

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2579/2019-AIDSO

ATA/1487/2019

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre administrative**

**Arrêt du 8 octobre 2019**

**1<sup>ère</sup> section**

dans la cause

**Madame A\_\_\_\_\_**

contre

**HOSPICE GÉNÉRAL**

---

## EN FAIT

- 1) Par courrier du 5 décembre 2018, l'Hospice général (ci-après : l'hospice) a confirmé à Madame A\_\_\_\_\_, née le \_\_\_\_\_ 1963, la teneur de différents entretiens concernant les modalités de son intervention financière en faveur de celle-ci.

L'intéressée bénéficierait d'une aide financière exceptionnelle au vu de sa condition d'indépendante. L'aide était accordée à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2018, pour une durée limitée à trois mois maximum. Elle était destinée à faire face aux besoins urgents pour lui permettre de décider de la poursuite de son activité indépendante, voire de son abandon, et de prendre des dispositions en conséquence. À l'échéance de ce délai, Mme A\_\_\_\_\_ devait avoir choisi entre le maintien de sa qualité d'indépendante, ce qui la priverait d'aide financière de l'hospice, ou la renonciation au statut d'indépendante.

- 2) Le 18 décembre 2018, Mme A\_\_\_\_\_ a informé l'hospice être en incapacité de travail depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2018.

Ladite incapacité s'étant poursuivie en janvier 2019, elle en a tenu informé l'hospice.

- 3) Par courrier du 30 janvier 2019, l'hospice a prolongé l'aide financière au mois de février 2019.

La durée maximale de trois mois était rappelée avec la précision qu'une nouvelle période maximale de trois mois, consécutive, sur présentation d'un certificat médical, pouvait être accordée. L'aide financière ne pouvait toutefois excéder six mois.

- 4) Mme A\_\_\_\_\_ a été victime d'un accident le 22 février 2019. Selon un certificat médical du même jour, elle était en incapacité de travail jusqu'au 10 mars 2019.

- 5) Par courrier du 18 mars 2019 à l'attention de la responsable d'unité du centre d'action sociale (ci-après : CAS) en charge de son dossier, Mme A\_\_\_\_\_ s'est plainte que son assistante sociale avait été sollicitée par le Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (ci-après : TPAE) dans le cadre d'une mesure de protection la concernant afin d'informer l'instance à son sujet. La loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007 (LIASI - J 4 04) visait notamment à soutenir les efforts des bénéficiaires à se réinsérer sur le marché du travail et dans la vie sociale en général. Elle n'avait pas besoin d'une telle réinsertion, mais souhaitait « que les agissements à [son] encontre cessent pour que [elle] puisse poursuivre [ses] activités professionnelles et [sa] vie sociale ».

- 6) Par pli du 25 mars 2019, Mme A\_\_\_\_\_ s'est adressée à la remplaçante de la responsable d'unité, cette dernière étant absente. Il était impératif que sa situation soit éclaircie avant la rencontre qui était prévue avec son assistante sociale quelques jours après.

Elle postulait en qualité de consultante indépendante. Il arrivait que des suites à ses offres soient données plus de six mois après ses candidatures. Maintenir son statut professionnel d'indépendante était dès lors impératif.

- 7) Par courrier du 29 mars 2019 à son assistante sociale, Mme A\_\_\_\_\_ a repris la teneur de ses deux précédents courriers, tout en précisant que ses recherches d'emploi et démarches professionnelles n'ayant pas abouti, elle se verrait vraisemblablement contrainte de solliciter l'aide de l'hospice « plus avant » au terme de l'aide exceptionnelle qui devait prendre fin à la mi-avril, compte tenu de ses incapacités de travail. Un contrat d'aide sociale individuel devrait alors être établi. Les objectifs de celui-ci devraient être adaptés, prenant en compte sa situation particulière. Elle rappelait qu'elle n'était pas parmi les bénéficiaires « standards » et que la LIASI s'avérait de ce fait en partie inadéquate à sa situation.

- 8) Le 1<sup>er</sup> avril 2019, l'hospice a récapitulé la teneur de l'entretien du même jour. Il rappelait la durée maximale de six mois pour l'aide financière exceptionnelle. L'aide prendrait fin au 30 avril 2019. Si elle décidait de continuer son activité, une décision de fin d'aide financière lui serait notifiée.

Une attestation sur l'honneur stipulant qu'elle cessait toute activité indépendante et une attestation d'affiliation à l'AVS en tant que personne sans activité lucrative étaient exigées.

- 9) Par pli du 10 avril 2019, Mme A\_\_\_\_\_ a relevé que l'obligation de choix – entre le maintien de son statut d'indépendante et, corollairement, la cessation de l'aide de l'hospice ainsi que son renoncement à son statut pour que cette dernière se poursuive – ne figuraient pas dans la LIASI. Elle demandait à être informée des bases légales. Elle n'avait pas obtenu les réponses voulues lors de la rencontre du 1<sup>er</sup> avril 2019. Sa quasi impossibilité de générer des revenus et de mener pleinement sa vie sociale résultait « d'agissements » à son encontre. Elle avait besoin que ceux-ci cessent. Sa situation était extraordinaire et portait fortement atteinte à sa dignité.

- 10) Par décision du 23 avril 2019, l'hospice a confirmé la fin des prestations d'aide financière exceptionnelle.

Dans son courrier du 29 mars 2019, Mme A\_\_\_\_\_ avait clairement indiqué que le maintien de son actuel statut professionnel d'indépendante était nécessaire

pour qu'elle puisse continuer son activité. Ceci avait été confirmé lors de l'entretien du 1<sup>er</sup> avril 2019 et encore une fois au téléphone le 16 avril 2019.

Au cas où elle serait amenée à changer d'avis, elle devrait se désaffilier auprès de l'AVS en tant que personne indépendante et s'affilier comme personne sans activité lucrative. Une simple suspension de son affiliation en tant qu'indépendante n'était pas suffisante. De plus, elle devrait fermer son site internet du nom « B\_\_\_\_\_ ».

- 11) Le 30 avril 2019, Mme A\_\_\_\_\_ a transmis à l'hospice une attestation sur l'honneur indiquant qu'elle n'exerçait pas d'activité lucrative indépendante et qu'elle avait suspendu son statut d'indépendante auprès de l'office cantonal des assurances sociales (ci-après : OCAS).

Elle a transmis copie d'une facture d'acompte de l'OCAS du 3 mars 2019 pour la période du 1<sup>er</sup> janvier au 31 mars 2019. Il était fait mention d'un revenu déterminant de CHF 0.-. Les cotisations AVS-AI-APG s'élevaient à CHF 120.50, la cotisation « CAFI indépendant » à CHF 30.-, soit une facture totale, compte tenu de frais d'administration, de CHF 153.90.

- 12) Le 3 mai 2019, l'hospice a confirmé que, selon la facture de l'OCAS, l'intéressée était affiliée à l'AVS en tant que personne exerçant une activité indépendante. La facture avait été émise par le service des indépendants. Afin que l'aide puisse perdurer, il convenait que Mme A\_\_\_\_\_ se désaffilie dudit service et s'affilie comme personne sans activité lucrative.

- 13) Le 3 mai 2019, Mme A\_\_\_\_\_ a fait opposition à la décision de fin des prestations du 23 avril 2019. Elle a repris les arguments développés depuis novembre 2018.

- 14) Par décision du 29 mai 2019, l'hospice a rejeté l'opposition de Mme A\_\_\_\_\_.

- 15) Par acte du 8 juillet 2019, Mme A\_\_\_\_\_ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision précitée.

Elle concluait à l'annulation de la décision de l'hospice, à être mise au bénéfice d'une aide ordinaire sans renoncement ni à son statut d'indépendante ni à ses activités en qualité de bénévole. Par ailleurs, l'arrêt du versement des prestations d'aide sociale l'avait plongée dans une situation extrêmement précaire avec des arriérés de loyer et d'assurance-maladie, et l'impossibilité de satisfaire pleinement ses besoins de base. Elle sollicitait en conséquence l'octroi de prétentions en tort moral et la condamnation de l'État de Genève à lui verser à ce titre CHF 1'000.-. Elle concluait enfin à ce que l'État soit condamné en tous ses

frais judiciaires et dépens d'instance qu'elle chiffrait, pour ces derniers, à CHF 2'000.-.

Elle avait travaillé comme indépendante dans le secteur de la mode et en qualité de consultante dans le domaine du développement économique, et plus particulièrement dans le secteur artisanal, pour des organisations internationales et un gouvernement. Il lui était impossible d'exercer son activité d'indépendante en raison d'agissements à son encontre, notamment d'ingérences systématiques dans ses communications. Les éléments de preuve confirmant celles-ci étaient à la disposition de la chambre de céans. Les ingérences étaient systématiques dans ses communications électroniques et téléphoniques, et l'empêchaient de travailler. La durée de l'aide n'avait pas permis de mettre fin aux agissements qui se déroulaient à son encontre et son impossibilité de conduire son activité indépendante s'était poursuivie. Le site internet auquel il lui était demandé de renoncer était celui d'une association dans laquelle d'autres personnes étaient aussi impliquées. Elle travaillait bénévolement pour ladite association hormis dans le cadre de mandats attribués à celle-ci par d'autres organisations.

Le caractère non viable de son activité indépendante n'avait pas pu être établi pendant la période d'aide exceptionnelle en raison des agissements criminels à son encontre. Son activité était annexe ou accessoire. Il ne ressortait pas de son dossier qu'elle exerçait effectivement une activité lucrative indépendante. L'hospice avait interprété ce qu'elle avait dit de façon arbitraire. La décision de l'hospice violait en conséquence le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse, expressément consacré par l'art. 12 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101). L'obligation de renoncer à son statut d'indépendante pour pouvoir bénéficier d'une aide ordinaire de l'hospice violait l'art. 27 Cst. consacrant expressément la liberté économique.

- 16) L'hospice a conclu au rejet du recours.
- 17) Dans sa réplique du 12 septembre 2019, la recourante a contesté avoir indiqué à l'hospice qu'elle dirigeait l'association B\_\_\_\_\_.

Il était inapproprié d'évoquer l'hypothèse où elle cesserait complètement son activité d'indépendante puisque, de facto, elle ne pouvait toujours pas l'exercer. Elle avait espéré trouver un emploi dès février 2019 et avait pris part à des entretiens de recrutement en Allemagne.

Elle avait rencontré des problèmes administratifs lors de son affiliation à l'OCAS qui avaient requis l'initiation d'une procédure auprès de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (ci-après : la chambre des assurances sociales) alors que les conditions pour ladite affiliation étaient remplies. Le statut d'indépendant était octroyé par l'OCAS à des personnes ayant eu au moins trois

clients en une année. Postulant pour des missions de consultance de plusieurs mois, voire plusieurs années, cette condition pouvait ne pas être remplie. Les difficultés à faire reconnaître son statut d'indépendante impliquaient qu'elle considère que le maintien de celui-ci était nécessaire.

L'argument de l'hospice, selon lequel accepter un bénéficiaire resté affilié à l'OCAS comme personne indépendante ne lui permettrait plus de s'assurer de la réalité de sa situation économique, n'était pas pertinent. Ses mandats lui avaient été confiés par des organisations internationales et un gouvernement, et les offres pour lesquelles elle postulait émanaient de structures similaires. Dans ces conditions, sa rémunération était versée sur son compte bancaire et la réalité de sa situation économique facilement appréhendable. L'argument n'était donc pas pertinent lors de relations professionnelles d'un tel ordre.

- 18) Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

### **EN DROIT**

- 1) Interjeté en temps utile auprès de la chambre de céans, compétente en la matière, le recours est recevable (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) 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). Ont droit aux prestations d'aide financière les personnes dont le revenu mensuel déterminant n'atteint pas le montant destiné à la couverture des besoins de base et dont la fortune ne dépasse pas les limites fixées par règlement du Conseil d'État (art. 21 al. 1 LIASI).

Aux termes de l'art. 11 al. 4 let. d LIASI, les personnes exerçant une activité lucrative indépendante n'ont, en principe, pas droit à une aide financière ordinaire. Celle-ci ne peut être accordée que pour une période de trois mois et, en cas d'incapacité de travail, pendant une durée maximale de six mois (art. 16 du règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 25 juillet 2007 - RIASI - J 4 04.01).

Ces dispositions ont codifié la pratique de la chambre de céans, retenant qu'il était conforme au but d'intérêt public inhérent au système des prestations sociales de préserver les deniers publics, lesquels ne sauraient servir à rémunérer des activités indépendantes non viables. Cette pratique répondait au principe de subsidiarité en vertu duquel la personne qui ne peut, par son travail indépendant, subvenir à ses besoins, doit faire valoir les droits qui sont les siens, notamment auprès de l'assurance-chômage, et auxquels l'assistance publique est subsidiaire

---

(ATA/194/2006 du 4 avril 2006 consid. 6 et les références citées ; plus récemment ATA/450/2018 du 8 mai 2018 consid. 6b).

Le fait qu'une société soit inactive ou ne procure aucun bénéfice à son associé gérant président avec signature individuelle est sans incidence sur le statut d'indépendant dudit associé (ATA/117/2015 du 27 janvier 2015 consid. 8).

- 3) Les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale, dans leur version applicable en 2017 (ci-après : les normes CSIAS) constituent des normes de référence adéquates pour la détermination de l'aide sociale qui est nécessaire pour assurer le minimum social. Elles visent à garantir la sécurité juridique et l'égalité de traitement entre justiciables. Eu égard au principe de l'individualisation de l'aide sociale, elles n'ont cependant pas de portée contraignante (ATF 136 I 129).

Dans le soutien de personnes exerçant une activité indépendante, il faut faire la distinction entre l'objectif de l'indépendance économique et celui du maintien d'une structure journalière. Dans le premier cas, pour faire valoir son droit à une aide transitoire, la personne concernée doit être prête à faire établir, dans un délai utile, une analyse professionnelle pour déterminer si les conditions de survie économique de l'entreprise sont réunies. Dans le second cas, lorsqu'une personne dépendante de l'aide sociale ne peut être placée, l'instance compétente peut autoriser celle-ci à exercer une activité indépendante, à condition que le revenu réalisable couvre au moins les frais d'exploitation (chiffre H.7).

- 4) En l'espèce, l'art. 11 al. 4 let. d LIASI, à l'instar de l'art. 16 RIASI, fait référence aux « personnes exerçant une activité lucrative indépendante ».

Ni la loi ni la jurisprudence ne font état d'une éventuelle exception en faveur d'une activité indépendante « accessoire ou annexe » telle que la définit la recourante. Celle-ci ne le soutient d'ailleurs pas.

Le caractère non viable de l'activité professionnelle indépendante, voire l'absence de revenus actuels de la recourante d'une activité indépendante sont sans pertinence, conformément à la jurisprudence précitée.

Les agissements « criminels » allégués par la recourante à son encontre, dont elle ne précise ni le caractère ni l'auteur, qui auraient commencé avant même le litige avec l'hospice et qui l'empêcheraient de développer ses activités professionnelles, pour autant qu'ils soient établis, ne relèvent pas de la compétence de la chambre de céans.

Contrairement à ce que soutient la recourante, l'inscription auprès de l'OCAS est pertinente. Elle est affiliée en qualité d'indépendante, ce qui n'est pas compatible avec l'octroi de prestations financières de l'hospice au-delà de six mois (art. 16 RIASI). Une suspension de ce statut n'est pas envisagée par la loi.

La recourante ne le soutient d'ailleurs pas. L'argument selon lequel ses revenus seraient facilement contrôlables par l'hospice au motif de la qualité de ses futurs débiteurs (organisations internationales et gouvernement) ne peut pas être suivi, une telle distinction n'étant pas prévue par la législation et n'emportant pas conviction.

Les difficultés à faire reconnaître auprès de l'OCAS son statut d'indépendante, impliquant d'ailleurs une procédure judiciaire, ne modifient pas la situation de l'intéressée auprès de l'hospice. De même la longueur, alléguée par l'intéressée, du « délai de postulation » est sans incidence sur l'actuelle existence du statut d'indépendante de celle-ci.

Contrairement à ce que soutient la recourante, l'art. 27 Cst. n'est pas violé, l'intéressée pouvant soit exercer une activité indépendante sans l'aide de l'hospice, soit exercer une activité dépendante, éventuellement avec, en complément, l'aide de l'hospice.

La recourante refuse de se désaffilier de l'OCAS en qualité d'indépendante. Compte tenu, d'une part, des conditions strictes à l'obtention d'une aide financière fondée sur la LIASI s'agissant de prestations assurées par la collectivité publique, subsidiaires à toute autre source de revenu (art. 9 al. 1 LIASI), et d'autre part de l'obligation faite, à tout bénéficiaire, de tout mettre en œuvre pour améliorer sa situation sociale et financière (art. 9 al. 2 LIASI), c'est à bon droit que l'hospice a mis fin aux prestations d'aide exceptionnelle, la durée maximale de six mois pour une personne indépendante étant atteinte et les conditions pour une aide ordinaire n'étant en l'état pas remplies.

En tous points infondé, le recours sera rejeté.

- 5) Au vu de la nature du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA). Compte tenu de l'issue du litige, il n'y a pas lieu à l'allocation d'une indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 8 juillet 2019 par Madame A\_\_\_\_\_ contre la décision sur opposition de l'hospice général du 29 mai 2019 ;

**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, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, 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 Madame A\_\_\_\_\_ ainsi qu'à l'Hospice général.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mme Krauskopf, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :