Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

8C_845/2019

Arrêt du 10 juin 2020

Ire Cour de droit social

Composition
MM. les Juges fédéraux Maillard, Président, Wirthlin et Abrecht.
Greffier : M. Ourny.

Participants à la procédure
A._____,
représenté par Me Romain Jordan, avocat,
recourant,

contre

Hospice général,
cours de Rive 12, 1204 Genève,
intimé.

Objet
Aide sociale (réduction des prestations),

recours contre le jugement de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 26 novembre 2019 (A/78/2019-AIDSO ATA/1718/2019).

Faits :

A.
A._____, né en 1981, a été mis au bénéfice de prestations d'aide financière versées par l'Hospice général depuis le 1 er juillet 2016.
Par décision du 21 août 2018, l'Hospice général - pour lui le Centre d'action sociale B._____ - a réduit le forfait d'entretien alloué au prénommé au barème d'aide financière exceptionnelle, pour une durée de trois mois à compter du 1 er octobre 2018, avec suppression des prestations circonstancielles à l'exception des éventuelles participations aux frais médicaux et dentaires. Cette décision a été confirmée sur opposition le 23 novembre 2018 par l'Hospice général.

B.
Saisie d'un recours contre la décision sur opposition, la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève l'a rejeté, dans la mesure où il était recevable, par jugement du 26 novembre 2019.

C.
A._____ interjette un recours en matière de droit public contre ce jugement, en concluant à sa réforme en ce sens que la décision du 21 août 2018 soit annulée.
Il n'a pas été ordonné d'échange d'écritures.

Considérant en droit :

1.

1.1. Le recours est dirigé contre un arrêt final (art. 90 LTF) rendu en matière de droit public (art. 82 ss LTF) par une autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF). Il a été déposé dans le délai (art. 100 LTF) et la forme (art. 42 LTF) prévus par la loi. Il est donc recevable.

1.2. Dans la mesure où la décision du 21 août 2018 a été remplacée par celle rendue sur opposition du 23 novembre 2018, il y a lieu de comprendre la conclusion en réforme du recourant comme tendant à l'annulation de cette dernière décision.

2.
Le litige porte sur la réduction du forfait d'entretien alloué au recourant au barème d'aide financière exceptionnelle, pour une durée de trois mois à compter du 1 er octobre 2018, avec suppression des prestations circonstancielles à l'exception des éventuelles participations aux frais médicaux et dentaires.

3.

3.1. Selon l'art. 14 al. 1 de la loi genevoise du 22 mars 2007 sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI; RS/GE J 4 04), en contrepartie des prestations d'aide financière auxquelles il a droit et des mesures d'intégration sociale ou d'insertion professionnelle mises en place, le bénéficiaire s'engage à participer activement à l'amélioration de sa situation. Cet engagement prend la forme d'un contrat d'aide sociale individuel (CASI). Aux termes de l'art. 20 LIASI, le bénéficiaire de prestations d'aide financière est tenu de participer activement aux mesures le concernant (1 re phrase). Il doit, en particulier, s'engager contractuellement au sens des dispositions précédentes (2 e phrase). S'il refuse de signer le CASI que lui propose l'Hospice général, ou s'il n'en respecte pas la teneur en l'absence de justes motifs, il s'expose aux sanctions prévues à l'art. 35 al. 1 let. e LIASI (3 e phrase). Cette disposition prévoit que les prestations d'aide financière peuvent être réduites, suspendues, refusées ou supprimées notamment si le bénéficiaire ne veut pas s'engager dans un CASI ou n'en respecte intentionnellement pas les conditions. L'art. 35 al. 3 LIASI précise que les décisions de réduction sont rendues pour une durée déterminée à l'échéance de laquelle la situation est réexaminée.

3.2. Sur la base de l'art. 57 LIASI - selon lequel le Conseil d'Etat édicte les dispositions nécessaires à l'application de la loi -, le Conseil d'Etat genevois a arrêté le règlement d'exécution du 25 juillet 2007 de la LIASI (RIASI; RS/GE J 4 04.01). A teneur de l'art. 35 RIASI, les prestations d'aide financière peuvent être réduites dans les cas visés à l'art. 35 LIASI pendant une durée maximale de 12 mois (al. 1). En cas de manquement aux devoirs imposés par la loi, le forfait pour l'entretien de la personne fautive est réduit de 15 % et toutes ses prestations circonstancielles sont supprimées, à l'exception de la participation aux frais médicaux et aux frais dentaires, au sens de l'art. 9 al. 2 à 4 RIASI (al. 2). En cas de manquement grave, le forfait pour l'entretien de la personne fautive est réduit aux montants définis par l'art. 19 RIASI et toutes ses prestations circonstancielles sont supprimées, à l'exception de la participation aux frais médicaux et aux frais dentaires, au sens de l'art. 9 al. 2 à 4 RIASI (al. 3). Le degré de réduction est fixé en tenant compte des circonstances du cas d'espèce (al. 4).

4.
La Chambre administrative a retenu en bref que le recourant n'avait pas respecté ses obligations afin de se réinsérer professionnellement, malgré son engagement en ce sens. En juillet 2016, il avait signé un CASI en vue de se réorienter en tant qu'assistant administratif malgré un profil ne correspondant pas au type de poste visé. Après plusieurs déconvenues, il avait refusé d'effectuer un bilan de compétence afin d'adapter son projet professionnel. Il n'avait pas été possible de signer un nouveau CASI, à défaut de propositions réalisables de sa part. Le recourant avait refusé de postuler pour deux offres d'activité de réinsertion. Par ailleurs et bien qu'il eût finalement accepté d'effectuer un stage d'essai dans la vente dans une station-service, il avait mis unilatéralement un terme au stage après deux jours, sans en informer préalablement sa conseillère en placement ou son employeur. Dans ces conditions, les motifs avancés pour justifier l'arrêt de son stage - à savoir en substance des conditions de travail ne respectant pas le droit - ne lui étaient d'aucun secours. En qualifiant le manquement du recourant de grave et en prononçant une sanction d'une durée de trois mois, l'Hospice général n'avait pas abusé de son pouvoir d'appréciation ni violé le principe de la proportionnalité.

5.

5.1. Dans un premier grief formel, le recourant se plaint d'une violation des art. 29 al. 2 Cst., 6 CEDH et 112 al. 1 let. b LTF. Il reproche à la cour cantonale de ne pas avoir mentionné ni pris en compte, dans son jugement, une audience de comparution personnelle qu'elle aurait tenue le 15 avril 2019, au cours de laquelle il se serait notamment exprimé en détail sur les conditions de travail qui l'avaient amené à interrompre son stage. Dès lors que ses déclarations porteraient sur des éléments pertinents pour l'issue du litige, le jugement attaqué ne reproduirait pas l'état de fait déterminant et les juges cantonaux n'auraient pas statué sur la base d'un dossier complet en omettant un moyen de preuve déterminant.

5.2. La jurisprudence déduit du droit d'être entendu (art. 29 al. 2 Cst.) l'obligation pour le juge de motiver ses décisions afin que le justiciable puisse les comprendre et exercer ses droits de recours à bon escient (**ATF**

142 I 135 consid. 2.1 p. 145). Pour satisfaire à ces exigences, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son raisonnement. Elle ne doit pas se prononcer sur tous les moyens des parties, mais peut au contraire se limiter aux questions décisives (**ATF 142 II 154** consid. 4.2 p. 157).
Du droit d'être entendu sont notamment déduites les exigences de motivation de l'art. 112 al. 1 let. b LTF, à teneur duquel les décisions susceptibles d'un recours devant le Tribunal fédéral doivent contenir les motifs déterminants de fait et de droit. Il résulte de cette norme que lesdites décisions doivent indiquer clairement les faits qui sont établis et les déductions juridiques qui sont tirées de l'état de fait déterminant (**ATF 141 IV 244** consid. 1.2.1 p. 246).

5.3. En l'espèce, le jugement entrepris ne fait effectivement pas allusion à une quelconque audience de comparution personnelle du recourant, ni dans son état de fait ni dans ses considérants. Cela étant, le recourant n'expose pas concrètement en quoi l'audition dont il fait mention aurait porté sur des éléments déterminants de fait ou de droit, ni en quoi la motivation de la juridiction cantonale serait insuffisante. En tout état de cause, en tant qu'elles concernent ses conditions de travail durant son stage dans une station-service, ses déclarations lors de l'audience - telles que rapportées dans son recours - se confondent avec celles qu'il a faites dans ses écritures versées à la Chambre administrative et dont celle-ci a tenu compte dans les motifs de son jugement (consid. 7b). De surcroît, la cour cantonale a retenu que même si les reproches du recourant en lien avec ses conditions de travail étaient fondés, ils ne l'auraient pas autorisé à interrompre son stage sans en avertir l'agence de placement, au mépris du règlement de celle-ci (cf. *ibidem*). Dès lors, le grief du recourant tombe à faux.

6.

6.1. Dans un deuxième grief formel, le recourant invoque l'art. 29 al. 1 et 2 Cst. et l'art. 6 CEDH et reproche à la Chambre administrative un déni de justice formel et une violation de son obligation de motiver, dès lors qu'elle ne se serait pas prononcée sur son grief relatif à l'accès au dossier formulé lors de l'audience du 15 avril 2019.

6.2. L'autorité qui ne traite pas un grief relevant de sa compétence, motivé de façon suffisante et pertinente pour l'issue du litige, ou qui omet de statuer sur une conclusion d'un recours dont elle est saisie, alors qu'elle est compétente pour le faire, commet un déni de justice formel proscrit par l'art. 29 al. 1 Cst. (**ATF 141 V 557** consid. 3.2.1 p. 565; **135 I 6** consid. 2.1 p. 9).

6.3. En l'espèce, le recourant a bien eu accès au dossier de l'intimé. A teneur du procès-verbal de l'audience du 15 avril 2019, le recourant a déclaré avoir consulté le dossier chez l'intimé et il a eu la possibilité de le faire auprès de la Chambre administrative. Pour le reste, il ne s'est pas concrètement plaint de ne pas avoir eu accès à son dossier, mais a fait état d'un problème lié aux frais de copie de son dossier. Cette problématique a au demeurant été considérée par les juges cantonaux comme exorbitante de l'objet du litige. Le grief soulevé est ainsi mal fondé.

7.

7.1. Par un troisième et ultime moyen de nature formelle, le recourant, se prévalant à nouveau des art. 29 al. 2 Cst. et 6 CEDH, fait grief à la juridiction cantonale d'avoir violé son droit à la réplique, dans la mesure où elle lui aurait transmis la duplique de l'intimé sans toutefois lui octroyer un délai pour déposer ses éventuelles observations, alors qu'il n'était pas représenté par un avocat.

7.2. Le droit de répliquer vise le droit conféré à la partie de se déterminer sur toute prise de position versée au dossier, quelle que soit sa dénomination procédurale (réponse, réplique, prise de position, etc.; **ATF 142 III 48** consid. 4.1.1 p. 53 et les références citées); même si le juge renonce à ordonner un nouvel échange d'écritures, il doit néanmoins transmettre cette prise de position ou toute pièce nouvelle versée au dossier aux autres parties (**ATF 142 III 48** consid. 4.1.1 précité; **139 I 189** consid. 3.2 p. 192). En revanche, le droit de répliquer n'impose pas à l'autorité judiciaire l'obligation de fixer un délai à la partie pour déposer d'éventuelles observations, pour autant qu'on puisse attendre de cette dernière qu'elle agisse d'elle-même si elle l'estime nécessaire; l'autorité judiciaire doit en revanche laisser à la partie un laps de temps suffisant, entre la remise des documents et le prononcé de sa décision, pour qu'elle ait la possibilité de déposer des observations (**ATF 142 III 48** consid. 4.1.1 p. 54; **138 I 484** consid. 2.4 p. 487).

7.3. En l'espèce, la "duplique" du 4 juin 2019 consiste en la remise d'une facture adressée au recourant pour les frais de copie de son dossier. Avant le jugement du 26 novembre 2019, le recourant a bénéficié de plusieurs mois à disposition pour déposer ses éventuelles observations à ce propos. La question de savoir si les juges cantonaux étaient en droit d'attendre qu'il ait réagi à la remise de la facture précitée sans y avoir été invité peut rester indécise; la facture porte sur un point qui ne fait pas l'objet du litige (cf. consid. 6.3 *supra*) et le recourant l'avait lui-même produite auparavant à l'appui de son écriture du 27 mai 2019.

8.

8.1. Sur le fond, le recourant soutient que les normes cantonales sur lesquelles se base la sanction prise à son encontre seraient contraires au principe de la légalité, en lien avec celui de la séparation des pouvoirs; l'art. 35 al. 3 LIASI - qui prévoit que les décisions de réduction de prestations d'aide financière sont rendues pour une durée déterminée - souffrirait d'un défaut de densité normative et n'aurait pas autorisé le Conseil d'Etat à préciser la notion de "durée déterminée" par la voie règlementaire.

8.2.

8.2.1. Hormis en matière pénale et dans le domaine fiscal, le principe de la légalité posé par l'art. 5 al. 1 Cst., selon lequel le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat, ne constitue pas un droit constitutionnel distinct, mais uniquement un principe constitutionnel. Comme le recours en matière de droit public peut être formé pour violation du droit fédéral en général (art. 95 let. a LTF), il est possible d'invoquer le principe de la légalité, au même titre que celui de la proportionnalité ancré à l'art. 5 al. 2 Cst., directement et indépendamment d'un droit fondamental (**ATF 141 I 1** consid. 5.3.2 p. 7; **140 II 194** consid. 5.8.2 p. 199 s.; arrêt 2C_260/2019 du 5 décembre 2019 consid. 6.2, destiné à la publication). Toutefois, dans l'application du droit cantonal, à part les restrictions des droits fondamentaux (art. 36 al. 1 Cst.), le Tribunal fédéral n'intervient en cas de violation du principe de la légalité que si la mesure de droit cantonal viole simultanément l'interdiction de l'arbitraire (arrêt 8C_499/2019 du 20 février 2020 consid. 7.1).

8.2.2. Le principe de la séparation des pouvoirs interdit à un organe de l'Etat 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 141 V 688** consid. 4.2.1 p. 691 s.; **134 I 322** consid. 2.2 p. 326). Selon l'art. 109 al. 4 Cst./GE (RS 131.234), le Conseil d'Etat promulgue les lois, est chargé de leur exécution et prend à cet effet les règlements et arrêtés nécessaires. C'est à la lumière des principes constitutionnels généraux qu'il y a lieu de définir les limites de l'activité règlementaire du Conseil d'Etat. Les règlements d'exécution doivent se limiter à préciser certaines dispositions légales au moyen de normes secondaires, à en combler le cas échéant les véritables lacunes et à fixer si nécessaire des points de procédure (**ATF 139 II 460** consid. 2.2 p. 463; **130 I 140** consid. 5.1 p. 149). L'exigence de la densité normative n'est toutefois pas absolue, car on ne saurait exiger du législateur qu'il renonce totalement à recourir à des notions générales, comportant une part nécessaire d'interprétation. Cela tient en premier lieu à la nature générale et abstraite inhérente à toute règle de droit, et à la nécessité qui en découle de laisser aux autorités d'application une certaine marge de manoeuvre lors de la concrétisation de la norme. Pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger de la loi, il faut tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (**ATF 143 I 253** consid. 6.1 p. 264; **141 V 688** consid. 4.2.2 p. 692; **138 I 378** consid. 7.2 p. 391).

8.3. L'art. 35 LIASI porte sur la réduction, la suspension, le refus et la suppression des prestations d'aide financière. Selon son al. 3, les décisions de réduction sont rendues "pour une durée déterminée". Or en limitant cette durée à 12 mois (art. 35 al. 1 RIASI), la disposition réglementaire ne fait qu'arrêter la durée maximale d'une sanction prévue par la loi et à laquelle la loi attache déjà une limitation dans le temps sans toutefois la définir précisément. Par ailleurs, ce plafond imposé par voie règlementaire limite sur le plan temporel les atteintes au droit des intéressés de percevoir une aide financière; il est donc à leur avantage. Dans ces conditions, on ne saurait retenir que l'art. 35 LIASI n'aurait pas une densité normative suffisante et que le Conseil d'Etat aurait outrepassé le cadre de la délégation conférée par le législateur à l'art. 57 LIASI. Les premiers juges ne sauraient se voir reprocher une violation des principes de la légalité et de la séparation des pouvoirs.

9.
Pour le reste, il ne sera pas entré en matière sur les griefs invoqués par le recourant dans son écrit du 28 décembre 2019 (date du timbre postal) - alors qu'il n'était pas encore représenté par un avocat - qui ne répond pas aux exigences de forme relatives aux motifs et aux conclusions (art. 42 al. 1 et 2 LTF).

10.
Au vu de ce qui précède, la Chambre administrative était fondée à confirmer la décision de l'intimé du 23 novembre 2018 et le recours doit être rejeté.

11.
Dans son écrit du 28 décembre 2019, le recourant a demandé à bénéficier de la gratuité de la procédure. Cette requête n'a pas été réitérée dans le mémoire du 21 janvier 2020, rédigé par un mandataire professionnel, ni étendue à la désignation d'un avocat d'office. Elle doit être rejetée dès lors que le recours était dépourvu de chances de succès (art. 64 al. 1 LTF). Le recourant, qui succombe, supportera les frais judiciaires (art. 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
La demande d'assistance judiciaire est rejetée.

3.
Les frais judiciaires, arrêtés à 500 fr., sont mis à la charge du recourant.

4.
Le présent arrêt est communiqué aux parties et à la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève.

Lucerne, le 10 juin 2020

Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Maillard

Le Greffier : Ourny