

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3053/2012-AIDSO

ATA/455/2013

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 30 juillet 2013

dans la cause

Madame X_____

contre

HOSPICE GÉNÉRAL

EN FAIT

- 1) Madame X_____, née le _____ 1968, ressortissante suisse, réside à Genève dans le même logement que sa mère, son beau-père et sa demi-sœur majeure. Elle est mère de deux enfants majeurs, nés respectivement le _____ 1993 et le _____ 1995. Elle n'a pas été mariée avec le père de ceux-ci, qui réside en Valais. Selon le registre de l'office cantonal de la population, les enfants ont été domiciliés chez leur mère jusqu'au 31 décembre 2012 et ont depuis quitté Genève pour le Valais.

- 2) Le 16 août 2012, Mme X_____ a déposé auprès de l'Hospice général (ci-après : l'hospice), une demande de prestations d'aide sociale et financière dans laquelle elle ne faisait état d'aucun revenu ni élément de fortune. Elle a mentionné parmi ses charges, sous les rubriques ad hoc, des poursuites estimées à CHF 20'000.-, un contrat RC-ménage, des dettes d'impôts et d'assurance-maladie non chiffrées et un régime alimentaire commandé par une affection médicale. Elle a produit une convention amiable d'entretien passée le 8 août 2012 avec le père des enfants, selon laquelle ce dernier s'acquittait des frais courants, d'études, de nourriture durant la semaine, de vêtements et de dentiste tandis que Mme X_____ prenait en charge l'abonnement de train demi-tarif et les frais de déplacement entre le Valais et Genève, les frais d'entretien lorsque les enfants étaient à Genève, de chaussures et de fournitures scolaires ainsi que les assurances-maladies.

- 3) Par décision du 22 août 2012, rectifiée le 24 août 2012 en raison d'une erreur dans la qualification des membres du cercle familial de Mme X_____, l'hospice a alloué à cette dernière, avec effet au 1^{er} août 2012, un montant mensuel de CHF 1'299,65 au titre des prestations d'aide financière.

Les éléments suivants avaient été retenus : Mme X_____ formait une communauté de majeurs avec sa mère et son beau-père et était en cohabitation de majeurs avec sa demi-sœur. Son entretien de base se montait à CHF 606.-, le loyer, charges comprises, était de CHF 412,15, l'assurance-maladie, subside déduit, ascendait à CHF 276.-, soit un total de CHF 1'303,15 dont était déduite une taxe environnementale de CHF 3.50.

- 4) Le 23 août 2012, Mme X_____ a fait opposition auprès de la direction de l'hospice contre la décision susmentionnée. Elle contestait former une communauté de majeurs avec les personnes avec lesquelles elle résidait. Celles-ci étaient uniquement des colocataires qui n'avaient aucune obligation d'entretien envers elle. Le montant d'aide octroyé pour l'entretien de base était inacceptable et ne permettait à aucune personne de vivre. Elle devait recevoir la prestation mensuelle de base prévue par la loi, soit CHF 977.-. En outre, elle devait

recevoir la participation aux frais de séjour temporaire de ses deux enfants de CH 20.- par jour et par enfant, sur la base de quatre visites mensuelles d'au moins deux jours, soit CHF 320.- par mois. Il fallait encore ajouter les frais liés à son régime alimentaire particulier.

- 5) A une date ultérieure non déterminée, Mme X_____ a transmis à l'hospice une attestation de son médecin traitant du 28 août 2012 selon laquelle elle suivait, de sa propre initiative, un régime sans viande.
- 6) Par décision du 27 septembre 2012, le directeur général de l'hospice a rejeté l'opposition de Mme X_____.

Sa mère étant un ascendant, il était conforme aux dispositions légales applicables de considérer que toutes deux formaient une communauté de majeurs, dans laquelle il fallait inclure aussi son beau-père en tant qu'il formait un groupe familial avec la mère de l'intéressée. Les règles sur la cohabitation s'appliquaient pour sa demi-sœur car étant âgée de plus de 25 ans, elle ne faisait plus partie du groupe familial de leur mère.

Les frais de séjour temporaire des deux enfants de Mme X_____ ne pouvaient être accordés en raison du fait qu'elle n'avait pas établi qu'elle n'avait pas la garde sur ceux-ci et qu'elle bénéficiait d'un droit de visite.

Son régime alimentaire ne résultant pas d'une prescription médicale mais de son propre choix, les frais y relatifs ne pouvaient être pris en compte.

Enfin, le montant du minimum vital auquel elle avait droit était conforme aux exigences constitutionnelles.

- 7) Le 10 octobre 2012, Mme X_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision susmentionnée, concluant implicitement à ce que dite décision soit réformée, en appliquant à sa situation personnelle les règles de la cohabitation et non celles de la communauté de majeurs et en lui octroyant une participation aux frais de séjour temporaire de ses enfants à raison de CHF 20.- par jour et par enfant. Elle renonçait à contester le refus de tenir compte de ses frais de régime alimentaire.
- 8) Le 12 novembre 2012, le directeur général l'hospice a conclu au rejet du recours.

Mme X_____ formait une communauté de majeurs avec sa mère et son beau-père en application des dispositions légales et réglementaires applicables. Le montant de la prestation mensuelle de base était calculé selon les normes cantonales et non la législation fédérale en matière de poursuite pour dettes, à laquelle se référait à tort l'intéressée. Quant à la participation aux frais de séjour

temporaire des enfants, Mme X_____ avait fourni le 4 octobre 2012 seulement les attestations de la chambre pupillaire de Sion confirmant que la garde de son fils avait été confiée au père de ce dernier. Une nouvelle décision serait donc rendue sur ce point.

- 9) Le 19 novembre 2012, l'hospice a transmis à la chambre administrative une copie de la décision allouant à Mme X_____ une participation aux frais de séjour temporaire de son fils à hauteur de CHF 180.- pour chacun des mois de septembre et octobre 2012, sur la base des documents remis par l'intéressée.
- 10) Le 26 novembre 2012, le juge délégué a fixé un délai au 4 janvier 2013 à Mme X_____ pour indiquer si elle maintenait son recours et, dans l'affirmative, formuler ses éventuelles observations.
- 11) En date du 29 novembre 2012, Mme X_____ a répondu qu'elle maintenait son recours sur le seul point de la communauté de majeurs, qui la prétérait pour le montant de la prestation de base, réduite à CHF 606.-.
- 12) Le 4 décembre 2012, cette détermination a été transmise à l'hospice et 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. 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 recourante conteste uniquement le fait que l'hospice ait considéré qu'elle formait une communauté de majeurs avec sa mère et son beau-père. Elle soutient qu'il y a lieu d'appliquer à sa situation les règles de la cohabitation.
- 3) La loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007 (LIASI - J 4 04), 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), ainsi que de soutenir les efforts des bénéficiaires de la loi à se réinsérer sur le marché du travail et dans la vie sociale en général. Elle a également pour objectif de garantir à ceux qui se trouvent dans la détresse matérielle et morale des conditions d'existence conformes à la dignité humaine (art. 1 al. 2 LIASI). Ses prestations sont fournies sous forme d'accompagnement social, de prestations financières et d'insertion professionnelle (art. 2 LIASI).
- 4) Les prestations financières sont subsidiaires à toute autre source de revenu (art. 9 al. 1 LIASI) et leurs bénéficiaires doivent faire valoir sans délai leurs droits

auxquels l'aide est subsidiaire et doivent mettre tout en œuvre pour améliorer leur situation sociale et financière (art. 9 al. 2 LIASI ; ATA/452/2012 du 30 juillet 2012 et les réf. citées).

- 5) A teneur de l'art. 11 al. 1 LIASI ont droit à des prestations d'aide financière prévues par cette loi, les personnes qui :
- a) ont leur domicile et leur résidence effective sur le territoire du canton de Genève ;
 - b) ne sont pas en mesure de subvenir à leur entretien et
 - c) répondent aux autres conditions de la présente loi.

Ces trois conditions sont cumulatives.

- 6) a Selon l'art. 13 LIASI, intitulé « unité économique de référence », les prestations d'aide financière sont accordées au demandeur et au groupe familial dont il fait partie (al. 1). Le groupe familial est composé du demandeur, de son conjoint, concubin ou partenaire enregistré vivant en ménage commun avec lui, et de leurs enfants à charge (al. 2), soit notamment les enfants mineurs (al. 3).

D'après l'art. 26 al. 1 LIASI, les prestations financières dues à une personne qui vit en ménage commun avec un ascendant ou un descendant est calculée selon les dispositions sur la communauté de majeurs prévue par règlement du Conseil d'Etat. L'art. 26 al. 2 LIASI prévoit que les prestations financières pour une personne qui habite avec une autre, sans constituer avec elle un couple de concubins ou lié par un partenariat enregistré, ou former ménage commun au sens de l'alinéa 1 du présent article, est calculée selon les dispositions sur la cohabitation prévues par règlement du Conseil d'Etat.

A propos de cette distinction, les travaux préparatoires précisent :

"(...) il convient de traiter de manière particulière les deux situations suivantes :

- la communauté de majeurs se présente lorsque le demandeur d'aide financière vit en ménage commun avec un ascendant ou un descendant (généralement père et mère ou enfant majeur). Au vu des liens étroits qu'il entretient avec son parent et dans l'esprit de l'article 328 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CCS - RS 210) sur la dette alimentaire (...) il ne serait pas acceptable de lui accorder une prestation d'entretien complète comme s'il ne partageait pas nécessairement certains frais courants avec son parent (...);

- la cohabitation se distingue de la communauté de majeurs et du concubinage par le fait que le demandeur d'aide financière n'a aucun lien particulier avec la personne avec laquelle il partage son logement. Dans ce cas, seul le loyer fait l'objet d'un calcul spécial (...)" (Mémorial du Grand Conseil 2005-2006 / I A 268, 269).

b. L'art. 10 al. 1 du règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 25 juillet 2007 (RIASI - J 4 04.01) prévoit que la communauté de majeurs est composée du bénéficiaire et de son groupe familial, du parent en ligne directe ascendante ou descendante, ainsi que, le cas échéant, du propre groupe familial de ces derniers. Le bénéficiaire qui habite avec une autre personne, sans constituer un couple de concubins, sans être lié par un partenariat enregistré ou sans former ménage commun au sens de l'art. 10 al. 1 RIASI vit en cohabitation (art. 11 RIASI).

7) A teneur de l'art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat. Toute activité étatique doit reposer sur une règle de droit générale et abstraite, les actes de rang inférieur devant respecter ceux qui sont de rang supérieur (J.-F. AUBERT/P. MAHON, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, Zurich 2003, p. 43s.; ATA/803/2012 du 12 novembre 2012).

En application de ce principe, la légalité d'un règlement peut être remise en cause devant la chambre de céans à l'occasion d'un cas d'application concret (ATA/391/2007 du 7 août 2007), la Cour constitutionnelle instaurée par la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE A 2 00) n'étant pas encore créée.

8) Le règlement concrétise les règles qui figurent dans la loi et précise les modalités pratiques de son application. Seules des normes secondaires peuvent se trouver dans un règlement. Une norme secondaire est une norme qui ne déborde pas du cadre de la loi, qui ne fait qu'en préciser certaines dispositions et fixer, lorsque c'est nécessaire, la procédure applicable (A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, l'Etat, volume I, 2^e éd., Berne 2006, p. 544).

Au contraire, les normes primaires sont des règles dont il n'existe aucune trace dans la loi de base, des règles qui étendent ou restreignent le champ d'application de cette loi, confèrent aux particuliers des droits ou leur imposent des obligations dont la loi ne fait pas mention. Elles ne peuvent être édictées par l'autorité exécutive que si une telle compétence trouve son fondement dans une clause de délégation législative valable (A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, op. cit., p. 545).

Le mécanisme de la délégation législative est solidement ancré dans le droit public cantonal. Il est en effet admis que le législateur cantonal a le droit de déléguer au gouvernement la compétence d'adopter des lois au sens matériel et de l'autoriser à créer des règles de droit sous forme d'ordonnance de substitution dépendante, fondée précisément sur une délégation législative. Ce droit est limité par quatre règles établies par une longue jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 128 I 113 consid. 2, p. 122, ATF 118 Ia consid. 3, p. 245, ATF 115 Ia 277 consid. 7, p. 290) et qui ont-elles-mêmes valeur constitutionnelle :

- Il faut que la délégation ne soit pas prohibée par le droit cantonal ;
- La délégation doit se limiter chaque fois à une matière déterminée ;
- La délégation doit figurer dans une loi au sens formel ;
- La norme de délégation doit indiquer le contenu essentiel de la réglementation.

Un acte législatif qui ne respecte pas l'une ou l'autre de ces quatre conditions ainsi qu'une décision qui se fonde sur une telle ordonnance, manquent de base légale et violent le principe de la séparation des pouvoirs (A. AUER/G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, op. cit., pp. 590 et ss).

- 9) L'art. 26 LIASI pose le principe d'un traitement différencié de la communauté de majeurs et de la cohabitation pour le calcul des prestations et délègue au Conseil d'Etat l'établissement des modalités de calcul. Il ressort du texte de l'art. 26 al. 1 LIASI qu'une communauté de majeurs est formée par le bénéficiaire de prestations financières et ses ascendants ou descendants, l'arrière-plan de cette notion étant, selon les travaux préparatoires, la notion de famille et l'obligation alimentaire découlant du CCS. Or, en prévoyant de manière générale à l'art. 10 al. 1 RIASI que, le cas échéant, le groupe familial de l'ascendant du demandeur de prestations est inclus dans la communauté de majeurs à laquelle appartient ce dernier, le Conseil d'Etat ne s'est pas limité à fixer des modalités de calcul de prestations mais a étendu la notion de communauté de majeurs à des tiers n'ayant pas d'obligation alimentaire envers ce demandeur. La teneur de l'art. 26 al. LIASI n'autorise pas une telle extension. L'art. 10 al. 1 RIASI est donc dépourvu de base légale sur ce point.
- 10) En l'espèce, il y a lieu de retenir, comme l'a fait l'hospice, que la recourante forme une communauté de majeurs avec sa mère, conformément à l'art. 26 al. 1 LIASI. En revanche, elle ne forme pas une telle communauté avec son beau-père, qui n'a aucun lien de parenté ni aucune obligation alimentaire envers elle. Il doit dès lors être considéré comme un cohabitant, à l'instar de ce qui a été retenu pour la demi-sœur de la recourante.

- 11) Au vu de ce qui précède, le recours sera admis partiellement. La décision de l'hospice sera annulée et le dossier lui sera retourné pour nouvelle décision tenant compte du fait que la recourante ne forme pas une communauté de majeurs avec son beau-père mais est en cohabitation avec lui.

Vu la nature du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 10 règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03). Aucune indemnité de procédure ne sera allouée à la recourante qui agit en personne et n'a pas exposé avoir engagé de frais pour sa défense (art. 87 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 10 octobre 2012 par Madame X_____ contre la décision sur opposition de l'Hospice général du 27 septembre 2012 ;

au fond :

l'admet partiellement;

annule les décisions prises par l'Hospice général les 22 et 24 août ainsi que le 27 septembre 2012 ;

retourne le dossier à l'Hospice général pour nouvelle décision dans le sens des considérants ;

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

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 ;

communiquera le présent arrêt à Madame X_____ ainsi qu'à l'Hospice général.

Siégeants : Mme Hurni, présidente, M. Thélin, Mme Junod, MM. Dumartheray et Verniory, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

E. Hurni

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :