

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3180/2016-AIDSO

ATA/426/2017

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 11 avril 2017

1^{ère} section

dans la cause

Mme A_____

contre

SERVICE DES PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES

EN FAIT

- 1) Mme A_____ et son mari, M. A_____, sont au bénéfice de prestations complémentaires familiales (ci-après : PCFam) depuis le 1^{er} mai 2014.
- 2) a. Le 28 décembre 2015, Mme A_____ a écrit au service des prestations complémentaires (ci-après : SPC) afin d'obtenir le remboursement de tous les frais médicaux et dentaires auxquels elle avait droit depuis le 1^{er} mai 2014.

Elle n'avait pas eu connaissance de ce droit avant cette date.

b. Elle a joint plusieurs factures à son courrier, soit notamment, d'une part, des décomptes de prestations de leur assurance-maladie et, d'autre part :

- la facture du 16 décembre 2013 du Dr B_____, médecin dentiste, d'un montant de CHF 155.-, au nom de Mme A_____ ;
- la facture du 11 février 2014 de la Dresse C_____, médecin dentiste, d'un montant de CHF 294.-, au nom de Mme A_____ ;
- la facture du 17 février 2014 de la Dresse C_____, médecin dentiste, d'un montant de CHF 353.15, au nom de M. A_____ ;
- la facture du 11 juin 2014 du Dr B_____, médecin dentiste, d'un montant de CHF 196.-, au nom de M. A_____ ;
- la facture du 11 novembre 2014 de la Dresse C_____, médecin dentiste, d'un montant de CHF 313.20 au nom de Mme A_____.

- 3) Par décisions du 1^{er} février 2016, le SPC a refusé de rembourser les décomptes de prestations de l'assurance-maladie, qui lui avaient été présentés par Mme A_____.

Les factures étaient refusées, les justificatifs devant être présentés dans un délai de six mois à compter de la date du décompte ou de la facture. De plus, certains frais n'étaient pas reconnus.

- 4) Pour les mêmes motifs, le SPC a refusé, par décisions du 3 février 2016, de prendre en charge les factures de soins dentaires détaillées ci-dessus (ch. 2 b).
- 5) Par courrier du 29 février 2016, Mme A_____ a fait opposition à ces décisions.

Les remboursements étaient refusés au motif que les justificatifs auraient dû être présentés dans un délai de six mois. Cependant, cette pratique n'était fondée sur aucune loi, ni aucun règlement.

- 6) Par décision sur opposition du 31 août 2016, le SPC a confirmé ses décisions des 1^{er}, 2 (sic) et 3 février 2016.

Les factures des 16 décembre 2013 et 11 juin 2014 du Dr B_____ et celles des 11 et 17 février 2014 et du 11 novembre 2014 de la Dresse C_____ lui étaient parvenues le 5 janvier 2016, soit plus de trois mois après la date de facturation.

- 7) Par acte du 21 septembre 2016, Mme A_____ a interjeté recours contre la décision précitée, concluant à son annulation, au renvoi de la cause à l'autorité et à ce que l'art. 9 al. 1 let. b du règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 25 juillet 2007 (RIASI - J 4 04.01) soit déclaré nul.

Le 18 septembre 2015, elle avait reçu le manuel d'information sur le remboursement des frais et avait appris que ses frais médicaux lui étaient remboursés, raison pour laquelle elle avait alors transmis les décomptes de l'assurance-maladie et les quittances de paiement, datées du 1^{er} mai 2014 au 28 février 2015, au SPC.

Le SPC avaient d'abord refusé de tenir compte des factures de plus de six mois, puis, suite à son opposition, avait réduit ce délai à trois mois.

La notice d'information sur le remboursement des frais et le RIASI se contredisaient puisque le délai était de six mois dans l'un, trois mois dans l'autre. De plus, ces deux délais ne reposaient sur aucune base légale.

En pratique, elle ne pouvait s'acquitter des factures dans un délai de trois mois sans s'endetter au préalable. Le montant de la franchise (au minimum CHF 300.-) additionné à la somme des quotes-parts, grevaient lourdement le minimum vital.

