

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/4299/2016-AIDSO

ATA/224/2017

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 21 février 2017

2^{ème} section

dans la cause

Madame A_____

contre

HOSPICE GÉNÉRAL

EN FAIT

1. Madame A_____, dont le nom de famille était B_____ jusqu'à ce qu'elle change de patronyme en 2013, est née le _____ 1973 en Russie, pays qu'elle a quitté en 1993 pour s'installer à Genève, où elle a acquis la nationalité suisse en 2007. Elle est mère de deux enfants, à savoir C_____, né le _____ 1992, et D_____, née le _____ 1993, issus de sa relation avec E_____, décédé en 1994.
2. Dès son arrivée en Suisse et jusqu'en 2007, Mme A_____ a été mise au bénéfice des prestations d'aide financière délivrées par l'Hospice général (ci-après : l'hospice), destinées aux migrants.
3. À compter du 1^{er} décembre 2007, Mme A_____ a bénéficié des prestations ordinaires d'aide financière de l'hospice.
4. Par décision du 9 octobre 2014, déclarée exécutoire nonobstant opposition, l'hospice a mis un terme à l'aide financière apportée à Mme A_____ avec effet au 1^{er} octobre 2014. Celle-ci devait en outre rembourser un montant de prestations indûment touchées de CHF 133'341.45.
5. Le 6 novembre 2014, sous la plume de son conseil, Mme A_____ a formé opposition à cette décision, en demandant l'annulation de la demande de remboursement, subsidiairement sa modification en ce sens que les allocations familiales et d'études soient déduites du montant à rembourser, plus subsidiairement encore à l'octroi d'une remise.
6. Par décision du 23 mars 2015, déclarée exécutoire nonobstant opposition, l'hospice a refusé d'entrer en matière sur une demande de reprise de son aide financière présentée par Mme A_____.
7. Le 30 avril 2015, Mme A_____ a formé opposition contre la décision précitée, en concluant à la reprise de l'aide financière.
8. Le 12 juin 2015, l'hospice a rejeté l'opposition de Mme A_____ du 6 novembre 2014 et confirmé la décision du 9 octobre 2014. Mme A_____ devait lui rembourser une somme de de CHF 133'341.45 en capital. Cette décision n'a pas été déclarée exécutoire nonobstant recours.

Il ne statuait que sur la seule question encore litigieuse, soit la question de la restitution du montant de CHF 133'341.45, dès lors que Mme A_____ n'avait pas contesté la décision du 9 octobre 2014 en tant qu'elle lui signifiait l'arrêt des prestations d'assistance.

9. Par acte déposé au greffe de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) le 14 juillet 2015, enregistré sous le numéro de cause A/2458/2015, Mme A_____, comparant désormais en personne, a recouru contre cette décision, en concluant préalablement à la restitution de l'effet suspensif et principalement, « avec suite d'indemnité », à son annulation, à la reprise des prestations d'aide financière ainsi qu'à son indemnisation pour atteinte à la personnalité, subsidiairement à la déduction des prestations encaissées par l'hospice au titre des allocations familiales, des bourses et prêts d'études et des subsides d'assurance-maladie et, plus subsidiairement encore, à ce qu'il soit procédé à la remise du montant de CHF 133'341.45 réclamé.

L'effet suspensif devait être restitué au recours, dès lors que ses intérêts étaient gravement menacés du fait de l'arrêt de l'aide de l'hospice et qu'elle risquait l'éviction de son logement.

10. Le 23 juillet 2015, l'hospice a rejeté l'opposition de Mme A_____ du 30 avril 2015 et confirmé sa décision du 23 mars 2015, dans laquelle il refusait de reprendre l'aide sociale.

11. Par décision du 6 août 2015 (ATA/796/2015) dans la cause A/2458/2015, la présidence de la chambre administrative a déclaré irrecevable la demande de restitution de l'effet suspensif au recours contenue dans le recours de l'intéressée du 14 juillet 2015, constaté en tant que de besoin que le recours avait effet suspensif et réservé le sort des frais de la procédure jusqu'à droit jugé au fond.

La décision sur opposition de l'hospice du 12 juin 2015 n'avait pas été déclarée exécutoire nonobstant recours. Il s'agissait d'examiner la portée de cet élément du dispositif décisionnel. Au regard des péripéties procédurales du contentieux, il existait un sérieux doute sur le fait que l'opposition de la recourante soit circonscrit à la seule question du remboursement. C'était a priori à tort que l'hospice n'avait pas examiné cette question dans sa décision sur opposition. Il convenait ainsi de constater que le recours déployait de plein droit un effet suspensif depuis le prononcé de la décision sur opposition, et non pas depuis celui de la décision du 9 octobre 2014, déclarée quant à elle exécutoire nonobstant opposition.

12. Par acte déposé au greffe le 25 août 2015, enregistré sous le numéro de cause A/2836/2015, Mme A_____ a recouru auprès de la chambre administrative contre la décision de l'hospice du 23 juillet 2015, en concluant préalablement à la restitution de l'effet suspensif et principalement, « avec suite d'indemnité », à son annulation, à la reprise des prestations d'aide financière, ainsi qu'à son indemnisation pour atteinte à la personnalité.

13. Le 4 septembre 2015, le juge délégué à l'instruction de la cause A/2458/2015 a prononcé la jonction de la cause A/2836/2015 à cette dernière.

14. Le 1^{er} octobre 2015 suite à la décision présidentielle sur mesures provisionnelles du 6 août 2015, l'hospice a alloué des prestations d'assistance au groupe familial de Mme A_____ par trois décisions distinctes couvrant l'une le mois de juin 2015, la seconde ceux de juillet et août 2015, et la troisième la période courant dès le mois de septembre 2015. Ces décisions rappelaient la portée de l'obligation d'informer l'hospice de l'évolution de sa situation financière ou personnelle qui incombait à l'intéressée.
15. Par arrêt du 6 septembre 2016, la chambre administrative a rejeté les deux recours interjetés dans les deux causes jointes précitées (ATA/761/2016). Mme A_____ a reçu cet arrêt le 14 septembre 2016.
16. Le 30 septembre 2016, l'hospice a informé Madame A_____ qu'à la suite de l'arrêt de la chambre administrative du 6 septembre 2016, il ne verserait plus de prestations à compter du 1^{er} octobre 2016. Le dossier était transmis au service du recouvrement en rapport avec le remboursement de la somme de CHF 133'341.45. Une décision de demande de remboursement des prestations perçues du mois de septembre 2015 au mois de septembre 2016 lui serait transmise prochainement. Il l'informait de la cessation du versement du subside partiel de l'assurance-maladie. Elle pouvait toutefois formuler une nouvelle demande à ce sujet. En outre, l'hospice lui retournait certaines factures qu'il n'avait pas à prendre en charge.
17. Le 3 octobre 2016, Mme A_____ s'est adressée par écrit à l'hospice. Elle lui enjoignait de lui verser sans attendre les prestations d'aide dues pour le mois de septembre 2016 conformément à la décision prise par la chambre administrative sur effet suspensif le 6 août 2015. Celle-ci déployait ses effets jusqu'à l'échéance du délai de recours, soit le 13 octobre 2016. Elle allait saisir le Tribunal fédéral d'un recours contre l'arrêt de la chambre administrative du 6 septembre 2016. L'hospice général était contraint de poursuivre les prestations d'assistance à son égard, au moins jusqu'à l'issue de la procédure devant le Tribunal fédéral.

En tant que de besoin, au vu de sa situation financière personnelle qui justifiait manifestement le versement de prestations d'aide, faute de revenus ou de ressources autres que ceux versés par l'hospice depuis 2007, elle formulait une nouvelle demande d'aide immédiate.
18. Le 14 octobre 2016, Mme A_____ a interjeté auprès du Tribunal fédéral un recours en matière de droit public contre cet arrêt, avec demande de restitution de l'effet suspensif.
19. Le 25 octobre 2016, l'hospice a répondu au courrier de Mme A_____ du 3 octobre 2016. Vu l'arrêt de la chambre administrative du 6 septembre 2016, la décision présidentielle du 6 août 2015 (ATA/796/2015) ne déployait plus d'effet.

Si elle désirait former une nouvelle demande d'aide financière, elle devait prendre contact avec le centre d'action sociale (ci-après : CAS) des Pâquis.

Le recouvrement de sa dette de CHF 133'341.45 s'effectuerait par prélèvements sur les prestations mensuelles si son droit aux prestations était à nouveau ouvert.

À ce propos, pour obtenir une nouvelle intervention financière de l'hospice, elle devrait fournir un certain nombre de documents, dont il lui donnait une liste. Elle devait cesser immédiatement son activité pour une entité dont le site internet était toujours actif, et avait été remis à jour en 2016, en fermant notamment immédiatement celui-ci. Elle devait remettre les documents en lien avec les démarches d'insertion professionnelle qu'elle avait effectuées, et notamment la preuve de ses recherches d'emplois. Elle devait fournir tout autre document qui lui serait demandé pour établir son éventuel droit financier et devait respecter toutes les autres conditions prévues par la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007 (LIASI - J 4 04).

20. Le 31 octobre 2016, l'hospice a reçu de Mme A_____ un nouveau courrier daté du 24 octobre 2016 et qui s'était croisé avec le sien, dans lequel celle-ci réitérait les requêtes qu'elle avait formulées le 3 octobre 2016.

21. L'hospice a répondu à ce courrier le 2 novembre 2016.

Il se référait à la réponse qu'il lui avait adressée le 25 octobre 2016. L'arrêt de la chambre administrative du 6 septembre 2016 avait mis fin à toutes les procédures l'opposant à l'hospice. Le recours que Mme A_____ avait interjeté auprès du Tribunal fédéral n'avait pas d'effet suspensif.

Pour le surplus, en rapport avec un autre grief émis par l'intéressée, aucune information n'avait été communiquée à la gérance immobilière municipale à son sujet, dans la mesure où le personnel de l'hospice était tenu au secret de fonction. Concernant la nouvelle demande de prestations, l'hospice se référait au contenu de son courrier du 25 octobre 2016 qui mentionnait les conditions auxquelles serait assujettie l'éventuelle reprise de l'aide.

22. Le 9 novembre 2016, Mme A_____ a formé une opposition contre le courrier du 25 octobre 2016, réitérant sa demande d'aide.

23. Le 21 novembre 2016, l'hospice a déclaré irrecevable l'opposition formée par l'intéressée. Les courriers du 25 octobre 2016 et du 2 novembre 2016 ne remplissaient pas les conditions pour constituer des décisions sujettes à recours. Ils contenaient des informations au sujet de l'état de la procédure d'assistance, ainsi que sur une éventuelle reprise de l'aide.

24. Le 14 décembre 2016, Mme A_____ a formé un recours avec demande urgente d'effet suspensif contre la décision sur opposition du 21 novembre 2016 reçue le 22 novembre 2016. Elle demandait la restitution de l'effet suspensif au recours, et à ce qu'il soit ordonné à l'hospice de reprendre les prestations selon la LIASI. L'hospice devant lui virer sous vingt-quatre heures le montant des prestations d'aide rétroactives pour les mois d'octobre à décembre 2016 sur son compte bancaire, tout comme dûment régler ses loyers, ainsi que ses assurances maladies obligatoires. L'hospice devait également être condamné à l'indemniser pour l'atteinte à sa personnalité et le dénuement engendré par la cessation des prestations depuis le mois d'octobre 2016 à ce jour, soit une somme de CHF 6'208.50, augmentée de CHF 75.- par jour entre la date du dépôt du recours jusqu'au rendu de la décision de la chambre administrative.

La recourante rappelait dans un historique quelle était sa situation personnelle depuis 2007, qui l'avait conduite à demander de l'aide à l'hospice, refusant d'être prise en charge par l'assurance-invalidité et se trouvant incapable de travailler. Elle développait à nouveau les faits qui l'avaient conduite à devoir saisir la chambre administrative contre les différentes décisions de l'hospice des 6 novembre 2014 et 23 mars 2015, puis, sur opposition, des 12 juin 2015 et 23 juillet 2015.

25. Le 23 décembre 2016, le Tribunal fédéral a déclaré irrecevable le recours interjeté le 14 octobre 2016 par Mme A_____ (arrêt du Tribunal fédéral 8C_686/2016).

26. Le 20 janvier 2017, l'hospice a conclu au rejet du recours.

Préalablement, il précisait que l'intéressée bénéficiait à nouveau depuis le 1^{er} décembre 2016 de prestations d'assistance pleines et entières.

Le courrier du CAS des Pâquis du 25 octobre 2016 ne constituait pas une décision sujette à recours. Ce courrier était composé de deux volets : le premier donnait des informations à la suite de l'arrêt de la chambre administrative du 6 septembre 2016. Le second exposait les conditions auxquelles serait conditionnée une reprise de l'aide financière accordée à Mme A_____. Sa décision du 21 novembre 2016, déclarant irrecevable l'opposition formée par celle-ci, devait être confirmée.

27. Le 6 février 2017, Mme A_____ a répliqué. Les observations de l'hospice du 20 janvier 2017 étaient irrecevables car signées par une personne qui n'était pas habilitée à représenter cette entité. Toutes les décisions entreprises des 12 juin 2016 et 21 novembre 2016 devaient être invalidées, car signées du seul directeur de l'hospice. Sur le fond, son recours devait être admis, et l'hospice condamné à reprendre ses prestations d'assistance dès le 1^{er} octobre 2016. Il devait en outre être condamné à lui verser un montant de CHF 6'208.50 à titre

d'indemnisation pour l'atteinte à sa personnalité et le dénuement engendré par la cessation des prestations dues, augmenté de CHF 75.- par jour depuis la date de son recours.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente contre une décision sur opposition de l'hospice, le recours est recevable (art. 132 de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 - LOJ - E 2 05 ; art. 52 LIASI ; art. 62 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. Selon l'art. 51 al. 1 LIASI, les décisions de l'hospice peuvent faire l'objet d'une opposition devant la direction de l'hospice. Celle-ci étant exercée par un directeur général (art. 21 al. 1 de la loi sur l'hospice général du 17 mars 2006 - LHG - J 4 07), il est conforme au droit que ce soit celui-ci qui signe les décisions sur opposition.

De même, à teneur de l'art. 9 al. 3 LPA, les collectivités et autres personnes de droit public peuvent se faire représenter par les membres de leurs autorités ou organes ainsi que par les membres de leur personnel. Dès lors, une réponse à un recours, signée pour le compte du directeur de l'hospice, par un membre de la cellule juridique rattachée à la direction est recevable sans qu'y soit joint une procuration en sa faveur.

3. À teneur de l'art. 51 al. 1 LIASI, les décisions de l'hospice peuvent faire l'objet d'une opposition auprès de la direction de cette institution.

Par décision sujette à opposition, on entend toute décision au sens de l'art. 4 al. 1 LPA. Sont ainsi considérées comme des décisions, les mesures individuelles et concrètes prises par l'autorité dans les cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral, cantonal ou communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits et des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits, d'obligations ou de faits (let. b), de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou des obligations (let. c).

En droit genevois, la notion de décision est calquée sur le droit fédéral (art. 5 de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 - PA-- RS 172.021), ce qui est également valable pour les cas limites, ou plus exactement pour les actes dont l'adoption n'ouvre pas de voie de recours. Ainsi, de manière générale, les communications, opinions, recommandations et renseignements ne déploient aucun effet juridique et ne sont pas assimilables à des décisions, de même que les avertissements ou certaines mises en demeure (arrêts

du Tribunal fédéral 8C_220/2011 du 2 mars 2012 consid. 4.1.2 ; 8C_191/2010 du 12 octobre 2010 consid. 6.1 ; 1C_408/2008 du 16 juillet 2009 consid. 2 ; ATA/932/2014 du 25 novembre 2014 consid. 2b et les arrêts cités ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, pp. 269 ss n. 783 ss ; Pierre MOOR/Etienne POLTIER, Droit administratif, vol. 2, 3ème éd., 2011, pp. 179 ss n. 2.1.2.1 ss et 245 n. 2.2.3.3 ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7ème éd., 2016, p. 195 n. 874 ss). Ces dernières peuvent constituer des cas limites et revêtir la qualité de décisions susceptibles de recours, lorsqu'elles apparaissent comme des sanctions conditionnant ultérieurement l'adoption d'une mesure plus restrictive à l'égard du destinataire. Lorsque la mise en demeure ou l'avertissement ne possède pas un tel caractère, il n'est pas sujet à recours (ATA/715/2014 du 9 septembre 2014 consid. 3 et l'arrêt cité ; Alfred KÖLZ/Isabelle HÄNER/Martin BERTSCHI, *Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes*, 3ème éd., 2013, p. 309-310 ; Pierre MOOR/Etienne POLTIER, « op. cit. », p. 180 n. 2.1.2.1 ; Fritz GYGI, *Bundesverwaltungsrechtspflege*, 1983, p. 136).

4. Le courrier du 25 octobre 2016 adressé à la recourante est intervenu dans le contexte juridique suivant : par son arrêt du 9 septembre 2016 (ATA/761/2016), la chambre administrative a confirmé la conformité au droit de la décision de l'hospice du 9 octobre 2014 d'arrêter de lui verser des prestations d'assistance et de lui demander le remboursement d'un montant de CHF 133'341.45 ; elle a également confirmé la conformité au droit de la décision de l'hospice du 23 mars 2015, refusant une reprise de l'aide. Quels qu'aient été les montants d'aide financière reçus par la recourante jusqu'en septembre 2016 en vertu de la décision de la chambre administrative sur mesures provisionnelles du 6 août 2015 (ATA/796/2015), dès le 1^{er} octobre 2016 celle-ci n'avait plus droit à de telles prestations en vertu de l'arrêt de la chambre administrative du 9 septembre 2016 précité. Le recours au Tribunal fédéral qu'elle a déposé contre ledit arrêt n'avait pas d'effet suspensif automatique (art. 103 de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral du 17 juin 2005 (LTF - RS 173.110)). Jusqu'à ce que le recours soit déclaré irrecevable, l'effet suspensif n'a jamais été restitué au recours. Dès lors, cette procédure n'a pas modifié la situation juridique relative au droit à l'assistance financière de la recourante à partir du mois d'août 2016.
5. Selon l'art. 31 LIASI, les prestations d'aide financière doivent faire l'objet d'une demande écrite de l'intéressé ou de son représentant légal, adressée à l'hospice. En outre, pour obtenir son droit aux prestations, toute personne requérant l'intervention de l'hospice doit fournir tous les renseignements et documents permettant de fixer le montant des prestations (art. 32 al. 1 LIASI). À teneur de l'art. 28 al. 1 LIASI, le droit aux prestations d'aide financière naît dès que les conditions sont remplies, mais au plus tôt le 1^{er} jour du mois du dépôt de la demande.

Le 3 octobre 2016, puis le 24 octobre 2016, la recourante a certes sollicité d'être à nouveau mise au bénéfice des prestations d'aide sociales. Toutefois, à teneur des dispositions précitées, cette seule démarche ne suffisait pas à faire renaître un droit à celles-ci, puisque cela impliquait que sa situation fasse l'objet d'une instruction, par la production d'une documentation réactualisant sa situation financière et par la signature d'un contrat d'aide sociale individuelle (CASI) au sens de l'art. 14 LIASI.

C'est dans le contexte de cette instruction que s'inscrivait le courrier de l'hospice du 25 octobre 2016, qui s'est d'ailleurs croisé avec celui de la recourante du 24 octobre 2016. Par ce courrier, l'hospice a tout d'abord rappelé à la recourante qu'elle n'avait plus droit à des prestations d'assistance en vertu de l'arrêt du 9 septembre 2016. Une telle information constituait un rappel de la situation juridique de l'intéressée prévalant à la suite dudit arrêt. Certes, par ce courrier, l'hospice exprimait un refus d'entrer en matière sur une nouvelle aide. Toutefois, ce n'était qu'en application du dispositif dudit arrêt, sans que sa teneur n'ait un effet formateur propre ou supplémentaire. Si l'on devait qualifier ce courrier de décision, son contenu en rapport avec ce refus serait assimilable à une décision d'exécution qui ne peut faire l'objet d'une opposition, comme elle ne peut pas faire l'objet d'un recours (art. 59 let. b LPA). Il a ensuite, dans ce même courrier, fourni à la recourante des informations sur les démarches à effectuer pour permettre le rétablissement de son droit après instruction de sa situation financière réactualisée. Ce faisant, il n'a pas statué sur le fond de sa requête du 3 octobre 2016, mais il lui a fourni des informations. Cette partie du courrier du 3 octobre 2016 ne remplissait pas, comme la première, les conditions d'une décision au sens de l'art. 4 LPA, contre laquelle la voie de l'opposition ou de la réclamation était ouverte.

En l'absence d'une telle décision, c'est à juste titre que l'hospice a déclaré irrecevable l'opposition formée par la recourante. Le recours de cette dernière doit être rejeté.

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

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 15 décembre 2016 par Madame A_____ contre la décision sur opposition de l'Hospice général du 21 novembre 2016 ;

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, 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 Madame A_____, ainsi qu'à l'Hospice général.

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