence de la maison, il était alors également capable de s'opposer au remboursement du montant demandé.

c. Le 4 juillet 2022, le recourant a fait valoir que, dans la mesure où il avait obtenu du Tribunal de première instance l'octroi de l'assistance juridique pour la procédure de recours interjeté contre la décision sur opposition du 25 mars 2022 (cause n° A/1544/2022), sa demande d'assistance juridique pour la procédure non contentieuse devait, elle aussi, être admise.

d. Le 28 juillet 2022, l'intimé a indiqué que si le recours à un avocat pouvait se justifier dans le cadre d'une procédure judiciaire devant la chambre de céans, tel n'était pas le cas pour la procédure d'opposition.

e. Le 4 août 2022, le recourant a réitéré ses arguments.

f. Le 16 août 2022, l'intimé a maintenu ses conclusions.

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

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 de l'assistance juridique gratuite fait l'objet d'une décision susceptible d'être attaquée par la voie du recours auprès de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (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).

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).

3. 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.

4. Est litigieux le droit du recourant à l'assistance juridique gratuite pour la procédure d'opposition contre les décisions des 25, 30 novembre et 9 décembre 2021 demandant la restitution de prestations fédérales et cantonales versées en trop et supprimant son droit aux prestations à compter du 1er janvier 2022. Singulièrement, la question est de savoir si la complexité de la cause justifie à ce stade de la procédure l'assistance d'un avocat.

5. 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 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).

6. 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).

7. 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 service (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).

8. 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).

9. 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 ; ATF 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).

10. 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. En outre, la demande de remboursement d'un montant total de CHF 98'893.- constituait une atteinte considérable à la situation juridique de l'intéressé (arrêt du Tribunal fédéral 9C_680/2016 du 14 juin 2017) ;

- pour le recalcul du droit aux prestations complémentaires d'un ressortissant étranger, domicilié en Suisse, rentier AI, dont la fille mineure venait de prendre domicile chez lui. Le cas impliquait également d'autres assurances sociales et des éléments de droit étranger (arrêt du Tribunal fédéral 9C_492/2015 du 9 février 2016) ;

- dans le cadre d'une demande de remise de l'obligation de restituer portant sur une somme de CHF 63'592.-. Dans cette procédure, la chambre de céans avait constaté que l'intéressée était analphabète, qu'elle vivait seule et qu'elle n'était pas en mesure de comprendre le contenu des décisions du SPC. Le refus de ce dernier d'accorder l'assistance juridique était incompréhensible puisque, avant de consulter un avocat, l'intéressée avait précisément eu recours à l'aide de l'assistante sociale de son quartier et aux conseils de l'Association Trialogue, lesquels avaient uniquement vérifié si la demande de restitution de prestations était fondée au regard des indications données dans la demande initiale de prestations, sans examiner la question du délai de péremption (arrêt du Tribunal fédéral 9C_674/2011 du 3 août 2012 et ATAS/741/2011 du 17 août 2011).

11. Le Tribunal fédéral a, en revanche, rejeté la demande d'octroi de l'assistance juridique dans le cadre d'une procédure concernant la restitution, par un retraité illettré, de prestations complémentaires perçues en trop durant plusieurs années. La cause n'était pas particulièrement complexe dès lors que la décision de restitution était accompagnée d'un décompte de 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).

12. En matière de prestations complémentaires, la chambre de céans a :

- rejeté la demande d'octroi de l'assistance juridique dans un litige concernant la restitution de CHF 173'246.15, estimant que la cause, dont la question litigieuse portait sur la détermination du domicile de la recourante et le délai de prescription applicable, n'était pas complexe (ATAS/543/2020 du 29 juin 2020) ;

- estimé, dans un litige concernant la restitution de prestations complémentaires familiales compte tenu de la valeur vénale d'un appartement sis en France, du produit de la fortune immobilière, d'une bourse d'étude, d'une pension alimentaire potentielle et d'une épargne, que la situation était complexe sur le plan de l'état de fait en raison des relations conflictuelles entre les deux ex-époux et du départ de

l'ex-mari de la recourante en Iran, ce qui empêchait l'intéressée de disposer de sa quote-part du bien immobilier et de récupérer la pension alimentaire non versée. La question de la prise en compte d'une pension alimentaire potentielle était également complexe dès lors qu'elle faisait appel à la notion de créance irrécouvrable et à la jurisprudence y relative. En revanche, les questions de la fortune immobilière, de la fortune mobilière et de la bourse d'étude, établies par pièces, ne posaient pas de question juridique particulièrement pointue (ATAS/466/2019 du 23 mai 2019) ;

- retenu, dans une cause concernant un dessaisissement dans le cadre d'un héritage, que la problématique n'était pas particulièrement compliquée et que l'intéressée pouvait être assistée par un représentant d'un service social et d'une association expérimentée en la matière (ATAS/879/2018 du 3 octobre 2018) ;

- estimé, dans une procédure concernant une demande de restitution, que les notions de prescription et de bonne foi n'illustraient aucune difficulté particulière. Elle a admis que la question de l'usufruit grevant un immeuble sis à l'étranger présentait une certaine complexité, mais que l'intéressée pouvait être assistée par les services juridiques spécialisés des organismes d'utilité publique (ATAS/295/2018 du 9 avril 2018) ;

- retenu, dans un arrêt rendu le 16 juin 2015, que l'on ne saurait admettre que l'assistance d'un avocat est exigée lorsque la question litigieuse porte sur la détermination du lieu de domicile et de résidence d'un bénéficiaire de prestations complémentaires. Le rejet de la demande d'assistance juridique, déposée dans le cadre d'une procédure de restitution de CHF 210'843.75 à titre de prestations versées indûment, a ainsi été confirmé (ATAS/448/2015). Préalablement à cet arrêt, la chambre de céans avait déjà jugé que la contestation d'une décision de restitution de prestations complémentaires, fondée sur l'absence de domicile de l'intéressée dans le canton de Genève, ne constitue pas un litige présentant des difficultés particulières (ATAS/506/2010 du 12 mai 2010).

13. En l'espèce, le recourant sollicite l'assistance d'un avocat dans le cadre d'une procédure d'opposition suite à la demande de restitution de CHF 94'797.20 et à la suppression de son droit aux prestations complémentaires dès le 1er janvier 2022.

Le recourant, qui ne dispose pas de connaissances juridiques particulières et qui présente des atteintes à sa santé psychique, n'était vraisemblablement pas en mesure de défendre seul ses propres intérêts dans la procédure d'opposition à la décision de restitution des prestations indues, de sorte qu'une assistance par un tiers était justifiée.

Ces éléments ne justifient toutefois pas à eux seuls la nécessité d'être assisté d'un avocat. Il faut en effet encore déterminer, au regard de la difficulté du cas du point de vue objectif, si une assistance, fournie par un assistant social ou une personne de confiance, se serait révélée suffisante, étant rappelé que l'octroi de l'assistance gratuite d'un avocat en procédure administrative est plus restrictif qu'en

procédure judiciaire et qu'il s'agit-là d'un choix délibéré du législateur (arrêt du Tribunal fédéral 9C_486/2013 du 2 décembre 2013 consid. 3.2.3 non publié in ATF 139 V 600).

En l'occurrence, la demande de restitution se fonde sur des éléments du revenu déterminant que le recourant n'avait initialement pas annoncés, à savoir une maison et un compte bancaire détenus en Italie, ainsi qu'une rente versée par les autorités françaises. Ces éléments, au demeurant non contestés, ne posent pas de question particulière sur le plan de l'état de fait. Par ailleurs, conformément à la jurisprudence rendue par la chambre de céans, on ne saurait considérer que les questions relatives à la prise en compte de la fortune immobilière et de son produit, ainsi qu'à l'application d'un délai de prescription pénal plus long (sept ans) constituent des questions juridiques particulièrement pointues justifiant l'intervention d'un avocat. Il s'agit de problématiques courantes, tout comme celle de la capacité de discernement d'un bénéficiaire de prestations, que des personnes comme des représentants d'associations, des assistants sociaux ou encore des personnes de confiance œuvrant au sein d'institutions sociales sont en mesure d'examiner dans le cadre d'une procédure d'opposition.

Ainsi, dès lors que l'assistance d'un avocat doit demeurer l'exception et au vu de l'absence de circonstances exceptionnelles rendant objectivement nécessaire l'assistance d'un avocat durant la procédure administrative, celle d'un assistant social ou d'autres professionnels ou personnes de confiance d'institutions sociales était suffisante.

Une des conditions cumulatives requises pour l'octroi de l'assistance juridique n'étant pas réalisée, son refus doit donc être confirmé.

14. Partant, le recours sera rejeté.

15. La procédure est gratuite (art. 61 let. f^{bis} LPGA a contrario et 89H al. 1 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 [LPA - E 5 10]).

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
Nathalie LOCHER	Marine WYSSENBACH

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