

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1412/2001

ATAS/351/2004

ARRÊT

**DU TRIBUNAL CANTONAL DES
ASSURANCES SOCIALES**

du 13 mai 2004

3ème Chambre

En la cause

Monsieur M _____, ,

recourant

contre

HOSPICE GENERAL, Institution genevoise d'action sociale, cours de Rive 12,
1204 Genève

intimé

Siégeant : **Madame Karine STECK, Présidente**
Mesdames Isabelle DUBOIS et Doris WANGELER, Juges

EN FAIT

1. Au terme de son droit aux prestations de l'assurance-chômage, Monsieur M_____, né en 1937, bibliothécaire de profession, a présenté une demande auprès de l'HOSPICE GENERAL, service du revenu minimum cantonal d'aide sociale. Il touche des prestations du revenu minimum cantonal d'aide sociale (ci-après le RMCAS) depuis le 1^{er} juillet 1995.
2. La mère de l'assuré est décédée le 20 janvier 1999 et ce dernier a immédiatement informé l'HOSPICE GENERAL que la succession lui laissait entrevoir un héritage d'un montant d'environ 150'000 fr. Par courrier du 30 juin 1999, il a avisé l'HOSPICE GENERAL que les démarches relatives à la succession de sa mère dureraient plusieurs mois, sans que la succession ne puisse être partagée, en raison d'un différend qui l'opposait à sa sœur.
3. Par courrier du 11 avril 2000, l'HOSPICE GENERAL a demandé à Maître KUNG, avocat de la succession, de fournir une avance à l'assuré sur le montant qui lui serait octroyé dans le cadre de la succession.
4. Suite à la réponse négative de Maître KUNG, l'HOSPICE GENERAL a prié le bénéficiaire de signer une reconnaissance de dette d'un montant de 40'341 fr. 05, correspondant aux prestations qui lui avaient été octroyées du 1^{er} février 1999 au 1^{er} avril 2000, à titre d'avance dans l'attente de sa part d'héritage.
5. Par décision du 3 août 2000, l'HOSPICE GENERAL a informé l'assuré qu'il ne procéderait au renouvellement de son droit aux prestations RMCAS pour la période 1^{er} septembre 2000 - 31 août 2001, qu'à condition que ce dernier signe préalablement une reconnaissance de dette portant sur le montant de toutes les prestations accordées depuis le décès de sa mère, soit depuis le 1^{er} février 1999. Il devrait à l'avenir, lors de chaque versement, signer une telle reconnaissance de dette.
6. En date du 3 septembre 2000, l'intéressé a signé la reconnaissance de dette, mentionnant au bas de sa signature : « sous réserve de l'issue de la procédure à l'encontre de la décision de l'HOSPICE GENERAL du 3 août 2000 ».
7. Par courrier recommandé du 4 septembre 2000 à l'HOSPICE GENERAL, l'assuré a contesté devoir restituer un quelconque montant à cet établissement en raison de la succession de sa mère. Il a conclu à ce qu'il soit reconnu qu'il remplissait les conditions pour bénéficier des prestations RMCAS à partir du 1^{er} février 1999.
8. Par décision du 12 octobre 2001, notifiée le 6 décembre 2001, le Président du conseil d'administration de l'HOSPICE GENERAL a conclu, d'une part, à la recevabilité de la réclamation et, d'autre part, à son rejet. Il a fait valoir qu'aux

termes de l'art. 11 de la loi sur le revenu minimum cantonal d'aide sociale (LRMCAS), le bénéficiaire devait signaler à l'HOSPICE GENERAL les droits qui pouvaient lui échoir par une part de succession, même non liquidée, ce que l'assuré avait fait. En règle générale, les prestations RMCAS n'étaient pas remboursables, sauf en cas, notamment, de succession. Le législateur avait en effet prévu que lorsque la situation du bénéficiaire se modifiait par l'échéance d'un fait nouveau ou la perspective de bénéficier d'une succession, le montant des prestations pouvait être modifié ou supprimé. C'était dès lors à juste titre que l'intimé avait demandé à l'assuré de signer une reconnaissance de dette pour les prestations touchées du 1^{er} février 1999 au 1^{er} avril 2000, portant sur un montant de 40'341 fr. 05. Il n'était en outre pas dans l'intention de l'HOSPICE GENERAL de supprimer les prestations, mais elles ne pouvaient être versées qu'en tant qu'avance et devaient être remboursées lorsque l'assuré aurait reçu sa part d'héritage. Enfin, l'intimé a signalé qu'il aurait pu également, dès la connaissance de l'ouverture de la succession, mettre fin au versement des prestations en faveur de l'intéressé, charge à lui d'obtenir des avances de la succession par le biais d'une institution bancaire, par exemple par nantissement ou reconnaissance de dette.

9. Par courrier du 21 décembre 2001, Monsieur M_____ a recouru contre cette décision, concluant, sous suite de dépens, à ce qu'il soit reconnu qu'il remplissait les conditions pour bénéficier de prestations RMCAS à partir du 1^{er} février 1999.
10. Par courrier du 8 février 2002, l'assuré a complété son recours ; il a persisté dans ses conclusions et demandé à être entendu. Il a fait valoir que les prestations RMCAS n'étaient pas sujettes à remboursement ; c'était en effet des prestations d'aide sociale et non pas des prestations d'assistance publique, lesquelles sont, par principe, remboursables. De surcroît, aucune disposition de la LRMCAS ne consacrait le principe d'avances remboursables, tel qu'il existait dans la loi sur l'assistance publique. La seule disposition de la LRMCAS prévoyant le remboursement de prestations était l'art. 20, qui conditionnait la restitution de prestations à leur caractère indu, ce qui n'était pas le cas en l'occurrence. En outre, les art. 5, 7 et 8 LRMCAS ne prévoyaient pas la prise en considération d'une succession non encore liquidée dans le revenu ou la fortune déterminants de sorte que l'HOSPICE GENERAL ne pouvait prendre en compte cet élément pour l'octroi de ses prestations. L'art. 9 LRMCAS disposait quant à lui qu'étaient seules déterminantes pour la fixation des prestations RMCAS, les ressources de l'année civile en cours et la fortune au 1^{er} janvier de l'année pour laquelle ces mêmes prestations étaient demandées. Cette disposition visait les revenus et la fortune effectifs, c'est-à-dire ceux que le bénéficiaire potentiel des prestations RMCAS avait réellement perçus. Or, une succession non liquidée ne correspondait pas aux définitions précitées dans la mesure où les héritiers n'étaient pas encore en droit de disposer individuellement de leur part d'héritage

et, partant, d'en profiter de manière effective pour améliorer leurs conditions de vie. Par ailleurs, l'art. 20 al. 2 et 3 LRMCAS prescrivait que le bénéficiaire de bonne foi n'était tenu à restitution, totale ou partielle, que dans la mesure où il ne serait pas mis de ce fait dans une situation difficile. L'HOSPICE GENERAL pouvait renoncer à demander le remboursement des prestations versées si, pour des motifs indépendants du bénéficiaire, une succession ou part de succession lui avait été effectivement attribuée avec retard. En l'espèce, une telle renonciation se justifiait pleinement. En effet, la bonne foi du recourant n'était pas mise en doute et le remboursement des prestations perçues depuis le 1^{er} février 1999 le placerait dans une situation difficile sur le plan financier. Enfin, l'administration, aurait dû, en vertu des principes de la bonne foi et de la confiance, informer immédiatement le recourant qu'il pouvait être tenu à restitution à l'issue de la liquidation de la succession. Or, l'intimé avait attendu dix-huit mois, soit jusqu'au 3 août 2000, avant de l'informer qu'il considérait les prestations RMCAS versées depuis le 1^{er} février 1999 comme des avances remboursables. Le respect des principes constitutionnels précités s'opposait également à ce que le recourant soit contraint de rembourser les prestations RMCAS perçues depuis le 1^{er} février 1999.

11. Dans un préavis du 28 mars 2002, l'intimé a fait valoir que l'art. 20 LRMCAS prévoyait précisément le remboursement de prestations indûment perçues ; selon l'art. 11 LRMCAS, le bénéficiaire devait signaler les droits qui pouvaient lui échoir par une part de succession, même non liquidée. Ainsi, si l'assuré était contraint de signaler ce fait, c'est que le législateur avait voulu qu'une personne sur le point de bénéficier d'une succession puisse être tenue de rembourser ce qu'elle avait reçu de l'Etat. C'était la seule interprétation que l'on pouvait faire des art. 11 et 20 LRMCAS, sinon il serait inutile d'informer l'HOSPICE GENERAL de l'échéance d'une part de succession, même non liquidée. Concernant les art. 5, 7 et 8 LRMCAS, cités par le recourant, ils n'avaient pas de rapport avec sa situation, puisqu'il ne pouvait être question d'intégrer dans la fortune la prise en compte d'une succession non encore liquidée. Enfin, la restitution de l'argent perçu depuis le 1^{er} février 1999 ne mettrait pas le recourant dans une situation difficile, puisqu'il hériterait d'un montant d'environ 150'000 fr.
12. Dans sa réplique du 3 mai 2002, le recourant a persisté dans les allégués et les conclusions de son recours. Il a rappelé que les prestations RMCAS n'étaient pas remboursables et que l'art. 20 LRMCAS ne pouvait s'appliquer, puisqu'il n'avait pas perçu indûment de prestations. Or, ce n'était que lorsque les conditions légales d'octroi des prestations RMCAS n'étaient pas ou plus réalisées que l'on pouvait les qualifier d'indues au sens de l'art. 20 al. 1 LRMCAS. Enfin, il a expliqué que le remboursement des prestations le placerait dans une situation difficile sur le plan financier. En effet, la succession n'avait pas encore été liquidée et il serait tenu à ce jour - mai 2002 - de restituer 117'401 fr. 75, auxquels viendraient s'ajouter les prestations RMCAS qui lui seraient encore versées jusqu'à la

liquidation de la succession. Ainsi, une telle restitution réduirait à néant l'héritage escompté.

13. Dans sa duplique du 20 mai 2002, l'intimé a fait valoir que le recourant savait depuis le 12 janvier 2000 qu'il faisait des démarches pour connaître l'issue de la succession. Par ailleurs, si l'HOSPICE GENERAL avait, dès l'ouverture de la succession, cessé de verser des prestations, l'assuré aurait dû vivre selon ses propres ressources et aurait ainsi également hypothéqué sa part d'héritage. Enfin, en bénéficiant de prestations RMCAS, le recourant avait pu continuer à accomplir sa contre-prestation à la bibliothèque de l'Ecole des Arts et Métiers de la Jonction, ce qui était positif.
14. Dans des observations du 25 juin 2002, l'assuré a rappelé qu'en janvier 2000, il n'avait aucun moyen de penser que l'HOSPICE GENERAL lui demanderait la restitution des prestations versées à partir du décès de sa mère. Ce n'est que lorsque l'intimé l'avait prié de signer la reconnaissance de dette, qu'il avait constaté qu'il devait restituer lesdites prestations. L'administration avait donc bel et bien failli aux principes de la confiance et de la bonne foi.

EN DROIT

- 1.a Il convient au préalable de préciser que la loi genevoise sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 (LOJ) a été modifiée et qu'un Tribunal cantonal des assurances sociales a été institué dès le 1^{er} août 2003, statuant en instance unique, notamment sur les contestations relatives à la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit du 18 novembre 1994 (LRMCAS ; cf. art. 1, let. r et 56V, al. 2, let. d LOJ). Conformément à l'art. 3, al. 3 de la loi du 14 novembre 2002 modifiant la LOJ, entrée en vigueur le 1^{er} août 2003, la présente cause, introduite le 21 décembre 2001 et pendante devant la Commission cantonale de recours en matière de RMCAS, a été transmise d'office au Tribunal cantonal des assurances sociales, qui est donc compétent dans le cas d'espèce.
- 1.b Le Tribunal de céans constate en outre que le recours, interjeté dans les forme et délai légaux, est recevable, conformément à l'art. 38 LRMCAS.
2. Il s'agit en l'occurrence de déterminer si l'intimé pouvait conditionner le versement des prestations au recourant, à partir du 1^{er} février 1999, à la signature d'une reconnaissance de dette, en raison de l'ouverture de la succession non liquidée de sa mère, en janvier 1999.

L'art. 5 LRMCAS détermine le revenu à prendre en considération pour le calcul des prestations RMCAS, qui comporte notamment le quart de la fortune nette excédant 6000 fr. pour une personne seule (al. 1 let. c). L'art. 7 LRMCAS définit la fortune déterminante. L'art. 9 al. 1 LRMCAS stipule que, pour la fixation des prestations, sont déterminantes les ressources de l'année civile en cours et la fortune au 1^{er} janvier pour laquelle la prestation est demandée.

L'art. 11 al. 2 LRMCAS fait obligation au bénéficiaire de déclarer à l'HOSPICE GENERAL les droits qui peuvent lui échoir par une part de succession, même non liquidée, ainsi que tout legs ou donation. L'HOSPICE GENERAL peut suspendre ou supprimer le versement de la prestation lorsque le bénéficiaire refuse de fournir ou tarde à remettre les renseignements demandés (art. 11 al. 3 LRMCAS).

L'art. 20 al. 1 LRMCAS traite des prestations indûment perçues, qui doivent être remboursées. Aux termes de l'art. 15 LRMCAS, le droit à une prestation d'aide sociale prend naissance le premier jour du mois où la demande est déposée et où sont remplies toutes les conditions légales auquel il est subordonné. Le droit s'éteint à la fin du mois où l'une des conditions n'est plus remplie. Selon l'art. 20 al. 2 LRMCAS, le bénéficiaire qui était de bonne foi n'est tenu à restitution, totale ou partielle, que dans la mesure où il ne serait pas mis de ce fait dans une situation difficile. L'HOSPICE GENERAL peut en outre renoncer à demander le remboursement des prestations versées si, pour des motifs indépendants du bénéficiaire, une succession ou part de succession lui a été effectivement attribuée avec retard (art. 20 al. 3 LRMCAS).

3. En l'occurrence, il n'est pas contesté que le recourant a immédiatement informé l'HOSPICE GENERAL, comme l'art. 11 LRMCAS lui en fait l'obligation, de la part de succession non liquidée qui lui était échue de par le décès de sa mère en janvier 1999. Suite aux demandes successives de l'intimé, il a signé une reconnaissance de dette conditionnelle (« sous réserve de la procédure à l'encontre de la décision de l'HOSPICE GENERAL du 3 août 2000 »), et a de surcroît contesté la décision de l'intimé du 3 août 2000, qui conditionnait l'octroi de prestations à la signature d'une reconnaissance de dette portant sur un montant de 40'341 fr. 05 (correspondant aux prestations octroyées du 1^{er} février 1999 au 1^{er} avril 2000). Ladite reconnaissance portait également sur toutes les prestations perçues dès le 1^{er} avril 2000.
4. En l'espèce, il ressort des dispositions claires de la loi, qu'une succession non liquidée ne peut être prise en considération en tant que revenu ou fortune déterminants pour le calcul des prestations RMCAS, puisque ces biens-là ne sont pas encore en possession de l'héritier, qui ne peut en disposer, ce que l'HOSPICE GENERAL ne conteste pas (cf. art. 5, 7 et 9 LRMCAS).

Selon l'art. 11 al. 3 LRMCAS, l'HOSPICE GENERAL peut suspendre ou supprimer le versement de la prestation, seulement si le bénéficiaire refuse de fournir ou tarde à remettre les renseignements demandés. Il n'est donc pas possible aux termes de cet article de suspendre ou de supprimer le versement des prestations en raison de l'ouverture d'une succession non encore liquidée. Le texte de cette disposition est parfaitement clair et ne laisse place à aucune interprétation.

L'art. 20 al. 1 LRMCAS prévoit le remboursement de toute prestation payée indûment. Or, une prestation a été indûment payée, lorsque les conditions posées à son octroi ne sont pas ou plus remplies au sens de l'art. 15 LRMCAS, ce qui n'est pas le cas en l'occurrence. Ainsi, le bénéficiaire qui remplit les conditions d'octroi des prestations RMCAS, ne peut être tenu à restitution des prestations octroyées pendant la durée de liquidation de la succession, celles-ci n'étant précisément pas touchées indûment. L'art. 20 al. 1 LRMCAS n'est par conséquent pas applicable au cas d'espèce. Quant à l'al. 3 de cette disposition, qui dispose que l'HOSPICE GENERAL peut renoncer à demander le remboursement des prestations versées si, pour des motifs indépendants du bénéficiaire, une succession ou part de succession lui a été effectivement attribuée avec retard, il est contraire tant à l'art. 15 LRMCAS qu'au 1^{er} alinéa de l'art. 20 LRMCAS.

Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte légal n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme, en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions légales, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé, (interprétation téléologique) ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique - ATF 121 III 413 consid. 4b; 121 V 60 consid. 3b). A cet égard, les travaux préparatoires ne sont pas directement déterminants pour l'interprétation et ne lient pas le tribunal; ils ne sont toutefois pas dénués d'intérêt et peuvent s'avérer utiles pour dégager le sens d'une norme, car ils révèlent la volonté du législateur, laquelle demeure, avec les jugements de valeur qui la sous-tendent, un élément décisif dont le juge ne saurait faire abstraction même dans le cadre d'une interprétation téléologique (ATF 119 II 189 consid. 4b; 117 II 499 consid. 6a). Si plusieurs interprétations sont admissibles, il faut choisir celle qui est conforme à la Constitution (ATF 119 Ia 248, 177 Ia 331 et les arrêts cités.). Enfin, il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. De tels motifs peuvent découler des travaux préparatoires, du but et du sens de la disposition, ainsi que de la systématique de la loi (ATF 127 V 5 consid. 4a ; 92 consid.1d ; 198 consid. 2c et les références).

En l'occurrence, le Mémorial du Grand Conseil est muet sur l'interprétation à donner au 3^{ème} al. de l'art. 20 LRMCAS, qui est en parfaite contradiction avec le 1^{er} alinéa, ainsi qu'avec l'art. 15 LRMCAS. Il y a donc lieu de s'attacher au but et à la systématique de la loi.

A cet égard, il convient tout d'abord de rappeler que les art. 5, 7 et 9 LRMCAS ne permettent pas de prendre en compte les successions non encore liquidées dans le calcul du revenu et de la fortune déterminants. Si l'assuré respecte les conditions de l'art 15 LRMCAS, il a droit à des prestations. Dès le moment où les conditions du droit ne sont plus remplies et que des prestations sont versées indûment, l'HOSPICE GENERAL demande la restitution desdites prestations sur la base de l'art. 20 al. 1 LRMCAS. Ceci paraît être clairement le but et la logique poursuivis par le législateur. Ainsi, en l'état actuel, la LRMCAS ne permet donc ni la prise en compte en tant que revenu ou fortune d'une succession non liquidée, ni la restitution des prestations versées pendant la liquidation d'une succession, tant que les conditions du droit sont remplies. Par conséquent, l'art. 11 al. 2 LRMCAS, qui fait obligation au bénéficiaire de déclarer toute succession même non liquidée, est dénué de sens, puisque ladite succession ne pourra être prise en compte dans le calcul du RMCAS que lorsqu'elle aura été liquidée et qu'elle deviendra de la fortune, voire du revenu déterminant au sens des articles précités.

Il n'a d'ailleurs pas échappé à l'intimé qu'il ne pouvait agir par la voie de l'art. 20 al. 1 LRMCAS puisqu'il n'a pas fait parvenir au recourant une décision de restitution, mais s'est employé à le contraindre à signer une reconnaissance de dette portant sur le montant des prestations qui lui avaient été allouées pendant la liquidation de la succession. Il sied en outre de constater que cette façon de procéder n'est pas conforme à la loi et que le seul moyen légal de demander la restitution de prestations est de rendre une décision sur la base de l'art. 20 al. 1 LRMCAS.

Enfin, l'intimé soutient que les prestations servies depuis le décès de la mère de l'héritier constituent des avances remboursables dès la liquidation de la succession. Cependant, une prestation RMCAS doit être versée tant que toutes les conditions du droit sont remplies (art. 15 LRMCAS) et elle ne peut être allouée, contrairement à ce que prétend l'HOSPICE GENERAL, à titre d'avance. Il ne s'agit en effet pas de prestations d'assistance publique - subsidiaires aux prestations sociales, fédérales, cantonales ou communales ou à celles des assurances sociales - qui sont considérées comme des avances, dont le remboursement peut être réclamé (art. 1 de la loi sur l'assistance publique du 19 septembre 1980). Cette même loi prévoit d'ailleurs à son article 23 que les organismes chargés de l'assistance exercent le droit de réclamer aux bénéficiaires de l'assistance publique le remboursement des avances accordées. Une telle

disposition n'existe pas dans la LRMCAS, dont les prestations ne constituent manifestement pas des avances, mais des droits soumis à des conditions strictes.

Il convient par conséquent de constater qu'une succession non liquidée ne peut être prise en compte aux termes de la LRMCAS dans le calcul des prestations RMCAS. En outre, lorsque une succession est liquidée, l'HOSPICE GENERAL ne peut réclamer les sommes versées pendant la liquidation de ladite succession ni à titre de prestations indûment perçues ni en les considérant comme des avances.

En l'occurrence cependant, dès que la succession sera liquidée, le recourant entrera en possession de l'argent et des biens hérités, qui seront pris en considération dans la fortune et le revenu déterminants, ce qui, vraisemblablement, mettra un terme à son droit aux prestations, en raison des plafonnements relatifs à la fortune et au revenu déterminants.

Au vu de ce qui précède, force est de constater que la décision du 3 août 2000 de l'HOSPICE GENERAL doit être annulée en tant qu'elle conditionne le droit du recourant à la signature d'une reconnaissance de dette et, le recours bien fondé, admis. La reconnaissance de dette signée conditionnellement doit également être annulée. Enfin, tant que la succession n'est pas liquidée et que le recourant remplit les conditions du droit aux prestations selon l'art. 15 LRMCAS, il a droit sans condition auxdites prestations.

Concernant la demande d'audition du recourant, il apparaît que son droit d'être entendu a été suffisamment respecté par une instruction écrite et qu'une comparution personnelle ne se justifie en l'occurrence pas dans cette affaire, de nature technique, le Tribunal de céans ayant suffisamment d'éléments pour pouvoir statuer.

Enfin, le recourant qui a obtenu gain de cause aura droit à des dépens, conformément à l'art. 87 al. 2 de la loi sur la procédure administrative.

* * *

**PAR CES MOTIFS,
LE TRIBUNAL CANTONAL DES ASSURANCES SOCIALES :**

Statuant,

conformément à la disposition transitoire de l'art. 162 LOJ

A la forme :

1. Reçoit le recours ;

Au fond :

2. L'admet dans le sens des considérants ;
3. Dit que la procédure est gratuite ;
4. Condamne l'HOSPICE GENERAL à lui verser la somme de 1000 fr. à titre de participation aux frais de son mandataire.

La greffière :

Janine BOFFI

La Présidente :

Karine STECK

La secrétaire-juriste : Frédérique GLAUSER

Une copie conforme du présent arrêt est notifiée aux parties par le greffe