Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
8C 188/2007

Arrêt du 4 mars 2008
Ire Cour de droit social

Composition
MM. et Mme les Juges Ursprung, Président,
Leuzinger et Frésard.
Greffier: M. Beauverd.

Parties
M._____,
recourante, représentée par Me Jean-Bernard Petitat, avocat, Rue Patru 2, 1211 Genève 4,

contre

Office cantonal des personnes âgées,
route de Chêne 54, 1208 Genève,
intimé.

Objet
Prestation complémentaire à l'AVS/AI,

recours contre le jugement du Tribunal cantonal des assurances sociales de la République et Canton de Genève du 21 mars 2007.

Faits:
A.
M._____, mariée, bénéficie d'une rente entière de l'assurance-invalidité. L'Office cantonal des personnes âgées du canton de Genève (ci-après: l'OCPA) lui alloue des prestations complémentaires fédérales et cantonales, ainsi qu'un subside d'assurance-maladie.

Le 22 juin 2004, l'OCPA a effectué une enquête au sujet notamment du domicile de l'intéressée. Dans un rapport du 29 juillet suivant, la personne chargée de l'enquête a constaté que M._____ avait habité au 7, rue X._____, à G._____, en compagnie de sa fille et de son cousin, jusqu'au mois de décembre 2001, époque à laquelle elle était retournée vivre chez son mari, O._____, au 35, rue Y._____, à G._____.

Le 23 août 2004, l'OCPA a rendu trois décisions, adressées au 7, rue X._____, par lesquelles il a supprimé tout droit aux prestations à partir du 1er janvier 2002 et réclamé la restitution d'un montant de 52'535 fr. 20, représentant les prestations indûment perçues durant la période du 1er janvier 2002 au 31 août 2004. Cette suppression des prestations était justifiée par la prise en compte, dès le 1er janvier 2002, des dépenses reconnues et des revenus déterminants des conjoints faisant ménage commun.

Par une lettre du 7 septembre 2004 adressée au 35, rue Y._____, le Service de l'assurance-maladie (SAM) du Département Z._____a indiqué à M._____ avoir invité son assureur-maladie à annuler le subside dès le 1er janvier 2004 ensuite de la suppression de ce droit par l'OCPA. S'adressant au SAM le 12 octobre 2004, l'intéressée a contesté la suppression de son subside d'assurance-maladie. Le 17 janvier 2005, elle a téléphoné à l'OCPA en indiquant qu'elle n'avait jamais reçu les décisions du 23 août 2004 et qu'elle avait été informée de la suppression de son droit aux prestations complémentaires par une lettre de son assureur-maladie qui lui

réclamait des primes. Par courrier du 18 janvier suivant, elle a confirmé ces informations en précisant que sa rente d'invalidité de 1'055 fr. ne lui permettait pas de subvenir à ses besoins, qu'elle était séparée de son mari depuis longtemps et qu'au demeurant, celui-ci n'était pas en mesure de lui verser une pension parce qu'il était au chômage depuis plus de trois ans.

Le 14 février 2005, Me K._____, avocat à Genève, a indiqué à l'OCPA qu'il représentait les intérêts de M._____, laquelle faisait élection de domicile dans son étude.

Par courrier du 21 février 2005, envoyé à la nouvelle adresse personnelle de l'intéressée, à savoir le 7, chemin R._____, l'OCPA lui a communiqué des copies des décisions du 23 août 2004, en indiquant que le délai de 30 jours pour former opposition serait compté à partir de la réception dudit courrier.

Le 10 mars 2005, Me K._____ a demandé à l'OCPA de lui remettre une copie du courrier du 21 février 2005, étant donné que sa mandante ne l'avait pas reçu. Le 22 mars suivant, l'OCPA lui a transmis par fax des copies de sa lettre du 21 février 2005 et des décisions du 23 août 2004. Les 14 avril et 17 mai 2005, il lui a également adressé des rappels concernant sa créance en restitution des prestations complémentaires indûment perçues.

Par deux courriers adressés à l'OCPA le 14 juin 2005, M._____, par ministère de Me K._____, a demandé la reconsidération de la suppression de son droit aux prestations complémentaires. Par ailleurs, elle a allégué ne pas être en mesure de restituer le montant réclamé.

Le 23 juin 2005, Me Petitat, avocat à Genève, a informé l'OCPA qu'il représentait désormais les intérêts de M._____, laquelle faisait élection de domicile dans son étude. Il a indiqué que les décisions du 23 août 2004 n'avaient jamais été notifiées formellement à sa mandante et il demandait qu'elles soient adressées à son étude, sous pli recommandé, avec indication des voies de droit. S'adressant le 27 juin 2005 à l'ancien mandataire de l'intéressée, Me K._____, l'OCPA a indiqué que les décisions en cause étaient entrées en force le 21 mars 2005 et qu'une remise de l'obligation de restituer était dès lors exclue.

Le 23 juillet 2005, M._____ a saisi l'OCPA d'une réclamation pour refus de statuer dans un délai raisonnable.

Par décision du 8 août 2005, l'OCPA a constaté que la demande de remise de l'obligation de restituer du 14 juin 2005 était tardive, dans la mesure où elle avait été déposée plus de trente jours après l'entrée en force, le 3 mai 2005, de la décision de restitution des prestations. Dans un courrier du même jour concernant la demande de reconsidération formée le 14 juin 2005, l'OCPA a indiqué que l'intéressée n'avait remis en cause ni les calculs à la base des décisions du 23 août 2004 ni ses décisions proprement dites. Toutefois, il était disposé à examiner le droit éventuel à des prestations complémentaires à compter du 1er janvier 2005. Enfin, par courrier du 9 août 2005, l'OCPA a indiqué que la réclamation formée le 23 juillet 2005 pour refus de statuer dans un délai raisonnable était devenue sans objet ensuite de la décision du 8 août 2005.

Saisi d'une opposition formée contre cette dernière décision par M._____ qui contestait notamment l'entrée en force des décisions du 23 août 2004, l'OCPA l'a rejetée par décision du 2 novembre 2005.
Le 27 octobre 2005, il a rendu une décision, par laquelle il a fixé à 1'239 fr. le montant mensuel de la prestation complémentaire due à l'intéressée à partir du 1er janvier 2005. Saisi d'une opposition, il l'a admise par décision du 25 janvier 2006, en ce sens que le montant mensuel de la prestation complémentaire due à compter du 1er janvier 2005 a été fixé à 1'954 fr.
B.
Le 11 novembre 2005, M._____ a recouru contre la décision sur opposition du 2 novembre précédent devant le Tribunal cantonal des assurances sociales du canton de Genève, en concluant à ce que les décisions du 23 août 2004 lui soient valablement notifiées avec indication des voies de droit, subsidiairement au maintien de son droit aux prestations complémentaires au-delà du 31 décembre 2001 et à l'annulation de son obligation de restituer les prestations perçues durant la période du 1er janvier 2002 au 31 août 2004.

Par écriture du 25 février 2006, l'intéressée a recouru également contre la décision sur opposition du 25 janvier 2006, dans la mesure où, en fixant le montant des prestations complémentaires dues à partir du 1er janvier 2005, l'OCPA avait confirmé la suppression des prestations durant la période du 1er janvier 2002 au 31 décembre 2004.

La juridiction cantonale a ordonné la jonction des causes le 24 avril 2006 et la comparution personnelle des parties le 12 juillet 2006.

Statuant le 21 mars 2007, elle a déclaré « le recours » recevable et l'a admis partiellement au sens des considérants. Elle a annulé la décision du 8 août 2005, ainsi que la décision sur opposition du 2 novembre suivant « en tant qu'elles considèrent que la demande de remise était tardive » et les a confirmées pour le surplus. Par ailleurs, elle a renvoyé la cause à l'OCPA pour nouvelle décision quant à la demande de remise.
C.
M._____ interjette un recours en matière de droit public contre ce jugement, dont elle demande la réforme, en concluant, sous suite de frais et dépens, à l'annulation des décisions « sur opposition » des 8 août et 2 novembre 2005 et à ce que le Tribunal fédéral constate que les décisions de l'OCPA du 23 août 2004 ne sont pas entrées en force.

L'office intimé conclut au rejet du recours, tandis que l'Office fédéral des assurances sociales a renoncé à présenter des déterminations.

Considérant en droit:
1.
Le recourant qui se plaint de la violation de droits fondamentaux ou de dispositions de droit cantonal doit, comme sous l'empire de l'art. 90 al. 1 let. b OJ, satisfaire au principe d'allégation, soit indiquer précisément quelle disposition constitutionnelle ou légale a été violée et démontrer par une argumentation précise en quoi consiste la violation. Le Tribunal fédéral n'examine en effet de tels griefs que s'ils ont été invoqués et motivés (art. 106 al. 2 LTF), c'est-à-dire s'ils ont été expressément soulevés et exposés de façon claire et détaillée.

En l'occurrence, le litige porte notamment sur des prestations complémentaires de droit cantonal, dont la violation ne peut pas être directement invoquée au regard de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral (art. 95 LTF a contrario). Dès lors, seul en principe le grief d'arbitraire (art. 9 Cst.) pourrait être examiné. Toutefois, dans la mesure où il n'est pas invoqué ni motivé conformément au principe d'allégation, il n'y a pas lieu d'entrer en matière sur le recours en tant qu'il concerne des prestations complémentaires de droit cantonal.
2.
Le recours peut être interjeté pour violation du droit, tel qu'il est délimité par les art. 95 et 96 LTF. Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF). Il n'est donc limité ni par les arguments soulevés dans le recours ni par la motivation retenue par l'autorité précédente; il peut admettre un recours pour un autre motif que ceux qui ont été invoqués et il peut rejeter un recours en adoptant une argumentation différente de celle de l'autorité précédente (cf. ATF 133 V 515 consid. 1.3 p. 519, 130 III 136 consid. 1.4 p. 140).

En outre, le Tribunal fédéral statue en principe sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Cette disposition lui donne la faculté de rectifier ou compléter d'office l'état de fait de l'arrêt attaqué dans la mesure où des lacunes ou erreurs dans l'établissement de celui-ci lui apparaîtraient d'emblée comme manifestes. Quant au recourant, il ne peut critiquer la constatation de faits importants pour le jugement de la cause que si ceux-ci ont été constatés en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte (art. 97 al. 1 LTF).
3.
3.1 M._____ a formé deux recours devant la juridiction cantonale: le premier contre la décision sur opposition du 2 novembre 2005, par laquelle l'OCPA avait constaté l'entrée en force des décisions du 23 août 2004 et déclaré tardive la demande de remise, et le second contre la décision sur opposition du 25 janvier 2006, par laquelle l'office avait alloué à l'intéressée, à partir du 1er janvier 2005, des prestations complémentaires d'un

montant mensuel de 1'954 fr. Bien qu'il ait ordonné la jonction des causes par ordonnance du 24 avril 2006, le Tribunal cantonal n'a pas statué, dans le jugement entrepris, sur le bien-fondé du recours dirigé contre la décision sur opposition du 25 janvier 2006.

Cette inadvertance n'a toutefois pas d'incidence sur l'issue du présent litige. Dans son recours formé devant la juridiction cantonale le 25 février 2006, M._____ ne contestait la décision sur opposition du 25 janvier précédent que dans la mesure où, en fixant le montant des prestations complémentaires dues à partir du 1er janvier 2005, l'OCPA avait confirmé (implicitement) la suppression desdites prestations durant la période du 1er janvier 2002 au 31 décembre 2004. En revanche, l'intéressée ne contestait pas la décision en cause quant au droit aux prestations complémentaires à partir du 1er janvier 2005 ni quant à leur montant. Or, l'on ne saurait raisonnablement considérer que la décision sur opposition du 25 janvier 2006 réglait également, même de manière implicite, le refus de prestations complémentaires pour la période antérieure au 1er janvier 2005. C'est pourquoi, dans la mesure où elle n'a pas été attaquée devant la juridiction cantonale sur les points qui en constituent l'objet de la contestation, ladite décision est entrée en force. Au demeurant, le recours en matière de droit public ne contient aucun grief contre la décision sur opposition du 25 janvier 2006.
3.2 Le jugement entrepris n'est pas contesté dans la mesure où le Tribunal cantonal a jugé que la demande de remise n'était pas tardive et qu'il a renvoyé la cause à l'OCPA pour qu'il statue sur cette demande. Le litige porte donc sur le point de savoir si les décisions de l'intimé du 23 août 2004 sont entrées en force.
4.
4.1
4.1.1 Selon l'art. 52 al. 1 LPGA, les décisions peuvent être attaquées dans les trente jours par voie d'opposition auprès de l'assureur qui les a rendues, à l'exception des décisions d'ordonnancement de la procédure.
4.1.2 Le fardeau de la preuve de la notification d'un acte et de la date de celle-ci incombe en principe à l'autorité qui entend en tirer une incidence juridique. L'autorité supporte donc les conséquences de l'absence de preuve en ce sens que si la notification, ou sa date, sont contestées, et qu'il existe effectivement un doute à ce sujet, il y a lieu de se fonder sur les déclarations du destinataire de l'envoi (ATF 129 I 8 consid. 2.2 p. 10; 124 V 400 consid. 2a p. 402 et les références).

La notification irrégulière d'une décision ne doit entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 38 PA et 49 LTF; art. 49 al. 3 LPGA). Cependant, la jurisprudence n'attache pas nécessairement la nullité à l'existence de vices dans la notification; la protection des parties est suffisamment garantie lorsque la notification irrégulière atteint son but malgré cette irrégularité. Il y a lieu d'examiner, d'après les circonstances du cas concret, si la partie intéressée a réellement été induite en erreur par l'irrégularité de la notification et a, de ce fait, subi un préjudice. Il convient à cet égard de s'en tenir aux règles de la bonne foi qui imposent une limite à l'invocation du vice de forme; ainsi l'intéressé doit agir dans un délai raisonnable dès qu'il a connaissance, de quelque manière que ce soit, de la décision qu'il entend contester (ATF 122 I 97 consid. 3a/aa p. 99, 111 V 149 consid. 4c p. 150 et les références; RAMA 1997 no U 288 p. 444 s. consid. 2b/bb). Cela signifie notamment qu'une décision, fût-elle notifiée de manière irrégulière, peut entrer en force si elle n'est pas déférée au juge dans un délai raisonnable (SJ 2000 I p. 118).
Les mêmes principes s'appliquent en cas de défaut de toute notification d'une décision administrative; les exigences plus sévères dégagées par la jurisprudence s'agissant du défaut de notification d'un jugement civil ne se justifient pas eu égard à la procédure simple et dénuée de formalisme connue du droit administratif. Tant qu'elle ne leur a pas été notifiée, la décision n'est pas nulle mais simplement inopposable à ceux qui auraient dû en être les destinataires et elle ne peut dès lors les lier (cf. Moor, Droit administratif, 2ème éd., Berne 2002, volume II, p. 318). Aussi, la personne à qui l'acte n'a pas été notifié doit s'en prévaloir en temps utile, dès lors que, d'une manière ou d'une autre, elle est au courant de la situation; attendre passivement serait contraire au principe de la bonne foi (voir Moor, op. cit., p. 319).
4.2 La juridiction cantonale a considéré que l'OCPA n'avait pas apporté la preuve de la notification de ses décisions du 23 août 2004 ni à l'époque de leur prononcé ni au mois de février 2005, lorsque des copies de ces actes ont été adressées par courrier B à la recourante au 7, chemin Rieu, au lieu de les communiquer au domicile élu par l'intéressée. Elle s'est dès lors fondée sur les déclarations de celle-ci pour considérer qu'elle n'avait pas reçu les décisions à aucun de ces moments-là.

Par ailleurs, le Tribunal cantonal a constaté que la recourante, bien qu'ayant eu connaissance de la suppression de son droit aux prestations complémentaires au mois de septembre 2004 de par l'interruption du paiement desdites prestations et la suppression du subside d'assurance-maladie, n'avait pas réagi avant le 17 janvier 2005. En outre, il a constaté que l'intéressée avait attendu le 23 juin 2005 pour former opposition auxdites décisions, quand bien même elle en connaissait la motivation depuis le 22 mars précédent, date à laquelle elle avait pris connaissance du contenu de ces actes à réception des copies adressées par fax à son mandataire. La juridiction cantonale infère de ces constatations que l'intéressée n'a pas agi dans un délai raisonnable au sens des règles de la bonne foi, de sorte que les décisions du 23 août 2004 sont entrées en force.
4.3 De son côté, la recourante allègue que sa lettre adressée à l'OCPA le 18 janvier 2005 constituait une opposition valable aux décisions du 23 août 2004. Au besoin, l'office intimé aurait dû lui accorder un délai pour compléter sa motivation.
4.4 Comme l'a constaté la juridiction cantonale - d'une manière qui lie le Tribunal fédéral (cf. consid. 2) -, la recourante a eu connaissance de la suppression de son droit aux prestations complémentaires au mois de septembre 2004, mois au cours duquel elle a reçu la lettre d'information du SAM et le paiement desdites prestations a été interrompu. Toutefois, cela ne permet pas d'inférer que l'intéressée a eu connaissance, à cette époque déjà, des décisions du 23 août 2004 proprement dites. D'une part, en effet, celles-ci ne concernaient pas seulement la suppression des prestations complémentaires et du subside de l'assurance-maladie, mais également la restitution des prestations perçues durant la période du 1er janvier 2002 au 31 août 2004. D'autre part, le seul fait d'être au courant de la suppression des prestations complémentaires ne permettait pas à l'intéressée de connaître les modalités et les motifs de cette suppression, éléments qui sont indispensables pour pouvoir contester les décisions en cause. Ainsi, on ne saurait considérer qu'elle en avait une connaissance suffisante au mois de septembre 2004.

Dans sa lettre adressée à l'OCPA le 18 janvier 2005, la recourante s'est plainte de n'avoir jamais reçu les décisions du 23 août 2004 et d'avoir été ainsi dans l'impossibilité de former opposition. En outre, elle a allégué que sa rente d'invalidité ne lui permettait pas de subvenir à ses besoins et, surtout, que son mari, dont elle était séparée « depuis longtemps » et qui était au chômage, ne pouvait pas l'aider financièrement. Or, la suppression des prestations complémentaires à compter du 1er janvier 2002 - et la réclamation des prestations perçues dès cette date - reposait précisément sur la prise en compte des revenus des deux conjoints, au motif que ceux-ci avaient repris la vie commune. Cela montre qu'à un certain moment - les éléments dont on dispose au dossier ne permettent pas de situer dans le temps -, l'intéressée a eu connaissance du contenu des décisions du 23 août 2004, vraisemblablement à la suite d'entretiens téléphoniques avec l'OCPA. Cependant, dans la mesure où il n'est pas possible de situer le moment où la recourante a eu connaissance du contenu des décisions en cause - à savoir, notamment, les éléments nécessaires pour les attaquer valablement -, il y a lieu de présumer - en vertu de la jurisprudence
applicable en cas d'absence de preuve de la notification d'un acte (cf. consid. 4.1.2) - que ce moment coïncide avec son entretien téléphonique du 17 janvier 2005 avec l'OCPA. Aussi, la lettre du 18 janvier suivant apparaît-elle comme une opposition valable aux décisions du 23 août 2004 et il appartenait dès lors à l'OCPA de statuer par la voie de l'opposition sur le droit éventuel de l'intéressée à des prestations complémentaires pour la période du 1er janvier 2002 au 31 décembre 2004, ainsi que sur la restitution des prestations perçues durant la période du 1er janvier 2002 au 31 août 2004.

Cela étant, la cause doit être renvoyée à l'office intimé pour qu'il statue sur ces points après avoir donné à l'intéressée la possibilité de compléter son opposition du 18 janvier 2005 contre les décisions du 23 août 2004.

Le recours se révèle ainsi bien fondé.
5.
Vu l'issue du litige, les frais judiciaires doivent être supportés par l'office intimé qui succombe (art. 66 al. 1, 1ère phrase, LTF en relation avec l'art. 65 al. 4 let. a LTF). La recourante, qui obtient gain de cause, a droit à une indemnité de dépens pour la procédure fédérale à la charge de l'intimé (art. 68 al. 1 et 5 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.

Dans la mesure où il est recevable, le recours est admis en ce sens que le jugement du Tribunal cantonal des assurances sociales du Canton de Genève du 21 mars 2007 et les décisions de l'Office cantonal des personnes âgées du Canton de Genève des 8 août et 2 novembre 2005 sont annulés, la cause étant renvoyée audit office pour qu'il procède conformément aux considérants.
2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 500 fr., sont mis à la charge de l'office intimé.
3.
L'office intimé versera à la recourante la somme de 2'500 fr. à titre de dépens pour la dernière instance.
4.
La cause est renvoyée au Tribunal cantonal des assurances sociales du Canton de Genève pour nouvelle décision sur les dépens de la procédure antérieure.
5.
Le présent arrêt est communiqué aux parties, au Tribunal cantonal des assurances sociales du Canton de Genève et à l'Office fédéral des assurances sociales.
Lucerne, le 4 mars 2008
Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse
Le Président: Le Greffier:

Ursprung Beauverd