

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3139/2015-AIDSO

ATA/242/2016

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 15 mars 2016

2^{ème} section

dans la cause

Madame A_____

représentée par Me Roger Mock, avocat

contre

HOSPICE GÉNÉRAL

EN FAIT

1. Madame A_____, née le _____1975, est de nationalité suisse et domiciliée dans la commune de B_____. Elle est divorcée et mère de deux enfants de 15 et 9 ans.
2. Dès le 1^{er} août 2010, Mme A_____ a bénéficié de prestations financières ordinaires de l'Hospice général (ci-après : l'hospice), étant suivie par le centre d'action sociale (ci-après : CAS) de B_____.
3. Elle a également perçu des indemnités de chômage de janvier à juillet 2011, suite à un licenciement intervenu pour le 30 juin 2010.
4. Le 13 avril 2012, l'office cantonal de l'emploi (ci-après : OCE) l'a informée que son dossier de demandeuse d'emploi avait été annulé pour le 13 avril 2012, en raison d'une absence de recherches d'emplois pour le mois de mars 2012.
5. Mme A_____ a informé le 8 mai 2014 l'assistante sociale du CAS de B_____ qu'elle avait trouvé une place d'apprentissage au sein de l'administration verniolane. Elle souhaitait obtenir une allocation de formation (ci-après : AFO) pour quitter l'hospice.
6. Lors de l'entretien suivant, soit le 6 juin 2014, Mme A_____ a persisté dans sa demande d'AFO. Il s'agissait de l'AFO prévue par l'art. 6F de la loi cantonale genevoise en matière de chômage du 11 novembre 1983 (LMC - J 2 20), avec référence à l'art. 66a de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25 juin 1982 (LACI - RS 837.0). Elle s'est référée à un communiqué de presse du département de la solidarité et de l'emploi (ci-après : DSE) du 2 février 2012 relatif à l'entrée en vigueur de « la nouvelle loi sur l'insertion professionnelle ». À teneur de celui-ci, cette réforme ouvrait une large palette de prestations d'insertion à tous les bénéficiaires de l'aide sociale qui auraient à terme accès aux mêmes prestations d'insertion, sans discrimination entre ceux qui ont épuisé un droit aux indemnités de l'assurance-chômage et ceux qui n'y ont pas droit. En particulier, les chômeurs en fin de droit seraient conviés à un stage de quatre semaines pour évaluer leurs aptitudes à la réinsertion. En cas de constat positif, ces personnes seraient suivies par le service de réinsertion professionnelle de l'hospice général (ci-après : SRP) et resteraient inscrites comme chômeuses (contrairement à ce qui était le cas pour les bénéficiaires du revenu minimum cantonal d'aide sociale [RMCAS]). Le SRP disposerait de toute la palette des prestations d'insertion de l'OCE, en particulier de l'allocation de retour à l'emploi, des emplois de solidarité, et de l'AFO. Cette dernière était une innovation majeure de la LIASI, accessible sans limite d'âge,

pour suivre une formation qualifiante d'une durée pouvant aller jusqu'à quatre ans (ex. : apprentissage) ».

7. Le 17 juin 2014, Mme A_____ a écrit à l'hospice par l'intermédiaire d'un premier conseil.

Les AFO lui avaient été refusées par l'hospice pour des raisons qui lui échappaient. Par la suite, elle avait suivi les conseils de son assistante sociale et avait fait des démarches en vue de s'inscrire au chômage, de façon à ouvrir un délai-cadre non indemnisé, seule voie, selon l'hospice, pour lui permettre de bénéficier exceptionnellement d'AFO. Elle s'était donc adressée au chômage, qui lui avait indiqué que le seul moyen d'ouvrir un délai-cadre non indemnisé serait que l'hospice en fasse la demande par écrit auprès de leur service. Elle était ballotée d'un endroit à l'autre, alors qu'elle était parfaitement en droit de recevoir des AFO.

8. Le 25 juin 2014, l'hospice a répondu à Mme A_____. Celle-ci ne pouvait prétendre à une AFO, ainsi que l'assistante-sociale qui suivait son dossier le lui avait indiqué le 6 juin 2014. En effet, une des conditions d'octroi pour ouvrir un droit à cette allocation était d'être au bénéfice d'un délai-cadre de chômage indemnisé. Or, Mme A_____ ne remplissait plus cette condition depuis le 21 janvier 2013, date de son dernier délai-cadre. En outre, l'AFO n'était pas une prestation que l'hospice pouvait fournir, puisque cette dernière « ne figurait pas dans son cadre légal ».

9. Le 29 août 2014, Mme A_____ a sollicité de l'hospice qu'il rende une décision formelle s'il persistait dans son refus de lui verser une AFO.

10. Le 25 septembre 2014, l'hospice a notifié à l'intéressée son refus de lui accorder une AFO. Les prestations financières qu'il octroyait étaient celles prévues par la LIASI. Les mesures d'insertion professionnelle pouvant être octroyées étaient définies à l'art. 2C LIASI. Lorsqu'une mesure d'insertion professionnelle était accordée par l'hospice, l'aide financière était calculée selon cette loi. Or, l'AFO ne figurait pas dans ce cadre légal et n'était pas une prestation que l'hospice pouvait fournir. L'intéressée devait s'adresser à l'office cantonal de l'emploi (ci-après : OCE), pour obtenir une telle prestation.

11. Le 29 octobre 2014, Mme A_____ a formé une opposition auprès de la direction de l'hospice. Elle était au bénéfice de l'aide sociale. Depuis le 25 août 2014 elle avait commencé un apprentissage au service de la commune de B_____. L'hospice avait refusé d'entrer en matière sur le versement d'une AFO, conformément à la LIASI. Elle considérait être victime d'une approche très arbitraire et formelle des textes légaux et sollicitait le versement d'une telle prestation.

12. Le 9 juillet 2015, l'hospice a rejeté l'opposition de l'intéressée. Il ressortait clairement de l'art. 42C LIASI que cette loi ne prévoyait pas de prestations sous forme d'AFO dans ses mesures d'insertion, mais uniquement une prestation circonstancielle, au sens de l'art. 25 LIASI pendant la durée de la formation professionnelle qualifiante et certifiante. L'AFO était une mesure prévue tant par l'art. 66a de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25 juin 1982 (LACI - RS 837.0), que par l'art. 6F de la LMC. C'était donc auprès de l'organisme chargé de l'application de ces lois, soit l'OCE, selon l'art. 3 du règlement d'exécution de la loi en matière de chômage du 23 janvier 2008 (RMC - J 2 20.01) qu'il faudrait adresser la demande d'AFO, si toutefois l'intéressée remplissait les conditions d'octroi. Lorsque le département, dans son communiqué de presse du 2 février 2012 avait mentionné l'AFO comme une innovation majeure de la LIASI, il voulait en réalité parler de la prestation visée par l'art. 42C al. 6 LIASI, et non pas de l'AFO, de la LMC, ou de la LACI.
13. Le 11 septembre 2015, Mme A_____ a interjeté un recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision sur opposition de l'hospice du 9 juillet 2015. Elle concluait à son annulation et à ce qu'il soit ordonné à l'hospice de lui verser l'AFO requise. Préalablement, elle sollicitait de pouvoir compléter son recours.
- Dans sa décision, l'hospice se bornait en résumé à prétendre que le DSE se serait trompé dans son communiqué de presse du 2 février 2012, en parlant de l'AFO comme une innovation majeure de la LIASI. Ainsi, « avec une stupéfiante assurance », il s'écarterait des principes édictés par son autorité de tutelle, pour arbitrairement refuser l'octroi d'une prestation que la loi ordonnait d'assurer.
- La décision de l'hospice était entachée d'arbitraire et devait être annulée.
14. Le 6 octobre 2015, dans le délai qui lui a été accordé à la suite de sa requête, la recourante a complété son recours. Elle répondait parfaitement aux conditions lui permettant d'obtenir des prestations au sens de l'art. 42A LIASI. Il y avait également lieu de prendre en considération les principes relatifs à la formation qualifiante et certifiante des chômeurs de l'art. 6 LMC. L'hospice refusait de verser une AFO à laquelle elle avait droit.
15. Le 25 novembre 2015, l'hospice a conclu au rejet du recours. Il a repris les explications données dans sa décision sur opposition, selon lesquelles l'AFO n'était pas prévue par la LIASI, mais par la LMC et qu'il n'était pas l'autorité compétente.
16. Le 6 octobre 2015, Mme A_____ a répliqué. Son profil correspondait parfaitement à celui décrit par l'art. 42A LIASI. À aucun moment le stage d'évaluation à l'emploi prévu à l'art. 42B LIASI ne lui avait été proposé, ce qui lui aurait permis de rejoindre les services de réinsertion professionnelle. Il y avait

lieu de prendre en considération les principes dégagés par l'art. 6F LMC relatifs à la formation qualifiante et certifiante des chômeurs. Il y avait lieu de se référer au contenu de deux réponses du Conseil d'État à une question urgente posée par une députée le 12 décembre 2012 et le 20 février 2013, dont elle donnait les références.

17. Le juge délégué a tenu une audience de comparution personnelle lors de laquelle les parties ont persisté dans leur position.

Selon la recourante, qui était en dernière année d'apprentissage d'employée de commerce au sein de la commune de B_____, elle avait été mise au bénéfice d'allocations de chômage en été 2010, ainsi que de prestations de l'hospice général. Elle avait bénéficié des prestations de chômage durant six mois. Après l'arrêt desdites prestations, elle ne bénéficiait plus que de celles d'assistance, délivrées par l'hospice. Elle avait par elle-même trouvé une place d'apprentissage dans l'administration de la commune de B_____, débutant ce dernier en septembre 2014. Elle avait continué à percevoir des prestations de l'hospice. Elle avait demandé à l'hospice, après l'obtention de sa place d'apprentissage, qu'il lui verse une AFO. Celui-ci avait refusé. Elle avait suivi le conseil de son assistante-sociale, et avait cherché à obtenir de l'OCE le versement d'une telle prestation. Celui-ci, sans qu'elle sollicite de décision formelle, la lui avait refusée, dès lors qu'elle se trouvait hors du délai cadre de l'assurance-chômage.

Selon les représentantes de l'hospice, la LIASI ne prévoyait pas de prestations d'aide sous forme d'AFO au sens de l'art. 66a LACI. La seule mesure de prestations financière liée à une mesure d'insertion prévue par la LIASI était celle de l'art. 42C al. 6 LIASI qui venait s'ajouter à la prestation d'aide financière ordinaire. Or la recourante en bénéficiait déjà.

18. Sur ce, 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. L'article 66a al. 1 LACI entré en vigueur le 1^{er} janvier 1996, prévoit sur le principe que l'assurance-chômage peut accorder des allocations pour une formation d'une durée maximale de trois ans à une assurée âgée de 30 ans au moins, qui n'a pas achevé de formation professionnelle ou qui éprouve de grandes difficultés à trouver un emploi correspondant à sa formation. L'AFO permet aux chômeurs âgés en principe de 30 ans au moins d'acquérir une formation

professionnelle de base de type apprentissage. Elles consistent en une subvention salariale versée durant la formation, pour permettre aux chômeurs qui souhaitent se former de bénéficier d'un revenu comparable à celui qu'ils réaliseraient sans qualification sur le marché du travail (ATF 127 V 57; Boris RUBIN, Commentaire de la loi sur l'assurance-chômage, 2014, p. 490). L'allocation se calcule selon les critères de l'art. 90a de l'ordonnance du 31 août 1983 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (ordonnance sur l'assurance-chômage, OACI - RS 837.02).

L'AFO peut être accordée à n'importe quel moment du délai-cadre d'indemnisation, à savoir pendant un délai d'attente et même après le versement de la dernière indemnité de chômage (Boris RUBIN, op. cit., p. 491). En outre, pour pouvoir bénéficier de l'AFO, l'assuré doit remplir les conditions du droit à l'indemnité de chômage selon l'art. 8 al. 1 LACI (Boris RUBIN, op. cit., p. 492).

3. Le droit à la perception d'une AFO est repris, dans la législation du canton de Genève, à l'art. 6F LMC à teneur duquel, en complément à l'article 66a de la loi fédérale, le canton de Genève peut octroyer aux chômeurs au bénéfice des indemnités fédérales la possibilité de suivre une formation professionnelle qualifiante et certifiante, lorsqu'il s'avère qu'elle leur facilitera un retour sur le marché de l'emploi (al. 1), et pour autant que les personnes émargent à l'aide sociale pendant la durée de la formation, mais au maximum durant quatre ans. Les personnes concernées touchent une allocation de formation dont le montant est fixé selon les règles figurant à l'article 90a OACI (al. 2).
4. Selon l'art. 3 al. 1 RMC, l'OCE est l'autorité compétente au sens de la LACI et de la LMC pour prendre les décisions de la LACI et de la LMC, même si elle peut, à teneur de l'art. 3 al. 2 RMC, confier certaines tâches relatives à un type de public spécifique à l'hospice, ou aux services de celui-ci, fonctionnant comme office cantonal de placement au sens de l'art. 85b LACI.
5. a. À teneur de l'art. 42C LIASI, différentes mesures d'insertion professionnelles peuvent être proposées dans le cadre d'un dispositif relatif à cette question, inséré au chapitre 3 de celle-ci (art. 42A à 42F). Les mesures en question sont listées à l'art. 42C. Les art. 42A à 42F ne prévoient pas de dispositif relatif à l'octroi d'une AFO, si ce n'est la possibilité, pendant la durée d'une formation professionnelle qualifiante et certifiante agréée dans le cadre d'un plan de réinsertion, d'accorder une prestation circonstancielle au sens de l'art. 25 LIASI, au maximum durant quatre ans (art. 42C al. 6 LIASI), soit le versement de suppléments d'intégration à titre de prestations à caractère incitatif (art. 25 al. 1 let. a LIASI) détaillées à l'art. 7A al. 4 let. c RIASI, ou d'autres prestations circonstancielles au sens de l'art. 25 al. 1 let. b LIASI, détaillées à l'art. 9 RIASI.

- b. Les prestations de réinsertion professionnelle de l'hospice sont fournies par un service spécialisé de l'hospice (art. 42C al. 9 LIASI), soit par le RSP, dont l'organisation est déterminée aux art. 23a à 23i RIASI.
- c. Historiquement, le chapitre III de la LIASI relatif à l'insertion professionnelle a été inséré dans la LIASI le 1^{er} février 2012 pour remplacer le système mis en place par le biais de l'ancienne loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit du 18 novembre 1994 (LRMCAS), abrogée à cette même date, avec la volonté de porter l'accent sur la réinsertion des chômeurs de longue durée, en confiant à l'hospice un rôle de contrôle et de gestion de ces personnes (Message du Conseil d'État à l'appui du projet de loi modifiant la loi sur l'aide sociale individuelle du 24 novembre 2009 - MGC 2009 - 2010 III A).
6. À teneur de l'art. 11 al. 1 LPA, la compétence des autorités est définie par la loi et ne peut l'être par accord entre les parties.
7. En l'occurrence, la recourante sollicite l'octroi d'une AFO au sens de l'art. 66a LACI, ceci en lien avec l'apprentissage qu'elle a décidé d'effectuer dès septembre 2014. Aucune disposition de la LMC ou de la LIASI ne prévoit, par délégation, une compétence de l'hospice pour accorder une telle prestation d'aide. Si l'hospice s'est vu reconnaître certaines compétences en matière de réinsertion professionnelle, c'est uniquement en rapport avec les prestations prévues à l'art. 42C LIASI, lesquelles ne prévoient aucunement d'en faire bénéficier une personne assistée, qu'elle ait ou non droit aux indemnités de chômage. En vertu de l'art. 3 al. 1 RMC, la compétence revient au seul OCE. En vertu du principe de légalité qui prévaut pour toute activité de l'État (art. 5 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101), c'est à juste titre que l'hospice a refusé d'entrer en matière sur la requête de la recourante, parce qu'elle ne ressortait pas de ses compétences légales. L'intéressée bénéficiait déjà du versement d'un supplément d'indemnités à titre de prestations à caractère incitatif au sens de l'art. 25 al. 1 let. a LIASI. Même si, par une information approximative, le DSE avait pu lui laisser croire que l'hospice avait la compétence de servir des AFO, cela ne contraignait pas l'hospice à verser de telles prestations, qui n'entrent pas dans ses compétences, le département n'étant pas l'autorité d'application de la LACI ou de la LIASI. Le recours sera donc rejeté.
8. Le recours adressé une autorité incompétente doit être adressée à la juridiction de recours compétente (art. 64 al. 2 LPA). En l'espèce, la chambre administrative est l'autorité compétente pour connaître des décisions de l'hospice, elle a purgé sa saisine en statuant par le présent arrêt. Il ne lui appartient pas, la règle précitée ne s'appliquant pas à cette situation, de transmettre à l'OCE la requête adressée à l'hospice par la recourante.

9. La procédure en matière d'assistance sociale étant gratuite (art. 11 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 (RFPA - E 5 10.03), aucun émolument ne sera mis à la charge de la recourante (art. 87 al. 1 LPA). Aucune indemnité de procédure ne lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 11 septembre 2015 par Madame A_____ contre la décision de l'hospice général du 9 juillet 2015 ;

au fond :

le rejette ;

dit qu'il n'est pas prélevé 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, 1000 Lausanne 14, 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 Me Roger Mock, avocat de la recourante, ainsi qu'à l'Hospice général.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président ségeant :

Ph. Thélín

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :