



POUVOIR JUDICIAIRE

A/1471/2002

ATAS/58/2003

**ARRÊT**

**DU TRIBUNAL CANTONAL DES  
ASSURANCES SOCIALES**

**DU 24 SEPTEMBRE 2003**

**5ème Chambre**

En la cause

**Monsieur O\_\_\_\_\_**

Représenté par le Centre social protestant  
Case postale 177

1211 - G E N E V E 8, recourant

contre

**CONSEIL D'ADMINISTRATION  
DE L'HOSPICE GENERAL**

Case postale 3360  
1211 - G E N E V E 3

et

**SERVICE DU REVENU MINIMUM  
CANTONAL D'AIDE SOCIALE  
POUR CHÔMEURS EN FIN DE DROIT**

Rue Ami-Lullin 3

1207 - G E N E V E, intimés.

**Siégeants : Madame Maya CRAMER, Présidente, Madame Nicole BASSAN-  
BOURQIN et Monsieur Bertrand REICH, juges assesseurs.**

### **EN FAIT**

1. Monsieur O \_\_\_\_\_ né en 1958, marié, vit avec son épouse et cinq de ses enfants parmi lesquels deux sont majeurs
2. Arrivé au terme de son droit aux prestations de l'assurance-chômage, le recourant a présenté une demande auprès du Service du revenu minimum cantonal d'aide sociale (ci-après le RMCAS). Il a perçu des prestations RMCAS depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2001.
3. Par décision du 17 mai 2002, annulant et remplaçant celle du 21 mars 2002, le RMCAS a modifié le calcul des prestations dues au recourant, pour tenir compte du fait qu'il faisait ménage commun avec deux de ses enfants majeurs. En outre, dans le cadre du calcul de ces prestations, ont été prises en considération au titre de revenu, la totalité des prestations de l'assurance-chômage perçues par son épouse.
4. Par courrier du 17 juin 2002, l'intéressé, représenté par le Centre social protestant, a formé réclamation auprès du Président du Conseil d'administration de l'Hospice général contre la décision du RMCAS du 17 mai 2002. Sa réclamation portait sur la non déduction d'une franchise de Fr. 500.- sur le revenu de son épouse.
5. Par décision sur réclamation du 23 août 2002, notifiée le 23 octobre 2002, le Président du conseil d'administration de l'Hospice général a rejeté la réclamation formée par le bénéficiaire, au motif qu'un nouvel arrêté du 6 mars 2001, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001, relatif aux directives d'application de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit, avait été rendu par le Président du Département de l'action sociale et de la santé (ci-après : DASS). L'article 5 alinéa 1 de cet arrêté précisait, à propos de la franchise mensuelle de Fr. 500.-, que ladite franchise était à déduire du seul revenu du-de la bénéficiaire. C'était par conséquent à juste titre que ladite franchise n'avait pas été déduite du revenu réalisé par l'épouse.
6. Par courrier du 25 novembre 2002, le bénéficiaire, représenté par le Centre social protestant, a recouru contre cette décision sur réclamation à la Commission cantonale de recours en matière AVS-AI, en concluant à son annulation, au recalcul de la prestation RMCAS à la lumière des arguments développés dans son recours et à l'octroi d'une indemnité équitable à titre de

dépens. Le recourant s'est référé à un jugement de la Commission de recours du 19 janvier 2001, en la cause 293/2000, selon lequel la franchise de Fr. 500.- était déductible, selon la loi, du revenu du-de la conjoint-e bénéficiaire. Or, un simple arrêté d'application d'un Département ne pouvait modifier une loi claire dont la Commission de recours avait précisé qu'elle ne nécessitait aucune interprétation particulière. Une telle façon de modifier des lois formelles était illégale, car elle violait tant le principe de la légalité que celui de la séparation des pouvoirs

7. Dans son préavis du 21 janvier 2002, le Président du Conseil d'administration de l'Hospice général a conclu au rejet du recours. Il a fait valoir que l'article 5 de la loi sur le revenu minimum cantonal d'aide sociale (LRMCAS) définissait à son alinéa 1 les ressources du-de la demandeur-deresse de prestations, à son alinéa 2 celles assimilées aux ressources du-de la demandeur-deresse et à son alinéa 3, ledit article précisait les ressources qui ne faisaient pas partie du revenu déterminant. Ainsi, à l'alinéa 1, soit dans la partie relative aux ressources du-de la demandeur-deresse de prestations, figurait la déduction d'une franchise mensuelle de Fr. 500.- sur les ressources en espèce ou en nature provenant de l'exercice d'une activité lucrative. L'intention du législateur était donc bien de ne déduire cette franchise que sur les revenus du-de la seul-e demandeur-deresse de prestations. La Commission de recours avait toutefois relevé dans un jugement du 19 janvier 2001 en la cause 293/2000 que la déduction de la franchise était également à opérer sur le revenu du-de la conjoint-e du-de la demandeur-deresse et que lorsque ladite franchise ne devait pas s'appliquer, la loi et/ou les directives d'application de celle-ci le précisait expressément. Ainsi, afin d'être conforme au jugement précité, un nouvel arrêté du 6 mars 2001, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2001, relatif aux directives d'application sur la LRMCAS avait été promulgué par le Président du DASS, annulant celui du 25 septembre 1995. Ce nouvel arrêté précisait à son article 5 alinéa 1 que la franchise mensuelle de Fr. 500.- était à déduire du seul revenu du-de la bénéficiaire. Cette nouvelle disposition de l'arrêté répondait aux exigences posées par la Commission de recours en la matière et ne souffrait aucune interprétation. C'était donc à juste titre que ladite franchise n'avait pas été déduite du revenu réalisé par l'épouse du recourant
8. A la suite de la création et l'entrée en fonction du Tribunal de céans en date du 1<sup>er</sup> août 2003, la présente cause lui a été transférée et attribué à sa 5<sup>ème</sup> Chambre.

### **EN DROIT**

1. Interjeté dans les formes et délais légaux, il convient d'admettre la recevabilité du recours (art. 38 LRMCAS).

2. Aux termes de l'article 5 al. 1 let. a) LRMCAS,

« Le revenu déterminant comprend :

a) les ressources en espèce ou en nature provenant de l'exercice d'une activité lucrative, sous déduction d'une franchise mensuelle de 500 F ; »

L'alinéa 2 de cette même disposition a la teneur suivante :

« Sont assimilées aux ressources de l'intéressé :

a) celles de son conjoint non séparé de corps ni de fait ;

b) celles des enfants à charge, à l'exception de celles qu'ils tirent d'un travail accompli sous contrat d'apprentissage, qui ne sont comptées que pour moitié ;

c) celles des personnes faisant ménage commun avec lui. »

3. Par arrêté du 25 septembre 1995, le DASS a édicté des directives d'applications relatives à la LRMCAS. Celles-ci comportent les prescriptions suivantes au sujet de l'application de l'article 5 de cette loi :

« Pour définir les ressources en nature , on applique par analogie les prescriptions LAVS.

Les revenus des apprentis, aussi bien mineurs que majeurs, sont visés par l'article 5, alinéa 2, lettre b) de la loi.

L'autre moitié du revenu provenant du travail de l'apprenti, non-assimilée aux ressources de l'intéressé, ne peut pas être déduite au titre de l'article 5, alinéa 1, lettre a) (franchise mensuelle de 500 F) de la loi.

Les ressources du concubin sont assimilées aux ressources de l'intéressé. Les ressources des autres personnes faisant ménage commun avec l'intéressé et ayant envers celui-ci une obligation alimentaire , au sens

---

---

des articles 328 et 329 du Code Civil, sont prises en considération selon les dispositions sur la communauté de majeurs figurants dans les directives d'assistance.

La fortune du concubin et des autres personnes faisant ménage commun n'est pas prise en compte, selon l'article 7 de la loi. »

4. Sur la base de ces directives, la Commission cantonale de recours a jugé, par sa décision du 19 janvier 2001 (cause 293/2000), que la franchise mensuelle de Fr. 500.- mentionnée à l'article 5, alinéa 1, a), LRMCAS devait également être déduite des ressources du conjoint. Ce faisant, ladite Commission a considéré que les directives précisaient expressément lorsque cette franchise ne devait pas s'appliquer. Or, selon l'alinéa 3 de celles relatives à l'article 5 LRMCAS, la franchise ne peut pas être déduite dans un seul cas, à savoir lorsqu'il s'agit de la moitié du revenu provenant du travail de l'apprenti au sens de l'article 5 al. 2 let. b) LRMCAS.
5. Par son arrêté du 6 mars 2001, le DASS a édicté des nouvelles directives d'applications de la LRMCAS.

Celles-ci prévoient expressément à l'article 5 al. 1 :

« Pour définir les ressources en nature, on applique par analogie les prescriptions LAVS. La franchise mensuelle de 500 F est à déduire du seul revenu du bénéficiaire. »

Hormis cette modification, la teneur des directives précédentes relative à l'art. 5 de la loi n'a pas été changée.

6. Les ordonnances administratives interprétatives, telles que les arrêtés précités du DASS doivent être qualifiés, ne lient en principe pas le juge. Toutefois, elles sont à prendre en considération, afin de permettre une interprétation uniforme et équitable des prescriptions légales (ATF 121 II 473, consid. 2b ; Blaise KNAPP, Précis de droit administratif, Bâle 1991, ch. 371 ; Pierre MOOR, Droit administratif, Volume I, Berne 1994, ch. 3.3.5.4, p. 271).

Elles ne sauraient toutefois créer des règles nouvelles et doivent rester dans le strict cadre de l'application de la loi (cf. Pierre MOOR, op. cit., ch. 3.3.5.2, p. 266).

7. Un changement de la pratique administrative est admissible sous réserve du respect des principes constitutionnels s'appliquant au droit administratif, à savoir des principes de la légalité, de l'intérêt public, de

---

la légalité des traitements et de la bonne foi. En vertu du principe de la légalité, la nouvelle pratique doit consacrer une meilleure interprétation de la loi. Le principe de l'intérêt public est respecté si la nouvelle interprétation permet de faire face à un changement dans les circonstances de fait. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'autorité administrative a l'obligation de modifier sa pratique, si elle constate que la loi n'a pas le sens retenu jusqu'alors ou si les circonstances de fait exigent un changement de l'usage du pouvoir d'appréciation (ATF 108 Ia 124 ; cf. Blaise KNAPP, op. cit., ch. 403 et suivants).

8. Le commentaire du rapport de la Commission parlementaire chargée d'étudier le projet à la LRMCAS expose ce qui suit au sujet de l'article 5 al.1 let. a) :

« *al.1.* Cet alinéa définit les éléments déterminant le revenu :

a) il introduit la notion d'une franchise déductible de 500 F par mois provenant d'une activité lucrative acceptée par 9 voix et 5 abstentions (libéraux) ceci afin de ne pas favoriser le travail « au noir » même si les mécanismes du marché rendent illusoire cette perspective ;» (Mémorial du Grand Conseil, 1994/VI, p. 4970).

Il n'y a pas de commentaires au sujet de l'article 5 al. 2 let. a ) et b) LRMCAS.

9. La volonté du législateur était donc clairement de déduire la franchise de Fr. 500.- uniquement du revenu provenant d'une activité lucrative.

En l'espèce, il n'est pas contesté que l'épouse du recourant est bénéficiaire de prestations PCMM et qu'elle n'exerce aucune activité lucrative.

Par conséquent, selon le sens et le but de la LRMCAS et également la teneur claire de la loi, il n'y a pas lieu de procéder à une déduction de Fr.500.- desdites prestations.

La question de savoir si cette franchise devrait s'appliquer aux revenus provenant d'une activité lucrative de l'époux-se du bénéficiaire peut ainsi rester ouverte.

10. Au vu de ce qui précède, il convient de rejeter le recours.

\* \* \*

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

**Statuant**

**A la forme :**

Déclare le recours recevable.

**Au fond :**

Rejette le recours.

La greffière :

Yaël BENZ

La présidente :

Maya CRAMER

Le présent jugement est communiqué pour notification aux parties par le greffe