

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1830/2015-AIDSO

ATA/1219/2015

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 10 novembre 2015

1^{ère} section

dans la cause

Monsieur A_____

représenté par Me Michael Anders, avocat

contre

HOSPICE GÉNÉRAL

EN FAIT

- 1) Monsieur A_____, né le _____ 1971, ressortissant russe, réside à Genève. D'après une attestation de l'office cantonal de la population et des migrations (ci-après: OCPM) du 19 janvier 2015, l'intéressé a déposé une demande d'autorisation de séjour, actuellement à l'examen auprès de l'OCPM.

- 2) Le 13 février 2015, M. A_____ s'est adressé à l'Unité d'aide d'urgence et étrangers sans permis de l'Aide aux migrants de l'Hospice général (ci-après: l'hospice) pour solliciter des prestations financières. Il vivait à Genève depuis 1984 et avait exercé plusieurs emplois, notamment au sein de B_____, jusqu'en 2003. Il n'avait pas demandé de permis de séjour depuis l'échéance de sa carte de légitimation. Il avait été victime d'une violente agression en juillet 2014, nécessitant trois semaines d'hospitalisation. Il n'avait plus été en mesure de travailler depuis ladite agression et avait perçu des prestations prévues par la loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infractions du 23 mars 2007 (LAVI - RS 312.5) jusqu'en février 2015. D'un point de vue familial, il avait une fille qui vivait en France avec sa mère. Il résidait pour sa part chez un ami à l'avenue D_____ à Genève.

Lors d'un second entretien le 19 février 2015, M. A_____ a indiqué que sa mère avait acquis une maison en France en 1992. Au décès de cette dernière, il avait hérité de ce bien immobilier et y avait logé pendant un certain temps avec la mère de sa fille et sa fille, après la naissance de celle-ci en 2000.

- 3) Par décision du 24 février 2015, l'hospice a refusé d'accorder à l'intéressé des prestations d'aide financière exceptionnelle. Les prestations versées par l'hospice étaient subsidiaires à toute autre source de revenus. Dans la mesure où il était propriétaire d'un bien immobilier, les prestations d'aide financière exceptionnelle devaient être refusées.

- 4) Par pli recommandé du 1^{er} avril 2015, M. A_____ a fait opposition, par l'intermédiaire d'un avocat, contre la décision de l'hospice du 24 février 2015. Le bien immobilier dont il était propriétaire était un pavillon dans un lotissement de la commune C_____, acquis par sa mère en 1992 à titre de résidence secondaire, sans qu'elle y ait effectué des travaux de maintien ou de rénovation. Ce bien, dépourvu de compteur d'électricité, était resté inoccupé depuis le transfert successoral. Il était donc à l'abandon, invendable et impossible à remettre à bail sans investissements substantiels. Or, étant dépourvu de tout revenu, il ne pouvait obtenir le moindre prêt hypothécaire, et se voyait donc dans l'impossibilité de le valoriser. S'agissant de l'agression dont il avait été victime, son auteur était prévenu de tentative de meurtre par le Ministère public, mais était insolvable. Il déposerait, dès droit connu du sort de l'auteur au pénal, une demande de

dédommagement auprès de l'instance d'indemnisation LAVI (ci-après: l'instance LAVI). Au vu des séquelles psychologiques et physiques dont il souffrait et avait souffert, son dommage économique serait supérieur au plafond de CHF 120'000.- fixé par la LAVI. À ce plafond, s'ajouterait une indemnité pour tort moral qui pouvait être estimée au minimum à CHF 20'000.-. Ainsi, il se trouvait dans une situation exceptionnelle puisqu'il était en attente de prestations sociales, à savoir son indemnisation par l'instance LAVI. Enfin, rien ne s'opposait à ce que l'hospice soit subrogé dans ses droits en matière de dédommagement par l'instance LAVI.

- 5) Par décision sur opposition du 28 avril 2015, le directeur général de l'hospice a rejeté l'opposition de M. A_____.

Une aide financière ne pouvait être accordée au propriétaire d'un bien immobilier qu'à titre exceptionnel et pour autant que ce dernier serve de demeure permanente. De surcroît, une hypothèque légale devait être inscrite sur ce bien pour garantir le remboursement des prestations accordées. Le législateur estimait nécessaire que l'hospice puisse aider une personne propriétaire de son logement pour éviter que celle-ci soit obligée de réaliser son bien et se retrouve sans toit. Il avait été proposé qu'un amendement prévoie que les prestations ainsi accordées soient remboursables, l'hospice pouvant par ailleurs obtenir une hypothèque légale à titre de garantie sur l'immeuble, en contrepartie des prestations financières. À contrario, il était exclu d'allouer des prestations d'aide financière au propriétaire d'un bien immobilier qui ne lui servait pas de demeure permanente. Cette interprétation était confirmée par la jurisprudence. En l'espèce, il n'était pas contesté que l'intéressé était propriétaire d'un bien immobilier en France, lequel ne lui servait pas de demeure permanente. Il ne remplissait donc pas les conditions lui donnant droit à une aide financière. Il n'était dès lors pas nécessaire d'analyser les autres éléments invoqués dans son opposition.

- 6) Par pli posté le 29 mai 2015, M. A_____, représenté par son avocat, a recouru contre cette décision auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) en concluant à son annulation. L'hospice devait être condamné à octroyer au recourant des prestations d'aide financière.

L'hospice fondait son refus de prestations sur des jurisprudences traitant de l'aide exceptionnelle aux propriétaires de biens immobiliers, et non sur l'aide à titre d'avance sur prestations sociales ou d'assurances sociales. La législation autorisait l'entretien d'une personne en attente de prestations sociales ou d'une assurance sociale au moyen d'une avance appelée à être remboursée en temps voulu, et, par là même de lui éviter d'avoir, cas échéant, à vendre son bien immobilier pour assurer son entretien durant ladite attente. Le recourant était en l'espèce dans l'attente de prestations de l'instance LAVI, laquelle serait amenée à indemniser le dommage du fait de l'infraction pénale dont il avait été victime en juillet 2014. Dans la décision contestée, l'hospice s'était borné à invoquer la

jurisprudence en lien avec son bien immobilier en France, dans lequel il ne résidait pas, pour refuser le droit aux prestations. De plus, le refus aux prestations était contraire au principe de l'égalité de traitement. Le propriétaire de son logement, par exemple en attente d'une rente AI, pouvait bénéficier d'une aide et conserver son immeuble. En revanche, celui qui n'était pas propriétaire de son logement, mais d'un bien immobilier à l'étranger ne bénéficierait pas desdites prestations. Dans ce dernier cas de figure, la personne concernée serait ainsi contrainte, pour assurer son entretien, d'hypothéquer son immeuble ou de le vendre à perte. Ce traitement différencié était d'autant plus choquant et absurde que la législation prévoyait une avance, dont le remboursement serait assuré par les prestations attendues.

- 7) Dans ses observations du 1^{er} juillet 2015, l'hospice a conclu au rejet du recours, reprenant et développant son argumentation antérieure. L'aide sociale accordée par l'hospice était subsidiaire à toute autre source de revenu, soit notamment ceux provenant de la réalisation d'un bien immobilier ne servant pas de demeure permanente.
- 8) Le 31 juillet 2015, le recourant, par l'intermédiaire de son avocat, a produit une attestation de l'OCPM indiquant qu'il résidait à Genève et qu'il avait déposé une demande d'autorisation de séjour, actuellement à l'examen. Il a également persisté dans son recours. La ratio legis de l'avance était d'éviter que des personnes propriétaire d'un bien immobilier ne leur servant pas de demeure permanente doivent aliéner ce bien. La position de l'hospice créait une inégalité de traitement entre une personne propriétaire de sa demeure permanente et une personne qui ne l'était pas, mais qui l'était d'un bien immobilier. Le fait que le bien se situe en Suisse ou à l'étranger n'avait aucune importance, dans la mesure où le but n'était pas de contraindre une personne à abandonner le logement pris à bail afin d'habiter dans le bien dont il était propriétaire et ainsi le forcer à déplacer son lieu de vie. N'étant ni propriétaire ni locataire de sa demeure permanente, il se trouvait dans une situation où cette avance pouvait et devait lui être accordée.
- 9) Le 4 août 2015, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 52 de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007 - LIASI - J 4 04 ; art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2) Le litige porte sur le refus de l'intimé de verser des prestations d'aide financière au recourant en raison de la propriété d'un bien immobilier en France. Quand bien même cet élément n'a pas été soulevé par les parties, il sied dans un premier temps de déterminer si le recourant fait partie des bénéficiaires des prestations découlant de la LIASI.

a. Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine (art. 12 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101). Le droit constitutionnel fédéral ne garantit toutefois que le principe du droit à des conditions minimales d'existence ; il appartient ainsi au législateur fédéral, cantonal et communal d'adopter des règles en matière de sécurité sociale qui ne descendent pas en dessous du seuil minimum découlant de l'art. 12 Cst. mais qui peuvent aller au-delà (arrêts du Tribunal fédéral 2P.318/2004 du 18 mars 2005 consid. 3 ; 2P.115/2001 du 11 septembre 2001 consid. 2a ; ATA/724/2013 du 29 octobre 2013). L'art. 39 al. 1 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00) reprend ce principe : « toute personne a droit à la couverture de ses besoins vitaux afin de favoriser son intégration sociale et professionnelle ».

b. En droit genevois, la LIASI et le règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 25 juillet 2007 (RIASI - J 4 04.01) mettent en œuvre ce principe constitutionnel.

c. La LIASI a pour but de prévenir l'exclusion sociale et d'aider les personnes qui en souffrent à se réinsérer dans un environnement social et professionnel (art. 1 al. 1 LIASI).

Les prestations d'aide financière sont subsidiaires à toute autre source de revenu (art. 9 al. 1 LIASI). Le bénéficiaire doit faire valoir sans délai ses droits auxquels l'aide financière est subsidiaire et doit mettre tout en œuvre pour améliorer sa situation sociale et financière (art. 9 al. 2 LIASI). La personne dans le besoin doit avoir épuisé les possibilités d'auto-prise en charge, les engagements de tiers et les prestations volontaires de tiers (ATA/227/2014 du 8 avril 2014 ; Félix WOLFFERS, Fondement du droit de l'aide sociale, 1995, p. 77). Le Tribunal fédéral a rappelé dans un arrêt 8C_56/2012 du 11 décembre 2012 que l'art. 9 al. 1 LIASI correspond aux principes dégagés par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (ci-après : CSIAS). Exceptionnellement, les prestations d'aide financière peuvent être accordées à titre d'avance sur prestations sociales ou d'assurances sociales (art. 9 al. 3 let. a LIASI).

La LIASI prévoit trois barèmes d'aide financière différents, soit l'aide financière ordinaire (art. 21 et ss LIASI ; chapitre I RIASI), l'aide financière

exceptionnelle (art. 11 al. 4 LIASI ; chapitre II RIASI) et l'aide d'urgence (chapitre IV LIASI ; chapitre VI RIASI).

Ont droit à des prestations d'aide financière ordinaire les personnes majeures qui ne sont pas en mesure de subvenir à leur entretien ou à celui des membres de la famille dont elles ont la charge (art. 8 al. 1 LIASI et art. 11 al. 1 let. b LIASI), qui ont leur domicile et leur résidence effective sur le territoire du canton de Genève (art. 11 al. 1 let. a LIASI) et répondent aux autres conditions de la loi (art. 11 al. 1 let. c LIASI), soit aux art. 21 à 28 LIASI. Ces trois conditions sont cumulatives. La condition du domicile et de la résidence effective sur le territoire du canton de Genève est une condition cumulative qui a pour effet que des prestations d'aide financière complètes ne sont accordées qu'aux personnes autorisées à séjourner dans le canton de Genève, soit aux personnes d'origine genevoise, aux confédérés et aux étrangers bénéficiant d'un titre de séjour (ATA/725/2015 du 14 juillet 2015 consid. 5).

L'aide financière exceptionnelle, qui peut être inférieure à l'aide financière ordinaire et/ou limitée dans le temps, peut être allouée, lorsque sont réalisées les conditions fixées par le Conseil d'État, notamment aux personnes étrangères sans autorisation de séjour (art. 11 al. 4 let. e LIASI).

Le cercle des personnes étrangères sans autorisation de séjour visé à l'art. 11 al. 4 let. e LIASI pouvant bénéficier de l'aide financière exceptionnelle est précisé à l'art. 17 RIASI. En vertu de cette disposition réglementaire, peut être mise au bénéfice d'une aide financière exceptionnelle, dont les modalités sont définies à l'art. 19 RIASI, la personne étrangère non titulaire d'une autorisation de séjour qui remplit les conditions cumulatives suivantes : a) s'annoncer à l'OCPM ; b) obtenir de celui-ci une attestation l'autorisant à séjourner pendant le temps nécessaire à l'examen de sa demande (al. 1) ; lorsqu'une personne interjette recours contre une décision négative de l'office auprès du TAPI, une aide financière lui est accordée si elle est autorisée à séjourner en Suisse jusqu'à droit jugé sur son recours (al. 2) ; si la personne fait l'objet d'une décision de renvoi, une aide financière peut lui être accordée jusqu'à ce que la décision de renvoi soit exécutoire ; les personnes qui font l'objet d'un délai de départ sont invitées à s'adresser au service d'aide au retour de la Croix-Rouge genevoise qui fonctionne en tant que centre cantonal de conseil en vue du retour (al. 3) ; sont exclues de l'aide financière exceptionnelle prévue par la présente disposition les personnes dont la demande d'asile a été définitivement rejetée (al. 4).

Est donc bénéficiaire de l'aide financière exceptionnelle toute personne non titulaire d'une autorisation de séjour, qui s'est annoncée à l'OCPM en vue d'en obtenir une et qui a obtenu de cet office une attestation l'autorisant à séjourner pendant le temps nécessaire à l'examen de sa demande, inclus le temps allant jusqu'à ce qu'il soit statué sur un éventuel recours de celle-ci. En pratique, à teneur de la disposition réglementaire précitée, l'attestation délivrée par l'OCPM

sert à établir l'existence d'une procédure en cours visant à la régularisation des conditions de séjour (ATA/480/2014 précité consid. 6).

En l'espèce, le recourant ne peut prétendre à une aide financière dite « ordinaire » puisqu'il ne bénéficie d'aucune autorisation de séjour dans le canton de Genève. En revanche, dans la mesure où l'OCPM a confirmé, par une attestation du 19 janvier 2015, que l'intéressé résidait à Genève et qu'une demande d'autorisation de séjour était actuellement à l'examen, le recourant peut prétendre à une aide financière exceptionnelle de ce point de vue.

- 3) a. L'intimé a toutefois refusé de verser des prestations d'aide financière au recourant en raison de la propriété d'un bien immobilier en France.
- b. Parmi les articles traitant des bénéficiaires de l'aide sociale, l'art. 12 LIASI est consacré aux cas exceptionnels. L'al. 2 de cette disposition légale vise les propriétaires de biens immobiliers et est libellé comme suit : «Exceptionnellement, une aide financière peut être accordée à une personne propriétaire d'un bien immobilier, si ce bien lui sert de demeure permanente. Dans ce cas, l'aide financière accordée est remboursable. L'immeuble peut être grevé d'une hypothèque au profit de l'Hospice général».

Les prestations d'aide financière accordées à un propriétaire d'un bien immobilier en vertu de l'art. 12 al. 2 LIASI sont remboursables (art. 39 al. 1 LIASI).

De l'exposé des motifs relatifs à la LIASI, et en particulier des débats ayant porté sur l'art. 12 al. 2 LIASI, il résulte que le législateur estimait nécessaire que l'hospice puisse aider une personne propriétaire de son logement pour éviter que celle-ci soit obligée de réaliser son bien et se retrouve sans toit. Il a été proposé qu'un amendement prévoie que les prestations ainsi accordées soient remboursables, l'hospice pouvant par ailleurs obtenir une hypothèque légale à titre de garantie sur l'immeuble, en contrepartie des prestations financières (MGC 2006-2007/V A - Séance 25 du 23 février 2007).

La ratio legis de la loi est donc bien que l'hospice puisse venir en aide à une personne propriétaire de son logement dans lequel elle demeure pour éviter que celle-ci ne se retrouve à la rue en cas de vente de l'immeuble. Ainsi, l'exception prévue à l'art. 12 al. 2 LIASI est bien celle du cas où le bien immobilier est la demeure permanente de la personne qui demande de l'aide à l'hospice (ATA/171/2011 du 15 mars 2011 ; ATA/755/2010 du 2 novembre 2010). Le droit à des prestations n'est ainsi pas ouvert au requérant propriétaire d'un bien immobilier qui n'est pas utilisé comme résidence permanente, l'exception voulue par le législateur n'étant en effet pas réalisée dans ce cas (ATA/644/2014 du 19 août 2014).

c. En l'espèce, le recourant admet être propriétaire d'un bien immobilier, soit un pavillon dans un lotissement de la commune C_____, en France voisine, qui ne lui sert pas de demeure permanente.

À teneur claire de la loi, il n'existe pour le recourant aucun droit à une assistance financière. En d'autres termes, celui-ci ne peut prétendre être mis au bénéfice de l'aide exceptionnelle prévue par l'art. 12 al. 2 LIASI.

- 4) Le recourant reproche à l'hospice de fonder son refus de prestations sur la base de l'art. 12 al. 2 LIASI, soit l'aide exceptionnelle aux propriétaires de biens immobiliers, alors qu'il solliciterait en réalité une avance sur prestations sociales ou d'assurances sociales selon l'art. 9 al. 3 let. a LIASI.

L'art. 9 al. 3 LIASI prévoit que des prestations d'aide financière peuvent être accordées au titre d'avance dans différentes situations énumérées de façon non exhaustive. La let. a vise plus précisément les avances sur prestations sociales ou d'assurances sociales. Contrairement à ce que prétend le recourant, cette disposition ne prévoit pas une prestation financière supplémentaire, devant être différenciée de l'aide financière générale. À teneur du texte de l'art. 9 al. 3 let. a LIASI, cette disposition ne vise qu'à alléger le principe de subsidiarité pour permettre le versement d'une aide financière, alors même que le requérant est dans l'attente du versement d'une prestation sociale ou d'une assurance sociale. Il ressort en particulier des débats parlementaires que l'art. 9 al. 3 visait essentiellement le régime de l'assurance-invalidité (ci-après : AI). L'élaboration d'un dossier AI prend plusieurs années, temps pendant lequel la personne en attente peut se trouver privée de revenus. Si son revenu est inférieur au barème, elle peut ainsi entrer dans le champ d'application de la LIASI et recevoir des prestations financières (MGC 2006-2007/V A - Séance 25 du 23 février 2007).

Ainsi, pour bénéficier de l'aide financière accordée au titre d'avance, le requérant devra préalablement pouvoir être qualifié de bénéficiaire des prestations financières de la LIASI. Or, comme susmentionné, le recourant n'a aucun droit à une assistance financière dans la mesure où il est propriétaire d'un bien immobilier qui ne lui sert pas de demeure permanente.

Par ailleurs, quand bien même ce point peut rester indécis vu les considérations qui précèdent, il est peu probable que de potentielles prestations de l'instance LAVI puisse être qualifiées de prestations sociales ou d'une assurance sociale.

Enfin, l'interprétation du recourant selon laquelle la ratio legis de l'art. 9 al. 3 let. a LIASI serait d'éviter, par l'octroi d'avance, que des personnes propriétaire d'un bien immobilier ne leur servant pas de demeure permanente doivent aliéner ce bien dans l'attente du versement de prestations sociales ou d'assurances sociales, ne repose sur aucune base.

- 5) Le recourant invoque encore une violation du principe de l'égalité de traitement.

Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 138 V 176 consid. 8.2 p. 183). Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 138 I 225 consid. 3.6.1 p. 229 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_582/2013 du 2 mai 2014 consid. 6.2.1). L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 129 I 346 consid. 6 p. 357 ; ATA/701/2015 du 30 juin 2015 consid. 4b).

En l'espèce, le recourant se plaint d'une différence de traitement entre une personne propriétaire de sa demeure permanente et une personne qui ne l'est pas, mais qui l'est d'un autre bien immobilier à l'étranger. Or, ces deux hypothèses visent précisément des situations bien différentes, soit le propriétaire d'un bien immobilier qui occupe celui-ci ou au contraire qui ne l'occupe pas. Le recourant n'établit ainsi pas qu'une situation semblable aurait fait l'objet d'un traitement différent, ni qu'une situation différente aurait été traitée de la même manière.

Le grief de violation du principe de l'égalité de traitement sera par conséquent écarté.

- 6) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

En matière d'assistance sociale, la procédure est gratuite pour le recourant (art. 11 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03). Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure au sens de l'art. 87 al. 2 LPA ne sera allouée au recourant.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 29 mai 2015 par Monsieur A_____ contre la décision de l'Hospice général du 28 avril 2015 ;

au fond :

le rejette ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument, ni alloué d'indemnité de procédure ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; 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, 1000 Lausanne 14, 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 ;

communique le présent arrêt à Me Michael Anders, avocat du recourant, ainsi qu'à l'Hospice général.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :