

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/333/2014-AIDSO

ATA/267/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 15 avril 2014

1^{ère} section

dans la cause

Madame A_____

contre

HOSPICE GÉNÉRAL

EN FAIT

- 1) Madame A_____ (ci-après : la recourante ou l'intéressée) a déposé, le 28 avril 2010, une demande pour percevoir le revenu minimum cantonal d'aide sociale (ci-après : RMCAS). Elle était mariée, séparée judiciairement depuis 2001, et vivait avec ses deux fils, mineurs.

Elle a joint à sa demande le formulaire « mon engagement en demandant le revenu minimum cantonal d'aide sociale », dûment signé, confirmant qu'elle avait pris connaissance de ses obligations, notamment celle « de donner immédiatement et spontanément à l'Hospice général (ci-après : l'hospice) tout renseignement et toute pièce nécessaire à l'établissement de sa situation personnelle, familiale et économique tant en Suisse qu'à l'étranger, en particulier toute information sur toute forme de revenu ».

- 2) L'intéressée a perçu des prestations du RMCAS du 1^{er} avril 2010 au 31 janvier 2011 pour un montant total de CHF 18'198,65.
- 3) Mme A_____ a reçu un avertissement le 3 août 2010 de l'hospice. Elle ne s'était pas présentée, sans s'excuser, au rendez-vous du même jour que lui avait fixé son assistante sociale.
- 4) Par courrier du 30 septembre 2010, l'hospice lui a adressé un « 2^{ème} et dernier avertissement ». Elle ne s'était pas présentée au rendez-vous du 30 septembre 2010.
- 5) A l'entretien du 28 octobre 2010, l'intéressée a indiqué qu'elle s'était affiliée au service des indépendants de l'office cantonal de l'assurance-invalidité. Le service du RMCAS a alors attiré l'attention de celle-là sur le fait que la loi excluait les personnes exerçant une profession à titre d'indépendant des prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit, tout en l'informant qu'elle avait trois mois pour renoncer à son statut d'indépendante.
- 6) Le 8 novembre 2010, le service du RMCAS a reçu de l'intéressée un décompte concernant son compte Postfinance pour la période du 1^{er} mai au 8 novembre 2010. Elle avait transféré quelques centaines de francs à l'étranger, par l'intermédiaire de Transfert Western Union. Le compte avait été crédité de CHF 2'000.- par un tiers et l'intéressée y avait versé CHF 900.-.
- 7) Le 2 décembre 2010, l'hospice a adressé un avertissement à l'intéressée. Son dossier avait été annulé auprès de l'office cantonal de l'emploi (ci-après : OCE), Mme A_____ n'ayant pas présenté de recherches d'emploi. Or, pour pouvoir percevoir les prestations du RMCAS, elle devait rester inscrite auprès de l'OCE et poursuivre activement ses démarches afin de retrouver du travail.

- 8) Une enquête complète a été ouverte à l'encontre de l'intéressée.
- 9) Une visite a eu lieu à son domicile le 27 janvier 2011.
- 10) Selon le rapport d'enquête du service du RMCAS du 3 février 2011, l'intéressée a demandé un temps de réflexion avant de signer les procurations autorisant les enquêteurs à prendre des renseignements auprès de tiers. Elle souhaitait les montrer à un ami et se faire conseiller.
- 11) Le 31 janvier 2011, Mme A_____ a informé le service d'enquêtes qu'elle refusait de signer les procurations requises et de participer à l'enquête.
- 12) Par décision du 30 mai 2011, le service du RMCAS a notifié à Mme A_____ une décision de suppression de son droit aux prestations du RMCAS, en raison de sa non-collaboration.
- 13) Par décision du 21 juillet 2011, ledit service a demandé à l'intéressée le remboursement de la totalité des prestations, soit CHF 18'198,65, touchées indûment du 1^{er} avril 2010 au 31 janvier 2011.
- 14) Le 14 août 2011, l'intéressée a formé opposition à cette décision. Elle avait voulu se libérer de la tutelle de l'hospice, dont l'aide l'embarrassait, en créant une petite entreprise de nettoyage. Lorsque l'inspectrice était venue à son domicile, elle n'avait pas estimé nécessaire de signer les documents. Elle s'était remariée en mai 2011.
- 15) Par courrier non daté mais reçu le 31 octobre 2011 par l'hospice, l'intéressée a affirmé avoir toujours été sincère et franche et s'est offusquée de la méfiance et des soupçons à son égard. Concernant son entreprise, la concurrence était rude et certaines factures restaient impayées.
- 16) Par décision du 20 mars 2012, l'hospice a rejeté l'opposition de l'intéressée. Elle n'avait pas annoncé régulièrement ses ressources et n'avait pas fourni d'explications sur les nombreux transferts d'argent d'un montant mensuel moyen de CHF 1'100.-, soit l'équivalent du tiers du RMCAS, sur une période de contrôle de six mois. En raison du refus de collaboration, le bien-fondé des prestations allouées n'avait pas pu être établi. Le service du RMCAS était habilité à réclamer la restitution de l'intégralité des prestations versées au titre de prestations perçues indûment.
- 17) Par acte posté le 2 mai 2012, l'intéressée a recouru contre cette décision auprès de la chambre des assurances sociales de la Cour de justice (ci-après : la chambre des assurances sociales), conformément à la mention portée sur la décision. Elle a conclu implicitement à l'annulation, du moins partielle, de la décision. Le montant du remboursement était trop élevé. Si elle avait voulu être malhonnête, elle n'aurait pas laissé de traces, sur son compte, des transferts à

l'étranger et des versements reçus de tiers. Elle avait continué à aider sa famille, très pauvre, aux Philippines, soit en sacrifiant certains de ses besoins personnels, soit avec l'aide d'autres personnes, qu'elle remboursait petit à petit. Son ex-mari ne payait pas régulièrement la contribution à son entretien. En devenant indépendante, elle pensait obtenir les encouragements et félicitations de l'intimé plutôt qu'être suspectée de fraude. L'inspectrice l'avait informée de l'arrêt des prestations du RMCAS, mais ne lui avait pas expliqué qu'elle devait rembourser intégralement l'aide reçue. Si elle l'avait su, elle aurait signé tous les documents remis. Enfin, elle a proposé « de rembourser tout ce qui fait souci, tous ces montants qui vous gênent, tous soucis qui ont été ajoutée à votre aide ».

- 18) Par réponse du 30 mai 2012, l'intimé a conclu au rejet du recours en reprenant pour l'essentiel son argumentation antérieure. L'intimé avait pris bonne note de la proposition de la recourante de rembourser une partie de la somme réclamée. Le calcul exact du montant des prestations indûment perçues présupposait toutefois que la recourante collabore activement avec le service des enquêtes. Dans cette hypothèse, l'intimé était disposé à revoir le montant de sa demande de remboursement.
- 19) Par écriture du 6 septembre 2012, la recourante a expliqué n'avoir jamais voulu refuser de collaborer. Elle regrettait aujourd'hui sa décision. Elle n'avait pas compris qu'elle devrait rembourser l'intégralité de l'aide reçue. Elle s'en est enfin remise à justice, tout en espérant une conciliation.
- 20) A l'audience de comparution personnelle des parties du 7 novembre 2012 devant la chambre des assurances sociales, la recourante a déclaré être d'accord de rembourser une partie de l'aide sociale reçue et être disposée à signer toutes les procurations nécessaires, afin que l'intimé puisse procéder à une enquête. A l'issue de cette audience, la cause a été suspendue d'accord entre les parties, en attendant une nouvelle enquête de l'hospice.
- 21) Par écriture du 15 août 2013, l'intimé a sollicité la reprise de l'instruction du recours. La recourante n'avait que partiellement répondu aux demandes d'informations concernant la situation financière de son époux, n'ayant notamment produit ni le contrat de travail de celui-ci, ni ses fiches de salaire pour la période déterminante. L'intimé avait joint les pièces suivantes à sa correspondance :
- copie de son courrier du 24 avril 2013 à la recourante, d'où il résultait qu'elle avait vécu, sans le déclarer, en concubinage avec Monsieur B_____ durant toute la période d'aide financière, de sorte que son droit aux prestations devait être réévalué en tenant compte de ce fait; par ce courrier, l'intimé avait par ailleurs réclamé à la recourante un certain nombre de pièces concernant son concubin. A défaut d'être en possession des documents sollicités le 31 mai 2013, l'hospice serait dans l'impossibilité de calculer le droit aux prestations et en informerait la chambre des assurances sociales.

- copie de son courrier du 14 juin 2013 impartissant un ultime délai à la recourante au 28 juin 2013 pour transmettre l'intégralité des documents demandés.

- 22) Par ordonnance du 20 août 2013, la chambre des assurances sociales a repris l'instruction de la cause et ordonné la production de pièces.
- 23) Le 30 août 2013, l'intimé a transmis à la chambre des assurances sociales le rapport du service des enquêtes de l'hospice du 18 janvier 2013 et le courrier que lui avait adressé M. B_____ en juin 2013.

Il ressortait du rapport d'enquête que la recourante accueillait, depuis 2009, dans son logement, M. B_____, devenu depuis lors son époux, et le fils majeur de celui-ci. L'intéressée avait notamment déclaré avoir emprunté, depuis cinq ans, des sommes d'argent allant de CHF 2'000.- à CHF 3'000.-, remboursables dans les quatre mois, avec un intérêt de 20 %. Elle n'avait pas présenté de justificatif et n'était pas disposée à révéler l'identité du prêteur. Il en allait de même d'un prêt de CHF 12'000.- accordé par une connaissance, pour les vacances du couple aux Philippines.

Selon le courrier de M. B_____, il était venu habiter avec son fils, C_____, chez la recourante et ses enfants, fin septembre 2009. Lui-même et son fils étaient dans un réel besoin d'hébergement. La recourante l'avait aidé, dans un « élan d'amitié fraternelle (en Christ) ». Cela ne signifiait pas qu'ils étaient concubins. A cette époque, il assumait les frais pour son fils et lui-même et prêtait un peu d'argent à la recourante. Avant leur mariage en 2011, il n'avait pas vécu avec la recourante en concubinage, ne concevant pas, en tant que chrétiens évangéliques-pentecôtistes, une vie amoureuse sans mariage. La correspondance était contresignée par la recourante.

- 24) Le 3 septembre 2013, Mme A_____ a transmis à la chambre des assurances sociales copie du contrat de travail de son époux, dans sa version valable depuis le 1^{er} juillet 2013, ainsi que ses décomptes de salaire afférents aux mois de mai à juillet 2013.
- 25) Les parties ont été invitées à se prononcer sur les pièces produites.
- 26) Par observations du 7 octobre 2013, l'intimé a persisté dans ses conclusions. La recourante vivait en concubinage avec M. B_____ depuis septembre 2009, lequel était devenu son époux en mai 2011. Elle n'avait pas annoncé le concubinage. Les pièces produites par son époux permettaient d'établir qu'une fois ses charges, et celles de son fils, payées, il lui restait un solde de CHF 3'675,45 par mois pour contribuer aux charges de Mme A_____. Celle-ci parvenait à dégager un solde positif de CHF 738,05 mensuels, auxquels s'ajoutaient les indemnités de chômage qu'elle avait perçues de façon irrégulière. Il résultait de l'établissement du budget élargi, établi conformément aux normes préconisées par la Conférence

suisse des institutions d'action sociale (ci-après : CSIAS) que le couple et leurs enfants se situaient au-dessus des barèmes d'intervention du RMCAS. La demande de restitution en CHF 18'198,65 était fondée.

- 27) Par écritures du 3 novembre 2013, la recourante a relevé « la mauvaise foi et l'évident manque de compassion de la part de notre " adversaire " ». Elle insistait sur l'absence de concubinage et déplorait le ton ironique voire sarcastique de l'intimé sur leur « non-vie amoureuse ». Le couple n'était pas en mesure de rembourser le montant réclamé. Ils avaient dû contracter un crédit de CHF 70'000.- pour rembourser leurs nombreuses dettes. Ils n'arrivaient plus à rembourser la mensualité de CHF 1'375.-. Ils faisaient l'objet de plusieurs poursuites.
- 28) Par arrêt de la chambre des assurances sociales du 12 décembre 2013 (ATAS/1236/2013), celle-ci s'est déclarée incompétente à raison de la matière et a renvoyé la cause à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). La loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit du 18 novembre 1994 (LRMCAS - J 2 25) avait été abrogée le 31 janvier 2012 et remplacée par la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007 (LIASI - J 4 04). La chambre des assurances sociales n'avait plus aucune compétence pour statuer sur les décisions du conseil d'administration de l'hospice ou de sa direction.
- 29) Interpellées par la chambre administrative, les parties n'ont pas sollicité d'actes d'instruction complémentaires.
- 30) Par courrier du 21 mars 2014, elles ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Les prestations litigieuses ont été versées entre le 1^{er} avril 2010 et le 31 janvier 2011 en application de la LRMCAS.
- Celle-ci a été abrogée le 1^{er} février 2012 par l'art. 58 al. 2 LIASI.
- 2) Les décisions sur opposition de la direction de l'hospice peuvent faire l'objet d'un recours à la chambre administrative dans un délai de trente jours à partir de leur notification (art. 52 LIASI).

Dirigé contre la décision sur opposition du 20 mars 2012 du président du conseil d'administration de l'hospice, le recours a été interjeté le 29 avril 2012 auprès de la chambre des assurances sociales, dans les forme et délai prévus par la loi (art. 52 LIASI; art. 57 de la loi genevoise sur la procédure administrative du 12 septembre 1986 - LPA - E 5 10).

Le recours adressé à une autorité incompétente est transmis d'office à la juridiction administrative compétente et le recourant en est averti. L'acte est réputé déposé à la date à laquelle il a été adressé à la première autorité (art 64 LPA). Conformément à l'art. 52 LIASI, la chambre administrative est compétente, ce que la chambre des assurances sociales a constaté par arrêt du 12 décembre 2013.

Le recours est recevable.

3) La question du droit applicable au fond du litige se pose.

a. Selon les dispositions transitoires, en matière d'obligation de rembourser, les art. 36 à 38 et 42 LIASI s'appliquent aux prestations d'aide sociale versées en application de la LRMCAS, dans la mesure où elles auraient donné lieu à restitution selon cette loi et si l'action en restitution n'est pas prescrite au moment de l'abrogation de ladite loi (art 60 al. 9 LIASI).

b. Afin d'éviter de devoir recourir à l'assistance publique, les personnes qui sont au chômage et qui ont épuisé leurs droits aux prestations de l'assurance-chômage ont droit à un RMCAS, versé par l'hospice (art. 1 LRMCAS).

A teneur de l'art. 10 al. 3 LRMCAS, celui qui requiert des prestations d'aide sociale doit fournir toutes pièces utiles concernant notamment ses ressources et sa fortune. En vertu de l'art. 11 al. 1 et 2 LRMCAS, il doit déclarer à l'hospice tout fait nouveau de nature à entraîner la modification du montant des prestations qui lui sont allouées ou leur suppression, de même que tous legs ou donations. Par ailleurs, celui qui demande et reçoit des prestations d'aide sociale doit fournir à l'hospice tous les renseignements et toutes les pièces utiles au contrôle des éléments déterminants. A défaut, l'hospice peut suspendre ou supprimer le versement desdites prestations lorsque le bénéficiaire refuse de fournir ou tarde à remettre les renseignements demandés (art. 11 al. 3 LRMCAS). L'obligation de communiquer toutes informations utiles à l'hospice, et notamment toutes modifications des revenus ou de l'état de fortune, constitue le fondement même de ce droit. L'information en est donnée aux bénéficiaires par l'hospice par la signature d'un acte d'engagement qui prévoit expressément cette obligation et en explique les raisons (ATAS/1439/2012 du 27 novembre 2012 ; ATAS/551/2005 du 21 juin 2005). En prévoyant à l'art. 11 LRMCAS, que l'administration « peut » suspendre ou supprimer le versement des prestations, le législateur a reconnu à celle-ci un pouvoir de libre appréciation (Blaise KNAPP, Précis de droit administratif, 4^{ème} édition, 1991, p. 35).

A teneur de l'art. 20 al 1 LRMCAS, l'hospice réclame au bénéficiaire, à sa succession ou à ses héritiers qui l'ont acceptée, le remboursement de toute prestation payée indûment. Selon l'art. 24 LRMCAS, les restitutions prévues aux

art. 20 et 22 peuvent être demandées par l'hospice dans les cinq années qui suivent le moment où il a eu connaissance du fait qui ouvre droit à restitution, mais au plus tard dix ans après la survenance du fait.

c. En l'espèce, c'est précisément en vertu des dispositions qui précèdent que l'hospice a réclamé la restitution du montant de CHF 18'198,65 à la recourante. L'action en restitution n'était pas prescrite le 1^{er} février 2012, au moment de l'abrogation de la LRMCAS, l'époque litigieuse se situant entre le 1^{er} avril 2010 et le 31 janvier 2011.

Conformément à l'art. 60 al. 9 LIASI, les art. 36 à 38 et 42 LIASI s'appliquent.

- 4) Est considérée comme étant perçue indûment toute prestation qui a été touchée sans droit. Par décision écrite, l'hospice réclame au bénéficiaire, à sa succession ou à ses héritiers qui l'ont acceptée, le remboursement de toute prestation d'aide financière perçue indûment par la suite de la négligence ou de la faute du bénéficiaire. 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 (art. 36 al. 1 à 3 LIASI). L'action en restitution se prescrit par cinq ans, à partir du jour où l'hospice a eu connaissance du fait qui ouvre le droit au remboursement. Le droit au remboursement s'éteint au plus tard dix ans après la survenance du fait (art. 36 al. 5 LIASI).

Le bénéficiaire qui était de bonne foi n'est tenu au remboursement, total ou partiel, que dans la mesure où il ne serait pas mis, de ce fait, dans une situation difficile. Dans ce cas, il doit formuler par écrit une demande de remise dans un délai de trente jours dès la notification de la demande de remboursement. Cette demande de remise est adressée à l'hospice (art. 42 LIASI).

- 5) De jurisprudence constante, toute prestation obtenue en violation de l'obligation de renseigner l'hospice est une prestation perçue indûment (ATA/54/2013 du 29 janvier 2013).

Celui qui a déjà encaissé des prestations pécuniaires obtenues en violation de son obligation de renseigner est tenu de les rembourser selon les modalités prévues par la LIASI qui concrétisent tant le principe général de la répétition de l'enrichissement illégitime que celui de la révocation, avec effet rétroactif, d'une décision administrative mal fondée (cf. Pierre MOOR/Etienne POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3^{ème} éd., Berne 2011, p. 168 ss), tout en tempérant l'obligation de rembourser en fonction de la faute et de la bonne ou mauvaise foi du bénéficiaire.

Il convient toutefois d'apprécier, au cas par cas, chaque situation pour déterminer si l'entier des prestations, ou seulement une partie de celles-ci, a été perçu indûment et peut faire l'objet d'une demande de remboursement.

- 6) En l'espèce, la recourante ne conteste pas que M. B_____ ait vécu à son domicile depuis septembre 2009. Elle conteste la notion de concubinage, indiquant avoir rendu service à celui-ci. Tous deux chrétiens évangéliques-pentecôtistes, ils ne concevaient pas de vie amoureuse sans être mariés. Il ne pouvait donc pas être considéré qu'ils étaient concubins pendant la période litigieuse et jusqu'à leur mariage en mai 2011.

La question de la réalité du concubinage peut rester ouverte. En effet, l'intéressée avait l'obligation d'annoncer au RMCAS que d'autres personnes partageaient son appartement, en l'occurrence M. B_____ et son fils. Une question de la demande de prestations portait spécifiquement sur ce point sous l'intitulé « autres personnes vivant sous le même toit ». L'hospice étant dans l'ignorance de la présence de M. B_____ et de son fils, il ne lui a pas été possible d'établir la réalité de la relation entre la recourante et les personnes qu'elle hébergeait à l'époque. Même à suivre l'intéressée et à considérer que le futur couple n'était pas dans une relation de concubinage, M. B_____ a confirmé qu'il lui arrivait, dans la mesure de ses possibilités, de soutenir financièrement la recourante. Il est évident que si l'hospice avait su que l'intéressée hébergeait une tierce personne et son fils pendant une longue durée, la question des modalités financières entre les parties concernées aurait été discutée et analysée.

La recourante a signé un engagement selon lequel elle devait renseigner l'hospice sur tout fait à même de modifier l'aide qui lui était versée mensuellement. Elle était donc informée de son obligation dans ce domaine et des conditions d'octroi d'aide de l'hospice. Or, elle a caché intentionnellement des informations importantes sur sa situation.

Cette situation, confuse, s'ajoute aux avertissements répétés adressés à la recourante à l'époque pour son manque de collaboration, tant au niveau de son absence à des rendez-vous, que surtout, au refus de la recourante de signer les procurations nécessaires à l'hospice pour obtenir les renseignements utiles et établir à satisfaction de droit sa situation. Cet état de fait s'est reproduit dans le cadre de la deuxième enquête que l'hospice a menée suite à la suspension de l'instruction de la cause devant la chambre des assurances sociales. A cette occasion, la recourante a refusé de préciser les noms des personnes auprès desquelles elle disait s'être endettée pour pouvoir apporter de l'aide à sa famille et passer des vacances aux Philippines. Cette opacité n'a pas permis à l'intimé d'établir le bien-fondé de l'octroi des prestations du RMCAS.

En l'espèce, la recourante a manqué à son obligation de collaborer et de renseigner l'hospice sur sa situation économique et personnelle, susceptible

d'entraîner la modification de son droit à l'aide financière versée par ce dernier. Partant, la recourante a perçu indûment des prestations de l'hospice pendant neuf mois. L'hospice était fondé à lui réclamer le remboursement de l'intégralité de l'aide perçue, soit un montant de CHF 18'198,65 pour la période allant du 1^{er} avril 2010 au 31 janvier 2011, montant que la recourante ne conteste pas avoir reçu.

- 7) L'action en restitution se prescrit par cinq ans, à partir du jour où l'hospice a eu connaissance du fait ouvrant le droit au remboursement. Ce droit s'éteint au plus tard dix ans après la survenance dudit fait (art. 36 al. 5 LIASI).

La demande de remboursement respecte le délai de prescription de cinq ans à compter de la connaissance des faits de l'art. 36 al. 5 LIASI.

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

Vu la nature du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 11 du 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 succombe (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 2 mai 2012 par Madame A_____ contre la décision de l'Hospice général du 20 mars 2012 ;

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 ;

communiqué le présent arrêt à Madame A_____, ainsi qu'à l'Hospice général.

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

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :