

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2181/2020-AIDSO

ATA/939/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 22 septembre 2020

1^{ère} section

dans la cause

Madame A_____

contre

HOSPICE GÉNÉRAL

EN FAIT

- 1) Madame A_____, née le _____ 1966, a perçu des prestations financières de l'Hospice général (ci-après : l'hospice) du 1^{er} janvier au 31 mai 2016.
- 2) Elle est inscrite au registre du commerce du canton de Genève (ci-après : RC) depuis le 28 juin 2016 comme titulaire de l'entreprise individuelle à l'enseigne « A_____, _____ », dont le but consiste en une « sandwicherie ».
- 3) Mme A_____ a déposé une nouvelle demande de prestations d'aide financière auprès de l'hospice le 30 août 2019.

Sur la liste des pièces à produire figurait notamment une preuve de la radiation de l'inscription de son entreprise individuelle au RC.

- 4) Par courrier du 9 septembre 2019 à Mme A_____, l'hospice lui a confirmé la teneur de différents entretiens concernant les modalités de son intervention financière : les personnes exerçant une activité lucrative indépendante n'avaient pas droit à l'aide financière ordinaire, mais pouvaient bénéficier d'une telle aide, exceptionnelle, limitée à trois mois maximum. Elle était destinée à faire face aux besoins urgents pour lui permettre de décider de la poursuite de son activité indépendante, voire de son abandon, et de prendre des dispositions en conséquence. À l'échéance de ce délai, Mme A_____ devait avoir choisi entre le maintien de sa qualité d'indépendante, ce qui la priverait d'aide financière de l'hospice, ou la renonciation à ce statut.
- 5) Mme A_____ a perçu des prestations financières à compter du 1^{er} septembre 2019.
- 6) Lors de l'entretien du 30 octobre 2019, elle a notamment précisé qu'elle espérait trouver un emploi à 60 % qui lui permettrait de poursuivre en parallèle son activité de « traiteur ».
- 7) Le 25 novembre 2019, l'hospice a adressé à Mme A_____ un courrier dont la teneur était identique à celui du 11 septembre 2019. La durée maximale de trois mois était rappelée.
- 8) Mme A_____ ayant été en incapacité de travailler du 2 décembre 2019 au 1^{er} mars 2020 inclus, les prestations financières de l'hospice ont perduré jusqu'au 29 février 2020.
- 9) Par courriel du 27 février 2020, Mme A_____ a sollicité la prolongation de l'aide en sa faveur. Elle devait conserver son inscription auprès du RC tant que son fonds de commerce n'était pas vendu. Cette inscription protégeait sa raison

sociale, mais ne l'empêchait pas de trouver un emploi à temps partiel et de continuer son activité de « traiteur » en parallèle « si cela se présentait ».

- 10) Par décision du 4 mars 2020, l'hospice a confirmé à Mme A_____ la fin des prestations d'aide financière exceptionnelle au 29 février 2020.

Elle avait refusé de renoncer à son statut d'indépendante et de radier son inscription au RC. La décision était exécutoire nonobstant opposition.

- 11) Le 31 mars 2020, Mme A_____ a contesté la décision. Sa situation était particulière. Il était exact que son attention avait été attirée sur la nécessité de radier son inscription, mais l'hospice n'avait jamais été en mesure de lui préciser quelle disposition légale fondait cette obligation. Elle contestait que des frais médicaux soient à sa charge, contrairement à ce qui lui avait été annoncé.

- 12) Par courrier du 9 avril 2020, l'hospice a indiqué traiter son courrier comme une opposition à sa décision. Des précisions étaient données sur les raisons fondant l'exigence de radiation de l'inscription au RC. Un délai au 30 avril 2020 lui était imparti pour fournir la preuve de ladite radiation. La question des frais médicaux était transmise au Centre d'action sociale (ci-après : CAS) pour raison de compétence.

- 13) Le 27 avril 2020, Mme A_____ a relevé qu'elle ne pourrait pas respecter le délai compte tenu des circonstances notamment en lien avec la pandémie en cours. Un dossier de transfert de bail était pendant auprès de la régie depuis le 13 mars 2020. Elle ne parvenait plus à payer son loyer.

- 14) Le 29 avril 2020, l'hospice a prolongé le délai au 15 mai 2020. Il persistait à exiger la radiation de l'entreprise au RC, voire la démonstration que la vente du fonds de commerce et la reprise de bail étaient effectivement en cours, respectivement que la radiation serait un obstacle pour finaliser ladite reprise, ou le cas échéant, que la liquidation de l'entreprise était en cours.

- 15) Le 14 mai 2020, Mme A_____ a transmis copie d'une réquisition de radiation de sa société au RC. « Dans le cas où le transfert de bail ne pourrait être finalisé, mon nom devra figurer sur la demande d'autorisation auprès du service du commerce en tant que détentrice du bail. L'inscription RC est dans ce cas une obligation, même si je ne suis pas l'exploitant ». Sa demande d'aide était justifiée par les annulations de commandes qui avaient fait suite à l'interdiction des rassemblements.

- 16) En réponse à une interpellation de l'hospice, le RC a précisé, le 26 mai 2020, que le délai entre la réception de la demande de radiation et la publication de la radiation était d'environ cinq jours.

- 17) Par décision du 19 juin 2020, l'hospice a rejeté l'opposition de Mme A_____. Elle avait perçu les prestations financières prévues pour les personnes indépendantes pendant la durée maximale de six mois. Elle n'avait pas souhaité renoncer à son statut, n'avait fourni aucune preuve des démarches qu'elle disait avoir entreprises pour vendre son fonds de commerce et remettre son bail, ni démontré que la radiation au RC serait un obstacle à la remise du bail. Le 15 juin 2020, la société était toujours inscrite au RC. La décision était immédiatement exécutoire, nonobstant recours.
- 18) Par acte du 18 juillet 2020, Mme A_____ a interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision précitée.
- Elle concluait à l'octroi des prestations d'aide financière pour les mois de mars à juin 2020, au remboursement de frais médicaux et de cotisations sociales, ainsi que de montants concernant des frais de chauffage et des primes d'assurance maladie.
- 19) L'hospice a conclu au rejet du recours.
- 20) Dans sa réplique du 9 septembre 2020, la recourante a précisé avoir remis son bail commercial. L'inscription au RC protégeait sa raison sociale. Elle tenait à son enseigne et ne souhaitait pas que quelqu'un d'autre l'utilise. Elle souhaitait exercer une activité lucrative entre 60 et 80 %. La solution consistait à être partiellement salariée et partiellement indépendante. Elle ignorait ce qu'il était advenu du formulaire de radiation qu'elle avait pourtant dûment envoyé. Elle s'en occuperait ultérieurement, une fois sa situation éclaircie, à l'instar de son affiliation à l'office cantonal des assurances sociales (ci-après : OCAS).
- 21) Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile auprès de la chambre de céans, compétente en la matière, le recours est recevable (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 ; art. 52 loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007 - LIASI - J 4 04).
- 2) a. L'objet du litige est principalement défini par l'objet du recours (ou objet de la contestation), les conclusions du recourant et, accessoirement, par les griefs ou motifs qu'il invoque. L'objet du litige correspond objectivement à l'objet de la décision attaquée, qui délimite son cadre matériel admissible (ATF 142 I 155 consid. 4.4.2 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_533/2020 du 25 juin 2020 consid. 3 ;

ATA/563/2020 du 9 juin 2020 consid. 2a). La contestation ne peut excéder l'objet de la décision attaquée, c'est-à-dire les prétentions ou les rapports juridiques sur lesquels l'autorité inférieure s'est prononcée ou aurait dû se prononcer. L'objet d'une procédure administrative ne peut donc pas s'étendre ou qualitativement se modifier au fil des instances, mais peut tout au plus se réduire dans la mesure où certains éléments de la décision attaquée ne sont plus contestés. Ainsi, si un recourant est libre de contester tout ou partie de la décision attaquée, il ne peut pas prendre, dans son mémoire de recours, des conclusions qui sortent du cadre des questions traitées dans la procédure antérieure (ATA/369/2020 du 16 avril 2020 consid. 3b).

b. En l'espèce, devant la chambre de céans, la recourante prend des conclusions nouvelles en lien avec le remboursement de frais médicaux et de cotisations sociales, ainsi que de montants concernant des frais de chauffage et des primes d'assurance maladie. Ces questions ne font pas l'objet de la décision querellée qui se limite au refus d'allouer des prestations d'aide financière au-delà du 29 février 2020, tant que la recourante n'a pas radié sa raison sociale auprès du RC.

Ces nouvelles conclusions sont irrecevables.

- 3) En vertu de l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), ou pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) ; les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2).
- 4) a. 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). Ont droit aux prestations d'aide financière les personnes dont le revenu mensuel déterminant n'atteint pas le montant destiné à la couverture des besoins de base et dont la fortune ne dépasse pas les limites fixées par règlement du Conseil d'État (art. 21 al. 1 LIASI).

Aux termes de l'art. 11 al. 4 let. d LIASI, les personnes exerçant une activité lucrative indépendante n'ont, en principe, pas droit à une aide financière ordinaire. Celle-ci ne peut être accordée que pour une période de trois mois et, en cas d'incapacité de travail, pendant une durée maximale de six mois (art. 16 du règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 25 juillet 2007 - RIASI - J 4 04.01).

b. Selon les travaux préparatoires de la LIASI, entrée en vigueur le 19 juin 2007, le versement de prestations financières aux personnes indépendantes était nouveau, bien que cette modification soit une inscription formelle d'une pratique qui existait déjà partiellement. L'hospice leur accordait en effet une aide maximale

d'une durée limitée, à l'échéance de laquelle elles ne pouvaient prétendre à une aide financière régulière que si elles renonçaient à leur activité indépendante et répondaient aux autres conditions de la loi (MGC 2005-2006/I A 260).

c. Ces dispositions ont codifié la pratique de la chambre de céans, retenant qu'il était conforme au but d'intérêt public inhérent au système des prestations sociales de préserver les deniers publics, lesquels ne sauraient servir à rémunérer des activités indépendantes non viables. Cette pratique répondait au principe de subsidiarité en vertu duquel la personne qui ne peut, par son travail indépendant, subvenir à ses besoins, doit faire valoir les droits qui sont les siens, notamment auprès de l'assurance-chômage, et auxquels l'assistance publique est subsidiaire (ATA/194/2006 du 4 avril 2006 consid. 6 et les références citées ; plus récemment ATA/450/2018 du 8 mai 2018 consid. 6b).

d. Le fait qu'une société soit inactive ou ne procure aucun bénéfice à son associé gérant président avec signature individuelle est sans incidence sur le statut d'indépendant dudit associé (ATA/117/2015 du 27 janvier 2015 consid. 8).

- 5) Les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale, dans leur version applicable en 2017 (ci-après : les normes CSIAS) constituent des normes de référence adéquates pour la détermination de l'aide sociale qui est nécessaire pour assurer le minimum social. Elles visent à garantir la sécurité juridique et l'égalité de traitement entre justiciables. Eu égard au principe de l'individualisation de l'aide sociale, elles n'ont cependant pas de portée contraignante (ATF 136 I 129).

Dans le soutien de personnes exerçant une activité indépendante, il faut faire la distinction entre l'objectif de l'indépendance économique et celui du maintien d'une structure journalière. Dans le premier cas, pour faire valoir son droit à une aide transitoire, la personne concernée doit être prête à faire établir, dans un délai utile, une analyse professionnelle pour déterminer si les conditions de survie économique de l'entreprise sont réunies. Dans le second cas, lorsqu'une personne dépendante de l'aide sociale ne peut être placée, l'instance compétente peut autoriser celle-ci à exercer une activité indépendante, à condition que le revenu réalisable couvre au moins les frais d'exploitation (chiffre H.7).

- 6) a. En l'espèce, l'art. 11 al. 4 let. d LIASI, à l'instar de l'art. 16 RIASI, fait référence aux « personnes exerçant une activité lucrative indépendante ». La recourante ne conteste pas être indépendante et avoir perçu des prestations financières pendant la durée maximale autorisée par la LIASI, soit en l'espèce trois mois, du 1^{er} septembre au 30 novembre 2019, prolongés de trois mois compte tenu de son incapacité de travailler du 2 décembre 2019 au 29 février 2020.

b. La recourante sollicite la poursuite du versement des prestations, sans toutefois mentionner à quel titre. Elle conteste l'obligation qui lui est imposée de radier sa société au RC. Ce faisant, elle n'indique pas si elle prétend ne plus être indépendante et avoir droit à l'aide ordinaire ou si elle revendique une prolongation de la prise en charge des prestations en sa qualité d'indépendante.

La seconde hypothèse n'étant pas prévue par la loi au-delà de six mois, il ne peut y être donné suite (art. 11 al. 4 let. d LIASI et 16 RIASI).

S'agissant de la première, la recourante indique aspirer à pouvoir exercer en parallèle une activité indépendante en complément d'une activité salariée. Or, ni la LIASI ni la jurisprudence ne font état d'une éventuelle exception en faveur de l'exercice d'une activité indépendante, complémentaire à une activité salariée (ATA/1487/2019 du 8 octobre 2019 consid. 4, actuellement non définitif). De surcroît, les travaux préparatoires mentionnent l'abandon de l'activité indépendante comme condition d'octroi des prestations financières au-delà des trois mois prévus par la LIASI. Les courriers des 9 septembre et 25 novembre 2019 de l'hospice à la recourante précisait que la poursuite de l'aide financière était conditionnée à l'abandon de l'activité. L'exercice de deux activités, indépendante et salariée, n'est en conséquence pas compatible avec l'octroi des prestations financières de l'hospice au sens de l'art. 16 LIASI.

La recourante se plaint qu'il ne lui ait jamais été indiqué sur quelle base légale la radiation du RC pouvait être exigée. Cette obligation n'est pas inscrite telle quelle dans la LIASI, mais découle de la condition légale qui exige, pour pouvoir toucher une aide ordinaire, de ne pas être indépendant (art. 11 al. 4 let d LIASI a contrario). Elle découle aussi du principe de subsidiarité des prestations versées par l'hospice sur toute autre source de revenus (art. 9 LIASI). En effet, lorsqu'une industrie inscrite dans le registre du commerce cesse d'exister ou est cédée à un tiers, sa radiation du registre du commerce doit être requise par les anciens titulaires ou leurs héritiers (art. 938 al. 1 de la loi fédérale du 30 mars 1911, complétant le Code civil suisse (CO, Code des obligations - RS 220)). Elle trouve enfin son fondement dans l'obligation des art. 22 LPA et 32 LIASI qui imposent au demandeur de prestations de fournir tous les renseignements nécessaires pour établir son droit. La radiation servant à prouver la fin de l'exploitation de la société, et donc l'éventuelle perception de revenus, il appartient à la recourante d'y procéder si elle souhaite en déduire un droit à percevoir l'aide financière ordinaire. La recourante avait d'ailleurs répondu « oui » lors de sa demande initiale de prestations tant à la question de l'existence d'un bénéfice qu'à celle de pertes de son activité indépendante.

c. La recourante allègue être attachée à sa raison sociale et ne pas souhaiter qu'une tierce personne se l'approprie. Cette motivation, d'ordre privé, doit céder le pas à l'intérêt public que les deniers publics soient distribués conformément à la loi et dans le strict respect du principe de la subsidiarité. Or, la vérification des

statuts de personnes de condition indépendante est compliquée comme le relevaient les travaux préparatoires. En l'état, la législation et la jurisprudence imposent de renoncer complètement au statut d'indépendant. La radiation de l'inscription au RC en est une preuve. En l'espèce, la recourante indique par ailleurs être toujours affiliée auprès de l'OCAS en qualité d'indépendante, ce qui n'est pas non plus compatible avec l'octroi de prestations financières de l'hospice au-delà de six mois (art. 16 RIASI) et son entreprise est toujours inscrite au RC (<https://www.ge.ch/recherche-entreprises-registre-du-commerce-geneve>, consulté le 17 septembre 2020).

d. Quoi qu'en dise la recourante, les motifs qu'elle invoque à l'appui de son refus de radier sa société au RC sont confus. Elle invoque son bail commercial, le transfert de celui-ci, une autorisation du service du commerce, devenu depuis la police du commerce et de lutte contre le travail au noir (ci-après : PCTN). Elle reproche par ailleurs à l'autorité intimée de ne pas avoir tenu compte de son annonce de fin de son activité à l'office cantonal de l'inspection et des relations du travail (ci-après : OCIRT) ainsi qu'au PCTN. Si effectivement les art. 9 let. h de la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement du 19 mars 2015 (LRDBHD - I 2 22), détaillé à l'art. 20 al. 2 let. f du règlement d'exécution de la loi sur la restauration, le débit de boissons, l'hébergement et le divertissement du 28 octobre 2015 (RRDBHD - I 2 22.01) font mention de la production d'un extrait du registre du commerce dans l'examen des conditions relatives à l'exploitant, la recourante n'indique pas en quoi cet article lui serait applicable en cas de transfert respectivement de bail ou de fonds de commerce. Les allégations de la recourante ne s'appuient sur aucun document officiel et ne sont étayées par aucune preuve des démarches qu'elle aurait entreprises. Elle ne démontre pas non plus avoir été entravée par la condition de radiation de sa société au RC.

e. Compte tenu, d'une part, des conditions strictes à l'obtention d'une aide financière fondée sur la LIASI s'agissant de prestations assurées par la collectivité publique, subsidiaires à toute autre source de revenu (art. 9 al. 1 LIASI), et d'autre part de l'obligation faite, à tout bénéficiaire, de tout mettre en œuvre pour améliorer sa situation sociale et financière (art. 9 al. 2 LIASI), c'est à bon droit que l'hospice a mis fin aux prestations d'aide exceptionnelle, la durée maximale de six mois pour une personne indépendante étant atteinte et les conditions pour une aide ordinaire n'étant, en l'état, pas remplies.

En tous points infondé, le recours sera rejeté.

- 7) Au vu de la nature du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA). Compte tenu de l'issue du litige, il n'y a pas lieu à l'allocation d'une indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette dans la mesure où il est recevable le recours interjeté le 18 juillet 2020 par Madame A_____ contre la décision sur opposition de l'hospice général du 19 juin 2020 ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ni alloué d'indemnité de procédure ;

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, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, 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 à Madame A_____ ainsi qu'à l'Hospice général.

Siégeant : Mme Payot Zen-Ruffinen, présidente, Mmes Lauber et Tombesi, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

la présidente siégeant :

F. Payot Zen-Ruffinen

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

