

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/903/2011-AIDSO

ATA/139/2012

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 13 mars 2012

2^{ème} section

dans la cause

Monsieur H_____

représenté par le Centre social protestant, mandataire

contre

SERVICE DES PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES

EN FAIT

- 1) Monsieur H_____, né en 1942, et son épouse, Madame H_____, née en 1952, tous deux ressortissants du Kosovo, sont domiciliés à Genève et au bénéfice d'une autorisation d'établissement de type C.
- 2) Le 5 décembre 2006, M. H_____ a adressé une demande de prestations à l'office cantonal des personnes âgées (ci-après : OCPA), devenu depuis le 1^{er} mai 2008 le service des prestations complémentaires (ci-après : SPC), au moyen du formulaire préimprimé dudit service visant en en-tête les prestations fédérales complémentaires à l'AVS/AI, les prestations cantonales complémentaires à l'AVS/AI, ainsi que l'assistance.
- 3) Par décision du 13 décembre 2006, l'OCPA a refusé d'entrer en matière sur la demande de prestations complémentaires précitée, au motif que le droit de M. H_____ à une rente AVS ou à des prestations de l'AI n'était pas déterminé.

L'OCPA n'a pas statué sur la demande d'assistance.

La décision, qui indiquait les voie et délai d'opposition, est devenue définitive.
- 4) Par décision du 19 avril 2007, la caisse cantonale genevoise de compensation a octroyé une rente AVS à M. H_____, à compter du 1^{er} avril 2007.
- 5) Le 27 avril 2007, M. H_____ a adressé une nouvelle demande de prestations complémentaires fédérales et cantonales et d'assistance à l'OCPA, en remplissant derechef le formulaire préimprimé dudit service.
- 6) Le 8 mai 2007, l'OCPA a demandé à M. H_____ de lui transmettre les justificatifs des revenus et charges de son couple.
- 7) Le 14 mai 2007, M. H_____ a produit divers documents. Il partageait son logement avec son épouse. En 2006, l'hospice lui avait versé CHF 34'929,60 à titre de revenu minimum cantonal d'aide sociale. Pour l'année 2007, l'hospice lui versait CHF 11'792,15 au même titre. Son compte bancaire présentait un solde de CHF 3'124,15 au 27 décembre 2006. Son avoir de libre passage au 31 décembre 2006 s'élevait à CHF 17'341,60.
- 8) Les 8 juin et 9 juillet 2007, l'OCPA a demandé à M. H_____ de lui adresser des documents complémentaires.

-
- 9) Le 23 juillet 2007, M. H_____ a fait parvenir à l'OCPA les justificatifs demandés. Le solde de son compte bancaire au 31 décembre 2006 s'élevait à CHF 495,15.
- 10) Par décision du 25 juillet 2007, l'OCPA a octroyé à M. H_____ CHF 1'288.- par mois au titre de prestations complémentaires fédérales et cantonales, avec effet au 1^{er} avril 2007. Le montant tenait compte notamment du capital LPP de l'intéressé s'élevant à CHF 17'341,60.

L'OCPA n'a pas statué sur la demande d'assistance.

La décision, qui indiquait les voie et délai d'opposition, est devenue définitive.

- 11) Par courriers des 12 décembre 2007, 15 décembre 2008, 15 décembre 2009 et 6 décembre 2010, l'OCPA, respectivement le SPC, a rappelé à M. H_____ que les bénéficiaires étaient invités à contrôler attentivement les montants ayant servi de base au calcul de leurs prestations, afin de s'assurer que ceux-ci correspondaient bien à leur situation actuelle. Ils devaient également l'informer de toute modification de leur situation financière et/ou personnelle, car tout changement faisait l'objet d'un nouveau calcul et donnait lieu à un versement rétroactif ou à une demande de remboursement des prestations versées indûment.

- 12) Selon les attestations fiscales établies par l'OCPA, respectivement le SPC, les 25 février 2008, 19 février 2009, 12 janvier 2010 et 17 janvier 2011, M. H_____ a reçu, à titre de prestations complémentaires :

- CHF 11'814,75 en 2007 ;
- CHF 17'105,90 en 2008 ;
- CHF 18'546,30 en 2009 ;
- CHF 19'090,65 en 2010.

- 13) Par décisions des 1^{er} avril, 17 décembre 2008 et 12 juin 2009, l'OCPA, respectivement le SPC, a porté les prestations complémentaires en faveur de M. H_____ à CHF 1'307.-, puis à CHF 1'308.-, et enfin à CHF 1'393.- par mois, en tenant compte notamment de l'avoir LPP de l'intéressé.

Les trois décisions, qui mentionnaient les voie et délai d'opposition, sont devenues définitives.

- 14) Le 9 décembre 2009, le SPC a indiqué à M. H_____ que, dès le 1^{er} janvier 2010, son droit aux prestations complémentaires serait de CHF 1'393.- par mois. Il était tenu compte notamment du capital LPP. L'intéressé était invité à contrôler

attentivement les montants indiqués sur le plan de calcul annexé. Les voie et délai d'opposition n'étaient pas mentionnés.

- 15) Le 19 novembre 2010, avec l'aide du Centre social protestant, M. H_____ a prié le SPC de statuer sur sa demande de prestations d'assistance du 5 décembre 2006.

Il était rentier AVS depuis avril 2007 et son épouse n'avait aucun revenu. Il avait donc besoin d'un complément d'assistance.

Son avoir de prévoyance (CHF 17'341,60) ainsi que les intérêts y relatifs (CHF 133,65) avaient été virés sur son compte bancaire en août 2007. Le solde dudit compte était de CHF 144,20 au 31 décembre 2007, de CHF 891,80 au 31 décembre 2009, et de CHF 1'488,50 au 31 mai 2010.

- 16) Le 20 décembre 2010, le SPC a indiqué à M. H_____ que, dès le 1^{er} janvier 2011, il aurait droit à CHF 1'435.- par mois de prestations complémentaires, compte tenu de l'épargne de l'intéressé. Ce dernier était invité à contrôler les montants mentionnés dans le plan de calcul annexé. Les voie et délai d'opposition n'étaient pas indiqués.

- 17) Relancé par courriel du Centre social protestant du 17 janvier 2011, le SPC a répondu le lendemain que le droit de M. H_____ aux prestations d'assistance ne pouvait pas rétroagir, dans la mesure où, en 2007, l'intéressé disposait d'un capital LPP de CHF 17'341,60 comptabilisé comme fortune. Une fortune supérieure à CHF 8'000.- pour un couple empêchait l'octroi de prestations d'aide sociale. M. H_____ avait déposé une demande d'assistance en novembre 2010 seulement, après avoir encaissé et dépensé l'avoir de libre-passage. L'intéressé ne l'avait pas informé de l'évolution de sa situation financière. Dès lors, M. H_____ ne pouvait bénéficier des prestations d'assistance qu'à compter du 1^{er} novembre 2010.

- 18) Par décision du 18 janvier 2011, le SPC a octroyé CHF 1'452.- par mois de prestations complémentaires à M. H_____, dès le 1^{er} février 2011.

Par décision séparée du même jour, le SPC a octroyé CHF 990.- par mois de prestations d'assistance à M. H_____, à compter du 1^{er} novembre 2010.

Les deux décisions, qui ne tenaient pas compte de l'avoir LPP de l'intéressé, mais uniquement d'une épargne de CHF 891,80, indiquaient les voie et délai d'opposition.

- 19) Le 15 février 2011, M. H_____, représenté par le Centre social protestant, a formé opposition à la seconde décision précitée. Le 1^{er} janvier 2008, son relevé bancaire présentait un solde de CHF 144,20. Il avait droit aux prestations

d'assistance dès cette date. Le SPC devait se prononcer sur sa demande d'aide sociale déposée le 5 décembre 2006.

- 20) Par décision du 25 février 2011, le SPC a rejeté l'opposition.

Faisant suite à la seconde demande de prestations complémentaires et d'assistance formulée par M. H_____, il avait octroyé, le 25 juillet 2007, des prestations complémentaires à l'intéressé à compter du 1^{er} avril 2007. Sa fortune étant alors supérieure à CHF 8'000.-, il ne pouvait pas bénéficier de l'aide sociale. Les décisions relatives aux prestations complémentaires des 1^{er} avril 2008, 17 décembre 2008 et 12 juin 2009 tenaient compte dudit capital de prévoyance professionnelle, mais aucune d'elle n'avait été contestée par l'intéressé.

Dans la mesure où il avait appris le 22 novembre 2010 que la fortune de l'intéressé était inférieure à la limite de CHF 8'000.- permettant de bénéficier de prestations d'assistance, l'octroi de celles-ci ne rétroagissait qu'au 1^{er} novembre 2010.

- 21) Par acte posté le 28 mars 2011, M. H_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision précitée.

Cette dernière devait être annulée. Il avait droit à des prestations d'assistance dès le 1^{er} janvier 2008. Il demandait en outre une indemnité de procédure.

Le fait qu'en 2007, il disposait encore d'un capital LPP ne dispensait pas le SPC de répondre formellement à sa demande d'assistance, ce qui lui aurait permis de connaître ses droits et, le cas échéant, de déposer une nouvelle demande une fois que sa fortune serait passée en dessous du seuil de CHF 8'000.-. Le fait qu'il n'avait pas contesté la prise en compte de sa fortune dans les décisions du SPC relatives aux prestations complémentaires, alors même qu'il n'en disposait plus, n'était pas relevant. Cette fortune n'avait aucune influence sur son droit aux prestations complémentaires puisqu'elle était inférieure au seuil minimum dans ce domaine.

Exiger du bénéficiaire n'ayant aucune connaissance particulière des règles en matière de prestations sociales qu'il comprenne la décision du SPC relevait de la mauvaise foi. Si le SPC avait statué en temps voulu sur sa demande, il aurait bénéficié de prestations d'assistance dès le 1^{er} janvier 2008.

Lui-même et son épouse avaient épuisé leur fortune, puis avaient régulièrement demandé de l'aide financière à leur fils.

- 22) Le 27 avril 2011, le SPC a conclu au rejet du recours.

Si M. H_____ entendait contester le refus d'octroi de prestations d'assistance, il lui appartenait d'exiger une décision formelle à ce sujet. En requérant en novembre 2010 que son droit à des prestations d'assistance soit calculé à nouveau, le recourant ne pouvait pas prétendre à l'effet rétroactif.

M. H_____ aurait dû s'informer auprès du SPC au sujet des dispositions légales applicables en matière de prestations d'assistance. Ainsi aurait-il su qu'il avait droit à ces dernières dès que sa fortune était inférieure à CHF 8'000.-.

S'il le recourant avait respecté son obligation de renseigner le SPC sur l'état de ses avoirs, celui-ci aurait pu s'apercevoir que la fortune de l'intéressé avait diminué et que ce dernier avait droit à des prestations d'assistance.

- 23) Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 52 de loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007 - LIASI - J 4 04 ; art. 22 al. 3 du règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 25 juillet 2007 - RIASI - J 4 04.01 ; art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- 2) Le litige porte sur le *dies a quo* du droit aux prestations d'assistance.
 - a. Selon l'art. 12 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Ce droit à des conditions minimales d'existence fonde une prétention du justiciable à des prestations positives de la part de l'Etat (ATF 122 II 193 = JdT 1998 I 566, consid. 2cc dd ; Arrêts du Tribunal fédéral 2P.115/2001 du 11 septembre 2001, consid. 2a ; 2P.59/2001 du 11 septembre 2001, consid. 2b).
 - b. La Cst. ne garantit toutefois que le principe du droit à des conditions minimales d'existence ; il appartient ainsi au législateur - fédéral, cantonal et communal - d'adopter des règles en matière de sécurité sociale qui ne descendent pas en dessous du seuil minimum découlant de l'art. 12 Cst., mais qui peuvent aller au-delà (Arrêt du Tribunal fédéral 2P.115/2001 du 11 septembre 2001, consid. 2a).

Cette garantie constitutionnelle ne se borne pas à assurer la simple survie mais bien plus une existence digne de l'homme, incluant la nourriture, le logement et l'encadrement médical ainsi que des besoins spécifiques tels que, par exemple, la participation aux médias, l'aménagement convenable du logement et la satisfaction des besoins individuels (F. WOLFFERS, Fondements du droit de l'aide sociale, Berne 1995, p. 92-93). Les prestations d'assistance doivent donc être adaptées à chaque cas individuel.

c. Selon le Tribunal fédéral, l'aide sociale a pour but d'éviter les situations de nécessité, respectivement d'y remédier. Les causes de l'indigence ne sont pas déterminantes (ATF 121 I 367 = JdT 1997 I 285, 287 et 288, consid. 3b et 3d). L'aide sociale doit être accordée immédiatement pour satisfaire les besoins vitaux, indépendamment des causes de la situation d'indigence (Arrêt du Tribunal fédéral 2P.115/2001 du 11 septembre 2001, consid. 2c). Le Tribunal fédéral admet dès lors que le refus de l'aide ne peut se justifier qu'en cas de comportement abusif de la personne concernée (ATF 121 I 367 = JdT 1997 I 285, consid. 3).

3) a. En droit genevois, c'est la LIASI qui concrétise l'art. 12 Cst. (ATA/440/2009 du 8 septembre 2009 ; ATA/809/2005 du 29 novembre 2005 et les références citées).

b. La LIASI a pour but de prévenir l'exclusion sociale et d'aider les personnes qui en souffrent à se réinsérer dans un environnement social et professionnel (art. 1 al. 1 LIASI), ainsi que de soutenir les efforts des bénéficiaires de la loi à se réinsérer sur le marché du travail et dans la vie sociale en général. Elle a également pour objectif de garantir à ceux qui se trouvent dans la détresse matérielle et morale des conditions d'existence conformes à la dignité humaine (art. 1 al. 2 LIASI). Ses prestations sont fournies sous forme d'accompagnement social, de prestations financières et d'insertion professionnelle (art. 2 LIASI).

Ont droit à des prestations d'aide financière les personnes majeures ayant leur domicile et leur résidence effective sur le territoire du canton de Genève, qui ne sont pas en mesure de subvenir à leur entretien ou à celui des membres de leur famille dont elles ont la charge et répondent aux autres conditions de la loi (art. 8 al. 1, 11 al. 1, 21 à 28 LIASI).

c. L'Hospice général (ci-après : l'hospice) est l'organe d'exécution de la LIASI sous la surveillance du département de la solidarité et de l'emploi (art. 3 al. 1 LIASI). Aux termes de l'art. 3 al. 2 LIASI, le SPC gère et verse, pour le compte de l'hospice, les prestations d'aide sociale pour les personnes ayant atteint l'âge de l'AVS ou au bénéfice d'une rente AI qui séjournent durablement dans un établissement médico-social ou dans un établissement accueillant des personnes handicapées.

Les prestations servies par le SPC font l'objet de l'art. 22 RIASI. Le SPC reçoit et instruit les demandes de prestations visées par l'art. 3 al. 2 LIASI, procède aux calculs, rend les décisions et verse les prestations. Le versement de ces dernières émerge de son propre budget (art. 22 al. 1 RIASI). L'art. 22 al. 2 RIASI énumère les besoins couverts par les prestations d'aide financière.

d. Pour la fixation des prestations est déterminante la fortune au 31 décembre de l'année précédant celle pour laquelle la prestation est demandée (art. 27 al. 1 let. b LIASI). En cas de modification notable de la fortune du bénéficiaire, la prestation est fixée conformément à la situation nouvelle (art. 27 al. 2 LIASI). La limite de fortune permettant de bénéficier des prestations d'aide financière est de CHF 8'000.- pour un couple (art. 1 al. 1 let. b RIASI).

Le demandeur doit fournir tous les renseignements nécessaires pour établir son droit et fixer le montant des prestations d'aide financière (art. 32 al. 1 LIASI). Il doit immédiatement déclarer tout fait nouveau de nature à entraîner la modification du montant des prestations d'aide financière qui lui sont allouées ou leur suppression (art. 33 al. 1 LIASI).

e. Aux termes de l'art. 28 al. 1 LIASI, le droit aux prestations d'aide financière naît dès que les conditions de la loi sont remplies mais au plus tôt, le premier jour du mois au cours duquel la demande a été déposée.

La date de référence du droit aux prestations d'assistance est celle du dépôt de la requête initiale lorsque celle-ci a été adressée sur le formulaire préimprimé unique du SPC, ce document ne contenant aucune rubrique spécifique à l'une ou l'autre des catégories de prestations sollicitées (prestations complémentaires fédérales, cantonales et assistance ; ATA/414/2010 du 15 juin 2010 ; ATA/280/2010 du 27 avril 2010).

Le cas échéant, il appartient au SPC de transmettre le dossier de la personne concernée à l'hospice, s'il s'y estime fondé, conformément à la répartition des compétences en matière de LIASI (ATA/660/2010 du 21 septembre 2010).

f. Toute décision prise en application de la LIASI est écrite et motivée et mentionne expressément dans quel délai, sous quelle forme et auprès de quelle autorité il peut être formé une opposition (art. 50 LIASI ; art. 22 al. 3 RIASI).

- 4) Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 ; 129 I 161 consid. 4.1 p. 170 ; 128 II 112 consid. 10b/aa p. 125 ; 126 II 377 consid. 3a p. 387 et les arrêts cités ; ATA/280/2010 du 27 avril 2010 ; ATA/150/2010 du 9 mars 2010).

5) En l'espèce, à deux reprises, les 5 décembre 2006 et 27 avril 2007, le recourant a formé une demande de prestations complémentaires fédérales, cantonales et d'assistance auprès du SPC au moyen du formulaire préimprimé. Aucune rubrique de ce dernier n'était consacrée spécifiquement à l'une ou l'autre de ces catégories d'aide, de sorte que l'intéressé n'avait pas à préciser s'il sollicitait plutôt l'une ou l'autre de celles-ci. Le recourant pouvait considérer que le SPC allait examiner d'office s'il avait droit aux trois types de prestations, sans que lui-même n'ait besoin de requérir une décision formelle en ce sens.

6) Par décision du 25 juillet 2007, le SPC a alloué au recourant des prestations complémentaires fédérales et cantonales, sans se prononcer sur la demande d'assistance, malgré son obligation légale de statuer sur chacun des points de la requête du recourant par une décision écrite et motivée indiquant les voies de droit. Dans ses décisions ultérieures, le SPC n'a pas non plus statué sur les prestations d'assistance.

M. H_____ pouvait légitimement se fier au libellé du formulaire officiel du SPC et il appartenait à ce dernier de se déterminer sur la demande initiale du recourant, en l'examinant point par point, afin que celui-ci sache pour quel motif l'aide sociale lui était refusée. Il aurait alors eu la possibilité de faire usage des voies de droit à sa disposition et de démontrer que sa fortune avait diminué, voire de déposer une nouvelle demande le moment venu.

Tant que le SPC n'avait pas statué sur l'assistance, l'intéressé ne pouvait pas savoir que son avoir de prévoyance professionnelle, encaissé et dépensé dans l'intervalle, l'empêchait d'obtenir des prestations d'assistance.

Le SPC ne pouvait pas reprocher au recourant de n'avoir pas formé opposition aux différentes décisions tenant compte de sa fortune, car il avait statué uniquement sur les prestations complémentaires, dont les règles et les barèmes d'octroi sont différents de ceux prévalant en matière de prestations d'assistance.

7) Au vu de ce qui précède, le recours sera admis et la décision attaquée annulée. Le SPC sera invité à rendre une nouvelle décision tenant compte de la demande présentée par l'intéressé le 5 décembre 2006 déjà, après avoir établi le moment où la fortune du recourant est devenue inférieure à CHF 8'000.- et déterminé le *dies a quo* du droit aux prestations d'assistance. Le cas échéant, il appartiendra au SPC de transmettre le dossier de l'intéressé à l'hospice, s'il s'y estime fondé, conformément à la répartition des compétences en matière de LIASI, d'une part et à la jurisprudence, d'autre part.

8) Vu la nature du litige, aucun émolument ne sera perçu. Une indemnité de CHF 500.- sera allouée au recourant, à la charge de l'Etat de Genève (art. 87 LPA ; art. 10 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 28 mars 2011 par Monsieur H_____ contre la décision du service des prestations complémentaires du 25 février 2011 ;

au fond :

l'admet ;

annule la décision du service des prestations complémentaires du 25 février 2011 ;

renvoie la cause à ce dernier pour nouvelle décision au sens des considérants ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ;

alloue à Monsieur H_____ une indemnité de procédure de CHF 500.- à la charge de l'Etat de Genève ;

dit que, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110), le présent arrêt peut être porté dans les trente jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours en matière de droit public ; le mémoire de recours doit indiquer les conclusions, motifs et moyens de preuve et porter la signature du recourant ou de son mandataire ; il doit être adressé au Tribunal fédéral, 1000 Lausanne 14, par voie postale ou par voie électronique aux conditions de l'art. 42 LTF. Le présent arrêt et les pièces en possession du recourant, invoquées comme moyens de preuve, doivent être joints à l'envoi ;

communique le présent arrêt au Centre social protestant, mandataire de Monsieur H_____ ainsi qu'au service des prestations complémentaires.

Siégeants : Mme Hurni, présidente, Mme Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière de juridiction :

la présidente siégeant :

M. Tonossi

E. Hurni

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :