

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/625/2009

ATAS/495/2009

**ARRET**

**DU TRIBUNAL CANTONAL DES  
ASSURANCES SOCIALES**

**Chambre 2**

**du 23 avril 2009**

En la cause

Monsieur S \_\_\_\_\_, domicilié à PLAN-LES-OUATES

recourant

contre

HOSPICE GENERAL, p.a Direction générale, Cours de Rive 12;  
Genève

intimé

**Siégeant : Isabelle DUBOIS, Doris WANGELER, Karine STECK, Maya CRAMER,  
Juliana BALDE, juges, Mmes Maria GOMEZ et Dana DORDEA, Jugés  
assesseurs**

---

### EN FAIT

1. Monsieur S \_\_\_\_\_ (ci-après le recourant), né en 1955, est marié, et père de six enfants nés respectivement en 1991, 1992, 1994, 1998, 2000 et 2007. Le 20 octobre 2008, il a déposé une demande de prestations d'aide financière auprès de l'HOSPICE GENERAL (ci-après l'intimé), dans laquelle il a mentionné que ses enfants étaient écoliers à Genève, que son épouse travaille dans un EMS à raison de 80 %, et un de ses enfant, SA \_\_\_\_\_, âgé de 17 ans, X \_\_\_\_\_, à raison de 50 %, depuis le 1er septembre 2008.
2. Par deux décisions du 26 novembre 2008, l'intimé a déterminé le droit aux prestations du recourant à 697,50 F par mois, soit 8370 F par année, pour le mois de novembre 2008 (première décision), et à 63,50 F par mois, soit 762 F par année, pour la période du 1er décembre 2008 au 30 septembre 2009 (deuxième décision). Dans les plans de calcul annexés aux décisions, l'intimé retient la somme de 4457 F par mois, soit 53 484 F par année, à titre d'entretien de base, pour huit personnes, les dépenses usuelles à savoir le loyer, charges comprises, et le montant des primes d'assurance-maladie, subsides déduits pour tous les membres de la famille. À titre de ressources, l'intimé retient d'une part le montant des allocations familiales perçues, d'autre part la somme de 4264,50 F par mois, soit 51 174 F par année à titre de salaire net, dans les deux décisions.
3. Le recourant s'est opposé dans les délais à cette décision, au motif que la franchise de 500 F, à imputer sur le revenu d'une activité lucrative selon la loi, n'a pas été appliquée sur les salaires de son épouse et de l'enfant SA \_\_\_\_\_, alors que le revenu sont assimilées à ses ressources. Il se réfère à un jugement de l'ancienne commission de recours rendu le 19 janvier 2001, et sollicite l'application de cette jurisprudence.
4. Dans sa décision sur opposition du 27 janvier 2009, l'intimé observe que la jurisprudence citée n'est plus applicable. En effet, l'ancienne commission de recours avait retenu que la franchise de 500 F devait être également déduite du revenu du conjoint, et non seulement de l'ayant droit, au motif que, selon la loi sont assimilées aux ressources de l'intéressé celle de son conjoint non séparé de corps ni de fait, et que le revenu déterminant comprend les ressources en espèce ou en nature sous déduction d'une franchise mensuelle de 500 F, de sorte qu'aucune distinction ne devait être faite s'agissant de la franchise. Depuis, le Département de l'action sociale et de la santé, devenu le Département de la solidarité de l'emploi (ci-après le Département), a rendu un arrêté relatif aux directives d'application de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit (ci-après LRMCAS), selon lequel « 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 ».

5. Dans son recours du 23 février 2009, le recourant trouve injuste que la franchise ne soit pas déduite des salaires des autres membres de la famille, alors que leurs revenus sont assimilés aux siens propres. Il rappelle que l'exercice d'un emploi salarié occasionne inévitablement des frais, notamment de transport, de repas à l'extérieur et d'habillement. D'ailleurs, les bénéficiaires de l'assistance peuvent déduire 850 F sur les revenus d'une activité lucrative du groupe familial. Enfin, l'arrêté du Département n'a pas force de loi, et si le législateur avait souhaité exclure la franchise de 500 F des revenus d'autres membres de la famille, il l'aurait expressément prévu dans la loi. Il conclut par conséquent à l'annulation de la décision litigieuse, et à ce qu'il soit dit que la franchise de 500 F s'applique sur les revenus de l'épouse et de l'enfant salariés, avec suite de dépens.
6. Dans sa réponse du 20 mars 2009, l'intimé conclut au rejet du recours. Il maintient que l'arrêté du Département, postérieur à la jurisprudence citée par le recourant, limite expressément à son art. 5 al. 1 l'application de la franchise au seul revenu du bénéficiaire. Cette précision découle déjà de l'esprit et du but même de la loi, qui est d'encourager le bénéficiaire, et non son conjoint qui exerce souvent déjà une activité professionnelle, à retrouver un emploi. S'agissant du revenu de l'enfant, la jurisprudence citée ne portait pas sur cette question. Or, la loi précise que les ressources des enfants à charge, à l'exception de celles qu'il tire d'un travail accompli sous contrat d'apprentissage, qui ne sont comptées que par moitié, sont assimilées aux ressources de l'intéressé. Cette formulation est la preuve que, lorsque le législateur ne veut pas que la totalité du revenu d'une personne soit prise en compte, il l'indique expressément.
7. Les parties ont été informées par courrier du 25 mars 2009 que la cause était gardée à juger et serait soumise au prochain plenum de la juridiction.

### **EN DROIT**

1. Conformément à l'art. 56V al. 2 let. b de la loi genevoise sur l'organisation judiciaire (LOJ), le Tribunal cantonal des assurances sociales connaît des contestations prévues à l'art. 38 de la LRMCAS, du 18 novembre 1994.  
  
Sa compétence pour juger du cas d'espèce est ainsi établie.
2. Le recours, interjeté dans les forme et délai prévus par la loi, est recevable (art. 38 LRMCAS et 57 et ss de la loi genevoise sur la procédure administrative).
3. La question litigieuse est circonscrite à celle de savoir si la déduction de 500 F applicable au revenu du bénéficiaire des prestations allouées par la LRMCAS doit également être appliquée aux ressources des autres membres de la famille.
4. On rappellera tout d'abord les normes légales applicables au cas d'espèce.

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 revenu minimum cantonal d'aide sociale (ci-après le RMCAS), versé par l'Hospice général, qui peut être complété par une allocation d'insertion (art. 1 LRMCAS). Aux termes de l'art. 3 LRMCAS, le RMCAS garanti aux chômeurs en fin de droit s'élève à 13'812 fr. par année s'il s'agit d'une personne célibataire, veuve, divorcée, séparée de corps ou de fait. Ce montant est multiplié par 1,46 s'il s'agit de deux personnes, par 1,88 s'il s'agit de trois personnes, etc. Il peut être complété par des allocations ponctuelles, tels que les frais de maladie, notamment. Le Conseil d'Etat indexe chaque année par règlement le montant du RMCAS au taux décidé par le Conseil fédéral pour les prestations complémentaires fédérales. Il en est de même pour les autres montants en francs énumérés dans la LRMCAS.

Ont droit aux prestations d'aide sociale versées par l'Hospice général, les personnes dont le revenu annuel déterminant n'atteint pas le RMCAS applicable (art. 4 LRMCAS).

L'art. 5 LRMCAS définit le revenu déterminant. Celui-ci comprend notamment les ressources en espèces ou en nature provenant de l'exercice d'une activité lucrative, sous déduction d'une franchise mensuelle de 500 fr., ainsi que les rentes, pensions et autres prestations périodiques (art. 5 al. 1 let. a et d LRMCAS). Sont assimilées aux ressources de l'intéressé celles du conjoint non séparé de corps ni de fait (ou du partenaire enregistré) de l'assuré (art. 5 al. 2 let. a LRMCAS), celles de ses 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 (let. b), et celles des personnes faisant ménage commun avec lui (let. c). L'art. 6 al. 1 LRMCAS mentionnent les dépenses déductibles.

Aux termes de l'art. 14 LRMCAS, le montant annuel des prestations d'aide sociale correspond à la différence entre le revenu minimum cantonal annuel d'aide sociale applicable et le revenu annuel déterminant de l'intéressé.

5. À noter que le revenu déterminant en matière de prestations sociales cantonales est désormais fixé sur la base de la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales du 19 mai 2005 (LRD - J 4 06), entrée en vigueur le 1er janvier 2007. Le but de cette loi est d'unifier *le calcul* du revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales, quel que soit le régime de base du droit à la prestation, et de faciliter, par là-même, la tâche des nombreux services distributeurs ainsi que des administrés (cf. exposé des motifs, PL 9135). Désormais, les revenus pris en compte sont tous ceux énumérés dans la loi sur l'imposition des personnes physiques, et comprennent tous les revenus, prestations et avantages qu'ils soient uniques ou périodiques, en espèces ou en nature. Les déductions autorisées sont expressément prévues, et diffèrent de la liste des déductions autorisées fiscalement (commentaire ad art.3 et 4 du projet de loi). Le revenu déterminant le droit aux

prestations sociales cantonales est égal au revenu calculé en application de la LRD, augmenté d'1/15 de la fortune calculée également en application de ladite loi (cf. art. 8 LRD). Y sont ajoutés les revenus dont le demandeur s'est dessaisi (art. 9 LRD).

Comme souligné ci-dessus, c'est le calcul du revenu déterminant qui est unifié. Les dispositions cantonales spéciales relatives à la prise en compte du revenu déterminant restent donc valables, tant qu'elles ne sont pas modifiées. En effet, « le revenu déterminant unique ne règle pas la question des barèmes, qui ne doivent pas être confondus avec le revenu, barèmes qui sont fixés par chacune des lois relatives aux prestations sociales » (cf. rapport de la majorité sur le PL 9135, in Mémorial du Grand Conseil 2004-2005, volume VIII, p. 6217). Ainsi, dans le cas du RMCAS, le revenu déterminant de l'assuré doit être calculé conformément à la LRD, quand bien même le législateur n'a pas encore modifié la LRMCAS. Ce n'est que dans la mesure où celle-ci ne contredit pas les termes de la LRD qu'elle reste applicable. Comme mentionné ci-dessus, la question litigieuse n'est toutefois pas celle du calcul proprement dit du revenu déterminant mais la prise en compte ou non de la franchise de 500 F prévue à l'art. 5 LRMCAS.

6. Plus précisément il convient de déterminer si cette franchise s'applique également aux revenus réalisés par les autres membres de la famille. Le recourant considère que tel doit être le cas, d'une part au vu de la jurisprudence de l'ancienne commission de recours, d'autre part en raison du fait que dans le cas contraire seul le législateur aurait pu en décider ainsi, et non pas uniquement le Département, par le biais d'un arrêté. L'intimé considère au contraire que la jurisprudence citée n'est plus applicable, vu l'arrêté édicté par le Département, et que la volonté du législateur n'était précisément pas de permettre cette déduction pour les autres revenus assimilés au revenu de l'assuré, car dans cette hypothèse, il l'aurait dit expressément comme il a expressément prévu que le salaire d'un apprenti ne compte que pour la moitié.

Le Conseil d'Etat n'a pas édicté de règlement d'application à la LRMCAS, à l'exception de l'indexation du RMCAS, malgré l'art. 41 LRMCAS qui l'y enjoint.

Le Département, en revanche, a promulgué un arrêté relatif aux directives d'application de la LRMCAS, le 6 mars 2001. L'art. 5 de cet arrêté prévoit, notamment, que la franchise mensuelle de 500 F est à déduire du seul revenu du bénéficiaire (al. 1) et que 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 art. 328 et 329 CC, sont prises en considération selon les dispositions sur la communauté de majeurs figurant dans les directives d'assistance du Département (al. 4).

Cet arrêté fait effectivement suite au jugement cité par le recourant, du 19 janvier 2001, dans lequel l'ancienne autorité de recours avait constaté que le texte de la loi était clair, en tant qu'il prévoyait que les ressources font partie du revenu déterminant sous déduction d'une franchise mensuelle de 500 F, et que les ressources du conjoint sont assimilées aux ressources de l'intéressé. La pratique antérieure de l'Hospice général, qui appliquait cette déduction également aux ressources du concubin, était fondée, au contraire de sa nouvelle pratique.

7. La juridiction de céans a rendu trois arrêts en application de l'arrêté du Département. Dans un arrêt du 4 décembre 2003 (ATAS/332/2003), le Tribunal de céans a jugé que les directives cantonales en matière de prestations d'assistance du Département 2001 étaient applicables au calcul de la quote-part de la personne faisant ménage commun due par le parent en application des art. 328 et 329 CC, puisque celles-ci prévoyaient un certain taux de participation de cette dernière aux ressources du requérant de prestations RMCAS. Cette contribution correspondait à une fraction du revenu net de celui-ci, en fonction du revenu et du nombre de personnes de la communauté. Le calcul contenu dans ces directives était applicable aux ressources des personnes en cause et non prestations. Dans un arrêt du 7 octobre 2004 (ATAS 1000/2004), le Tribunal a constaté que les directives cantonales en matière de prestations d'assistance 2002 ne prévoyaient plus de quotes-parts du revenu de la personne faisant ménage commun à prendre considération dans le revenu déterminant. Le Tribunal de céans a toutefois jugé, à l'instar d'un troisième arrêt rendu le même jour (ATAS 999 /2004) « qu'il n'est cependant pas possible de prendre l'entier du revenu de ladite personne, car cela aurait pour conséquence de faire sortir le requérant de prestations des barèmes RMCAS, même en cas de revenus très bas de l'autre personne. Ces nouvelles directives sont donc inapplicables au calcul des ressources à prendre en considération en cas de ménage commun ». Il était en outre rappelé que les autorités judiciaires ne sont nullement tenues par les directives, qui constituent de simples règlements d'application internes aux administrations, dans le but d'obtenir une application uniforme de la loi par ces dernières. En revanche, l'arrêté du Département relatif aux directives d'application de la LRMCAS, en tant qu'il prévoit que les ressources du concubin sont assimilées aux ressources de l'intéressé (art. 5 al. 4 dudit arrêté) a été jugé applicable. Le Tribunal de céans a estimé, en effet, que cette disposition apparaît équitable et reflète bien la volonté du législateur de prendre en compte les revenus du concubin, soit de la personne active faisant ménage commun, dans les ressources déterminantes du requérant de prestations RMCAS. Toutefois, dans l'examen du calcul de l'intimé, le Tribunal a constaté que l'entier du revenu de la compagne avait été pris en considération. A la lecture de la loi, il apparaissait que c'est l'ensemble des ressources qui devrait être pris en compte, mais il y avait lieu d'interpréter l'art. 5 al. 2 let. c LRMCAS à la lumière des art. 328 ss. CC, afin de ne pas prêter les administrés sollicitant des prestations RMCAS, en additionnant tout revenu des personnes faisant ménage

commun avec eux. Par conséquent, le Tribunal de céans a renvoyé le dossier à l'intimé pour qu'il établisse la part du revenu de la concubine à prendre en compte dans les ressources du recourant, en se basant sur la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de demande d'aliments.

8. Il ressort de ces jurisprudences qu'à plusieurs reprises le Tribunal de céans a considéré que la prise en compte de l'entier du revenu des personnes faisant ménage commun avec le bénéficiaire n'est pas possible, et ne saurait correspondre à la volonté du législateur, car cela aurait pour conséquence de faire sortir le requérant de prestations des barèmes RMCAS, même en cas de revenus très bas de l'autre personne. Cette analyse doit être confirmée ici. Il en est de même, cela étant, de l'ancienne jurisprudence de l'autorité de recours, en tant qu'elle constatait que le texte de loi est clair, et ne prête dès lors pas à interprétation. Ainsi, les ressources de l'épouse et de l'enfant salarié du bénéficiaire doivent être assimilées aux siens propres, c'est-à-dire traitées de façon semblable (cf. "assimiler", Petit Robert). La franchise de 500 F doit donc également être déduite de leur revenu.

En tant qu'il déroge au texte légal, l'art. 5 al. 1 de l'arrêté du Département, qui prévoit que la franchise mensuelle de 500 F est à déduire du seul revenu du bénéficiaire est inapplicable. On rappellera qu'une norme secondaire ne peut en aucun cas contenir des conditions plus strictes que le texte légal et qu'en outre un arrêté n'a force de règlement que pour autant qu'il émane de l'autorité compétente, en l'occurrence le Conseil d'État, qui seul dispose du pouvoir réglementaire, à défaut de délégation de celui-ci au département (cf. Droit administratif, Pierre MOOR, volume 1, p. 38 et 52).

Par conséquent, les décisions litigieuses seront annulées, et le dossier renvoyé à l'intimé pour nouveau calcul des prestations, au sens des considérants.

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

**Statuant**

**A la forme :**

1. Déclare le recours recevable.

**Au fond :**

2. L'admet, et annule les décisions du 26 novembre 2008 et 27 janvier 2009.
3. Renvoie le dossier à l'intimé pour nouvelle décision au sens des considérants.
4. Dit que la procédure est gratuite.

La greffière

La présidente

Brigitte BABEL

Isabelle DUBOIS

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