RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

**A/1100/2004-HG** **ATA/35/2005**

# ARRÊT

# DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

# du 25 janvier 2005

dans la cause

**M. S. W. A. G. et M. M. G.**
représentés par Me Alain Droz, avocat

contre

**HOSPICE GENERAL**

et

**PRESIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE L'HOSPICE GENERAL**

## EN FAIT

1. M. S. W. A. G. et M. M. G.sont originaires de S.. Ils sont arrivés en Suisse respectivement en 1991 et 1993 avec leurs trois enfants, dont A. M. G. née le 22 août 1986.

   Depuis leur arrivée en Suisse, ils sont assistés par le service d'aide aux requérants d'asile. Les époux G. sont actuellement titulaires d'un permis F (admission provisoire).

2. Le 16 janvier 1993, les époux G. ont signé un document intitulé : « Mon engagement en demandant une aide sociale à l'aide aux requérants d'asile de l'Hospice Général (ci-après : HG) ».

3. Leur fille A. M. G. a obtenu la nationalité suisse le 20 mars 2002.

   Dès cette date, elle a bénéficié des prestations d'assistance ordinaire en vertu de la loi sur l'assistance publique du 19 septembre 1980 (LAP – J 4 05) et des directives cantonales en matière de prestations sociales édictées par le département de l'action sociale et de la santé.

4. Depuis l'année 2001, M. G. a reçu des allocations d'études pour sa fille A.

   À ce titre, il a perçu les sommes de CHF 4'560.-, 5'615.- et 6'470.- respectivement pour les années 2001, 2002 et 2003.

5. Au mois de septembre 2003, le secteur d'action sociale de l'HG a appris que le service des allocations d'études et d'apprentissage (ci-après : SAEA) avait pris une décision positive d'octroi de prestations en faveur d'A..

6. Le 25 septembre 2003, le secteur d'action sociale a convoqué M. G. et l'a prié de signer une reconnaissance de dette relative aux montants perçus les années précédentes et un ordre de paiement en faveur de l'HG pour les versements futurs des allocations d'études.

   M. G. a refusé de signer tout document avant d'avoir consulté son épouse et sa fille A..

7. Par lettre du 30 septembre 2003, le conseil de la famille G. a indiqué à l'HG qu'il avait déconseillé à ses clients de signer les documents qui leur avaient été soumis, car l'HG ne disposait pas des compétences pour dénier à M. A. M. G. son droit à des prestations découlant de la loi sur l'encouragement aux études du 4 octobre 1989 (LEE – C I 20). Tant l'intéressée que ses parents remplissaient les conditions légales pour prétendre à ce type de prestations.

Par ailleurs, l'HG n'avait pas ignoré que l'intéressée bénéficiait de telles prestations, car celles-ci ne peuvent être obtenues que sur présentation, par le prétendant, d'une attestation établie précisément par l'HG.

8. Le 16 octobre 2003, l'HG a rappelé au conseil des époux G. que ceux-ci recevaient, en tant que titulaires d'un permis F, une aide en vertu des articles 80 et suivants de la loi fédérale sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi – RS 142.31) et des articles 3 et 8 de la loi genevoise d'application de la LAsi du 18 décembre 1987 (LaLAsi – F 2 15), ainsi que des directives d'application en matière d'assistance aux requérants d'asile et statuts assimilés, édictées par le département de l'action sociale et de la santé.

Afin de déterminer le montant de la prestation financière à allouer au groupe familial, il convenait de prendre en considération les charges du bénéficiaire et du groupe familial, ainsi que les ressources de celui-ci, dont notamment les allocations d'études, l'assistance publique étant subsidiaire.

Dans la mesure où l'HG ignorait que les époux G. percevaient des prestations à titre d'allocations d'études pour A., il n'en avait pas été tenu compte pour calculer le montant de l'assistance publique. Des prestations d'assistance publique avaient ainsi été versées à tort, correspondant au montant des allocations d'études, qui auraient dû être prises en considération pour le calcul des prestations d'assistance.

Les époux G. avaient l'obligation d'informer l'HG du fait qu'ils recevaient des allocations d'études pour leur fille, obligation figurant dans le document qu'ils avaient signé le 16 janvier 1993.

Le montant des prestations perçues à tort s'élevait en tout à CHF 6'228.-. En ce qui concernait les allocations d'études pour l'année 2003/2004, elles devraient être versées directement à l'HG sur la base d'un ordre de paiement à signer par les époux G..

À cette lettre étaient joints une reconnaissance de dette et un ordre de paiement à retourner signés par les bénéficiaires.

9. Le 27 novembre 2003, le conseil des époux G. a relevé que ses mandants avait informé l'HG, dans la mesure où ceux-ci avaient consulté au mois de mai 2002 l'assistante sociale de l'HG chargée de leur dossier au sujet des formalités à entreprendre pour que leur fille puisse obtenir des prestations du SAEA.

Les formulaires remplis, le dossier avait été envoyé au SAEA, après que l'assistante sociale eût précisé aux époux G. que les prestations que leur fille recevrait au titre d'encouragement aux études ne pouvaient faire l'objet d'aucun remboursement :

l'article 23 alinéa 4 LAP prévoyait que celui qui avait bénéficié de prestations d'assistance avant sa majorité légale n'était pas tenu de les rembourser.

Le conseil des époux G. concluait en demandant à l'HG qu'il se détermine dans une décision formelle au sens de l'article 5 LAP.

10. Le 10 décembre 2003, l'HG a rendu une décision demandant aux époux G. le remboursement de la somme de CHF 6'228.- par le biais de prélèvements mensuels sur les prestations d'assistance courantes. Il serait tenu compte de la moitié du montant des allocations d'études dès que les dates de versement seraient déterminées.

11. Le 12 janvier 2004, les époux G. ont adressé une réclamation auprès du Président du conseil d'administration de l'HG contre la décision du 10 décembre 2003.

L'assistante sociale en charge du dossier était informée des formalités entreprises auprès du SAEA en faveur de M. A. M. G.. L'HG avait en outre procédé à une interprétation insoutenable de l'article 23 alinéa 4 LAP en réclamant aux parents la restitution de prestations d'assistance versées pour leur fille. Enfin, si l'HG devait effectuer des retenues sur les prestations d'assistance en vue du remboursement des prestations, cela entamerait leur minimum vital.

12. Le 22 janvier 2004, l'HG a accusé réception de la réclamation des époux G., en précisant qu'elle avait effet suspensif et que, par conséquent, la décision de réduire les prestations mensuelles d'assistance de CHF 200.- par mois était suspendue.

Cependant « les prestations de janvier 2004 tiendraient compte du versement de l'allocation d'études » (sic).

13. Le 26 février 2004, le Président du conseil d'administration de l'HG a rejeté la réclamation et confirmé en tous points la décision du 10 décembre 2003.

Il était admis que l'assistante sociale chargée du dossier des époux G. les avait aidés à remplir les documents nécessaires à l'obtention des allocations d'études. Toutefois, on reprochait aux époux G. de ne pas avoir informé spontanément l'HG du résultat de ces démarches, à savoir l'octroi des allocations d'études, en violation de leur obligation légale de renseigner qui leur avait été rappelée dans le document signé le 16 janvier 1993. C'est pourquoi les époux G. devaient rembourser les prestations reçues à tort.

En outre, même si les prestations d'assistance pour les requérants d'asile étaient inférieures à celles prévues par les directives d'assistance ordinaire, elles avaient été jugées conformes à l'article 12 de la Constitution fédérale du 18 avril

1999 (Cst. – RS 101). Le groupe familial composé des époux G. et de leur fille A. touchait des prestations supérieures au montant destiné aux requérants d'asile, car A. percevait des prestations d'assistance ordinaires du fait de sa nationalité suisse. Dès lors, il n'était pas excessif d'exiger le remboursement des prestations perçues à tort par des retenues mensuelles de CHF 200.- sur le montant total des prestations d'assistance.

14. Par acte posté le 21 mai 2004, les époux G. ont interjeté recours auprès du Tribunal administratif contre la décision sur réclamation, reçue le 21 avril 2004.

Pour l'essentiel, toutes les démarches et formalités ayant amené le SAEA à octroyer des prestations en faveur d'A. avaient été entreprises avec le concours et la coopération de l'HG. De ce fait, les recourants pouvaient admettre de bonne foi que l'HG était informé des démarches entreprises auprès du SAEA et on ne pouvait leur reprocher d'avoir failli à leur obligation de renseigner.

En outre, la décision de l'HG se fondait sur les directives cantonales en matière de prestations d'assistance aux requérants d'asile et statuts assimilés, entrées en vigueur le 1er janvier 2003, puis sur ces mêmes directives dans leur version entrée en vigueur le 1er janvier 2004. Or, la demande de remboursement formée par l'HG portait sur des allocations d'études versées pour la période 2001-2002 et pour la période 2002-3003. Le principe de non rétroactivité des lois avait donc été violé.

Enfin, les recourants concluaient à l'annulation de la décision du 26 février 2004, au constat qu'ils n'étaient pas tenus au remboursement, de tout ou partie, des prestations versées à leur fille A. au titre de la LEE, à l'attribution d'une indemnité au titre de participation aux honoraires et au déboutement de la partie intimée de toutes autres, plus amples ou contraires conclusions.

15. Le 25 juin 2004, l'HG a observé qu'en matière d'assistance publique, c'était l'ensemble du groupe familial, ses charges et ses ressources qui était pris en considération et que les allocations d'études étaient comme des ressources du groupe familial, même si elles n'étaient prises en compte qu'à hauteur de 50 %.

Le montant des allocations d'études étant versé aux parents du bénéficiaire, au même titre que les prestations d'assistance publique, c'était donc à ceux-ci qu'il convenait de demander le remboursement des prestations dont il n'aurait pas été tenu compte dans le calcul de l'assistance publique.

Enfin, même s'il n'était pas contesté que l'HG avait aidé les époux G. à remplir les documents nécessaires à l'octroi d'allocations d'études, la demande elle-même émanait de ceux-ci. N'exerçant aucun mandat sur les époux G., l'HG n'avait pas à être informé directement par le SAEA, dont les seuls interlocuteurs étaient les parents d'A.. Ceux-ci avaient, comme ils le savaient, l'obligation

d'informer l'HG qu'une décision positive leur était parvenue et que des prestations leur étaient versées.

L'HG a conclu au rejet du recours.

16. Le 15 septembre 2004, le Tribunal administratif a entendu les parties et Mme C. lors d'une audience de comparution personnelle et d'enquêtes.

Les époux G. ne contestaient pas le montant de CHF 6'228.-, mais le principe même du remboursement de cette somme. M. G. affirmait avoir rempli les formulaires du SAEA avec Mme C., l'assistante sociale chargée de leur dossier auprès de l'HG.

Celle-ci, entendue à titre de renseignements, ne se souvenait pas précisément de ce qu'elle avait fait pour la famille G.. En principe, elle expliquait aux personnes concernées qu'en cas d'octroi d'une bourse, l'assistance était subsidiaire, à l'exception d'un montant de CHF 400.- par année pour les frais de matériel. Si elle remplissait le formulaire de demande d'allocations d'études, elle demandait également au bénéficiaire de signer un ordre de paiement pour que les allocations soient transférées à l'HG.

M. G. n'avait pas bien su comment remplir le premier formulaire d'allocations d'études, c'est pourquoi il avait recouru à l'aide de Mme C.. Les années suivantes, il avait rempli lui-même les documents nécessaires. Pour ce faire, il avait dû joindre une attestation de l'HG concernant les prestations d'assurance que sa famille recevait. Il n'avait jamais signé d'ordre de paiement.

Mme C. se souvenait que le secrétariat établissait les attestations relatives au montant des prestations allouées en indiquant « À qui de droit », sans spécifier le nom de la personne ou du service auquel elles étaient destinées. En revanche, elle ne se rappelait plus si la famille G. l'avait informée du versement effectif des allocations d'études. Lorsque M. G. lui avait dit qu'il sollicitait de telles allocations, elle lui avait répondu que cela n'apporterait pas grand chose par rapport aux prestations d'assistance.

Les époux G. précisaient qu'au moment où ils avaient reçu les premières allocations d'études, ils venaient de changer d'assistante sociale. Celle-ci leur avait remis les attestations relatives aux prestations d'assistance dont ils avaient besoin pour remplir les formules destinées au SAEA pour la deuxième année. Ils ne lui avaient pas indiqué qu'ils avaient reçu des allocations d'étude pour l'année écoulée.

Enfin, ils acceptaient que le SAEA produise le dossier d'A..

17. Le 5 novembre 2004, l'HG s'est déterminé sur le dossier transmis par le SAEA.

Il ressortait dudit dossier et de l'audition de Mme C. que, selon toute vraisemblance, l'HG n'avait pas effectué les démarches auprès du SAEA avec les époux G. et que les attestations d'aide financière remises à ceux-ci n'étaient pas expressément destinées aux SAEA, mais à toute administration qui en requérrait. Ces questions n'étaient de toute façon pas déterminantes dans la mesure où, tant en vertu de l'article 7 LAP que du principe de la bonne foi de l'administré, les époux G. auraient dû informer leur nouvelle assistante sociale du versement d'allocations d'études. Pour le surplus, l'HG persistait dans ses précédentes écritures.

18. Le 23 décembre 2004, les époux G. ont observé, s'agissant du dossier de leur fille A. transmis par le SAEA, que les démarches s'étaient déroulées de la manière suivante pour l'année scolaire 2001-2002 : M. G. s'était présenté au guichet du SAEA ; ne disposant pas de tous les éléments pour compléter le formulaire ad hoc, il s'était rendu auprès de Mme C. qui lui avait apporté son aide, puis il était retourné au guichet du SAEA pour y déposer le formulaire dûment rempli. Ils sollicitaient la réaudition de Mme C..

19. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

## EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. En vertu de l'article 8 alinéa 5 LaLAsi, la fixation, l'octroi et le remboursement des prestations d'assistance, de même que la procédure de réclamation, sont régis par la LAP.

3. a. À Genève, la LAP prévoit que l'assistance publique est destinée à venir en aide aux personnes qui ont des difficultés sociales ou sont dépourvues des moyens nécessaires pour satisfaire leurs besoins vitaux et personnels indispensables (art. 1 al. 2 LAP).

b. Selon l'article 1 alinéa 3 LAP, cette assistance est subsidiaire aux autres prestations sociales fédérales, cantonales ou communales et à celles des assurances sociales.

Ce principe de subsidiarité a été jugé conforme à l'article 12 Cst. féd. (notamment arrêt du Tribunal fédéral 2P.196/2002 du 3 décembre 2002, consid. 5.1).

L'aide sociale n'est ainsi accordée que si elle représente le seul moyen d'éliminer la situation d'indigence (F. WOLFFERS, Fondements du droit de l'aide sociale, Berne 1995, p. 141).

Le TF a ainsi admis, dans un arrêt concernant le retrait d'une aide sociale, que le droit fondamental garanti par l'article 12 Cst. féd. ne visait pas la personne qui pouvait, de façon actuelle, effectivement et légalement se procurer les moyens nécessaires à son existence (arrêt du Tribunal fédéral 2P.147/2002 du 4 mars 2003, consid. 3.3 in fine ; A. W. ALBRECHT, Einstellung von Sozialhilfeleistungen ist zulässig. Kommentar, in : Zeitschrifft für Sozialhilfe, 6/2003, pp. 83-84.).

c. L'article 7 alinéa 1 LAP prévoit une obligation de renseigner selon laquelle les personnes qui sollicitent une aide sont tenues, sous peine de refus des prestations, de fournir aux organismes d'assistance tous les renseignements utiles sur leur situation personnelle et financière, ainsi que de leur communiquer tout changement de nature à modifier les prestations dont elles bénéficient.

Dans l'exercice du pouvoir d'appréciation que lui confère l'article 7 LAP, l'intimé est tenu de respecter les normes et principes constitutionnels régissant le droit administratif (ATA/11/2004 du 6 janvier 2004). Parmi ceux-ci figure notamment le principe de la bonne foi.

4. En vertu du principe de la bonne foi, énoncé de manière générale par l'article 5 alinéa 3 Cst. féd., et consacré sous la forme d'un droit individuel par l'article 9 Cst. féd., l'autorité qui fournit des renseignements inexacts est, à certaines conditions, liée par ces renseignements, en dépit d'un texte légal contraire. Le justiciable est ainsi protégé dans la confiance légitime qu'il place dans les assurances reçues des autorités, lorsqu'il a réglé sa conduite en fonction des décisions, des déclarations ou encore d'un comportement déterminé de l'administration (C. ROUILLER, Protection contre l'arbitraire et protection de la bonne foi, in : D. THÜRER/J.-F. AUBERT/J.-P. MÜLLER (édit.), Droit constitutionnel suisse, 2001, p. 687 ; P. MOOR, Droit administratif, vol. I, 1988, p. 360).

Le droit à la protection de la bonne foi garanti par la Cst féd. s'éteint si son titulaire n'a pas vérifié les renseignements sur lesquels il s'est fondé et dont il aurait pu reconnaître l'inexactitude en faisant preuve de la diligence requise par les circonstances. Cette règle exprime le principe selon lequel l'administré n'est protégé contre les conséquences dommageables de certains comportements de l'Etat que s'il est lui-même de bonne foi (ATA/56/2003 du 28 janvier 2003 ; C. ROUILLER, op. cit., p. 688). L'article 5 alinéa 3 Cst. féd. confirme la responsabilité qui incombe au justiciable qui entend se prévaloir du principe de la bonne foi, en soulignant que cette dernière représente un principe de l'activité de l'Etat régi par le droit, qui est également opposable aux particuliers, et non uniquement aux organes de l'Etat (Y. HANGARTNER, Artikel 5, in :

B. EHRENZELLER/Ph. MASTRONARDI/R.-J. SCHWEIZER/K.-A. VALLENDER, Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, 2002, p. 62).

En matière d'assistance publique, les bénéficiaires des prestations d'assistance sont tenus de se conformer au principe de la bonne foi dans leurs relations avec l'administration, notamment en ce qui concerne l'obligation de renseigner prévue par l'article 7 alinéa 1 LAP, sous peine d'abus de droit (cf. ATA/217/2003 du 15 avril 2003 ; ATA/141/1999 du 2 mars 1999).

S'il n'agit pas de bonne foi, son attitude doit être sanctionnée et les décisions qu'il a obtenues en sa faveur peuvent être révoquées en principe en tout temps (B. KNAPP, Précis de droit administratif, 4ème éd., Bâle 1991, n° 499).

5. En l'espèce, la principale question est de savoir si les recourants pouvaient croire de bonne foi que l'intimé était informé du fait qu'ils percevaient des allocations d'études pour leur fille A. depuis l'année scolaire 2001-2002. Si une réponse positive devait être apportée à cette question, ils n'auraient pas enfreint l'obligation de renseigner stipulée par l'article 7 alinéa 1 LAP.

L'article 23 alinéa 3 LAP stipule que le remboursement des prestations indûment touchées peut être réclamé si le bénéficiaire, sans avoir commis de faute ou de négligence, n'est pas de bonne foi et se trouve enrichi.

L'instruction a établi que l'assistante sociale chargée du dossier des recourants auprès de l'intimé au moment de la première demande d'allocations d'études pour l'année scolaire 2001-2002 les a aidés à remplir le formulaire adressé au SAEA. L'intimé ne conteste d'ailleurs pas ce point. Dès lors, il convient de se demander si les recourants n'étaient pas fondés à croire de bonne foi que leur assistante sociale qui incarnait pour eux l'HG avait informé son employeur de leur démarche et que celui-ci s'était renseigné sur l'issue de la procédure.

6. L'obligation de renseigner n'incombe pas qu'aux personnes qui sollicitent une aide, mais également aux fonctionnaires et employés des organismes chargés de l'assistance ; en effet, ceux-ci sont tenus de renseigner leurs supérieurs hiérarchiques et le département (art. 7 al. 2 LAP).

Dès lors, il appartenait à l'intimé de mettre sur pied des procédures internes lui permettant d'assurer le suivi des dossiers, puisqu'en l'espèce, l'assistante sociale savait que si des allocations d'études étaient octroyées, le montant des prestations d'assistance en serait affecté.

Dans la mesure où l'intimé avait été informé de telles démarches, il était de son ressort de se renseigner de l'issue de la procédure. En effet, il est admis que, vu le caractère subsidiaire de l'assistance publique, l'organisme chargé de l'accorder puisse vérifier le bien-fondé de la requête en se basant certes sur les

indications données par le requérant lui-même, mais également en procédant à des contrôles (ATA/217/2003 du 15 avril 2003, consid. 3b).

7. Au vu de ce qui précède, les recourants pouvaient croire de bonne foi que leur assistante sociale avait informé l'intimé de leur démarche auprès du SAEA, puisqu'en effet, cette tâche lui incombait en vertu de l'article 7 alinéa 2 LAP. Partant, ils n'ont pas enfreint l'obligation de renseigner stipulée par l'article 7 alinéa 1 LAP et ne sont pas tenus de rembourser le montant de CHF 6'228.- réclamé par l'intimé. Cette obligation ne peut davantage incomber à A. personnellement, puisqu'elle était alors mineure (art. 23 al. 4 LAP). Par conséquent, le recours sera admis et la décision du 26 février 2004 annulée. Vu la solution du litige, il ne sera pas donné suite à la demande de réaudition de Mme C..

8. L'intimé versera une indemnité de CHF 1'500.- aux recourants au titre de participation aux honoraires d'avocat.

Vu la nature du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 LPA).

* * * * *

**PAR CES MOTIFS,**
**LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 21 mai 2004 par M. S. W. A. G. et M. M. G. contre la décision sur réclamation du Président du conseil d'administration de l'Hospice général du 26 février 2004 ;

**au fond :**

l'admet ;

annule la décision du Président du Conseil d'administration de l'Hospice général du 26 février 2004 ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue aux recourants à charge de l'intimé une indemnité de procédure de CHF 1'500.- ;

communique le présent arrêt à Me Alain Droz, avocat des recourants, à l'Hospice général ainsi qu'au Président du Conseil d'administration de l'Hospice général.

Siégeants : M. Paychère, président, Mmes Bovy, Hurni, M. Thélin, juges, M. Torello, juge suppléant.

Au nom du Tribunal administratif :

| | |
|---|---|
| la greffière-juriste : | le président : |
| C. Del Gaudio-Siegrist | F. Paychère |

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

| | |
|---|---|
| Genève, le | la greffière : |