

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 30 mars 2021

Composition : Mme BRÉLAZ BRAILLARD, présidente
Mmes Röthenbacher et Durussel, juges
Greffière : Mme Neurohr

Cause pendante entre :

A.K. _____, à [...], recourante,
O.K. _____, également à [...], recourant,
tous deux représentés par Me Antonella Cereghetti, avocate à Lausanne,

et

CAISSE CANTONALE VAUDOISE DE COMPENSATION AVS, à Vevey,
intimée.

Art. 37 al. 4 LPGA.

E n f a i t :

A. A.K._____, née en 1940, et O.K._____, né en 1934, (ci-après : les assurés ou les recourants) ont déposé le 10 février 1994 une demande de prestations complémentaires AVS/AI (ci-après : PC) auprès de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS (ci-après : la CCVD ou l'intimée). Ils perçoivent des PC depuis le mois de février 1993 (cf. décisions du 10 juin 1994).

Par décision du 3 août 2018, la CCVD a mis fin aux prestations accordées aux assurés, soit plus particulièrement au subside des primes d'assurance-maladie et au remboursement des frais de guérison, avec effet au 31 août 2018, au motif qu'ils séjournaient à l'étranger plus de trois mois par an.

Dans douze décisions du 22 mars 2019 adressées à O.K._____, la CCVD a recalculé le droit des époux aux PC en prenant en compte leur fortune mobilière et immobilière en Italie et leur a refusé tout droit à des PC pour la période allant du 1^{er} avril 2012 au 31 août 2018. Les décisions précisaient qu'A.K._____ était prise en considération dans le calcul des PC. Dans une décision du même jour adressée à l'assuré, la CCVD a réclamé la restitution d'un montant de 29'145 fr. 65, correspondant aux prestations versées à tort au cours de la période susmentionnée.

Par courrier du 9 avril 2019, Fiduciaire N._____ s'est adressé à la CCVD pour l'assuré et a requis qu'elle lui fasse parvenir un plan de paiement qui tenait compte du fait que les intéressés ne pouvaient rembourser la somme réclamée dès lors qu'ils ne percevaient que leurs rentes AVS.

Le 5 juillet 2019, la CCVD a informé Fiduciaire N._____ que le plan de paiement adressé à l'assuré était annulé, ce dernier ne s'étant acquitté d'aucune mensualité. La CCVD précisait qu'elle avait engagé une poursuite à l'encontre d'O.K._____.

Après l'annonce du mandat de représentation de Me Antonella Cereghetti, la Caisse a informé cette dernière, par courrier du 6 février 2020, que l'opportunité d'une retenue sur rente serait prochainement examinée.

Le 7 février 2020, la CCVD a rendu une décision de retenue sur rente, dans laquelle elle informait l'assuré qu'elle retenait la totalité de sa rente AVS à partir du mois de mars 2020, dès lors qu'il disposait d'une fortune saisissable constituée de fonds de placement et de comptes à l'étranger.

Dans un courrier du 2 mars 2020 de leur conseil à l'attention de la CCVD, les assurés ont relevé que la décision de retenue sur rente portait atteinte à leur minimum vital. Ils avaient en effet intégralement dépensé les avoirs déposés sur les fonds de placement ainsi que ceux contenus sur leurs comptes bancaires étrangers. Ils ont ajouté que le droit à la restitution dont se prévalait la CCVD était prescrit en majeure partie, ce qui empêchait toute compensation avec la rente AVS.

Le 3 mars 2020, les assurés se sont opposés à la décision du 7 février 2020, réitérant leurs arguments.

Par courriel du 4 mars 2019, la CCVD a informé Me Cereghetti qu'elle suspendait provisoirement la retenue sur rente.

Le 5 mars 2020, les assurés ont adressé à la CCVD une nouvelle demande de PC.

Par courrier du 12 mars 2020, les assurés, toujours représentés par Me Cereghetti, ont observé que leur situation financière était obérée et justifiait à nouveau l'octroi de PC.

Le 30 juin 2020, à l'occasion d'un entretien dans les locaux de la CCVD, les assurés ont confirmé qu'ils ne disposaient plus de fortune et

ne pouvaient pas rembourser les PC faisant l'objet de la décision de restitution. Ils ont précisé que le bien immobilier qu'ils possédaient en Italie avait été vendu en 2016. Au cours de cet entretien, l'éventualité d'une procédure pénale a été évoquée par le collaborateur de la CCVD. Ce dernier a invité les assurés à lui faire parvenir divers documents relatifs à leur situation financière.

Dans un courrier du 13 février 2021, après avoir prolongé plusieurs fois le délai de production des justificatifs, la CCVD a accordé aux assurés un nouveau délai pour lui faire parvenir les pièces manquantes à l'examen de la demande de PC du 5 mars 2020. S'agissant du remboursement des prestations versées à tort, la CCVD a relevé que la décision de restitution était exécutoire, à défaut d'avoir été contestée, et qu'un recouvrement forcé avait été initié. Elle a ajouté que les manquements répétés des assurés étaient constitutifs d'une infraction pénale qu'elle avait l'obligation de dénoncer. Elle a dès lors mis en demeure les assurés de lui faire parvenir, dans les trente jours, une proposition concrète de paiement de la créance, à défaut de quoi elle considérerait qu'il n'y avait pas de possibilité de remboursement et dénoncerait les intéressés pour obtention illicite de prestations.

Le 1^{er} février 2021, Me Cereghetti a sollicité le bénéfice de l'assistance juridique gratuite en faveur des assurés pour la procédure administrative devant la CCVD.

Par décision incidente du 5 février 2021, la CCVD a refusé aux assurés l'assistance juridique pour la procédure administrative. Relevant que les conditions des ressources insuffisantes et des perspectives de succès semblaient réalisées, elle a toutefois considéré que la procédure ne présentait pas de complexité particulière, dès lors que ni l'instruction d'une demande de PC ni la question du remboursement des prestations versées à tort ne nécessitaient l'assistance d'un conseil juridique.

B. Par acte du 10 février 2021, A.K._____ et O.K._____, toujours représentés par Me Cereghetti, ont interjeté un recours devant la

Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision incidente précitée, concluant à ce qui suit :

« Préalablement

- I. La requête de mesures provisionnelles est admise.
- II. La procédure devant la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS pendante sous la référence [...] est suspendue jusqu'à droit connu sur l'issue de la procédure de recours.

Par voie de mesures provisionnelles

- III. A.K. _____ et O.K. _____ sont mis au bénéfice de l'assistance juridique gratuite au sens de l'art. 37 al. 4 LPGA, avec effet au 1^{er} février 2021.
- IV. Me Antonella Cereghetti, avocate, est désignée en qualité de conseil juridique d'A.K. _____ et O.K. _____.

Principalement au fond

- V. La décision rendue le 5 février 2021 par la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS est réformée, en ce sens que la demande d'assistance juridique gratuite dès le 1^{er} février 2021 est admise.

Subsidiairement à la conclusion V ci-dessus

- VI. La décision rendue le 5 février 2021 par la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS est annulée et la cause est renvoyée à l'autorité précédente pour nouvelle décision dans le sens des considérants. »

A l'appui de leur écriture, les recourants ont relevé que le litige qui les opposait ne se limitait pas à la demande de PC mais portait bien plus sur l'aspect relatif à la restitution des prestations versées à tort et la retenue sur rente AVS. Ce dernier point était en réalité au cœur de l'échange des correspondances entre l'intimée et leur conseil. Il posait en outre des questions juridiques complexes auxquelles ils ne pouvaient répondre seuls. La procédure pendante auprès de la Caisse intimée les exposait en outre à des conséquences importantes, soit notamment une poursuite pénale pour laquelle une condamnation aboutirait à une expulsion obligatoire. L'intimée ne précisait en outre pas quelle institution spécialisée était susceptible de sauvegarder leurs droits. Les recourants ont en outre sollicité l'octroi de l'assistance juridique gratuite à titre de mesures provisionnelles.

Par réponse du 2 mars 2021, l'intimée a conclu au rejet du recours. Elle a rappelé que la procédure qui la liait aux recourants concernait la demande de PC, laquelle ne présentait pas de difficultés particulières. En outre, l'instruction de la demande de PC n'était bloquée qu'en raison du sort de la procédure en restitution. Or, il s'agissait de deux procédures distinctes. Les pièces financières requises avaient en outre été produites par le conseil des recourants le 15 février 2021, opération pour laquelle l'intervention d'un avocat n'était pas nécessaire. Enfin, s'agissant de la procédure de recouvrement liée à l'encaissement de la créance, elle était suspendue puisque les recourants ne disposaient pas de moyens financiers. Selon l'intimée, il suffisait aux recourants de démontrer leur insuffisance de fortune par la production des documents adéquats ce que leur fiduciaire aurait pu faire. La Caisse intimée a ajouté qu'aucune plainte pénale n'avait encore été déposée, de sorte que l'intervention d'un conseil était ainsi prématurée.

Dans une écriture complémentaire du 15 mars 2021, les recourants ont maintenu leurs arguments et conclusions. Ils ont ajouté que la Caisse intimée avait rendu le 5 mars 2021 des décisions d'octroi les concernant depuis le 1^{er} mars 2020, dans lesquelles elle avait à nouveau procédé à la compensation d'une partie de l'arriéré avec les prestations octroyées, entamant leur minimum vital. Les recourants ont encore relevé que le recours à une fiduciaire, par le passé, ne leur avait pas permis d'éviter la décision de suppression du droit aux PC, la demande de restitution, la procédure d'exécution forcée et l'atteinte de leur minimum vital.

E n d r o i t :

1. a) La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable aux prestations versées en vertu de la LPC (loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI ; RS 831.30).

La décision par laquelle l'assureur accorde ou refuse l'assistance juridique gratuite pour la procédure administrative en matière d'assurance sociale en vertu de l'art. 37 al. 4 LPGA est une décision d'ordonnancement de la procédure au sens de l'art. 52 al. 1 LPGA (TF 9C_486/2013 du 2 décembre 2013 consid. 1.2, non publié à l'ATF 139 V 600) ; elle peut directement être attaquée par la voie du recours devant le tribunal cantonal des assurances (art. 56 al. 1 LPGA) dans les trente jours suivant sa notification (art. 60 al. 1 LPGA), dans la mesure où elle est de nature à causer un « préjudice irréparable » au sens de l'art. 46 al. 1 PA (loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative ; RS 172.021) (ATF 139 V 600 spéc. consid. 2.3). Le recours contre une telle décision incidente doit plus particulièrement être formé devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal (art. 74 al. 4 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36], par renvoi de l'art. 99 LPA-VD).

b) En l'espèce, le recours a été formé en temps utile auprès du tribunal compétent et dans le respect des formalités prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), de sorte qu'il est recevable.

2. a) En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision. La décision détermine ainsi l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours. Si aucune décision n'a été rendue, la contestation n'a pas d'objet et un jugement sur le fond ne peut pas être prononcé (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1). Dans le même sens, les conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation, tel que défini par la décision litigieuse, sont en principe irrecevables (ATF 142 I 155 consid. 4.4.2 ; 134 V 418 consid. 5.2.1).

b) Le litige porte sur le droit des recourants à l'assistance gratuite d'un conseil juridique dans la procédure administrative conduite

par l'intimée, et plus particulièrement sur la question de savoir si la complexité de la cause justifie l'assistance d'un avocat. On précisera que les recourants sont parties à deux procédures distinctes auprès de la Caisse intimée. Il s'agit, d'une part, de l'instruction de leur demande de prestations complémentaires du 5 mars 2020 et, d'autre part, de la procédure d'exécution de la décision de restitution et de la retenue effectuée à cette fin. La question de la restitution des prestations versées à tort en tant que telle n'entre pas dans l'objet du litige, dans la mesure où le principe de la restitution fait l'objet de la décision du 22 mars 2019 qui est définitive et exécutoire, dès lors qu'elle n'a pas été contestée.

3. a) 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).

b) Le point de savoir si les conditions de l'assistance sont réalisées doit être examiné au regard 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, prévoit d'accorder 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 127/07 du 7 janvier 2008 consid. 4.3). Ainsi, l'assistance d'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 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). 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. Si la procédure ne présente pas de risques

importants pour la situation juridique de l'intéressé, l'assistance juridique ne sera accordée 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 références citées ; 125 V 32 consid. 4 ; TFA I 676/04 du 30 mars 2006 consid. 6.2). Les circonstances qui tiennent à la personne concernée, comme sa capacité de s'orienter dans une procédure, entrent également en considération (ATF 132 V 200 consid. 4.1 et références citées ; TF 9C_674/2011 du 3 août 2012 consid. 3.2). Le fait que l'intéressé puisse bénéficier de l'assistance de représentant 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 9C_105/2007 du 13 novembre 2007 consid. 1.3 ; TFA I 557/04 du 29 novembre 2004 consid. 2.2).

4. a) En l'espèce, la cause au fond porte tant sur le droit des recourants à des PC pour l'avenir, des suites du dépôt d'une demande le 5 mars 2020, que sur la question de la retenue de la rente AVS du recourant afin d'éteindre par compensation la créance constituée des prestations versées à tort.

b) L'intimée a considéré que l'instruction d'une demande d'octroi de PC n'était pas particulièrement complexe, celle-ci consistant pour l'essentiel en la transmission par les recourants des pièces justificatives de leurs revenus et de leurs charges. L'appréciation de l'intimée peut être confirmée, concernant ce volet de la procédure administrative concernant les assurés.

c) L'intimée a également nié le caractère complexe de la deuxième procédure qui la lie aux recourants, soit celle relative au remboursement des prestations versées à tort par le biais d'une retenue sur rente AVS. Il apparaît toutefois que ce volet de la procédure administrative présente une certaine complexité sur le plan du droit. En effet, de nombreuses questions juridiques complexes se posent dans le cas d'espèce. Il s'agit en particulier de l'atteinte portée au minimum vital

des assurés en raison de la retenue sur rente AVS, de l'exigibilité des créances à compenser ainsi que de la prescription des créances concernées par la compensation. On observera que ce n'est qu'après avoir consulté une avocate, en la personne de Me Cereghetti, que ces questions juridiques ont été soulevées, alors même qu'une fiduciaire était intervenue précédemment pour le compte des recourants auprès de la Caisse intimée. Le recours à un avocat a donc eu un impact déterminant, en tant qu'il a permis de mettre en évidence des questions juridiques qui avaient été ignorées jusqu'alors. Des menaces de poursuite pénale pour obtention illicite de prestations d'une assurance sociale ont également été formulées à l'encontre des recourants, ce qui ne fait que renforcer le caractère complexe du cas d'espèce ; une condamnation pénale pour cette infraction exposerait les assurés à être expulsés de Suisse (art. 66a al. 1 let. 1 et 148a CP [Code pénal suisse du 21 décembre 1937 ; RS 311.0]) ce qui constituerait une atteinte considérable à leurs droits. En outre, bien que l'intimée ait précisé, dans le cadre de sa réponse, qu'aucune dénonciation n'avait été effectuée à ce jour, la menace continue de planer sur les assurés dans la mesure où la CCVD a elle-même indiqué qu'elle avait l'obligation de dénoncer les faits. Enfin, bien que la retenue sur rente AVS ait été provisoirement suspendue, cette procédure est toujours pendante et litigieuse auprès de la Caisse intimée. En outre, les décisions du 5 mars 2021 qui octroient des PC aux assurés dès le 1^{er} mars 2020 font également état d'une compensation des PC allouées avec les prestations versées à tort. La question de la compensation demeure ainsi litigieuse et complexe. Il s'agira donc de résoudre cette question de manière définitive, tant s'agissant de la retenue sur rente que de la compensation sur les prestations nouvellement octroyées.

On observera encore, s'agissant des circonstances subjectives, que les recourants, nés respectivement en 1934 et en 1940, ont vraisemblablement besoin d'aide pour saisir les tenants et aboutissants de la procédure qui les concerne ainsi que toutes les règles complexes régissant la procédure de compensation. On relèvera encore que l'assuré a une santé fragile et a dû être placé dans un EMS. Quant à la recourante, elle ne dispose pas de formation particulière.

Ainsi, au vu de l'ensemble des circonstances et de la complexité du cas sur le plan du droit, le recours à un avocat est objectivement nécessaire. L'assistance d'un représentant d'une association, d'un assistant social ou d'autres professionnels ou personnes de confiance d'institutions sociales apparaît insuffisante dans le cas d'espèce. Cela engendrera en outre une perte de temps et des frais supplémentaires injustifiés, Me Cereghetti ayant été mandatée par les recourants pour la défense de leurs intérêts dès la fin de l'année 2019 et connaissant ainsi parfaitement l'affaire des assurés (cf. à cet égard : TF 9C_668/2009 du 25 mars 2010 consid. 3.1 et 4.2).

d) S'agissant des autres conditions cumulatives d'octroi de l'assistance juridique en matière administrative (ressources financières insuffisantes [ATF 128 I 225 consid. 2.5.1] et perspectives de succès de la procédure engagée [ATF 140 V 521, consid. 9.1]), l'intimée a estimé qu'elles semblaient réalisées, ce qui n'est pas litigieux et peut par conséquent être confirmé.

e) Il s'ensuit que l'intimée a violé le droit fédéral en rejetant la demande d'assistance juridique gratuite formulée pour le compte des recourants le 1^{er} février 2021 en tant qu'elle concerne le remboursement des prestations versées à tort par le biais d'une retenue des rentes AVS.

5. a) En conséquence, le recours doit être partiellement admis, la décision incidente du 5 février 2021 étant réformée en ce sens que les recourants ont droit à l'assistance juridique de Me Cereghetti, dès le 1^{er} février 2021, pour la procédure administrative relative à la procédure d'exécution de la décision de restitution et la compensation avec la créance en restitution des prestations versées à tort. Il est rejeté pour le surplus.

Compte tenu de ce qui précède, la requête de mesures provisionnelles est sans objet. Au demeurant, la Cour de céans n'est pas compétente pour suspendre la procédure pendante devant une autre

autorité que la sienne, en l'occurrence la Caisse intimée, jusqu'à droit connu sur l'issue de la procédure de recours, de sorte que la conclusion II du recours est irrecevable.

b) En application de l'art. 61 al. 1 let. ^{f^{bis}} *a contrario* (dans sa teneur en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2021), si le litige ne concerne pas l'octroi de prestations d'assurance, la question des émoluments sera désormais régie par le droit cantonal (art. 61 LPGA première phrase). La procédure sera dès lors onéreuse (art. 45 et 46 al. 3 LPA-VD ; art. 1 et 4 al. 1 TFJDA [tarif cantonal vaudois du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative ; BLV 173.36.5.1]). En l'espèce, il convient d'arrêter des frais judiciaires à 400 fr. et de les mettre à la charge de l'intimée, qui succombe.

c) Les recourants, qui obtiennent partiellement gain de cause avec l'assistance d'un mandataire professionnel, ont droit à des dépens réduits, qu'il convient de fixer à 800 fr. (art. 61 let. g LPGA, art. 10 et 11 TFJDA) et de mettre à la charge de l'intimée.

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
p r o n o n c e :**

- I.** Le recours est partiellement admis.

- II.** La décision incidente rendue le 5 février 2021 par la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS est réformée en ce sens que les recourants ont droit à l'assistance gratuite d'un avocat, soit de Me Antonella Cereghetti, pour la durée de la procédure administrative en tant qu'elle concerne la procédure d'exécution de la décision de restitution et la compensation avec la créance en restitution des prestations versées à tort, avec effet au 1^{er} février 2021.

- III. La requête de mesures provisionnelles est sans objet, pour autant que recevable.
- IV. Les frais judiciaires, arrêtés à 400 fr. (quatre cents francs), sont mis à la charge de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS.
- V. La Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS versera aux recourants une indemnité de 800 fr. (huit cents francs), à titre de dépens.

La présidente :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- Me Antonella Cereghetti (pour A.K. _____ et O.K. _____),
- Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS,
- Office fédéral des assurances sociales,

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 :