Ainsi, la limitation du délai de prescription à trois mois vidait de sa substance la norme légale qui prévoyait le remboursement des soins médicaux. Elle privait les bénéficiaires de leurs besoins de base dont faisaient partie les frais médicaux. Cette règle devait être déclarée nulle.

- 8) Le 21 octobre 2016, le SPC a conclu au rejet du recours.

Alors que la loi prévoyait un délai de trois mois, les décisions de remboursement des frais avaient effectivement tenu compte d'un délai de présentation de six mois, au demeurant plus favorable à Mme A_____.

- 9) Le 21 décembre 2016, Mme A_____ n'ayant pas répliqué dans le délai imparti à cet effet, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, 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).
- 2) a. Selon l'art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit est la base et la limite de l'activité de l'État.

Le principe de la légalité se compose de deux éléments : le principe de la suprématie de la loi et le principe de l'exigence de la base légale. Le premier signifie que l'autorité doit respecter l'ensemble des normes juridiques ainsi que la hiérarchie des normes. Le second implique que l'autorité ne peut agir que si la loi le lui permet ; son action doit avoir un fondement dans une loi (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif, vol. I, 3^{ème} éd., 2012, p. 621s, 624 et 650; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n. 448, 467 ss et 476 ss).

b. Au niveau fédéral, le principe de la séparation des pouvoirs est implicitement contenu dans la Constitution fédérale (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, op. cit., Vol. I, p. 458). Il s'agit d'un droit constitutionnel dont peut se prévaloir le citoyen (ATF 130 I 1 consid. 3.1). Le principe de la séparation des pouvoirs interdit à un organe de l'État d'empiéter sur les compétences d'un autre organe ; en particulier, il interdit au pouvoir exécutif d'édicter des règles de droit, si ce n'est dans le cadre d'une délégation valablement conférée par le législateur (ATF 134 I 322 consid. 2.2 ; 119 Ia 28 consid. 3 ; 118 Ia 305 consid. 1a).

Dans le canton de Genève, l'art. 2 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00) consacre expressément le principe de la séparation des pouvoirs. Le pouvoir législatif incombe au Grand Conseil (art. 80 Cst-GE). Le Conseil d'État est chargé de l'exécution des lois et adopte à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires (art. 109 al. 4 Cst-GE). Il est habilité, en vertu de l'art. 109 al. 3 Cst-GE, à adopter des règles d'exécution. À moins d'une délégation expresse, le Conseil d'État ne peut pas poser de nouvelles règles qui restreindraient les droits des administrés ou leur imposeraient des obligations, même si ces règles étaient conformes au but de la loi (ATF 133 II 331 consid. 7.2.2 ; 130 I 140 consid. 5.1 ; 114 Ia 286 consid. 5a ; ATA/168/2008 du 8 avril 2008 consid. 3a ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. I, 3^{ème} éd., 2013, p. 542 ; Thierry

TANQUEREL, op. cit., n. 323). Pour être applicable et opposable aux citoyens, le règlement du Conseil d'État doit être publié, à l'instar de toute norme juridique (ATF 120 Ia 1 consid. 4b ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, op. cit., vol. I, p. 55, 179 et 653 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 292).

Le mécanisme de la délégation législative est solidement ancré dans le droit public cantonal (ATA/585/2014 du 29 juillet 2014 consid. 4e ; ATA/391/2007 du 7 août 2007 consid. 6). Il est en effet admis que le législateur cantonal a le droit de déléguer au gouvernement la compétence d'adopter des lois au sens matériel et de l'autoriser à créer des règles de droit sous forme d'ordonnance de substitution dépendante, fondée précisément sur une délégation législative. Ce droit est limité par quatre règles établies par une longue jurisprudence du Tribunal fédéral (ATF 128 I 113 consid. 2 ; 118 Ia consid. 3 ; 115 Ia 277 consid. 7) et qui ont elles-mêmes valeur constitutionnelle. La délégation ne doit pas être prohibée par le droit cantonal. Elle doit se limiter chaque fois à une matière déterminée. Elle doit figurer dans une loi au sens formel. La norme de délégation doit indiquer le contenu essentiel de la réglementation, y compris en cas de rapport de droit spécial tel que le droit de la fonction publique (ATF 128 I 113 consid. 3c ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 497). Un acte législatif qui ne respecte pas l'une ou l'autre de ces quatre conditions ainsi qu'une décision qui se base sur une telle ordonnance, manquent de base légale et violent le principe de la séparation des pouvoirs (ATA/585/2014 précité consid. 4e ; ATA/391/2007 précité consid. 6 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, op. cit., p. 543 ss.).

c. Le gouvernement peut édicter des règles de droit soit dans des ordonnances législatives d'exécution, soit dans des ordonnances législatives de substitution fondées sur une délégation législative (ATA/52/2015 du 13 janvier 2015).

Les ordonnances d'exécution concrétisent les règles qui figurent dans la loi en précisant les modalités pratiques de son application, les questions d'organisation et de procédure, ou les termes légaux vagues et imprécis. Elles doivent rester dans le cadre tracé par la loi ; elles ne peuvent contenir que des normes dites secondaires. Une norme secondaire est une règle qui ne déborde pas du cadre de la loi, qui ne fait qu'en préciser certaines dispositions et fixer, lorsque c'est nécessaire, la procédure applicable. Par contre, les ordonnances de substitution fondées sur une délégation législative contiennent des normes dites primaires. Une norme primaire est une règle dont on ne trouve aucune trace dans la loi de base, une règle qui étend ou restreint le champ d'application de cette loi, confère aux particuliers des droits ou leur impose des obligations dont la loi ne fait pas mention. Ces normes primaires doivent toutefois respecter le cadre légal défini par la clause de délégation législative ; celle-ci doit notamment être ancrée dans la loi formelle et indiquer le contenu essentiel de la réglementation

(ATF 134 I 322 consid. 2.4 ; 133 II 331 consid. 7.2.2 ; 132 I 7 consid. 2.2 ; 104 Ib 205 consid. 3b ; ATA/571/2014 du 29 juillet 2014 consid. 6 ; ATA/455/2013 du 30 juillet 2013 ; ATA/168/2008 du 8 avril 2008 consid. 3 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, op. cit., p. 540 ss ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, op. cit., vol. I, p. 244 ss et 251 ss ; Thierry TANQUEREL, op. cit., n. 323 ss, 371 et 375s).

Pour déterminer l'étendue du pouvoir réglementaire, il faut interpréter la loi quelle que soit la nature de la norme (Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, op. cit., vol. I, p. 244 ss).

- 3) a. Selon l'art. 12 Cst., 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 (ATF 135 I 119 consid. 5 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_56/2012 du 11 décembre 2012 consid. 1.1).

L'aide sociale est soumise au principe de subsidiarité, rappelé par l'art. 12 Cst. (ATA/343/2014 du 13 mai 2014 ; ATA/452/2012 du 30 juillet 2012 ; Félix WOLFFERS, *Fondement du droit de l'aide sociale*, 1995, p. 77).

b. En droit genevois, la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007 (LIASI - J 4 04) et le RIASI concrétisent l'art. 12 Cst. (ATA/452/2012 du 30 juillet 2012 ; ATA/440/2009 du 8 septembre 2009 ; ATA/809/2005 du 29 novembre 2005 et les références citées).

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 plus général 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). Les prestations d'aide financière sont subsidiaires à toute autre source de revenu (art. 9 al. 1 LIASI).

c. Le SPC est l'organe compétent pour verser aux familles entrant dans le champ d'application du présent règlement les prestations complémentaires familiales et les prestations d'aide sociale en vertu de l'art. 3 al. 2 let. c LIASI (art. 3 al. 1 du règlement relatif aux prestations complémentaires familiales - RPCFam - J 4 25.04). Aux termes de l'art. 26 al. 1 RPCFam, la demande de prestations, prévue à l'art. 10 de la loi, vaut également demande de prestations d'aide sociale, dues par le service en vertu de l'art. 3 al. 2 let. c LIASI.

d. Conformément à l'art. 21 al. 1 LIASI, 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. Selon l'art 21 al. 2 LIASI, font partie des besoins de base, le forfait pour l'entretien fixé par règlement du Conseil d'État (let. a), le loyer ainsi que les charges ou, si le demandeur est propriétaire de sa demeure permanente, les intérêts hypothécaires, dans les limites fixées par règlement du Conseil d'État (let. b), la prime d'assurance-maladie obligatoire des soins, mais au maximum le montant correspondant à la prime moyenne cantonale fixée par le Département fédéral de l'intérieur, sous réserve des exceptions temporaires prévues par règlement du Conseil d'État pour les nouvelles personnes présentant une demande d'aide sociale et dont la prime d'assurance-maladie obligatoire dépasse la prime moyenne cantonale (let. c) et les prestations circonstanciées destinées à prendre en charge d'autres frais, définies par règlement du Conseil d'État (let. d).

e. Conformément à l'art. 25 LIASI, peuvent être accordées aux personnes qui, en application des art. 21 à 24 LIASI, ont droit à des prestations d'aide financière, les prestations suivantes : a) les suppléments d'intégration à titre de prestations à caractère incitatif ; b) les autres prestations circonstanciées (al. 1) ; le Conseil d'État définit par règlement ces prestations et fixe leurs conditions d'octroi (al. 2).

Aux termes de l'art. 9 RIASI, en application de l'article 25 al. 1 let. b de la loi, les autres prestations circonstanciées décrites ci-après sont accordées au bénéficiaire de prestations d'aide financière aux conditions cumulatives et dans les limites suivantes :

- a) les frais concernent des prestations de tiers reçues durant une période d'aide financière au sens de l'article 28 de la loi ;
- b) la facture du prestataire ou le décompte de l'assureur relatif à ces frais sont présentés au remboursement dans le délai de trois mois à compter de la date à laquelle ils sont établis (al. 1).

Les franchises et les quotes-parts annuelles prévues par la loi fédérale sur l'assurance-maladie du 18 mars 1994 (LAMal - RS 832.10), découlant de l'application des articles 21A et 21B LIASI, sont prises en charge sur présentation du décompte établi par l'assureur ou des factures (al. 2).

La preuve du paiement des factures précédentes peut être demandée avant la prise en charge des factures suivantes (al. 3).

Les soins dentaires de base ou effectués en urgence sont pris en charge sans devis, à concurrence de CHF 500.- par année civile et par personne, sur présentation des factures originales. Dans les autres cas, un devis préalable au

traitement doit être soumis au dentiste-conseil de l'Hospice général pour accord avant toute prise en charge (al. 4).

- 4) En l'espèce, le législateur a précisé dans une loi au sens formelle qu'il appartient au Conseil d'État de définir les prestations circonstanciées et leurs conditions d'octroi, ce que ce dernier a fait dans une ordonnance législative de substitution, soit à l'art. 9 RIASI.

Par conséquent, le grief relatif à l'absence de base légale permettant de soumettre à un délai de trois mois la présentation des factures et décompte sera écarté, cette condition d'octroi étant clairement définie à l'art. 9 al. 1 let. b RIASI, étant précisé que le délai de six mois appliqué par l'intimé est plus favorable aux bénéficiaires.

Les intéressés peuvent se faire rembourser leurs frais médicaux après avoir soumis les factures de soin à l'intimé, si bien qu'ils ont tout avantage à les transmettre rapidement. Par conséquent, la chambre de céans ne peut pas faire sien le raisonnement de la recourante, selon lequel la limitation du délai de prescription à trois mois vide de sa substance la norme légale qui prévoit le remboursement des soins médicaux.

Enfin, le document « information sur le remboursement des frais », qui mentionne un délai de six mois, est disponible sur le site internet de l'intimé à l'adresse <https://www.ge.ch/prestations-financieres/doc/pcfam/Notice-Frais-PCFam.pdf>, si bien que la recourante ne peut prétendre en avoir eu connaissance le 18 septembre 2015 uniquement.

La recourante ne contestant pas avoir présenté ses factures et décomptes hors délai, que ce soit trois ou six mois, ni n'invoquant un cas de force majeure (art. 16 al. 1 phr. 2 LPA) aucun élément ne permet de remettre en cause la décision de l'intimé, qui est conforme à la loi.

- 5) Pour ces motifs, le recours sera rejeté.
- 6) Vu la nature du litige, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA et 11 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03). Vu son issue, il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 21 septembre 2016 par Mme A_____ contre la décision du service des prestations complémentaires du 31 août 2016 ;

au fond :

le rejette ;

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 Mme A_____, ainsi qu'au service des prestations complémentaires.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

K. De Lucia

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :