

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 3 octobre 2016

Composition : M. NEU, juge unique
Greffière : Mme Chaboudez

Cause pendante entre :

W._____, à [...], recourant,

et

CAISSE CANTONALE DE CHÔMAGE, Division juridique, à Lausanne,
intimée.

Art. 37 al. 4 LPG

E n f a i t :

A. W. _____ (ci-après : l'assuré ou le recourant) a prétendu à l'octroi d'indemnités de chômage à partir du 29 octobre 2012. Dans le formulaire qu'il a adressé à la Caisse cantonale de chômage (ci-après : la Caisse ou l'intimée), il a indiqué ne pas avoir d'obligation d'entretien envers des enfants mineurs. Le 24 juin 2013, il a demandé à la Caisse s'il était possible qu'il bénéficie d'allocations familiales rétroactivement depuis son inscription au chômage et il a transmis les documents nécessaires, le 15 juillet 2013. Il en ressort que l'assuré a une fille née en 2004, qui se trouvait sous la garde de sa mère, dont il était séparé et qui ne travaillait pas. La Caisse a versé des allocations familiales à l'assuré rétroactivement à partir du mois de mars 2013. Par décision du 6 novembre 2013, la Caisse a décidé de ne pas verser le supplément correspondant aux allocations pour enfants pour la période du 29 octobre 2012 au 28 février 2013 au motif que l'assuré les avait revendiquées tardivement, à savoir après le délai de trois mois prévu dans la loi. Cette décision n'a pas été contestée.

Par décision du 21 mai 2014, la Caisse a demandé à l'assuré la restitution de la somme de 1'612 fr. 95 qu'elle lui avait versée à tort comme allocations familiales puisqu'il ressortait du registre des allocations familiales que la Caisse cantonale vaudoise d'allocations familiales lui avait déjà versé des allocations pour son enfant du 1^{er} mars 2013 au 31 octobre 2013.

B. L'assuré s'est opposé à cette décision par l'intermédiaire de son conseil en date du 23 juin 2014, concluant à son annulation et à l'octroi de l'assistance juridique, avec la nomination de son mandataire en qualité d'avocat d'office. Il a fait valoir qu'il avait demandé des allocations familiales à la Caisse à la requête de son ex-épouse qui lui avait dit ne pas en percevoir, qu'il avait intégralement versé les allocations reçues à cette dernière et qu'il ignorait que celle-ci avait demandé les mêmes allocations à la Caisse cantonale vaudoise d'allocations familiales. Il a notamment

produit la décision du Centre social régional du 11 décembre 2013, lui octroyant le revenu d'insertion à partir du 1^{er} décembre 2013 et invoqué que la restitution du montant demandé le mettrait dans une situation financière très difficile.

En date du 26 juin 2014, l'assuré a versé en cause des documents au sujet de sa situation financière.

Par décision sur opposition du 13 octobre 2014, la Caisse a admis l'opposition et annulé la décision litigieuse, mais a rejeté la demande d'assistance judiciaire [recte : juridique]. La Caisse a exposé avoir contacté le Service des allocations familiales, lequel avait indiqué que l'ex-conjointe de l'assuré avait déposé une demande d'allocations familiales pour personne sans activité lucrative à compter du 1^{er} janvier 2009 et ce pour ses quatre enfants, qu'il n'avait pas versé d'allocations familiales pour la fille de l'assuré pendant la période du 1^{er} mars au 31 octobre 2013, dans la mesure où l'assuré percevait des indemnités de chômage et qu'il lui appartenait de ce fait de revendiquer les allocations familiales pour sa fille auprès de sa caisse de chômage. Durant cette période, le Service précité avait néanmoins versé à l'ex-épouse de l'assuré le supplément d'allocation pour famille nombreuse. Il ne se justifiait donc pas de demander la restitution des allocations familiales versées à l'assuré. En ce qui concerne l'assistance juridique, la Caisse a estimé qu'une représentation juridique n'était pas nécessaire, compte tenu de la maxime inquisitoire applicable à la procédure et du fait que l'affaire ne présentait pas de complexité particulière.

C. Par acte du 27 octobre 2014, W. _____ a recouru contre cette décision auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant à son annulation en tant qu'elle refusait sa demande d'assistance juridique et à l'octroi d'une telle assistance. Il estimait que la décision erronée du 21 mai 2014 n'aurait pas été prise si la situation n'avait pas été complexe. Il a invoqué qu'il avait contacté en vain sa caisse de chômage, que cette dernière savait qu'une procédure de séparation était en cours et aurait dû en tenir compte. Il expliquait s'être

tourné vers son avocat, lequel connaissait les dispositions juridiques et la complexité de l'ensemble de la procédure de séparation en cours, mais qu'étant sans emploi et au bénéfice de l'aide sociale, il n'avait pas les moyens de payer la note d'honoraires, s'élevant à 2'250 fr. 30. Il s'est prévalu d'un arrêt de la Chambre des assurances du Tribunal cantonal de la République et canton du Jura concernant les allocations familiales dans le cadre d'une procédure de divorce, dans lequel l'assistance judiciaire avait été octroyée. Il a notamment produit le courriel qu'il a adressé à son avocat le 28 mai 2014 pour le charger de contester la demande de restitution de la Caisse.

La Caisse s'est déterminée sur le recours en date du 19 décembre 2014 et en a proposé le rejet. Elle a maintenu que l'affaire ne présentait pas de complexité particulière, qu'il aurait suffi à l'assuré de faire opposition en expliquant sa situation, puisqu'elle aurait de toute façon mené les mesures d'instruction nécessaires afin d'établir les faits.

Le 19 janvier 2015, le recourant a répliqué qu'il n'avait pas à faire un simple courrier pour défendre ses intérêts mais un acte de recours, ce qui était du ressort d'un professionnel, et que la complexité ressortait notamment de la longueur de la décision du 21 mai 2014 et des articles de loi auxquels elle se référait. Il a expliqué qu'il était alors en pleine procédure de divorce avec son ex-épouse, qu'il avait été contraint de faire la demande d'allocations familiales et que la globalité des problèmes qui se posaient passaient par son avocat. Finalement, il a relevé une erreur de formulation dans la réponse de la Caisse.

Par écrit du 10 février 2015, la Caisse a rappelé que les exigences en matière de motivation étaient souples lors de la procédure d'opposition, que l'autorité prenait les mesures d'instruction nécessaires et que l'avocat de l'assuré s'était limité à alléguer des faits qui auraient aisément pu être avancés par l'assuré lui-même.

Par courrier du 9 mars 2015, le recourant a mentionné qu'il ne lui était pas possible de connaître le pouvoir d'examen de la Caisse, que

les faits n'avaient pu être établis que grâce à l'intervention de son avocat et de celui de son ex-épouse, et qu'il ignorait que la représentation juridique n'était en principe pas nécessaire dans une procédure relevant du domaine des assurances sociales. En outre, il a fait savoir qu'il avait bénéficié de l'aide d'un juriste pour rédiger les courriers adressés au Tribunal cantonal.

E n d r o i t :

1. a) Sous réserve de dérogations expresses, les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) s'appliquent à l'assurance-chômage (art. 1 al. 1 LACI [loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.0]).

Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) auprès du tribunal des assurances compétent, à savoir celui du canton auquel appartient l'autorité qui a rendu la décision attaquée (art. 100 al. 3 LACI et 128 al. 2 OACI [ordonnance fédérale du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité ; RS 837.02]).

Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA) et doit contenir un exposé succinct des faits et des motifs invoqués, ainsi que des conclusions (art. 61 let. b LPGA).

b) En l'occurrence, la Caisse ne s'est pas prononcée par décision incidente sur la demande d'assistance juridique mais a statué sur cette question dans la décision sur opposition du 13 octobre 2014. Le présent recours, interjeté dans le délai légal de trente jours (art. 60 al. 1 LPGA) auprès du tribunal compétent et respectant pour le surplus les

autres conditions de formes prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), est donc recevable.

c) Dans le canton de Vaud, la LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; RSV 173.36) s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD) et prévoit la compétence de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal pour statuer (art. 93 let. a LPA-VD et art. 83b LOJV [loi cantonale vaudoise d'organisation judiciaire du 12 décembre 1979 ; RSV 173.01]).

La valeur litigieuse étant inférieure à 30'000 fr. au vu du montant concerné par la procédure principale, portant sur la restitution de 1'612 fr. 95, la présente cause relève de la compétence d'un membre de la Cour, statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD) (cf. également ATF 133 V 441 ; TF 9C_905/2007 du 15 avril 2008).

2. Il s'agit d'examiner en l'espèce si c'est à juste titre que l'intimée a rejeté, par sa décision sur opposition du 13 octobre 2014, la demande d'assistance juridique pour la procédure d'opposition déposée le 23 juin 2014 au nom du recourant, en considérant que la complexité de la cause ne justifiait pas l'assistance d'un avocat et que l'assuré aurait pu agir seul.

3. 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, sur la base de l'art. 37 al. 4 LPGA (cf. en ce qui concerne l'assurance-chômage : Boris Rubin, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, Genève/Zurich/Bâle 2014, n° 15 ss ad art. 1).

La LPGA a ainsi introduit une réglementation légale de l'assistance juridique dans la procédure administrative (ATF 131 V 153 consid. 3.1 ; TF 9C_489/2012 du 18 février 2013 consid. 2 et 9C_674/2011

du 3 août 2012 consid. 3.1 ; Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 3^e éd., Zurich/Bâle/Genève 2015, n° 27 ss ad art. 37).

La jurisprudence y relative rendue dans le cadre de l'art. 4 aCst (cf. art. 29 al. 3 Cst. [Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101]) sur les conditions de l'assistance juridique en procédure d'opposition – à savoir que la partie soit dans le besoin, les conclusions non dépourvues de toute chance de succès et l'assistance objectivement indiquée d'après les circonstances concrètes (ATF 132 V 200 consid. 4.1 ; 125 V 32 consid. 2 et les références ; TFA I 676/04 du 30 mars 2006 consid. 6.2 et les références) – continue de s'appliquer, conformément à la volonté du législateur (TF 9C_674/2011 précité consid. 3.1 ; TFA I 557/04 du 29 novembre 2004 consid. 2.1 et I 386/04 du 12 octobre 2004 consid. 2.1 ; FF 1999 4242).

Le point de savoir si les conditions de l'assistance sont réalisées doit être examiné à l'aune de critères plus sévères dans la procédure administrative que dans la procédure judiciaire. En effet, l'art. 61 let. f LPGA, applicable à la procédure judiciaire, mentionne l'octroi de l'assistance judiciaire gratuite lorsque les circonstances le « justifient », tandis que l'art. 37 al. 4 LPGA, applicable à la procédure administrative, prévoit d'accorder l'assistance gratuite d'un conseil juridique lorsque les circonstances « l'exigent » (TF 9C_964/2010 du 30 mai 2011 consid. 3 ; TFA I 676/04 précité consid. 6.2 et les références ; Ueli Kieser, op. cit., n° 29 et 35 ad art. 37).

a) S'agissant de la première des trois conditions cumulatives, un procès est dénué de chances de succès lorsque les perspectives de le gagner sont notablement plus faibles que les risques de le perdre et qu'elles ne peuvent être considérées comme sérieuses, de sorte qu'une partie disposant des moyens nécessaires renoncerait, après mûre réflexion, à s'y engager en raison des frais auxquels elle s'exposerait. Le procès ne l'est en revanche pas lorsque les chances de succès et les risques d'échec s'équilibrent à peu près ou que les perspectives de succès ne sont que légèrement inférieures (ATF 129 I 129 consid. 2.3.1 ; 128 I

225 consid. 2.5.3 et la référence citée). Dans tous les cas, les chances de succès ne peuvent pas être déniées lorsque la démarche pose des questions complexes et que son issue apparaît incertaine (ATF 124 I 304 consid. 4b).

L'autorité procédera dans ce contexte à une appréciation anticipée et sommaire des preuves, sans toutefois instruire une sorte de procès à titre préjudiciel (ATF 124 I 304 consid. 2c).

b) Une partie est dans le besoin lorsque ses ressources ne lui permettent pas de supporter les frais de procédure et ses propres frais de défense sans entamer les moyens nécessaires à son entretien et à celui de sa famille (ATF 128 I 225 consid. 2.5.1 ; 127 I 202 consid. 3b). Les besoins vitaux selon les règles de procédure se situent au-dessus de ce qui est strictement nécessaire et excèdent le minimum vital admis en droit des poursuites (ATF 141 III 369 consid. 4.1 ; 118 la 369 consid. 4). Les circonstances économiques au moment de la décision sur la requête d'assistance judiciaire sont déterminantes (ATF 108 V 265 consid. 4).

c) 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 (ATF 103 V 46 consid. II.1.b ; 98 V 115 consid. 3a ; TF 8C_297/2008 du 23 septembre 2008 consid. 3.2 ; cf. aussi ATF 130 I 180 consid. 2.2 et les références citées).

L'assistance d'un avocat s'impose uniquement dans les cas exceptionnels où il y a lieu de recourir aux services d'un tel mandataire 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 citées).

A cet égard, il y a lieu de tenir compte du cas d'espèce, de la particularité des règles de procédure applicables ainsi que des spécificités de la procédure administrative en cours. Si la procédure en cause présente des risques importants pour la situation juridique de l'intéressé, l'assistance gratuite d'un défenseur est en principe accordée. Sans cela, elle ne le sera que si, à la difficulté relative de l'affaire, s'ajoutent des problèmes de fait ou de droit auxquels le requérant ne pourrait faire face seul (ATF 130 I 180 consid. 2.2 et les références ; 125 V 32 consid. 4 ; TF I 676/04 précité consid. 6.2).

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 (ATF 132 V 200 consid. 4.1 et les références citées ; TF 9C_674/2011 précité consid. 3.2). Dès lors, le fait que l'intéressé puisse bénéficier de l'assistance de représentants d'associations, d'assistants sociaux ou encore de spécialistes ou de personnes de confiance œuvrant au sein d'institutions sociales permet d'inférer que l'assistance d'un avocat n'est ni nécessaire ni indiquée (TF 8C_297/2008 du 23 septembre 2008 consid. 3.3 et 9C_105/2007 du 13 novembre 2007 consid. 1.3 ; TFA I 557/04 précité consid. 2.2 et I 319/05 du 14 août 2006 consid. 4.2.1).

4. En l'occurrence, est seule disputée la condition des difficultés particulières, que la Caisse considère comme n'étant pas réalisée. Il s'agit ainsi d'examiner si le recours à un avocat pour défendre les intérêts de l'assuré était nécessaire.

La demande d'assistance juridique gratuite a été formulée le 23 juin 2014, avec le mémoire d'opposition déposé contre la décision de la Caisse du 21 mai 2014. L'assuré se trouvait alors en pleine procédure de divorce et, n'arrivant pas à joindre la Caisse, il a chargé son avocat de

défendre ses intérêts dans cette affaire de chômage également (cf. son courriel du 28 mai 2014). Si l'on peut comprendre qu'il ait voulu se décharger d'une affaire supplémentaire à régler en relation avec son ex-épouse, il n'en demeure pas moins que les questions liées à la demande de restitution du 21 mai 2014 ne présentaient aucune complexité particulière et ne nécessitaient pas l'assistance d'un avocat. Il s'agissait d'une question de fait principalement, à savoir de déterminer si des allocations familiales avaient effectivement été versées à double en faveur de la fille de l'assuré pendant la période du 1^{er} mars au 31 octobre 2013. A cet égard, il ressort précisément de son courrier électronique du 28 mai 2014 que l'assuré avait compris la problématique en jeu. Il n'y avait ni question juridique délicate ni difficulté procédurale particulière, de sorte que l'assuré aurait pu agir seul, le concours d'un avocat n'étant pas nécessaire au sens de la jurisprudence. Le contenu du courriel de l'assuré du 28 mai 2014 aurait d'ailleurs suffi comme motivation pour l'opposition qu'il aurait pu adresser à la Caisse.

A la question de savoir si une personne n'étant pas dans le besoin aurait fait appel à un avocat pour la représenter dans une telle procédure, il faut assurément répondre par la négative. En effet, au vu du montant en cause, à savoir les 1'612 fr. 95 dont la restitution était exigée, il est assez improbable qu'une personne n'étant pas dans le besoin décide de recourir à l'assistance d'un avocat, compte tenu des frais qui en découlent.

En outre, si l'assuré ressentait le besoin d'être soutenu dans cette procédure, il avait la possibilité de s'adresser à un représentant d'une association, un assistant social ou d'autres professionnels ou personnes de confiance d'institutions sociales.

S'agissant de l'arrêt jurassien auquel il se réfère, il faut tout d'abord relever que cet arrêt n'est pas complet et ne permet dès lors pas de savoir quelle était précisément la question litigieuse à résoudre. Quoi qu'il en soit, dans cet arrêt, ce n'est pas l'assistance juridique pour une procédure administrative au sens de l'art. 37 al. 4 LPGA qui a été

octroyée, mais l'assistance judiciaire pour la procédure de recours devant le Tribunal cantonal, au sens de l'art. 61 let. f LPGA. Or, comme mentionné ci-dessus, l'octroi de l'assistance juridique doit s'examiner à l'aune de critères plus sévères que celui de l'assistance judiciaire, de sorte que le recourant ne peut tirer aucun profit de cet arrêt jurassien.

Au vu de ce qui précède, la décision de la Caisse de refuser l'octroi de l'assistance juridique à l'assuré pour la procédure d'opposition n'est pas contraire au droit.

5. En conclusion, le recours doit être rejeté et la décision sur opposition entreprise confirmée.

Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, dès lors que le recourant n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

**Par ces motifs,
le juge unique
prononce :**

- I.** Le recours est rejeté.
- II.** La décision sur opposition rendue le 13 octobre 2014 par la Caisse cantonale de chômage est confirmée.
- III.** Il est statué sans frais ni dépens.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- W. _____,
- Caisse cantonale de chômage, Division juridique,
- Secrétariat d'Etat à l'économie,

par l'envoi de photocopies.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne) dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

La greffière :