

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3421/2005

ATAS/641/2006

ARRET

**DU TRIBUNAL CANTONAL DES
ASSURANCES SOCIALES**

Chambre 3

du 6 juillet 2006

En la cause

Madame R_____

recourante

contre

SERVICE DE L'ASSURANCE-MALADIE, route de Frontenex
62, 1207 GENEVE

intimé

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

EN FAIT

1. Madame R_____, née le 22 juin 1981, a déposé une demande de subsides auprès du service de l'assurance maladie du Département de l'action sociale et de la santé (ci-après le SAM) pour l'année 2005.
2. Par décision du 15 mars 2005, le SAM a rejeté sa demande au motif que l'assurée, qui avait atteint sa majorité avant le 1er janvier de l'année civile et n'avait pas encore l'âge de vingt-cinq ans révolus, était présumée n'être pas de condition économique modeste dans la mesure où elle n'avait pas de domicile commun avec ses parents et où son revenu déterminant n'atteignait pas 13'000 fr. Il lui a cependant été recommandé de prendre contact avec le Centre d'action sociale et de santé le plus proche afin de vérifier que sa situation ne lui permettait pas de bénéficier d'une aide de cet organisme.
3. Par courrier du 16 juillet 2005, l'intéressée a formé opposition à cette décision. Elle a expliqué être étudiante, recevoir à ce titre des allocations d'études (14'132 fr. pour l'année scolaire 2004-2005) et faire pour le reste des "petits jobs", lesquels lui ont rapporté, pour cette année scolaire, 6'653 fr. Elle a assuré ne recevoir aucune aide financière régulière de sa mère, qui n'a tout simplement pas les moyens de subvenir à ses besoins. Elle a allégué habiter seule et devoir payer toutes ses dépenses. Elle a fait remarquer que l'année déterminante, elle avait réalisé un revenu d'environ 20'000 fr.
4. Par courrier du 20 juillet 2005, le SAM a expliqué à l'assurée que sur la base de la seule taxation 2003 que lui avait fait parvenir cette dernière, présentant un revenu imposable égal à zéro, il pourrait être amené à penser que, soit elle était aidée financièrement par sa famille, soit elle avait besoin d'une aide plus importante de l'hospice général. Il lui a demandé copie de la décision d'allocations d'études 2004-2005, celle de ses attestations de salaire durant ces années-là et tout autre élément constitutif de ses revenus.
5. Par courrier du 23 juillet 2005, l'intéressée a fait parvenir au SAM copies des documents suivants :
 - a) une décision d'allocations d'études datée du 8 novembre 2003 lui attribuant une somme globale de 14'132 fr. versée en trois fois (novembre 2004, janvier 2005 et mai 2005) et un montant mensuel de 220 fr. pour l'année académique 2004-2005,
 - b) un certificat de salaire pour la période de novembre et décembre 2004 attestant d'un revenu brut de 3'240 fr.,

- c) un décompte de salaire pour le mois de juin 2005 certifiant d'un revenu brut de 1'860 fr. et
 - d) un second décompte salaire pour le mois de juin 2005 attestant d'un revenu brut de 918 fr.
6. Par décision sur opposition du 31 août 2005, le SAM a confirmé sa décision initiale. Il a rappelé qu'en cas de doute, il ne pouvait statuer en faveur de l'assurée et que le défaut de preuve se faisait au détriment de la partie qui entendait tirer un droit du fait non prouvé. Or, en l'espèce, le revenu imposable de l'assurée, d'après l'avis de taxation 2003, était de 0.- fr. Certes, les documents qu'elle avait produits à l'appui de son opposition attestaient, pour la période du 1^{er} novembre 2004 au 30 juin 2005, d'un gain total brut de 6'018 fr., mais l'allocation d'études de 14'132 fr. touchée pour l'année académique 2004-2005 ne pouvait être prise en compte dans le calcul du revenu déterminant puisqu'il ne s'agissait pas d'un élément imposable. Le SAM a toutefois relevé qu'il n'avait à disposition que les certificats de salaire jusqu'à juin 2005 et a demandé à l'assurée de lui faire parvenir d'ici au 31 décembre 2005 au plus tard les documents qui pourraient attester qu'elle aurait également réalisé un revenu durant le deuxième semestre 2005.
7. Par courrier du 28 septembre 2005, l'assurée a interjeté recours contre cette décision. Elle fait valoir qu'âgée de vingt-quatre ans, elle vient d'obtenir sa licence en histoire économique et une mineure en relations internationales à l'Université de Genève, qu'elle est toujours étudiante dans la mesure où elle a été admise à suivre dès la rentrée universitaire le programme de diplôme d'études approfondies en droit international à l'Institut universitaire des hautes études internationales, qu'issue d'une famille modeste, elle a bénéficié tout au long de ses études des allocations d'études et que cette aide financière a constitué jusqu'alors son principal revenu, dans la mesure où sa mère ne peut subvenir financièrement à ses besoins. Elle s'étonne dès lors de devoir prouver que, malgré le fait que son revenu déterminant n'atteint pas 13'000 fr., sa situation personnelle justifie l'octroi d'un subside. Elle se demande si elle est "trop pauvre pour recevoir une aide de l'assurance-maladie". Elle a par ailleurs expliqué qu'elle ne pouvait réaliser un revenu dépassant 7'780 fr. sous peine de réduction, de suppression ou de remboursement de ses allocations d'études, et qu'il lui était ainsi impossible d'atteindre le revenu déterminant de 13'000 fr. par année réclamé par le SAM.
8. Invité à se prononcer, le SAM, dans sa réponse du 20 octobre 2005, a conclu au rejet du recours.
9. Dans sa réplique du 21 novembre 2005, la recourante a exprimé le sentiment d'injustice que lui inspirait la décision du SAM. Elle fait valoir que, selon les pièces qu'elle a versées à la procédure, son revenu principal se compose des 14'132 fr. qu'elle touche à titre d'allocations d'études et des rentrées irrégulières d'argent suite

à des "jobs". Elle atteint ainsi un revenu global de 20'150 fr. qui lui permet de vivre sans aide de sa mère puisque son revenu mensuel de facto est d'environ 1'680 fr. Elle s'étonne du fait qu'on lui accorderait des subsides si elle gagnait, en plus de ses allocations, 13'000 fr. par année et souligne l'absurdité de ce raisonnement, qui revient à nier le fait qu'elle se trouve dans une situation d'extrême précarité, alors qu'elle aurait droit à des subsides si elle gagnait 6'315 fr. de plus. Enfin, elle fait remarquer qu'elle ne peut pas non plus s'adresser à l'Hospice général, qui n'entre pas en matière pour les étudiants.

10. Dans sa duplique du 20 décembre 2005, le SAM a maintenu sa position.

EN DROIT

1. La loi genevoise sur l'organisation judiciaire (LOJ) a été modifiée et a institué, dès le 1^{er} 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 trois juges titulaires, ce, dans l'attente de l'élection de nouveaux juges assesseurs.

2. Conformément à l'art. 56 V al. 1 let. a ch. 4 LOJ, le Tribunal cantonal des assurances sociales connaît en instance unique des contestations prévues à l'art. 36 al. 1 de la loi cantonale d'application de la loi fédérale sur l'assurance maladie (LaLAMal). 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 de la recourante à des subsides pour l'année 2005.
5. En application des art. 65 et 66 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (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 de la loi d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie du 29 mai 1997 - 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).

A teneur de l'art. 20 al. 1 let. a LaLAMal, les subsides sont destinés aux assurés de condition économique modeste, étant toutefois précisé que les assurés ayant atteint leur majorité avant le 1^{er} janvier de l'année civile et jusqu'à vingt-cinq ans révolus sont présumés ne pas être de condition économique modeste, à moins qu'ils ne prouvent que leur situation justifie l'octroi de subsides (art. 20 al. 3 LaLAMal).

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).

6. 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 al. 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.

7. En l'espèce, il n'est pas contesté que la recourante, née le 22 juin 1981, ne fait pas domicile commun avec sa mère.

Quant au montant de ses revenus, il convient de se référer à la dernière taxation au sens des art. 23 al. 1 LaLAMal et 11A RaLAMal. Est considérée comme dernière taxation au sens de l'art. 23 al. 1, celle qui a permis l'établissement de la première liste des contribuables transmise sur support informatique par l'administration fiscale cantonale au service (art. 11 A al. 1 RaLAMal). Le revenu déterminant 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 (art. 10 A RaLAMal). Par ailleurs, ne sont pas imposables les subsides provenant de fonds publics ou privés (art. 10 D de la loi sur l'imposition des personnes physiques - LIPP IV - RSD 3 14).

D'après l'avis de taxation ICC 2003, le revenu imposable de l'intéressée était de 0 fr. Quant aux pièces produites par la recourante, elles font état d'un revenu brut total de 3'240 fr. en 2004 et d'un revenu brut total de 2'778 fr. en 2005. Même si l'on additionne ces montants, le revenu imposable n'atteint pas la limite de 13'000 fr. On ne peut en effet y ajouter l'allocation d'études versée à l'intéressée, étant donné qu'il ne s'agit pas d'un élément imposable conformément à l'art. 10 let. D LIPP IV.

La recourante, non domiciliée avec ses parents et réalisant un revenu inférieur à Fr. 13'000.- est ainsi présumée ne pas être de condition économique modeste et ne peut donc, a priori, prétendre à l'octroi de subsides, à moins qu'elle ne prouve que sa situation en justifie l'octroi, ce qu'il convient à présent d'examiner.

8. A cet égard la recourante fait valoir que sa mère ne pouvant subvenir à ses besoins, elle a été obligée de quitter le logis familial et de s'installer avec son fiancé dans un HBM en 2001. Elle a alors payé la moitié des frais liés au ménage grâce aux allocations d'études qui lui ont été allouées. Sa situation financière s'est aggravée lorsqu'elle s'est séparée de son compagnon et qu'elle a dû assumer seule les dépenses du ménage, d'environ 1'100 fr. par mois. Par ailleurs, si son revenu avait dépassé 7'780 fr. par an, cela aurait entraîné la perte de son droit aux allocations d'études, si bien qu'elle ne pouvait travailler plus qu'elle ne le faisait déjà.

L'intimé fait valoir qu'en statuant sur l'exception de l'art. 10 al. 4 let. b in fine RaLAMal, 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.

Le SAM 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 qui se trouvent dans une situation d'une précarité extrêmement grave, par exemple ceux qui ont des enfants en bas âge à charge. Il estime que le fait que la recourante reçoive une allocation d'études ne signifie pas encore qu'elle se trouve dans une situation d'extrême précarité.

Le SAM estime que tel n'est pas le cas, dans la mesure où, si l'on additionne l'allocation d'études globale (9'421 fr.), l'allocation d'encouragement à la formation (1'540 fr.) et les revenus nets 2005 (1'488 fr. + 734 fr.) de la recourante, on constate que cette dernière disposait de 13'183 fr. (soit 1'098.60 par mois) alors qu'elle allègue que ses dépenses mensuelles s'élevaient à 1'100 fr. cette même année. Le SAM a encore relevé que, jusqu'au départ de son compagnon, l'assurée n'a payé que la moitié des frais liés au ménage, soit 550 fr. Il a estimé que les dépenses totales de la recourante en 2005 s'étaient élevées à 10'450 fr. en effectuant le calcul suivant : janvier à mai 2005 (5 x 550 fr = 2'750 fr.) + juin à décembre 2005 (7 x 1'100 fr = 7'700 fr). Il en a tiré la conclusion que les revenus obtenus en 2005 lui avaient permis de couvrir les dépenses de cette même année.

Le SAM fait encore remarquer que la principale raison invoquée par la recourante en faveur de l'octroi exceptionnel de subsides est qu'un gain annuel supérieur à 7'780 fr. la priverait de son droit à l'allocation d'études en application de la décision d'allocations d'études. Le SAM rejette cet argument au motif qu'il ne lui appartient pas de garantir aux administrés le droit à toutes les prestations sociales offertes à Genève. Il lui incombe bien plus de respecter la loi, en particulier la LaLAMal et le RaLAMal lors de l'octroi des subsides d'assurance-maladie à la population.

9. Dans le cadre de l'application des art. 20 al. 3 LaLAMal et 10 al. 4 let. b RaLAMal, l'intimé bénéficie effectivement d'un pouvoir d'appréciation, dont l'abus ou l'excès peut être revu par le juge. A cet égard, l'art. 61 al. 1 et 2 de la loi cantonale du 12 septembre 1985 sur la procédure administrative (LPA) 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.

Cependant, il y a lieu de rappeler que l'objectif du législateur, en posant la présomption réfragable que les personnes âgées de 20 à 25 ans non domiciliées chez leurs parents et ayant un revenu inférieur à Fr. 13'000.-, était d'éviter une "politique de l'arrosoir" profitant indûment aux jeunes qui dépendaient financièrement de parents aisés et non d'ouvrir la porte à une pratique plus restrictive pour les jeunes sans soutien, ce que fait le SAM en choisissant de

n'appliquer l'exception de l'art. 10 al. 4 let. b *in fine* RaLAMal que de manière très restrictive, aux personnes se trouvant dans une situation d'"extrême précarité".

En introduisant la condition d'"extrême précarité", le SAM viole la loi, puisqu'il introduit une condition qui ne ressort aucunement du texte légal. 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 font 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 (cf. ATAS 882/05).

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 de la recourante qui dépend de l'allocation d'études qui lui a été allouée.

Ainsi, il convient de constater que la situation de la recourante justifie l'octroi de subsides pour l'année 2005.

10. Il y a maintenant lieu de déterminer le montant des subsides auquel elle 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

subsidés de manière différente des autres assurés -, il conviendra de leur appliquer néanmoins ces dispositions.

Ainsi, la recourante, dont le revenu déterminant est inférieur à 13'000 fr. par an, mais qui a prouvé que sa situation justifiait l'octroi de subsidés, 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 subsidés 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.

**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 31 août 2005.
4. Dit que la recourante a droit à des subsides d'assurance-maladie d'un montant mensuel de 80 fr. pour l'année 2005.
5. Dit que la procédure est gratuite.

La greffière

La Présidente :

Janine BOFFI

Karine STECK

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