

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3090/2005

ATAS/640/2006

**ARRET**

**DU TRIBUNAL CANTONAL DES  
ASSURANCES SOCIALES**

**Chambre 3**

**du 6 juillet 2006**

**En la cause**

Monsieur D\_\_\_\_\_, comparant par Maître Christine  
SAYEGH en l'étude de laquelle il fait élection de domicile

recourant

**contre**

SERVICE DE L'ASSURANCE-MALADIE, sis route de Frontenex  
62, à Genève

intimé

**Siégeant : Madame Karine STECK, Présidente,  
Mesdames Valérie MONTANI et Doris WANGELER, Juges**

---

EN FAIT

1. Monsieur D\_\_\_\_\_, né en février 1981, est étudiant à l'Université de Genève et domicilié à Genève. Ses parents sont domiciliés à Venthone, en Valais. L'assuré a bénéficié du subside cantonal d'assurance-maladie (ci-après le subside) pour l'année 2004.
2. En date du 14 décembre 2004, l'assuré a demandé au service de l'assurance-maladie du Département de l'action sociale et de la santé (ci-après le SAM) un subside pour l'année 2005 en faisant valoir que sa situation financière n'avait pas évolué depuis l'année précédente.
3. Par décision du 21 avril 2005, le SAM le lui a refusé. Il a fondé sa décision sur une nouvelle disposition de la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2005, qui posait la présomption que les assurés qui - comme l'intéressé - avaient atteint leur majorité avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année civile n'étaient pas de condition modeste. En un tel cas, le règlement d'exécution prévoyait que, lorsque le jeune adulte n'avait pas de domicile commun avec ses parents et que son revenu déterminant n'atteignait pas 13'000 fr., aucun subside ne lui était accordé, à moins qu'il ne prouve que sa situation ne le justifiait. Constatant que l'intéressé ne faisait pas domicile commun avec ses parents et que son revenu déterminant s'élevait à 0 fr. selon l'avis de taxation fiscale 2003, le SAM a jugé qu'il ne pouvait bénéficier de subsides en 2005.
4. Par courrier du 17 mai 2005, l'assuré a formé opposition à cette décision en concluant à l'octroi de subsides pour l'année 2005. Il a allégué qu'il n'avait en effet pas de domicile commun avec ses parents, que ses gains en 2003 et en 2004 n'avaient pas dépassé 13'000 fr. et expliqué qu'il ne pouvait exercer d'activité lucrative à plein temps puisqu'il était en formation à l'Université - raison pour laquelle il avait contracté un emprunt auprès de la Banque cantonale du Valais, composé de 5 tranches de 20'000 fr. avec intérêts trimestriels à 5%, pour financer ses études. A ce jour, la somme empruntée s'élevait à 70'921 fr. 70. Il lui restait donc 29'078 fr. 30 pour achever ses études en octobre 2006, ce qui, malgré ses gains accessoires, ne lui permettait pas d'assurer sa subsistance. Il a ajouté qu'il avait sollicité auprès du Bureau universitaire d'informations sociales une aide sociale qui lui avait été accordée (3'600 fr. pour la période du 15 octobre 2004 au 15 juillet 2005). Il a estimé avoir ainsi prouvé sa condition modeste et renversé la présomption réfragable posée par la loi cantonale.
5. Par décision sur opposition du 28 juillet 2005, le SAM a confirmé sa décision initiale au motif qu'aucun subside ne pouvait être accordé aux jeunes assurés ne faisant pas domicile commun avec leurs parents lorsque leur revenu n'atteignait pas

---

13'000 fr. Il a par ailleurs considéré que les dettes de l'intéressé ne pouvaient être prises en compte dans le calcul du revenu déterminant.

6. Par courrier du 5 septembre 2005, l'assuré a interjeté recours contre cette décision auprès du Tribunal cantonal des assurances sociales, concluant, sous suite de dépens, à l'octroi d'un subside mensuel de 80 fr. pour l'année 2005. Il fait valoir qu'il a apporté la preuve qu'il est de condition modeste et que sa situation justifie donc l'octroi de subsides puisque, en plus des quelques activités rémunérées que lui permettent ses études, il a dû contracter un emprunt pour faire face à ses dépenses courantes et à ses frais de formation, ce qu'il n'aurait pas fait s'il n'en avait l'absolue nécessité.
7. Dans sa réponse du 3 octobre 2005, l'intimé conclut au rejet du recours. Selon lui, le règlement cantonal impose à l'administration de ne tenir qu'exceptionnellement compte de circonstances particulières pour octroyer des subsides et confère ainsi une liberté d'appréciation au SAM, qui a décidé de ne faire d'exception que pour de jeunes adultes ayant des enfants en bas âge à charge, ce qui n'est pas le cas du recourant. Il souligne par ailleurs que le recourant a obtenu un crédit bancaire de 100'000 fr. le 21 octobre 2000, que ce crédit est garanti par ses parents qui ont signé un cautionnement solidaire d'un montant de 120'000 fr. et que le recourant disposait le 9 août 2005 d'un montant de 58'822 fr. 84 sur son compte bancaire. Le SAM en tire la conclusion que l'assuré, soutenu financièrement par une banque et par ses parents, ne se trouve pas dans une situation d'extrême précarité. Par ailleurs, le SAM fait valoir qu'il a fait usage de son pouvoir d'appréciation sans en abuser ou en excéder et que sa décision ne peut dès lors être revue par le tribunal. Enfin, il rappelle que le grief de l'opportunité ne peut être invoqué que sur la base d'une disposition légale expresse qui fait en l'occurrence défaut.
8. Dans sa réplique du 4 novembre 2005, le recourant conteste l'interprétation du SAM. Il estime que l'on ne peut déduire du règlement cantonal que la prise en compte des circonstances particulières du cas d'espèce ne doit intervenir qu'exceptionnellement. Il invoque les travaux parlementaires et en tire la conclusion que les dispositions cantonales ont pour objectif d'éviter que des familles aisées ne reçoivent des subsides pour leurs enfants et non de créer une pratique plus restrictive pour les jeunes sans soutien. Il estime que le SAM a excédé son pouvoir d'appréciation. S'agissant de la notion de condition économique modeste, il fait valoir qu'elle doit être considérée comme une notion juridique indéterminée relevant du droit et non de l'opportunité, de sorte que le juge peut examiner librement le sens qu'il convient de lui donner. Il soutient que même si l'on considère que cette notion relève du pouvoir d'appréciation de l'intimé, ce dernier en a abusé en appliquant aux jeunes âgés de 19 à 25 ans une pratique plus restrictive qu'aux autres demandeurs, consistant à ne prendre en compte que les situations d'une précarité extrêmement grave. Il estime qu'il s'agit-là d'une différence de traitement injustifiée et contraire à la Constitution fédérale. Enfin, le recourant relève,

---

s'agissant de son emprunt, qu'il est redevable de cette somme à la banque et que si ces parents ont certes dû cautionner ce crédit, ils ne peuvent pour autant soutenir leur fils financièrement.

9. Dans sa duplique du 6 décembre 2005, l'intimé a continué à soutenir qu'il dispose d'une liberté d'appréciation puisqu'il doit déterminer si la situation de l'assuré justifie l'octroi de subsides ou non. S'agissant de l'objectif poursuivi par le législateur en modifiant les dispositions légales, il soutient qu'il visait à introduire, sur requête, un examen individuel de la capacité économique des jeunes assurés, notamment au regard de la situation économique de leurs parents et que l'effet pervers de cette loi aurait été de pousser les enfants de parents aisés à quitter le domicile familial afin de percevoir les aides étatiques. Selon le SAM, on évite cet effet pervers lorsqu'en cas de domicile séparé, on refuse l'octroi du subside lorsque le revenu déterminant du jeune assuré est inférieur à 13'000 fr., car cela suppose que ce dernier ne dispose pas du minimum vital. Il importe donc de ne pas contourner le but de la loi par le biais de l'exception prévue dans le règlement cantonal. C'est la raison pour laquelle le SAM n'applique cette dernière que de manière restrictive et en tenant compte des circonstances particulières du cas d'espèce. En l'occurrence, le SAM estime que l'existence de l'emprunt auprès de la banque est un élément relevant de la situation économique de l'assuré et doit dès lors être pris en compte par l'autorité administrative; si le fait de disposer d'un crédit bancaire ne signifie pas que le recourant se trouve dans une situation économique aisée, il n'en demeure pas moins "qu'au regard de l'ensemble de la population, il est notoire que rares sont les jeunes adultes pouvant disposer d'un emprunt bancaire de 100'000 fr. et d'un cautionnement solidaire parental à hauteur de 120'000 fr.". Selon le SAM, accorder des subsides à l'assuré qui dispose d'une telle aide financière serait contraire à la loi et à la volonté du législateur genevois.
10. Sur ce, les différents courriers ont été transmis aux parties et la cause gardée à juger.

#### EN DROIT

1. La loi genevoise sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 (LOJ) a été modifiée et a institué, dès le 1<sup>er</sup> août 2003, un Tribunal cantonal des assurances sociales, composé de 5 juges, dont un président et un vice-président, 5 suppléants et 16 juges assesseurs (art. 1 let. r et 56 T LOJ).

Suite à l'annulation de l'élection des 16 juges assesseurs, par le Tribunal fédéral le 27 janvier 2004 (ATF 130 I 106), le Grand Conseil genevois a adopté, le 13 février, une disposition transitoire urgente permettant au Tribunal cantonal des assurances sociales de siéger sans assesseurs à 3 juges titulaires, ce, dans l'attente de l'élection de nouveaux juges assesseurs.

- 
2. Conformément à l'art. 36 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie du 29 mai 1997 (LaLAMal), le Tribunal cantonal des assurances sociales connaît des recours contre les décisions sur opposition prises par les organes d'application de la LAMal.

Sa compétence pour juger du cas d'espèce est ainsi établie.

3. Déposé dans les formes et délai prévus par la loi, le recours est recevable (art. 36 LaLAMal et 89B de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA).
4. Le litige porte sur le droit du recourant à des subsides pour l'année 2005.

En application des art. 65 et 66 LAMal, le canton de Genève accorde des subsides destinés à la couverture totale ou partielle des primes de l'assurance-maladie des assurés de condition économique modeste (art. 19 al. 1 LaLAMal). La définition des assurés de condition économique modeste et la détermination du montant des subsides accordés à ces assurés est de la compétence du Conseil d'Etat (art. 3 al. 2 let. i LaLAMal).

L'art. 20 al. 1 LaLAMal prévoit que sous réserve des exceptions prévues par l'art. 27, les subsides sont destinés :

- a) aux assurés de condition modeste;
- b) aux assurés bénéficiaires des prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité ou des prestations d'assistance accordées par l'office cantonal des personnes âgées;
- c) aux assurés bénéficiaires de l'assistance ou d'une aide sociale de l'Hospice général.

Aux termes de l'art. 20 al. 3 LaLAMal, les assurés ayant atteint leur majorité avant le 1<sup>er</sup> janvier de l'année civile et jusqu'à 25 ans révolus sont présumés n'être pas de condition économique modeste, à moins qu'ils ne prouvent que leur situation justifie l'octroi de subsides.

Le Conseil d'Etat fixe les revenus et la fortune qui doivent être pris en compte pour déterminer le droit aux subsides. Sous réserve des assurés visés par l'art. 20 al. 2 et 3 LaLAMal, le droit aux subsides est ouvert lorsque le revenu déterminant ne dépasse pas les limites fixées par le Conseil d'Etat (art. 21 al. 1 LaLAMal).

Le montant des subsides est également fixé par le Conseil d'Etat. Il dépend du revenu au sens de l'art. 21 et des charges de familles assumées par l'assuré. Il peut être différent pour les enfants et les adultes. L'état civil de l'assuré ne peut être un critère d'attribution. Trois paliers progressifs sont constitués. Le montant des subsides ne peut être supérieur à la prime de l'assurance obligatoire des soins (art. 22 al. 1 à 5 LaLAMal).

---

Selon l'art. 23 al. 5 LaLAMal, les assurés visés par l'art. 20 al. 2 et 3 LaLAMal peuvent présenter au SAM une demande dûment motivée, accompagnée des pièces justificatives, lorsque leur situation économique justifie l'octroi de subsides. Des subsides ne peuvent être octroyés que pour les demandes parvenues au SAM avant la fin de l'année civile en cours (art. 23 al. 7 LaLAMal).

5. L'art. 10 du règlement d'exécution de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie du 15 décembre 1997 (RaLAMal) traite des assurés présumés n'être pas de condition modeste. Il prévoit à son alinéa 4 let. b que le droit aux subsides des assurés visés par l'art. 20 al. 3 LaLAMal se détermine en application de l'art. 23 al. 5 LaLAMal de la manière suivante: lorsque l'assuré n'a pas de domicile commun avec ses parents et que son revenu déterminant n'atteint pas 13'000 fr., aucun subside ne lui est accordé, à moins qu'il ne prouve que sa situation en justifie l'octroi.

L'art. 10A RaLAMal traite du revenu déterminant au sens de l'art. 21 LaLAMal, disposition qui n'est pas applicable aux assurés visés par l'art. 20 al. 3 LaLAMal. Aux termes de l'art. 10B RaLAMal, le revenu annuel déterminant ne doit pas dépasser les montants suivants:

- groupe A: assuré seul, sans charge légale : 13'000 fr.  
couple sans charge légale : 19'000 fr.
- groupe B: assuré seul, sans charge légale : 25'000 fr.  
couple sans charge légale : 38'000 fr.
- groupe C: assuré seul, sans charge légale : 35'000 fr.  
couple sans charge légale : 50'000 fr.

Selon l'art. 11 al. 1 RaLAMal, le montant des subsides est de :

- groupe A : 80 fr. par mois
- groupe B : 60 fr. par mois
- groupe C : 30 fr. par mois.

6. En l'occurrence, il n'est pas contesté que le recourant, étudiant à l'Université de Genève, âgé de 24 ans en 2005, ne fait pas domicile commun avec ses parents et que ses revenus, selon la dernière taxation au sens des art. 23 al. 1 LaLAMal et 11A RaLAMal, sont inférieurs à 13'000 fr. Ainsi, il se trouve dans la catégorie des assurés présumés n'être pas de condition modeste, selon l'art. 10 al. 4 let b RaLAMal. Il n'a donc droit à aucun subside, à moins qu'il ne prouve que sa situation en justifie l'octroi.
7. L'intimé expose avoir statué sur l'exception de l'art. 10 al. 4 let. b *in fine* RaLAMal; il fait valoir que, ce faisant, il a fait usage de son pouvoir d'appréciation, sans en excéder ni en abuser et que, dès lors, sa décision ne peut être revue par le tribunal.

---

A cet égard, il se réfère à l'art. 61 al. 1 et 2 de la loi cantonale du 12 septembre 1985 sur la procédure administrative (LPA), qui précise que les juridictions administratives n'ont compétence qu'en matière de violation du droit - y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation - mais non pour apprécier l'opportunité des décisions de l'administration.

L'intimé explique par ailleurs les motifs de sa décision. Il rappelle que l'art. 10 al. 4 let. b *in fine* RaLAMal impose à l'administration de ne tenir qu'exceptionnellement compte de circonstances particulières pour octroyer des subsides. Le SAM a pour pratique de n'appliquer cette exception qu'aux jeunes adultes ayant des enfants en bas âge à charge, ce qui n'est pas le cas du recourant. De surcroît, le SAM a tenu compte du fait que le recourant bénéficie d'un crédit bancaire cautionné par ses parents. Il en tire les conclusions suivantes : d'une part, que le recourant avait à disposition, pour l'année 2005, suffisamment d'argent pour subvenir à son entretien et, d'autre part, que ses parents le soutiennent financièrement du fait de leur cautionnement solidaire.

Le recourant estime quant à lui qu'il remplit l'exception de l'art. 10 al. 4 let. b *in fine* RaLAMal et qu'il a prouvé que sa situation justifie l'octroi de subsides. Il fait valoir que l'objectif du législateur était d'éviter une "politique de l'arrosoir" profitant indûment aux jeunes qui dépendaient financièrement de parents aisés mais non d'ouvrir la porte à une pratique plus restrictive pour les jeunes sans soutien et qu'en adoptant une telle pratique, le SAM a excédé son pouvoir d'appréciation. Quant à la notion de condition économique modeste, il soutient qu'il s'agit d'une notion juridique indéterminée qui, si elle laisse à l'administration une certaine latitude de jugement, n'en relève pas moins du droit et non de l'opportunité, de sorte que le juge peut examiner librement le sens qu'il faut lui donner.

8. Le Tribunal de céans est d'avis qu'en n'appliquant l'exception de l'art. 10 al. 4 let. b *in fine* RaLAMal qu'aux assurés ayant des enfants à charge, le SAM viole la loi, puisqu'il introduit une condition qui n'existe pas dans le texte légal. Par ailleurs, rien ne justifie de traiter les jeunes assurés de condition modeste que leurs parents n'entretiennent pas de manière plus restrictive que les autres assurés de condition modeste (cf. ATAS 882/05).

En effet, on ne voit pas pour quelle raison le SAM n'octroie des subsides aux assurés visés par l'art. 20 al. 3 LaLAMal que si ces derniers ont des enfants à charge. Cette interprétation restrictive de l'art. 10 al. 4 let. b *in fine* RaLAMal est non seulement contraire au but de la loi - qui n'est pas de traiter plus restrictivement les jeunes assurés de condition modeste, qui doivent faire domicile séparé et qui ne sont pas entretenus par leurs parents, que les autres assurés -, mais est également contraire aux dispositions précitées, puisque ce faisant, l'intimé ne tient pas compte des situations où les assurés visés par l'art. 20 al. 3 LaLAMal justifieraient l'octroi de subsides, parce qu'ils sont de condition économique modeste.

---

En l'espèce, le recourant a quitté le domicile de ses parents, pour suivre des études de droit. Le fait d'avoir dû recourir à un emprunt bancaire - qu'il devra rembourser une fois ses études terminées, avec des intérêts de surcroît -, prouve qu'il n'est pas assisté par ceux-ci. On ne saurait non plus lui reprocher de ne pas exercer une activité lucrative lui permettant de gagner au moins 13'000 fr., puisqu'il poursuit des études à plein temps. Ainsi, la situation du recourant paraît bien justifier l'octroi de subsides, en tant qu'il a prouvé être de condition économique modeste.

Il convient enfin de relever que le plancher de 13'000 fr. a été prescrit par le législateur pour éviter que des enfants de familles aisées louent un appartement sans travailler et puissent néanmoins bénéficier de subsides, alors que leurs parents les entretiennent. Comme on l'a vu, tel n'est le cas du recourant qui a dû contracter une dette pour financer ses études, ses parents ne pouvant subvenir à ses besoins.

Ainsi, il convient de constater que le recourant a prouvé que sa situation justifiait l'octroi de subsides pour l'année 2005.

9. Il y a maintenant lieu de déterminer le montant des subsides auquel il a droit.

Les art. 21 LaLAMal et 10A RaLAMal précisent qu'est de condition modeste celui dont le revenu déterminant au sens de l'art. 21 LaLAMal est égal au revenu annuel net déterminant le taux d'impôt sur le plan des impôts cantonaux et communaux, augmenté d'un quinzième de la fortune nette. Est considérée comme fortune nette la fortune nette déterminant le taux d'impôt.

Les deux dispositions précitées ne s'appliquent cependant pas aux assurés visés par l'art. 20 al. 3 LaLAMal (cf. art. 21 al. 1 LaLAMal). L'art. 10B RaLAMal fixe les limites de revenu dont dépendra le montant des subsides. Ainsi, un assuré seul sans charge légale a droit à des subsides (échelonnés selon le montant du revenu déterminant; cf. art. 11 RaLAMal), si son revenu annuel déterminant ne dépasse pas 35'000 fr.

Selon la systématique de la loi, les art. 10B et 11 RaLAMal ne devraient pas s'appliquer aux assurés visés par l'art. 20 al. 3 LaLAMal, puisqu'ils reprennent la notion de revenu annuel déterminant telle que déterminée par l'art. 10A RaLAMal. Cependant, sans ces dispositions, on ne voit pas quelles limites de revenu l'on appliquerait à ces assurés visés par l'art. 20 al. 3 LaLAMal, ni à quels montants de subsides ils pourraient prétendre. Dès lors, afin de respecter le but de la loi - qui n'est pas de traiter les assurés visés par l'art. 20 al. 3 LaLAMal qui ont droit à des subsides de manière différente des autres assurés -, il conviendra de leur appliquer néanmoins ces dispositions. Ainsi, le recourant, dont le revenu déterminant est inférieur à 13'000 fr. par an, mais qui a prouvé que sa situation justifiait l'octroi de subsides, entre dans la catégorie des assurés du groupe A sans charge légale (revenu inférieur à 13'000 fr. par an) et a droit à des subsides de 80 fr. par mois (cf. art. 10B et 11 RaLAMal).

Au vu de ce qui précède, le recours est bien fondé et doit être admis. Le recourant, qui obtient gain de cause, aura en outre droit à des dépens.

PAR CES MOTIFS,  
LE TRIBUNAL CANTONAL DES ASSURANCES SOCIALES :

Statuant

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

A la forme :

1. Déclare le recours recevable.

Au fond :

2. L'admet.
3. Annule la décision de l'intimé du 28 juillet 2005.
4. Dit que le recourant a droit à des subsides d'assurance-maladie d'un montant mensuel de 80 fr. pour l'année 2005.
5. Condamne le SAM à verser au recourant 1'800 fr. à titre de dépens.

La greffière

Janine BOFFI

La secrétaire-juriste :

Frédérique GLAUSER

La Présidente :

Karine STECK

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