

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/598/2018-AIDSO

ATA/106/2019

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 29 janvier 2019

1^{ère} section

dans la cause

Mme A_____

agissant par le service de protection de l'adulte, soit pour lui Mesdames Marina
Fernandes Franco et Jeanne Schroeter, co-curatrices

contre

SERVICE DES PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES

EN FAIT

1. En octobre 2016, Mme A_____, née en 1931 et au bénéfice d'une mesure de curatelle, mise en œuvre par des curateurs du service de protection de l'adulte (ci-après : SPAd) depuis le 8 mai 2014 selon ordonnance du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant (ci-après : TPAE) du même jour, est entrée à la Maison B_____ (ci-après : EMS).
2. Le 8 mars 2017, agissant par ses curatrices, Mme A_____ a déposé auprès du service des prestations complémentaires (ci-après : SPC) une demande de prestations complémentaires fédérales et cantonales (ci-après : PC), de même qu'une demande de prestations d'aide sociale, indiquant notamment, au titre de comptes bancaires ou postaux, deux comptes à l'C_____ – dont un « compte d'épargne garantie de loyer » – et un compte au D_____ (ci-après : D_____) et une fortune totale de CHF 48'692.- au 31 décembre 2016 sans mention de modification depuis cette date.
3. Par décision du 21 juin 2017, le SPC a fait part à Mme A_____ de l'acceptation de son droit à l'octroi de PC dès le 1^{er} octobre 2016, soit six mois après l'entrée définitive en pension, mais ne lui a pas versé de montants à ce titre en raison de biens dessaisis.

Les plans de calculs en annexe faisaient partie intégrante de la décision.
4. Par décision du même jour, le SPC a rejeté la demande de prestations d'aide sociale de l'intéressée, sa fortune étant supérieure aux normes légales en vigueur qui prévoyaient que la fortune d'une personne seule ne devait pas dépasser CHF 4'000.-.

Était annexé un plan de calcul des prestations d'aide sociale pour la période commençant le 1^{er} juillet 2017, qui retenait, pour la fortune, CHF 14'686.20 d'épargne et CHF 1'469'780.05 de biens dessaisis.
5. Par acte daté du 18 juillet 2017 et posté le lendemain, rédigé par le SPAd, Mme A_____ a formé opposition contre la décision précitée du SPC portant sur les prestations d'aide sociale, faisant valoir que l'épargne prise en compte dans le plan de calcul de celle-ci était due à l'EMS, référence étant faite à des factures impayées produites, et invoquant le fait que le compte de garantie de loyer à l'C_____ avait été clôturé le 15 janvier 2014 comme le montrait un relevé.
6. Par pli du 22 août 2017, Mme A_____ a produit des pièces, dont un rappel du 27 juillet 2017 de l'EMS pour des factures de l'ordre de CHF 8'000.- à CHF 8'450.- et émises entre le 31 décembre 2016 et le 31 mai 2017, soit une somme totale de CHF 49'289.80, portée à CHF 57'240.45 selon facture du 7 juillet

2017, de même qu'un relevé de son compte personnel à l'C_____ – le second compte C_____ mentionné dans la demande de prestations – du 10 août 2017 faisant état du débit du montant restant de CHF 7'673.66, le solde final au 9 août 2017 étant nul.

Sur la base de ces pièces, Mme A_____ priait le SPC de bien vouloir revoir sa décision de prestations d'aide sociale, étant donné que « le solde présent sur les comptes C_____ et SPAd correspondait partiellement à la dette auprès de l'EMS et [qu'elle avait] restitué une partie en date du 15.08.2017 d'un montant de CHF 15'330.- ».

Concernant les biens dessaisis et pour rappel, un courrier de la fille de Mme A_____ du 28 mai 2017 était transmis.

7. Par décision sur opposition du 16 janvier 2018, le SPC a admis partiellement l'opposition formée le 19 juillet 2017 par Mme A_____.

Après examen des documents transmis, son épargne avait été mise à jour avec effet au 1^{er} septembre 2017 et ramenée à CHF 2'950.50 à compter de cette date, le refus d'octroi d'aide sociale pour la période antérieure étant quant à lui confirmé.

Étaient mentionnées à la fin de cette décision sur opposition, comme annexes, de nouveaux plans de calcul et une garantie d'aide sociale.

8. Par acte toujours signé par le SPAd et expédié le 16 février 2018 à la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : chambre administrative), Mme A_____ a formé recours contre cette décision sur opposition, concluant à son annulation et, cela fait, à ce qu'instruction soit donnée au SPC de retenir, dans ses plans de calcul des prestations d'aide sociale, ses arriérés auprès de l'EMS, soit une fortune inférieure à CHF 4'000.- dès le 1^{er} mars 2017, et de lui octroyer en conséquence des prestations d'aide sociale dès cette dernière date.

À teneur d'une facture de l'EMS du 8 septembre 2017, le montant dû au 31 août 2017 s'élevait à CHF 56'442.85.

Au jour du dépôt des demandes de prestations et tel qu'annoncé à l'intimé, sa fortune brute était composée d'un compte épargne au D_____, d'un compte personnel à l'C_____ et d'un compte courant auprès du SPAd.

Étaient produits des documents établis mensuellement par le SPAd depuis le 1^{er} mars 2017 et jusqu'au 31 août 2017 et intitulés « Balance générale », la première série imprimée le 14 février 2018 et portant sur les comptes bancaires de Mme A_____, avec des corrections manuscrites pour les deux premiers mois, la deuxième série imprimée le 15 février 2018 et portant sur le compte courant de celle-ci auprès du SPAd.

Il fallait rappeler que le compte de garantie de loyer à l'C_____ avait été clôturé le 15 janvier 2014 et son compte personnel auprès de la même banque le 8 août 2017, et qu'elle avait des arriérés de pension à l'égard de l'EMS dès décembre 2016 annoncés au SPC et qui n'avaient jamais cessé d'augmenter jusqu'en août 2017 dans la mesure où, sans prestations d'aide sociale, sa situation financière était déficitaire.

Était présenté un tableau pour la période du 31 mars au 31 août 2017 montrant les soldes des comptes bancaires de Mme A_____, passés de CHF 8'623.35 au 31 mars 2017 à CHF 8'173.33 au 31 juillet 2017 puis CHF 498.04 au 31 août 2017, ainsi que de son compte courant auprès du SPAd, passé de CHF 4'233.55 à CHF 9'871.85 puis CHF 2'435.91, ses « arriérés EMS », passés de CHF 32'432.20 à CHF 49'996.95 puis CHF 47'806.95, enfin le « total de la fortune nette », passé de - CHF 19'575.30 à - CHF 31'951.77 puis - CHF 44'876.-.

Au vu de ce tableau, il était incontestable qu'elle remplissait la condition de la limite de fortune de CHF 4'000.- pour une personne majeure seule déjà dès le dépôt de sa demande de prestations d'aide sociale, soit dès le 1^{er} mars 2017.

9. Dans sa réponse du 20 mars 2018, le SPC a produit son dossier et a conclu au rejet du recours.

Il ressortait des pièces versées au dossier que, sur la période du 1^{er} mars au 31 août 2017, Mme A_____ dépassait les limites de fortune lui permettant d'accéder aux prestations d'aide financière. Il y avait par ailleurs lieu d'ajouter dans ce contexte que, conformément à la loi, les dettes chirographaires n'étaient pas prises en compte au titre de déductions sur la fortune. Dès lors, les factures en souffrance du SPAd à l'égard de l'EMS portant sur la période susmentionnée ne pouvaient pas être prises en considération.

10. Par écriture du 26 avril 2018, Mme A_____ a relevé une irrégularité contenue selon elle dans la décision sur opposition querellée et consistant en ce que les nouveaux plans de calcul annexés à cette dernière portaient sur des PC et non des prestations d'aide sociale.

Sur le fond, l'intimé ne saurait d'emblée considérer qu'elle dépassait les seuils de fortune admis sans que la question de la déduction des dettes soit tranchée par la chambre administrative.

11. Par écrit du 5 juin 2018, le SPC a spontanément précisé que le fait que la décision sur opposition ne comportait aucun plan de calcul d'aide sociale mais uniquement des plans de calcul de PC et une décision de garantie d'aide sociale ne constituait pas une omission de sa part, mais une pratique courante en la matière, la décision de garantie d'aide sociale ne s'accompagnant généralement jamais de

plans de calcul d'aide sociale. Au demeurant, l'absence de tels plans de calcul n'avait eu aucun effet préjudiciable pour le SPAd puisque les factures de l'EMS étaient, depuis le 1^{er} septembre 2017, payées pour le découvert de pension par le SPC conformément aux décomptes de paiement des 22 mars, 27 avril et 24 mai 2018.

12. Parallèlement, par pli du 12 juin 2018, Mme A_____ a indiqué n'avoir aucune observation à formuler.
13. Par lettre du 9 juillet 2018, la chambre administrative a communiqué chacune de ces deux écritures à la partie adverse et a informé les parties que la cause était gardée à juger.
14. Pour le surplus, les arguments des parties seront, en tant que de besoin, repris dans la partie en droit ci-après.

EN DROIT

1. a. La chambre administrative est l'autorité supérieure ordinaire de recours en matière administrative, sous réserve des compétences de la chambre constitutionnelle de la Cour de justice et de la chambre des assurances sociales (art. 132 al. 1 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05). Elle examine d'office sa compétence, qui est déterminée par la loi et ne peut être créée par accord entre les parties (art. 11 al. 1 et 2 de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10). Sauf exceptions prévues par la loi ou lorsque le droit fédéral ou une loi cantonale prévoit une autre voie de recours (art. 132 al. 8 LOJ), elle statue sur les recours formés contre les décisions des autorités et juridictions administratives au sens des art. 4, 4A, 5, 6 al. 1 let. a et e, et 57 LPA (art. 132 al. 2 LOJ).
- b. L'Hospice général (ci-après : hospice) est l'organe d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007 (LIASI - J 4 04) sous la surveillance du département de la cohésion sociale (ci-après : département ; art. 3 al. 1 LIASI). 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).

Le SPC gère et verse les prestations d'aide sociale pour les personnes en âge AVS, au bénéfice d'une rente de l'assurance-invalidité ou au bénéfice de PC familiales (art. 3 al. 2 LIASI). Selon le Tribunal fédéral, le SPC agit dans ce cadre pour le compte de l'hospice (arrêts du Tribunal fédéral 9C_816/2015 du 22 mars 2016 consid. 3 ; 8C_1041/2012 du 11 juillet 2013 consid. 1.2). L'art. 52 LIASI s'applique par analogie aux décisions du SPC (art. 22 al. 3 du règlement

d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 25 juillet 2007 - RIASI - J 4 04.01).

2. En l'espèce et au regard notamment de l'arrêt du Tribunal fédéral 9C_816/2015 précité confirmant l'ATAS/729/2015 du 29 septembre 2015, en tant que la décision sur opposition rendue le 16 janvier 2018 par le SPC a trait à l'application de la LIASI, la chambre administrative est matériellement compétente pour connaître du présent recours.

Ledit recours, déposé par ailleurs dans le délai légal de trente jours, est recevable.

3. Est seule litigieuse la question de savoir si la fortune de la recourante à prendre en considération doit ou non être diminuée des dettes de celle-ci à l'égard de créanciers, en l'occurrence l'EMS pour les factures dues pour sa prise en charge.
4. a. Aux termes de l'art. 12 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), 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.

Ce droit à des conditions minimales d'existence fonde une prétention des justiciables à des prestations positives de l'État. Il ne garantit toutefois pas un revenu minimum, mais uniquement la couverture des besoins élémentaires pour survivre d'une manière conforme aux exigences de la dignité humaine, tels que la nourriture, le logement, l'habillement et les soins médicaux de base. L'art. 12 Cst. se limite, autrement dit, à ce qui est nécessaire pour assurer une survie décente afin de ne pas être abandonné à la rue et réduit à la mendicité (ATF 142 I 1 consid. 7.2.1 ; 136 I 254 consid. 4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2D_9/2013 du 16 mai 2013 consid. 5.1 ; ATA/457/2017 du 25 avril 2017 consid. 9a et les arrêts cités).

- b. En droit genevois, la LIASI et le RIASI concrétisent l'art. 12 Cst. (ATA/457/2017 précité consid. 9b), tout en allant plus loin que ce dernier.

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), 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 vise aussi à 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).

c. Aux termes de l'art. 8 LIASI, ont droit à des prestations d'aide financière les personnes majeures qui ne sont pas en mesure de subvenir à leur entretien ou à celui des membres de la famille dont ils ont la charge (al. 1) ; ces prestations ne sont pas remboursables, sous réserve des art. 12 al. 2 et 36 à 41 LIASI (al. 2).

d. L'aide sociale est soumise au principe de subsidiarité, lequel est rappelé par l'art. 12 Cst. 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/290/2017 du 14 mars 2017 ; ATA/343/2014 du 13 mai 2014 ; Félix WOLFFERS, Fondement du droit de l'aide sociale, 1995, p. 77). L'aide est subsidiaire, de manière absolue, à toute autre ressource, mais elle est aussi subsidiaire à tout revenu que le bénéficiaire pourrait acquérir par son insertion sociale ou professionnelle (MGC 2005-2006/I A p. 259 ; ATA/878/2016 du 18 octobre 2016 consid. 3d ; ATA/4/2015 du 6 janvier 2015).

L'art. 9 al. 1 LIASI prévoit ainsi que les prestations d'aide financière versées sont subsidiaires à toute autre source de revenus, aux prestations découlant du droit de la famille ou de la loi fédérale sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe du 18 juin 2004 (LPart - RS 211.231), ainsi qu'à toute autre prestation à laquelle le bénéficiaire et les membres du groupe familial ont droit, en particulier aux prestations d'assurances sociales fédérales et cantonales, et aux prestations communales, à l'exception des prestations occasionnelles.

5. a. Aux termes de l'art. 21 al. 1 LIASI intitulé « principe et calcul des prestations d'aide financière », 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.

En vertu de l'art. 23 LIASI ayant pour titre « fortune prise en compte », sont prises en compte la fortune et les déductions sur la fortune prévues aux art. 6 et 7 de la loi sur le revenu déterminant unifié du 19 mai 2005 (LRDU - J 4 06), sous réserve des exceptions figurant aux al. 3 et 4 ci-dessous (al. 1) ; est assimilée à la fortune de l'intéressé celle des membres du groupe familial (al. 2) ; ne sont pas considérés comme fortune : a) les biens grevés d'un usufruit; ni pour l'usufruitier, ni pour le nu-propriétaire ; b) l'allocation destinée à la création d'une activité indépendante au sens de l'art. 42C al. 8 LIASI, ainsi que les autres aides obtenues pour la création d'une telle activité (al. 3) ; ne sont pas prises en compte les déductions suivantes : a) les dettes chirographaires et hypothécaires ; b) les passifs et découverts commerciaux (al. 4, dans sa version entrée en vigueur le 6 septembre 2014 à la suite de l'adoption de la loi L 11326) ; le Conseil d'État fixe par règlement les limites de fortune permettant de bénéficier des prestations d'aide financière (al. 5).

b. Conformément à l'art. 6 LRDU intitulé « fortune prise en compte », le socle du revenu déterminant unifié comprend les éléments de fortune immobilière et mobilière énumérés aux let. a à g (art. 47 de la loi sur l'imposition des personnes physiques du 27 septembre 2009 - LIPP - D 3 08), notamment les créances hypothécaires et chirographaires (let. d). En revanche, selon l'art. 7 LRDU ayant pour titre « déductions sur la fortune prises en compte », les déductions sur la fortune suivantes sont prises en compte dans le calcul du socle du revenu déterminant unifié (art. 56 LIPP) ; b) les dettes chirographaires et hypothécaires ; c) les passifs et découverts commerciaux.

Selon l'art. 56 LIPP, sont déduites de la fortune brute les dettes chirographaires ou hypothécaires justifiées par titres, extraits de comptes, quittances d'intérêts ou déclaration du créancier (al. 1) ; il ne peut être déduit que les dettes effectivement dues par le contribuable (al. 2 1^{ère} phr.).

c. Dans un cas de 2014 dans lequel le recourant prétendait que sa dette d'impôt devait être prise en compte dans le calcul de sa fortune nette, l'hospice étant de l'avis contraire, cette question a été laissée ouverte par la chambre de céans, dans la mesure où quelle que soit la réponse, cela ne changerait en rien l'appréciation de la situation (ATA/756/2014 du 23 septembre 2014 consid. 4).

Cela étant, le texte clair de l'art. 23 al. 4 let. a LIASI exclut, au titre de déduction de la fortune, la prise en compte des dettes chirographaires et hypothécaires, ce au contraire de ce que prescrit l'art. 7 LRDU (ATA/802/2016 du 27 septembre 2016 consid. 3d).

C'est en vain que la recourante se prévaut de l'art. 23 al. 1 LIASI qui se réfère aux art. 6 et 7 LRDU, étant donné que ces deux articles de la LRDU ne sont applicables que moyennant les exceptions de l'art. 23 al. 3 et 4 LIASI.

Pour le surplus, cette interprétation littérale est conforme au sens voulu par le législateur.

En effet, à teneur de l'exposé des motifs, à l'article 23 LIASI, il se justifie de ne pas tenir compte des dettes chirographaires et hypothécaires, ainsi que des passifs et découverts commerciaux à titre de déductions sur la fortune en matière d'aide sociale, afin d'éviter le versement de prestations en faveur de personnes endettées, mais disposant d'une fortune en argent liquide ou facilement réalisable (Projet de loi PL 11326 du 27 novembre 2013 présenté par le Conseil d'État, p. 32).

Au demeurant, la chambre administrative a considéré qu'il n'appartient pas à l'État et indirectement à la collectivité, de désintéresser d'éventuels créanciers. En effet, tel n'est pas le but de la loi, qui poursuit celui de soutenir les personnes rencontrant des difficultés financières, en les aidant à se réinsérer socialement et

professionnellement, étant rappelé que l'aide est subsidiaire, de manière absolue, à toute autre ressource. Il n'est ainsi pas acceptable d'être au bénéfice d'une aide sociale ordinaire et d'utiliser sa fortune personnelle et récemment acquise pour désintéresser ses créanciers (ATA/479/2018 du 15 mai 2018 consid. 6 ; ATA/857/2016 du 11 octobre 2016 consid. 7).

d. Selon l'art. 1 al. 1 let. a RIASI, les limites de fortune permettant de bénéficier des prestations d'aide financière sont de CHF 4'000.- pour une personne seule majeure.

6. En l'espèce, il ressort, de manière non contestée, des documents présentés par l'intéressée au SPC puis à la chambre administrative, ainsi que du tableau contenu dans son recours qui montre des soldes des comptes bancaires et du compte courant auprès du SPAd inférieurs à CHF 4'000.- seulement au 31 août 2017, que ce n'est qu'à partir du 1^{er} septembre 2017 qu'elle pouvait prétendre à des prestations d'aide financière de la part de l'intimé, en application des art. 23 al. 1 et 4 let. a LIASI et 1 al. 1 let. a RIASI.

Le fait que les nouveaux plans de calcul annexés à la décision sur opposition attaquée portent sur des PC et non des prestations d'aide sociale est ainsi, en tout état de cause, sans incidence sur l'issue du litige et ne justifie dès lors pas un examen.

La décision querellée est en conséquence conforme au droit et le recours sera rejeté.

7. En matière d'assistance sociale, la procédure est gratuite pour la recourante (art. 87 al. 1 LPA et 11 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03), qui est au demeurant au bénéfice de l'assistance juridique avec effet au 27 avril 2018. Vu l'issue du litige, aucune indemnité de procédure ne pourra être allouée à la recourante, qui ne l'a au surplus pas sollicitée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette, dans la mesure où il est recevable, le recours interjeté le 16 février 2018 par Mme A_____ contre la décision sur opposition rendue par le service des prestations complémentaires le 16 janvier 2018 ;

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 au service de protection de l'adulte pour Mme A_____, ainsi qu'au service des prestations complémentaires.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, MM. Thélin et Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :