

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1168/2024-AIDSO

ATA/917/2024

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 6 août 2024

1^{re} section

dans la cause

A_____

recourant

contre

HOSPICE GÉNÉRAL

intimé

EN FAIT

A. a. A_____, né le _____ 1965, citoyen roumain, est arrivé en Suisse en 2014. Il est au bénéfice d'une autorisation de séjour valable jusqu'au 30 novembre 2024.

b. A_____ a été bénéficiaire de prestations d'aide financière de l'hospice général (ci-après : l'hospice) du 1^{er} novembre 2016 au 30 novembre 2018, aux fins de compléter les revenus qu'il percevait de ses missions temporaires dans le nettoyage ou la construction.

Il a sollicité la reprise de prestations financières de l'hospice le 1^{er} avril 2020, en l'absence de missions en raison de la crise sanitaire.

Au 31 mai 2024, le montant total de l'aide perçue s'élevait à CHF 133'712.40.

c. Selon le bilan de son stage d'évaluation à l'emploi du 1^{er} au 26 février 2021 auprès des établissements publics pour l'intégration, signé par l'intéressé, A_____ avait précédemment été mécanicien pour le forage et l'extraction du pétrole en Roumanie de 1987 à 1995, puis manoeuvre, maçon, coffreur et indépendant en raison individuelle pour une entreprise du bâtiment en Espagne de 1995 à 2014. De 2016 à 2020, il avait été maçon et coffreur dans le bâtiment, au bénéfice de missions temporaires.

Il avait obtenu deux certificats pour avoir participé au programme de création d'entreprise B_____, du 4 au 17 avril (introduction - les facteurs de réussite) et du 2 mai au 1^{er} juin 2018 (réalisation du *business plan*). L'office cantonal de l'emploi (ci-après : OCE) a pris en charge le certificat d'agent de maintenance bâtiment, CEFIL Genève, effectué du 25 mars au 5 avril 2019 et un certificat en allemand A1 du 23 novembre au 21 décembre 2020.

De langue maternelle roumaine, il a un niveau (C1) en espagnol, de bonnes connaissances à l'oral en portugais et un niveau A1 en français.

Selon les recommandations sur le plan professionnel, l'intéressé possédait une longue et riche expérience professionnelle dans le domaine du bâtiment. Il avait également exercé dans le domaine des transports de marchandises. À court terme, il devait pouvoir trouver un emploi dans l'un de ces deux domaines, la cible du nettoyage présentait également une autre alternative.

d. Lors de l'entretien du 7 avril 2021 avec sa conseillère en réinsertion professionnelle auprès de l'hospice, A_____ a indiqué être titulaire d'un certificat de capacité de chauffeur routier délivré par la Roumanie. Il souhaitait exercer dans ce domaine. Sa conseillère a relevé qu'il faudrait faire reconnaître le diplôme en Suisse et a souligné le fait que trouver un emploi dans le domaine serait difficile dès lors qu'il n'y avait plus travaillé depuis plusieurs années. Il aurait plus d'occasions d'être employé en persévérant dans le nettoyage. A_____ souhaitant exercer une activité indépendante et présenter un projet devant la commission de

soutien à l'activité indépendante (ci-après commission SAI), elle l'a inscrit à la mesure B_____ 1.

e. Il ressort du rapport B_____ 1, que l'intéressé avait pour projet d'ouvrir une société de gestionnaire de transport de marchandises sur toute l'Europe en passant par une plate-forme de demandes. Il proposerait des missions à des transporteurs professionnels et toucherait une commission sur le kilométrage. Il n'avait pas la formation spécifique au projet, pas de pratique professionnelle antérieure dans le futur secteur d'activités, et manquait d'expérience dans le démarchage commercial, la vente et la conduite d'équipe. Il bénéficiait toutefois d'autres informations utiles dans le cadre du projet et n'aurait pas besoin de formation complémentaire.

Le marché et secteur d'activité étaient qualifiés de matures. L'analyse de la concurrence était incomplète. Le budget des investissements et les dépenses de première année avaient été sous-évalués. Les prévisions du chiffre d'affaires de première année étaient surévaluées. Le financement du projet apparaissait difficile mais la segmentation de la clientèle était ciblée.

En résumé, le projet de l'intéressé demandait un fort investissement. Il disait avoir des investisseurs mais les responsables de B_____ n'avaient pas de lettres d'intention d'investissement pour pouvoir réellement analyser la faisabilité du projet. Par ailleurs, la licence de transport « de l'OFST » était nécessaire à l'ouverture d'une telle entreprise et demandait d'une part de prouver la capacité financière de celle-ci et d'autre part d'avoir un certificat fédéral de capacité d'agent de transport. A_____ avait par ailleurs eu des difficultés à rendre les documents complétés. Enfin, sa présentation finale n'avait pas convaincu. Il lui était conseillé de rechercher un emploi et de renoncer à ce projet.

A_____ a déclaré avoir apprécié le module mais était très déçu de ne pas pouvoir continuer en module 2.

f. A_____ ayant indiqué à sa conseillère envisager une activité indépendante dans le domaine du bâtiment, il a été inscrit à la mesure B_____ 2.

Il en a été exclu le 8 avril 2022 en raison de son comportement aux cours. Quatre pages de rapport détaillent les difficultés rencontrées par les organisateurs dans la semaine du lundi 4 au vendredi 8 avril 2022, première semaine de cours. Il était notamment reproché à A_____ un comportement négatif, agressif et irrespectueux des formateurs.

B. a. A_____ a présenté son projet le 8 mars 2023 devant la commission SAI. Il envisageait d'ouvrir une société à responsabilité limitée de transport et entreposage, spécialisée dans le fret routier et autres services auxiliaires de transport.

b. Par décision du 2 octobre 2023, le service d'insertion professionnelle (ci-après : SIP) a refusé de lui allouer une allocation d'indépendant.

La commission SAI avait rendu un préavis défavorable au démarrage du projet au motif que les critères de viabilité et de durabilité n'étaient pas remplis. Il en avait

été informé le jour même de sa présentation et le préavis lui avait été transmis par courriel du 16 mai 2023.

c. A_____ a fait opposition à cette décision dans un document de 109 pages.

d. Par décision du 26 février 2024 le directeur général de l'hospice a rejeté l'opposition.

L'opposant n'apportait pas d'éléments permettant de remettre en cause le préavis de la commission SAI, composée de personnes compétentes tant dans le domaine de la formation professionnelle, de l'emploi que du social, ni expliqué en quoi son projet aurait été sous-évalué par ladite commission. Il se bornait à reproduire des textes législatifs ainsi que des extraits de son *business plan* qu'il avait déjà transmis à la commission *ad hoc*. Il n'avait en particulier pas apporté de réponses aux points de faiblesse relevés par la commission et n'expliquait par exemple pas comment il comptait pallier son manque d'expérience en Suisse dans le domaine, son absence d'expérience commerciale ou trouver des investisseurs pour obtenir un fonds de roulement. Il n'apportait ainsi aucun élément de nature à démontrer la viabilité de son entreprise. C'était en conséquence à juste titre que la commission avait refusé l'allocation demandée en se fondant sur des critères de viabilité et de durabilité, pertinents aux termes de la législation idoine.

C. **a.** Le 20 mars 2024, A_____ a adressé à l'hospice une « demande d'accès à des documents officiels » sur 26 pages, avec des annexes.

b. Par réponse du 26 mars 2024, l'hospice a rappelé que la remise de documents intervenait contre paiement d'un émolument et l'a renvoyé à prendre contact avec le centre d'action sociale pour une consultation du dossier. Il rappelait les coordonnées de la chambre de céans si l'intention de l'intéressé était de recourir.

D. **a.** Par acte du 9 avril 2024, A_____ a interjeté recours contre la décision du 26 février 2024 devant la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Il a conclu à son annulation et à l'octroi de l'allocation d'indépendant. Subsidiairement le dossier devait être renvoyé à l'hospice.

Plusieurs faits avaient été constatés de façon inexacte et l'hospice avait commis un excès négatif de son pouvoir d'appréciation.

b. L'hospice a conclu au rejet du recours.

c. Dans une première réplique spontanée, le recourant a rappelé qu'il ne pouvait pas se présenter devant la commission SAI en étant inscrit au chômage, raison pour laquelle il avait dû repousser le dépôt de son dossier. Il regrettait d'avoir dû bénéficier de l'hospice général mais n'avait pas pu faire différemment. Il ne contestait pas que la commission SAI avait suivi la procédure, mais elle n'était pas composée de spécialistes dans son domaine. Il lui était reproché une absence de réseau en Suisse alors que son projet devait se développer sur le plan international. L'autorité décisionnaire aurait dû s'écarter du préavis émis par des personnes n'ayant pas les connaissances du domaine concerné. Seule son expérience dans le

domaine du bâtiment avait été retenue dans la décision. Celle dans les transports avait été omise alors qu'elle était capitale.

d. Dans une seconde réplique, déposée dans le délai imparti, le recourant a relevé n'avoir jamais eu les documents qui avaient servi de base à la décision de la commission. Or, il avait le droit de consulter les pièces de son dossier.

e. Sur ce, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

f. Le contenu des pièces, notamment du préavis du 8 mars 2023 de la commission SAI sera repris en tant que de besoin dans la partie en droit du présent arrêt.

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 et 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
 - 2.** Le recourant se plaint de ne pas avoir eu accès aux pièces.
 - 2.1** Tel qu'il est garanti par l'art. 29 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), le droit d'être entendu comprend le droit pour les parties de faire valoir leur point de vue avant qu'une décision ne soit prise, de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur la décision, d'avoir accès au dossier, de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (ATF 148 II 73 consid. 7.3.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_700/2022 du 28 novembre 2022 consid. 3 et les références).
 - 2.2** Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le droit de consulter le dossier ne s'étend en principe pas aux préavis établis par une autorité d'instruction à l'intention de l'autorité décisionnelle, sous réserve d'une réglementation spéciale contraire (ATF 131 II 13 consid. 4.2 ; 117 Ia 90 consid. 5b). Ce genre de document n'a en effet pas de conséquence juridique directe sur la situation de la personne intéressée et est considéré comme un acte interne à l'administration, destiné à faciliter la tâche de l'organe de décision, qui doit se former une opinion sur l'affaire à traiter (ATF 129 II 497 consid. 2.2 ; 125 II 473 consid. 4a).
 - 2.3** En l'espèce, le recourant indique « ne pas avoir reçu les documents qui ont servi de base à la prise de décision de la commission », sans autre précision. Or, le préavis a été versé au dossier. Ce dernier est constitué en presque totalité des pièces versées par l'intéressé qui a pu venir le consulter devant la chambre de céans. Il n'indique pas quelles pièces ne lui auraient pas été soumises. Le courrier du 20 mars 2024 à l'hospice ne permet pas une meilleure compréhension de la requête du recourant. Le grief sera en conséquence rejeté.
 - 3.** Le recourant se plaint d'un établissement des faits inexact.
-

3.1 Le recourant détaille les six faits concernés, soit : « le manque d'expérience et de notoriété dans le domaine en Suisse » ; « l'absence d'expérience commerciale » ; « l'absence de prospect potentiel » ; « la surestimation du chiffre d'affaires » ; « la sous-évaluation des charges » ; « l'absence de fonds de roulement ».

3.1.1 Dans la mesure où il destinait son activité au transport international de marchandises, le recourant considère que sa notoriété en Suisse est « sans objet ».

3.1.2 L'appréciation de « absence d'expérience commerciale » était difficile à comprendre. À plusieurs reprises, il avait dirigé des entreprises, qu'il s'agisse du domaine des transports ou du bâtiment.

3.1.3 Il ressortait de son étude de marché, citée devant la commission SAI que le transport de marchandises par voie routière était en pleine expansion. La question d'un potentiel client devenait largement subsidiaire une de ses forces principales résidant dans sa connaissance aigüe du marché transeuropéen et des contacts avec son réseau en Roumanie.

3.1.4 La mention d'une surestimation du chiffre d'affaires n'était pas compréhensible.

3.1.5 Les charges seraient minimales puisqu'il pouvait exercer son activité avec très peu de démarchage publicitaire. Les charges comptables étaient les seules activités qu'il ne pouvait pas effectuer en personne en raison d'une absence de compétences dans ce domaine. Le recours à un fiduciaire était une condition nécessaire à la bonne tenue des comptes et à la conformité de l'activité.

3.1.6 La demande d'aide consistait précisément à lui permettre d'avoir les fonds de roulement nécessaires à initier son activité indépendante.

3.2 En l'espèce, ce que le recourant considère comme des faits mal établis sont les points de faiblesse du dossier, soit le résultat de l'appréciation de la commission SAI. Le préavis qu'elle a délivré décrit sur plusieurs lignes le projet avant de relever cinq « points de faiblesse ». Or, « le manque d'expérience et de notoriété dans le domaine en Suisse » est le premier point relevé ; « l'absence d'expérience commerciale » et de « prospect potentiel » sont mentionnés sous le point 2 ; « la surestimation du chiffre d'affaires » est le troisième point relevé ; « la sous-évaluation des charges » reprend le grief selon lequel elles ne sont pas toutes répertoriées et sont sous-évaluées ; enfin, « l'absence de fonds de roulement » fait référence au dernier point de faiblesse décrit par la commission SAI. Dès lors que le grief ne porte pas sur une question d'établissement des faits mais consiste à contester l'appréciation faite par la commission SAI, il sera rejeté.

4. Le recourant se plaint d'un excès négatif du pouvoir d'appréciation de l'hospice.

4.1 Le Conseil d'État fixe par règlement les conditions d'une aide financière exceptionnelle, qui peut être inférieure à l'aide financière ordinaire et/ou limitée dans le temps, en faveur de catégories de personnes qui n'ont pas droit aux prestations ordinaires prévues par l'art. 2 let. b LIASI : g) les personnes au bénéfice

d'une allocation destinée à la création d'une activité indépendante au sens de l'art. 42C al. 8 LIASI (art. 11 al. 4 let. g LIASI).

Le chapitre III de la LIASI traite de mesures d'insertion professionnelle. L'art. 42A précise le principe, notamment que toute personne majeure bénéficiant de prestations d'aide financière met tout en œuvre pour retrouver un emploi (al. 1). L'art. 42A LIASI ne consacre toutefois pas un droit pour le bénéficiaire d'obtenir une mesure déterminée (al. 5).

À teneur de l'art. 42C al. 8 LIASI, une allocation unique et remboursable peut être octroyée à toute personne présentant un projet de création d'une activité indépendante, pour autant que cette dernière soit jugée viable dans la durée.

Le Conseil d'État fixe par règlement le cadre contractuel avec les organismes concernés, la procédure d'octroi des mesures ainsi que celle des allocations pour la création d'une activité indépendante et les conditions de remboursement de ces allocations (art. 42F al. 2 LIASI).

4.2 Les bénéficiaires de prestations d'aide financière peuvent également obtenir une allocation unique et remboursable, d'un montant maximal de CHF 15'000.-, pour la création d'une activité indépendante (al. 1). Le requérant présente par écrit son projet d'activité indépendante au service. Afin de compléter son projet, le service, dans la règle, lui prescrit dans les meilleurs délais la première partie du programme de soutien à l'activité indépendante proposée par l'office cantonal de l'emploi qui comprend 2 modules de formation pour la création d'entreprise. Le déroulement de cette première phase ne doit pas excéder 4 mois (al. 2). Si cette première phase a été suivie de manière concluante et que la personne se dit prête à se lancer dans une activité indépendante, le service adresse son projet à la commission d'experts en création d'entreprise de l'office cantonal de l'emploi. Celle-ci se prononce sur l'octroi ou non d'une seconde phase d'élaboration de projet, d'une durée de 1 à 4 mois (al. 3). L'octroi d'une phase d'élaboration de projet par la commission d'experts valide le projet ainsi que son plan de financement. Sur cette base, et pour compléter d'éventuelles autres sources de financement, le service octroie, le cas échéant, une allocation d'indépendant (al. 4).

4.3 Constitue un excès négatif du pouvoir d'appréciation le fait que l'autorité se considère comme liée, alors que la loi l'autorise à statuer selon son appréciation, qu'elle renonce d'emblée en tout ou partie à exercer son pouvoir d'appréciation (ATF 137 V 71 consid. 5.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 1B_144/2021 du 30 août 2022 consid. 2.1), ou qu'elle applique des solutions trop schématiques, ne tenant pas compte des particularités du cas d'espèce (ATF 137 V 71 consid. 5.1 ; ATA/1276/2023 du 28 novembre 2023 consid. 4.6 et les arrêts citées).

4.4 En l'espèce, l'art. 42A LIASI est une norme potestative. Comme le rappelle son al. 5, il n'existe pas de droit à une allocation d'indépendant.

Par ailleurs, la décision querellée se fonde sur un préavis détaillé. Il rappelle le contenu du projet à savoir l'ouverture en Sàrl d'une société de transport et

entreposage spécialisée dans le fret routier et autres services auxiliaires de transport. Il mentionne que le recourant possède une attestation de capacité professionnelle de transport national et international de marchandises par route délivrée par la Roumanie et qu'il est également titulaire de formations professionnelles, l'une de mécanicien de machines et équipements pour le forage et l'extraction du pétrole et l'autre en mécanique pour les machines agricoles, obtenues en Roumanie. Le préavis souligne que l'intéressé est au bénéfice de seize ans d'expérience dans le domaine de la construction en Espagne en tant que maçon et qu'il a eu, en Suisse, l'occasion d'exercer lors de missions temporaires en tant que manœuvre et maçon.

Le préavis relève toutefois cinq points de faiblesse : « 1) pas d'expérience ni de notoriété dans le domaine en Suisse ; 2) pas d'expérience commerciale ni de prospects potentiels ; 3) chiffre d'affaires semble important dès le démarrage avec progression rapide sur trois ans ; 4) charges ne sont pas toutes répertoriées semblent sous-évaluées comme les frais comptables, publicité, etc. ; 5) fonds juste nécessaires pour créer une SARL et pas de fonds de roulement ». La commission conclut qu'au vu de ce qui précède, elle ne peut accorder la phase et l'allocation demandée, les critères de viabilité et de durabilité n'étant pas remplis en l'état.

Ce préavis est motivé et très précis sur les points que les experts ont pris en compte pour refuser l'allocation litigieuse.

De surcroît, les cinq personnes qui ont siégé sont mentionnées avec leur fonction, notamment leur appartenance à la fondation d'aide aux entreprises, à la FONDETEC (Fondation communale pour le développement des emplois et du tissu économique en ville de Genève), à GENILEM (association dont le but consiste notamment à augmenter le taux de réussite de la création d'entreprises), soit des organisations spécialisées dans le domaine.

Le recourant conteste les arguments retenus par l'autorité décisionnaire. Il considère ainsi avoir l'expérience nécessaire, ne pas avoir besoin d'être connu en Suisse, et avoir fourni des estimations chiffrées réalistes. Ce faisant, toutefois, il ne fait que substituer sa propre appréciation à celle de l'autorité spécialisée, seule apte à pouvoir évaluer et comparer la qualité des différents projets qui lui sont soumis et à assurer une égalité de traitement.

La décision querellée apparaît par ailleurs dans le prolongement de l'évaluation B_____ 1 faite, certes, trois ans auparavant mais dont le recourant ne démontre pas à satisfaction de droit que les difficultés relevées à cette époque auraient été résolues. Il n'avait d'ailleurs pas été admis à suivre le module 2 pour ce projet.

La décision contestée est conforme au droit et ne constitue pas un excès négatif du pouvoir d'appréciation du service d'insertion professionnelle de l'hospice. Rien n'indique qu'il se serait considéré comme lié. Il s'est à bon droit appuyé sur ce préavis, motivé et détaillé, qui tient compte des particularités du cas d'espèce, émis par des spécialistes, de surcroît dûment transmis au recourant, pour refuser l'allocation d'indépendant.

Mal fondé, le recours sera rejeté.

5. Vu la nature du litige, il n'est pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA). Il n'y a pas lieu d'allouer d'indemnité de procédure, compte tenu de l'issue du litige (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 9 avril 2024 par A_____ contre la décision de l'Hospice général du 26 février 2024 ;

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 A_____ ainsi qu'à l'Hospice général.

Siégeant : Francine PAYOT ZEN-RUFFINEN, présidente, Patrick CHENAUX, Eleanor McGREGOR, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

la présidente siégeant :

F. SCHEFFRE

F. PAYOT ZEN-RUFFINEN

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :