RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2262/2006-HG **ATA/553/2006**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 17 octobre 2006

dans la cause

Monsieur A_____

contre

HOSPICE GÉNÉRAL

EN FAIT

1. Monsieur A_____, son épouse et leurs quatre enfants bénéficient depuis le 1er juillet 2004 de prestations qui leur sont versées par l'Hospice général (ci-après : l'hospice) au titre de la loi genevoise sur l'assistance publique du 19 septembre 1980 (LAP - J 4 05). Afin de recevoir lesdites prestations, les époux A_____ ont signé l'un et l'autre deux documents, l'un intitulé «ce qu'il faut savoir en demandant l'intervention de l'assistance publique» et l'autre «mon engagement en demandant l'intervention de l'assistance publique», attestant ainsi avoir pris connaissance des conditions posées par la LAP.

2. Le 30 mai 2005, M. A_____ a proféré des menaces à l'encontre de l'assistante sociale qui s'occupait de lui alors qu'ils se trouvaient tous deux au centre d'action sociale et de santé (ci-après : CASS) de Saint-Jean.

   En raison de ce comportement agressif et menaçant, M. A_____ a fait l'objet d'un avertissement qui lui a été signifié par le chef de secteur par lettre signature le 31 mai 2005. Au terme de ce courrier, M. A_____ a été convoqué pour un entretien le 3 juin 2005 auquel il s'est présenté accompagné de sa femme et deux de leurs enfants. Cet avertissement lui a été confirmé ainsi que la nécessité pour le couple de signer des documents administratifs nécessaires à la mise à jour de leur dossier.

   Enfin, par courrier du 8 juin 2005, le directeur de l'action sociale de l'hospice a encore confirmé à M. A_____ que les agissements qui avaient été les siens étaient inacceptables.

3. M. A_____ ayant épuisé son droit aux indemnités de chômage, il a sollicité une mesure cantonale le 25 juillet 2005.

   Par courrier du 27 octobre 2005, l'office cantonal de l'emploi (ci-après : OCE) l'a invité à faire contrôler son chômage et à poursuivre ses contacts avec sa conseillère en personnel.

   M. A_____ a été convoqué à une séance d'information dite RMCAS pour le 17 novembre 2005, séance à laquelle il ne s'est pas présenté.

4. Le 28 novembre 2005, M. A_____ a eu un entretien avec son assistante sociale au sujet notamment de cette séance du 17 novembre 2005. M. A_____ a voulu se saisir d'un e-mail que tenait l'assistante sociale, ce que celle-ci a refusé. M. A_____ a commencé à l'insulter en la traitant d'incompétente, de bête et d'hystérique.

M. A_____ a réitéré ses agissements quelques jours plus tard à l'encontre de la même assistante sociale.

5. Par LSI du 8 décembre 2005, l'hospice a adressé à M. A_____ un avertissement : il lui était rappelé qu'il s'était engagé à entreprendre les démarches nécessaires dans le but d'être embauché en tant que grutier. Or, il n'avait pas entrepris quoi que ce soit en ce sens. Un délai au 31 décembre 2005 lui était accordé pour informer l'hospice de la concrétisation de ce projet.

De plus, il ne s'était pas présenté à la séance d'information obligatoire du chômage le 17 novembre 2005, de sorte qu'il était prié de se rendre à la deuxième séance à laquelle il serait convoqué, d'effectuer des recherches d'emploi et de contacter son conseiller, afin que son dossier ne soit pas annulé et que l'hospice ne soit pas contraint d'envisager de réduire ses prestations d'assistance.

Ce courrier ne comportait aucune voie de droit.

6. Par un courrier du 18 décembre 2005 réceptionné par l'hospice le 22 décembre 2005, M. A_____ s'est indigné de l'avertissement du 8 décembre 2005 qui lui avait été adressé. Le 28 novembre 2005, il s'était rendu au rendez-vous mensuel qu'il avait avec son assistante sociale, Mme P_____, dans le but de donner à cette dernière des nouvelles des démarches qu'il avait entreprises pour obtenir le permis machiniste.

Ce jour-ci, cette personne était "incapable d'assumer ses fonctions d'assistante sociale" : elle avait refusé de lui remettre la copie du message reçu d'un fonctionnaire de l'assurance chômage le concernant. Il avait alors essayé de prendre de ses mains ce qui restait du message et ajouté qu'il ne sortirait pas du bureau avant d'en avoir reçu copie. Elle avait alors déchiré et jeté par la fenêtre ledit message, puis s'était mise à crier - telle une hystérique - en appelant ses collègues au secours alors qu'il ne l'avait ni menacée ni frappée.

Il se réservait de déposer plainte pénale pour diffamation contre Mme P_____ pour les propos qu'elle avait tenus au cours de cet entretien.

Il avait contacté M. B_____, responsable d'unité, pour lui faire part de son souhait de changer d'assistante sociale.

Il évoquait ensuite la lettre d'avertissement concernant sa situation envers le chômage, soit le courrier précité du 8 décembre 2005.

Il avait respecté ses obligations vis-à-vis de cette dernière assurance. Il ne s'était certes pas rendu à la séance d'information du 17 novembre 2005 car il savait qu'il ne pouvait pas bénéficier de mesures cantonales - destinées à des personnes en fin de droits - alors même qu'il venait de se réinscrire le 25 juillet 2005 au chômage.

Des menaces d'annulation de dossier ou de réduction de prestations par l'hospice étaient inacceptables alors que le chômage ne lui avait jamais adressé d'avertissement.

7. Par lettre signature du 22 décembre 2005, déclarée exécutoire nonobstant réclamation, le CASS de Saint-Jean a décidé de réduire de CHF 349,15 les prestations accordées à M. A_____, pour la période du 1er au 31 janvier 2006. Cette réduction était motivée par le comportement adopté par l'intéressé envers son assistante sociale.

Ce montant correspondait à celui fixé par les directives cantonales en matière de prestations d'assistance aux requérants d'asile et statuts assimilés et satisfaisait aux conditions minimales d'existence prévues par l'article 12 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101).

8. Par lettre datée du 8 janvier 2006, adressée au président du conseil d'administration de l'hospice, M. A_____ a élevé réclamation contre la sanction dont il avait fait l'objet le 22 décembre 2005.

Il avait déjà fait l'objet d'un avertissement le 8 décembre 2005 et il ignorait que sur la base des propos diffamatoires de son assistante sociale, une réduction de ses prestations d'assistance serait prononcée.

Le 5 janvier 2006, il avait ainsi déposé plainte contre Mme P_____ pour diffamation auprès de Monsieur le Procureur général.

Il contestait la motivation de la décision du 22 décembre 2005 et ne voulait pas réexpliquer le déroulement des faits mais se référait à son précédent courrier à ce sujet.

Le fait de le laisser à la veille de Noël avec CHF 209,15 seulement était carrément scandaleux.

9. Le 8 janvier 2006 également, M. A_____ a écrit au directeur de l'hospice pour lui faire part du dépôt de plainte, de la réclamation faite le même jour et pour s'indigner de l'incompétence des personnes traitant son dossier.

10. Le 23 janvier 2006, le directeur de l'hospice a accusé réception des courriers de M. A_____ des 18 décembre 2005 et 8 janvier 2006.

Les faits qui s'étaient déroulés le 28 novembre 2005 avaient été perçus différemment de part et d'autre. Mme P_____ avait ressenti l'attitude de M. A_____ comme une menace, ce d'autant qu'en mai 2005 déjà, il avait tenu à

l'égard de celle-ci des propos menaçants, raison pour laquelle il avait reçu un avertissement le 31 mai 2005.

En tout état, le président du conseil d'administration de l'hospice - saisi de la réclamation - statuerait sur la sanction prononcée le 22 décembre 2005.

Le directeur prenait acte du dépôt de la plainte pénale.

Enfin, l'avertissement prononcé le 8 décembre 2005 ne concernait que les démarches demandées par son assistante sociale. Un délai lui avait été fixé au 31 décembre pour attester celles-ci et les courriers qu'il avait fait parvenir, datés des 9 et 12 décembre 2005, ne pouvaient être transmis avant le 8 décembre. En conséquence, M. A_____ était parfaitement dans les délais à cet égard, raison pour laquelle aucune sanction n'avait été prise pour ce motif.

11. Le 4 mai 2006, le Parquet a transmis à l'hospice la décision de classement qu'il avait prise le 11 janvier 2006 suite à la plainte de M. A_____, ainsi que l'ordonnance de la Chambre d'accusation du 20 février 2006, rejetant le recours de M. A_____ contre la décision du Ministère public.

12. Par décision du 9 février 2006, mais communiquée aux parties le 26 mai 2006, le président du conseil d'administration de l'hospice a rejeté la réclamation, confirmant ainsi la décision précitée du 22 décembre 2005.

La réduction de prestations d'assistance pour janvier 2006 concernait M. A_____ seul et non les membres de sa famille. Elle sanctionnait uniquement le comportement menaçant et irrespectueux de M. A_____ envers son assistante sociale le 28 novembre 2005 et non son éventuel défaut de collaboration, tel qu'exigé par la LAP. Cette sanction était conforme à la jurisprudence du Tribunal administratif, selon laquelle la réduction de prestations d'assistance pouvait être fondée sur le défaut de collaboration. Elle respectait en outre les principes de proportionnalité, de l'intérêt public et du droit à des conditions minimales d'existence.

13. Par acte posté le 21 juin 2006, M. A_____ a recouru auprès du Tribunal administratif en concluant à l'annulation de cette décision, infondée et diffamatoire. Il s'était bien rendu à la séance d'information du 17 novembre 2005. D'ailleurs, il pouvait en fournir la preuve car il avait récupéré le message déchiré par son assistante sociale. C'était la raison pour laquelle celle-ci avait, selon lui, fait une crise d'hystérie lors de l'entrevue qu'ils avaient eue le 28 novembre 2005.

14. Le 11 juillet 2006, l'hospice a conclu au rejet du recours, la décision attaquée étant en tout point conforme aux principes de proportionnalité d'une part et à la jurisprudence d'autre part. M. A_____ avait par ailleurs été débouté par la Chambre d'accusation du recours qu'il avait interjeté contre le classement de sa

plainte en diffamation, prononcé par le Procureur général au motif qu'il n'y avait pas de prévention pénale suffisante.

15. Les parties ont été entendues en audience de comparution personnelle le 29 août 2006.

a. M. A_____ a admis ne pas s'être rendu à la séance du 17 novembre 2005 à laquelle il avait été convoqué par les mesures cantonales car il venait de s'inscrire en juillet 2005 au chômage. Or, de mai à août 2004, il avait reçu des mesures cantonales et savait qu'au terme d'un délai de trois mois, ce droit se périmait. Il pensait ne plus avoir droit depuis août 2004 à des mesures cantonales et s'était inscrit au chômage en juillet 2005 à la demande de l'hospice. A cette occasion, il avait constaté que le chômage avait ouvert un délai cadre depuis mai 2004. Il avait ainsi considéré qu'il n'était pas logique d'être convoqué à une séance en novembre 2005 pour des mesures cantonales auxquelles il savait ne pas avoir droit. S'il avait été convoqué à une séance d'information sur le RMCAS, il y serait allé. Sa conseillère en personnel lui ayant expliqué que cette séance avait pour but d'envisager la suite de son parcours, il s'était alors rendu à la séance suivante du 8 décembre 2005.

Lors de l'entrevue qu'il avait eue le 28 novembre 2005 avec son assistante sociale, Mme P_____, celle-ci avait "pété les plombs" lorsqu'il lui avait demandé une copie du message qu'elle avait reçu. Il estimait que son assistante sociale n'avait pas à se renseigner auprès de l'assurance chômage. Il contestait avoir fait preuve d'agressivité envers Mme P_____ ce jour-ci si ce n'est qu'il avait voulu prendre de ses mains le message en question. Il considérait que cette assistante sociale n'avait jamais cherché à s'occuper des difficultés qu'il rencontrait avec sa famille car sa femme était étrangère et le couple avait quatre enfants. Mme P_____ ne s'occupait que de l'aspect financier du dossier sans faire preuve d'empathie. Depuis janvier 2006, il avait un autre assistant social avec lequel il ne rencontrait pas de difficulté. M. A_____ reconnaissait avoir dit le 28 novembre 2005 à Mme P_____ qu'elle était bête, incompétente et hystérique termes qu'il ne considérait cependant pas comme des insultes. Il contestait l'avoir menacée. Il s'étonnait par ailleurs que dans son courrier du 8 décembre 2005, l'hospice ne l'ait pas sanctionné pour l'attitude qu'il aurait eu le 28 novembre 2005 envers Mme P_____ et que la sanction qu'il contestait ne soit intervenue que le 22 décembre 2005.

Enfin, il n'avait jamais eu de problème avec les assistants sociaux qui lui avaient été attribués précédemment puisque de mai à décembre 2004, il n'avait pas d'assistante sociale et que ses chèques de prestations lui étaient remis par des secrétaires.

Le représentant de l'hospice a confirmé que depuis le 1er janvier 2006, un autre assistant social que Mme P_____ s'occupait du recourant avec lequel les choses se passaient normalement.

Lui-même se trouvait le 28 novembre 2005 à l'étage en dessous de celui où était Mme P_____. Cette dernière avait de bonnes raisons de se sentir menacée et inquiète puisque quelque temps auparavant, le recourant lui avait dit de faire très attention à elle. Elle avait bien géré la situation du 28 novembre 2005 puisqu'elle était retournée voir M. A_____ et avait terminé l'entretien avec lui.

L'hospice évitait les changements trop fréquents d'assistants sociaux pour éviter un effet de "carrousel".

L'hospice avait tenu à séparer les deux problématiques et dans le courrier adressé le 8 décembre 2005 à M. A_____, il n'était question que de la collaboration de celui-ci avec l'hospice et à ce sujet, l'intimé n'avait rien à reprocher à M. A_____ qui avait donné suite à l'avertissement reçu à cette date pour entreprendre des démarches.

Quant au courrier du 22 décembre 2005, il n'avait trait qu'à l'attitude de M. A_____ vis-à-vis de Mme P_____.

S'agissant des autres assistants sociaux, le représentant de l'hospice a indiqué que M. A_____ en avait eu deux, M. L_____ en août et M. C_____ en octobre 2004. D'après le dossier, M. A_____ avait vu M. M_____ également à plusieurs reprises. Quant à M. C_____, il avait noté que M. A_____ était très en colère au point qu'il n'avait pas pu lui fixer un nouveau rendez-vous. M. A_____ a contesté avoir rencontré M. L_____.

M. A_____ a à nouveau évoqué la question de savoir pourquoi il n'avait pas été sanctionné s'il avait eu un comportement inadéquat avec l'un de ses assistants sociaux. Le représentant de l'hospice général a indiqué qu'il ne sanctionnait pas une personne en colère.

16. 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. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. Au vu de l'état de faits décrit ci-dessus, il convient de déterminer si la réduction de CHF 349,15 opérée par l'hospice sur les prestations d'assistance

publique octroyées au seul recourant pour le mois de janvier 2006, réduction fondée uniquement sur le comportement de celui-ci à l'encontre de son assistante sociale le 28 novembre 2005, est justifiée ou non.

3. Ni la décision de l'hospice du 22 décembre 2005, ni celle sur réclamation du 9 février 2006 ne précisent sur quelle disposition de la LAP est fondée la réduction contestée.

4. Cette réduction constitue une sanction. Avant son prononcé, l'autorité de décision doit respecter le droit d'être entendu de l'intéressé.

Tel qu'il est garanti par l'article 29 alinéa 2 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 influer 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 (arrêt du Tribunal fédéral 2P.77/2003 du 9 juillet 2003 consid. 2.1 ; ATA/445/2006 du 31 août 2006).

Toutefois, la violation du droit d'être entendu est réparable devant l'instance de recours si celle-ci jouit du même pouvoir d'examen des question litigieuses que l'autorité intimée et si l'examen de celles-ci ne relève pas de l'opportunité, car l'autorité de recours ne peut alors substituer son pouvoir d'examen à celui de l'autorité de première instance (arrêt du Tribunal fédéral 2P.30/2003 du 2 juin 2003, consid. 2.4). En outre, la possibilité de recourir doit être propre à effacer les conséquences de cette violation. La partie lésée doit donc avoir le loisir de faire valoir ses arguments en cours de procédure contentieuse aussi efficacement qu'elle aurait dû pouvoir le faire avant le prononcé de la décision litigieuse (ATA/123/2005 du 8 mars 2005).

En l'espèce, M. A_____ n'a pas été informé qu'il encourait une réduction de ses prestations, si ce n'est par le courrier du 8 décembre 2005, mais celui-ci n'était pas en lien avec le comportement du recourant envers son assistante sociale, comme le directeur de l'hospice l'a relevé dans sa lettre à l'intéressé le 26 janvier 2006 et comme le responsable d'unité l'a précisé lors de l'audience de comparution personnelle.

La sanction prise le 22 décembre 2005 viole ainsi le droit d'être entendu de M. A_____.

Cette violation a toutefois été réparée lors de la procédure de recours, le tribunal de céans jouissant du même pouvoir d'examen que l'autorité intimée et ayant procédé à l'audition de l'intéressé.

5. L'article 7 LAP a la teneur suivante :

"Les personnes qui sollicitent une aide sont tenues, sous peine de refus des prestations, de fournir aux organismes d'assistance tous les renseignements utiles sur leur situation personnelle et financière, ainsi que de leur communiquer tout changement de nature à modifier les prestations dont elles bénéficient" (al. 1).

"Les autorités administratives et judiciaires, les employeurs et les organismes s'occupant de la personne qui sollicite une aide sont tenus de fournir gratuitement aux organismes d'assistance les renseignements et pièces nécessaires à l'application de la présente loi" (al. 3).

Selon les travaux préparatoires, cette disposition vise à faciliter l'obtention des renseignements nécessaires à l'application de la loi et cette formulation est reprise de la loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit et de la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité.

Elle permet à l'office et à l'hospice de recueillir auprès des tiers des informations indispensables pour établir la situation économique de la personne qui demande une aide (Mémorial des séances du Grand Conseil, 1996 9/II 1361).

A cet égard, le tribunal de céans a admis le principe de la réduction de prestations pour l'auteur d'un défaut de collaboration avec l'autorité, si celui-ci ne fournissait pas les renseignements requis (par exemple : ATA/253/2004 du 23 mars 2004 ; ATA/66/2004 du 20 janvier 2004 ; ATA/11/2004 précité).

6. L'article 26 LAP quant à lui prévoit une sanction sous forme d'amende, uniquement en cas de fausses déclarations. Tel n'est pas le cas en l'espèce.

7. Selon l'article 21 lettre a LAP, l'aide fournie par l'hospice dans le cadre de l'assistance publique comprend notamment une aide sociale qui a pour but la réintégration sociale et économique à laquelle participent activement les bénéficiaires.

La jurisprudence a reconnu que cette disposition permettait à l'hospice de sanctionner le défaut de collaboration d'un bénéficiaire, si celui-ci ne participait pas activement aux efforts à fournir en vue de sa réintégration sociale et économique. Toutefois, lorsqu'un groupe familial constituait, comme en l'espèce, un seul cas d'aide sociale, ne devaient subir de réduction que le ou les membres fautifs du groupe (ATA/253/2004) précité).

8. a. Conformément à cette jurisprudence, le bénéficiaire qui, par son emportement, rend la collaboration à laquelle il est tenu à tout le moins extrêmement difficile, voir impossible, en adoptant, comme en l'espèce, une attitude qui réduit fortement les possibilités d'interaction avec son conseiller, manque à son devoir de collaboration.

Il est en effet communément admis que le principe de la légalité ne s'applique pas strictement en droit disciplinaire (V. MONTANI et C. BARDE, La jurisprudence du Tribunal administratif relative au droit disciplinaire, in RDAF 1996, p. 348), car il est impossible de décrire les divers manquements possibles aux devoirs de service ou aux règles d'une profession donnée. Selon la doctrine et la jurisprudence, la loi peut donc se passer d'incriminations strictement définies (R. ROTH, Le rôle sanctionnateur du droit pénal, 1985, p. 136 ; ATF 97 I 831 ; SJ 1981, p. 324). Par analogie, il est ainsi admissible que même en l'absence d'une disposition de la LAP, réprimant formellement le comportement du recourant, l'attitude du recourant soit sanctionnée au titre de violation du devoir de collaboration prévu par les articles 7 et 21 LAP.

9. a. Le refus ou la réduction de prestations qui touche au montant minimum correspondant au droit constitutionnel à des moyens d'existence conformes à la dignité humaine constitue une restriction à un droit fondamental et doit en conséquence, se fonder sur une base légale, respecter l'intérêt public et être proportionnées au but visé (art. 36 Cst. féd.; ATA/11/2004 du 6 janvier 2004).

Il découle de la jurisprudence du Tribunal fédéral que les montants d'assistance fixés pour les requérants d'asile, inférieurs à ceux découlant de la LAP, sont conformes à la Cst. (ATA/11/2004 précité).

b. Le 23 octobre 2002, le Conseil d'Etat avait pris un arrêté relatif à l'aide financière aux étrangers non titulaires d'une autorisation de séjour régulière, en exécution de l'article 12 Cst. et "vu les arrêts du Tribunal administratif des 7 novembre 2000, 19 décembre 2000 et 4 décembre 2001". Il a été reconduit pour la dernière fois le 28 juillet 2004 (Feuille d'Avis Officielle du 20 juillet 2004 p. 4/5 ; ATA/345/2006 du 20 juin 2006). Les montants figurant dans les arrêts successifs ont été adaptés d'année en année.

c. En l'espèce, le recourant a ainsi disposé pour son entretien en janvier 2006 de CHF 209,15, compte tenu du fait que le loyer restait intégralement couvert, que son assurance maladie était payée et qu'il disposait de fait d'un accès au forfait familial de télécommunications. Le recourant n'allègue d'ailleurs pas que ce montant ne respecterait pas l'arrêté du Conseil d'Etat.

L'hospice a donc réduit, dans les limites admissibles, les prestations du recourant dès lors que la prestation finale qui lui a été octroyée n'est pas en deçà de ce qui était alors attribué aux requérants d'asile.

De plus, la réduction des prestations est de nature à dissuader le recourant de persister dans un comportement semblable à l'avenir. La sanction est extrêmement limitée dans le temps, puisqu'elle s'applique durant un mois et au seul auteur de la faute.

La décision querellée est ainsi conforme au principe de la proportionnalité.

Du point de vue de l'intérêt public, une telle mesure est apte, par son aspect dissuasif, à prévenir le fait que de tels comportements ne se reproduisent, voire ne se généralisent impunément.

Partant, la décision de l'hospice est en tous points conforme au droit.

10. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

11. Vu la nature du litige, il ne sera pas perçu aucun émolument.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 21 juin 2006 par Monsieur A_____ contre la décision de l'Hospice général du 9 février 2006 ;

au fond :

le rejette ;

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

communique le présent arrêt à Monsieur A_____ ainsi qu'à l'Hospice général.

Siégeants : M. Paychère, président, Mmes Bovy et Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :	le président :
C. Del Gaudio-Siegrist	F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :