

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1224/2014-AIDSO

ATA/828/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 28 octobre 2014

1^{ère} section

dans la cause

M. A _____

représenté par Me Nils de Dardel, avocat

contre

HOSPICE GÉNÉRAL

EN FAIT

- 1) M. A_____, célibataire, de nationalité suisse, est né le _____ 1961.

Le 9 octobre 1992, il a obtenu un certificat de maîtrise de spécialisation en ingénierie de l'environnement décerné par l'école polytechnique fédérale de Lausanne.
- 2) Il est l'animateur de l'association B_____ (ci-après : l'association) qui, depuis 1996, développe à Genève un programme, dénommé C_____, dont il est directeur et responsable de l'encadrement. Ce dernier a pour objectif de récupérer des jouets usagés et abandonnés afin de les réparer et de les distribuer à des familles dans le besoin à Genève ou à l'étranger.
- 3) Au terme d'un accord passé à la fin de l'année 1996, l'État de Genève, considérant que le projet C_____ était intéressant à plusieurs titres (recyclage, intérêt didactique, occupation valorisante pour des personnes en voie d'exclusion, et mise à disposition de jouets pour des enfants défavorisés), a mis à disposition de l'association des locaux à l'usage d'atelier ainsi que des personnes au bénéfice du revenu minimum cantonal d'aide sociale (ci-après : RMCAS) pour chômeurs en fin de droits, travaillant en tant qu'ouvriers. Selon ce même accord, l'office cantonal de l'emploi versait à M. A_____ un salaire de CHF 7'250.- par mois pour encadrer les ouvriers mis à disposition, la loterie à numéros offrait une aide de départ pour l'acquisition du matériel de CHF 30'000.- et le département de l'économie, de l'emploi et des affaires extérieures offrait une subvention de CHF 36'000.- pour couvrir les frais de fonctionnement de l'atelier de la première année.
- 4) À partir de l'année 2004, les aides financières, notamment la prise en charge du salaire de M. A_____, n'ont plus été versées, si ce n'est une subvention de CHF 50'000.- en 2006. Malgré l'absence de financement, l'association n'a jamais cessé son activité.
- 5) À partir de 2004, suite à la signature d'une convention de collaboration, l'association a commencé à fournir en jouets recyclés les salles d'attentes des unités de l'hospice général.
- 6) Ne bénéficiant plus de salaire pour son engagement associatif, M. A_____ a sollicité une aide financière auprès de l'hospice général. Il a obtenu ces prestations de juin 2005 à février 2006 puis de juin 2007 à ce jour.
- 7) Le 20 juin 2007, il a conclu avec le centre d'action sociale des Eaux-Vives (ci-après : CAS) un contrat d'action sociale individuelle (ci-après : CASI) qui prévoyait, comme activité, l'encadrement de l'atelier C_____ et la recherche d'un

financement durable pour ses activités. Un supplément d'intégration de CHF 100., porté à CHF 300.- dès le mois d'août 2007 lui était versé chaque mois. Un CASI du 12 juillet 2007 indiquait comme projet social la continuation de son programme d'emploi temporaire au sein de l'association C_____.

Par ailleurs, à teneur des décomptes définitifs de virements établis par l'hospice général, M. A_____ a perçu régulièrement des prestations circonstanciées « frais exceptionnels liés à l'activité » (ci-après : « FLA »), à concurrence de CHF 150.- par mois.

- 8) En décembre 2008, Mme D_____, assistante sociale, a effectué une évaluation du CASI de l'intéressé. Celui-ci était abouti, le projet social réalisé, les objectifs intermédiaires avaient tous été atteints dans le délai imparti et de nombreux documents avaient été produits. Il était néanmoins constaté la situation paradoxale de M. A_____, qui était au bénéfice d'un CASI qui visait à encadrer les ouvriers de l'atelier, eux-mêmes tous bénéficiaires d'un CASI.
- 9) Par courrier du 20 juillet 2012, l'hospice général a annoncé à C_____ la fin de leur collaboration.
- 10) Aux termes d'un courrier électronique envoyé le 23 juillet 2012 par M. A_____ à Mme E_____, qui était à cette époque son assistante sociale, il était prévu d'effectuer un bilan de CASI pour la période allant de 2009 à 2012. M. A_____ annonçait préparer la base documentaire circonstanciée indispensable à l'établissement de ce dernier.

Le 11 octobre 2012, il a envoyé un rapport à Mme E_____ dans l'objectif de présenter le bilan de CASI.

- 11) Le 14 novembre 2012, M. A_____ s'est rendu au CAS pour y rencontrer la nouvelle assistante sociale qui lui avait été attribuée, Mme F_____.
- 12) Par lettre du 19 novembre 2012 envoyée à la direction de l'hospice général, M. A_____ s'est plaint du comportement adopté par cette dernière lors de leur rencontre.

Le rapport qu'il avait remis le 11 octobre 2012 à Mme E_____ n'avait fait l'objet d'aucune évaluation et Mme F_____ refusait de se prêter à cet exercice au motif que son CASI n'était « pas conforme ».

Mme F_____ s'était montrée particulièrement désobligeante à son égard, notamment en dénigrant systématiquement tout le travail accompli ces dernières années dans le cadre du programme C_____.

Il exigeait donc qu'un nouvel assistant social lui soit attribué et qu'une évaluation de son bilan CASI soit rapidement établi.

- 13) Par courrier du 17 décembre 2012, le directeur de l'action sociale de l'hospice général a répondu à la plainte de M. A_____.

Selon les directives institutionnelles, un CASI devait être réévalué tous les deux ans. Il y avait lieu d'effectuer un bilan et de réorienter un projet, notamment s'il n'évoluait pas ou ne permettait plus de penser qu'il déboucherait sur un retour à l'autonomie. Il ne s'agissait pas de contraindre le bénéficiaire à suivre un projet auquel il n'adhérait pas mais il ne s'agissait pas non plus de cautionner un projet qui ne permettait pas à la personne d'améliorer son autonomie. L'attitude de Mme F_____ était donc conforme aux attentes de la direction de l'hospice général.

Le CASI de l'intéressé ferait l'objet d'un bilan par l'assistante sociale avant d'être réorienté.

- 14) Le 17 juin 2013, M. A_____ s'est rendu au CAS pour y rencontrer l'assistante sociale nouvellement en charge de son dossier, Mme G_____.

- 15) L'hospice général a allégué que lors de cet entretien, M. A_____ n'avait pas rendu le formulaire qui lui avait été demandé de remplir dans le cadre de l'évaluation de son CASI. Une responsable d'unité avait dû intervenir notamment pour faire comprendre à M. A_____ qu'il devait établir un nouveau CASI ainsi que pour le faire sortir du bureau de son assistante sociale.

- 16) Par lettre du 1^{er} juillet 2013 à la direction de l'hospice général, M. A_____ s'est plaint de l'attitude et du comportement adoptés par sa nouvelle assistante sociale.

En substance, Mme G_____ avait exigé que le bilan de son CASI soit effectué sur la base d'un formulaire totalement inadapté à son cas. Elle avait en outre refusé le document qu'il avait établi dans le but de trouver un consensus avec un projet réaliste pour définir un nouveau CASI. M. A_____ demandait qu'une évaluation de son CASI soit effectuée afin de le réadapter en fonction de l'évolution de la situation.

Face à l'énervement de son interlocutrice il avait dû faire appel à une responsable d'unité. Il avait refusé, calmement et poliment, de quitter le bureau de son assistante sociale avant d'avoir été entendu.

- 17) Par courrier du 5 juillet 2013, le CAS a annoncé à M. A_____ qu'un bilan du CASI serait effectué le 6 août 2013 en présence de Mme G_____ et de deux chefs d'unité. Dans ce cadre, il devait remplir un document qui lui avait été fourni.

L'autre objectif de cet entretien était de formuler des pistes concrètes dans le cadre du prochain projet CASI. Ce dernier ne pouvait pas inclure les activités associatives au sein du programme C_____.

La validation du supplément d'intégration de M. A_____ du mois de juillet 2013 était suspendue et dépendait de l'aboutissement de l'entretien à venir.

- 18) Le 17 juillet 2013, le directeur de l'action sociale a répondu à la plainte de M. A_____ du 1^{er} juillet 2013.

Aucun bilan de projet CASI n'avait pu être finalisé malgré les efforts déployés par le CAS en ce sens. Comme préalablement annoncé par le CAS, une nouvelle tentative de projet de CASI se ferait néanmoins le 6 août 2013.

Le directeur de l'action sociale avait pris connaissance du document d'auto-évaluation écrite déposé par M. A_____ le 11 octobre 2012. Partant, il estimait avoir entendu ce dernier à ce propos.

- 19) Le 29 juillet 2013, M. A_____ a répondu au courrier du CAS daté du 5 juillet 2013.

Il ne comprenait pas comment le bilan de son CASI pouvait se faire au moyen du document qui lui avait été fourni. Il rappelait avoir fourni un document à Mme E_____, le 11 octobre 2012, qui n'avait toujours pas fait l'objet d'une évaluation.

La suspension de son supplément d'intégration était abusive car, conformément à l'objectif CASI fixé, il avait préparé le document demandé dans le but de trouver un consensus avec un projet réaliste pour définir un nouveau CASI. Ce document n'avait fait l'objet d'aucun examen de la part de Mme G_____ lors de l'entretien du 17 juin 2013, mais l'objectif avait néanmoins été rempli.

Il confirmait que son objectif principal restait celui de recouvrer son autonomie financière à travers la mise en place d'actions visant à rechercher un emploi dans le secteur privé, à continuer d'assumer sa fonction sociale et à valoriser par une formation diplômante les compétences acquises depuis près de quatorze ans à l'atelier C_____ en vue d'un emploi dans la fonction publique.

- 20) Par courrier du 2 août 2013 à la direction de l'hospice général, M. A_____ s'est plaint contre la suppression de son supplément d'intégration CASI depuis le mois de juillet 2013.

Cette suppression était abusive. Le supplément d'intégration CASI de CHF 300.- ne lui avait pas été versé alors qu'aucune décision écrite et motivée n'avait été rendue à ce sujet.

21) Le 6 août 2013, M. A_____ s'est rendu au rendez-vous fixé par les responsables d'unité du CAS.

22) Par courrier du 7 août 2013 envoyé au CAS, il a effectué un récapitulatif de cet entretien.

Il avait remis au CAS un bilan de CASI venant actualiser le document déposé le 11 octobre 2012 ainsi qu'un autre de sept pages destiné à la réadaptation de son CASI. Il attendait qu'un bilan soit dressé avant de formuler ses souhaits à ce sujet.

23) Par courrier du 22 août 2013, le CAS a également commenté l'entretien du 6 août 2013.

Sur la base des documents fournis par M. A_____, il avait été décidé de considérer le bilan de CASI comme effectué.

En revanche, aucune piste réaliste ni réalisable n'avait été présentée dans le cadre du nouveau projet CASI, les activités de M. A_____ dans le cadre du programme C_____ ne devant pas apparaître dans ce dernier. Or, M. A_____ avait mentionné comme unique projet celui mentionné dans sa lettre du 29 juillet 2013.

En outre, il avait été constaté des difficultés à maintenir un échange ainsi que l'impossibilité d'établir un dialogue en lien avec le suivi social de M. A_____.

Par conséquent, si ses suppléments d'intégration des mois de juillet et août 2013 étaient validés, une situation de « CASI inapplicable » était reconnue dès le 1^{er} août 2013, ce qui réduisait le montant de ses suppléments d'intégration à hauteur de CHF 100.- par mois.

24) À teneur des décomptes définitifs de virement établis par l'hospice général, les prestations circonstancielles « FLA » n'ont plus été versées à M. A_____ à partir du mois de septembre 2013.

25) Par courrier du 12 septembre 2013, l'hospice général a octroyé un ultime délai au 15 octobre 2013 à M. A_____ pour présenter un nouveau projet CASI réaliste et réalisable. Il était rappelé que ce projet ne pouvait pas englober d'activités déployées dans le cadre de C_____.

26) Par courrier du 15 octobre 2013 adressé au CAS, M. A_____ a transmis quatre propositions cumulatives pour la réadaptation de son CASI.

Il adresserait régulièrement des offres de service spontanées à des entreprises du secteur privé dans des secteurs couvrant un large spectre

(production de biens et de services, secteur financier, entreprises de traitement d'information), chose qu'il faisait déjà de sa propre initiative depuis le mois de mai 2013.

Dans la continuité de son CASI et jusqu'à trouver un autre emploi, il encadrerait les personnes orientées à l'atelier C_____ par les services de l'hospice général. Cette activité occupait une place prépondérante dans son curriculum vitae et y mettre un terme diminuerait les chances de faire aboutir ses recherches d'emploi. Il regrettait les décisions de l'hospice relativement à la cessation de collaboration avec le programme C_____.

Il entreprendrait une formation en cours d'emploi visant à valider les compétences acquises depuis près de quinze années de direction du programme C_____.

Il souhaitait se faire engager en tant qu'assistant social pour recouvrer son autonomie financière à court terme.

M. A_____ précisait qu'il s'agissait de quelques pistes réalistes et réalisables à propos desquelles il était pleinement disposé à cosigner un CASI avec le CAS.

- 27) Le 28 novembre 2013, aux termes de deux décisions, le CAS a refusé d'octroyer les suppléments liés au CASI, réduit les prestations d'aide sociale et supprimé les prestations circonstanciées de M. A_____.

Le 5 juillet 2013, lors d'un entretien avec son assistante sociale et deux chefs d'unité, il avait été demandé à M. A_____ de présenter un nouveau projet CASI. Ce projet ne pouvait pas englober les activités associatives de ce dernier en raison de la dénonciation de la convention de collaboration entre C_____ et l'hospice général.

Le 6 août 2013, au cours d'un entretien avec les deux chefs d'unité, aucune piste réaliste ni réalisable n'avait pu être fournie concernant le projet CASI. Un CASI était donc inapplicable depuis le 1^{er} août 2013.

Un nouveau délai avait été fixé jusqu'au 15 octobre 2013 afin de présenter un nouveau projet CASI. Par courrier du 12 septembre 2013, il avait été rappelé à M. A_____ que ce projet ne devait pas être en lien avec les activités associatives du programme C_____.

Néanmoins, le 15 octobre 2013, lors d'un nouvel entretien avec les chefs d'unités, ce dernier avait présenté un projet CASI qui incluait ces dernières.

Étant donné son refus d'entrer dans une démarche CASI selon les termes établis par l'hospice général, les suppléments d'intégration ne pouvaient plus lui être accordés, et cela, tant qu'il ne signait pas de nouveau CASI.

Pour ces mêmes raisons, son forfait entretien était réduit de 15 % pendant six mois à compter du 1^{er} janvier 2014 et ses prestations circonstanciées supprimées, à l'exception des éventuelles participations aux frais médicaux et dentaires. Cette sanction pouvait être interrompue, prolongée ou augmentée si M. A_____ obtempérait ou, au contraire, persistait à ne pas respecter les devoirs imposés par la loi.

- 28) Par acte du 17 janvier 2014, M. A_____ a déposé une opposition contre les deux décisions du 28 novembre 2013.

Il avait soumis au CAS tous les documents qui lui avaient été demandés, à savoir ceux permettant la réadaptation de son CASI, déposés le 6 août 2013, et le document intitulé « Propositions pour la réadaptation de mon CASI signé avec l'Hospice général le 20 juin 2007 », déposé le 15 octobre 2013.

- 29) Par décision rendue le 21 mars 2014, le directeur de l'hospice général a rejeté l'opposition de M. A_____ et confirmé la décision de l'hospice du 28 novembre 2013.

Depuis avril 2013, il avait été demandé à M. A_____ d'établir un nouveau CASI n'incluant pas d'activité avec C_____. Celui-ci n'avait jamais souscrit à cette demande malgré les efforts déployés par son assistante sociale et les responsables d'unité. Dès lors, il était justifié de ne pas lui octroyer de supplément d'intégration.

En outre, l'obligation de signer un nouveau CASI a été rappelée à M. A_____ lors de plusieurs entretiens. Malgré tout, ce dernier avait fait preuve d'une attitude peu collaborante en s'obstinant à faire figurer son activité associative auprès de C_____ dans son CASI alors qu'il lui a été signifié plusieurs fois que cela n'était plus possible. Par conséquent, la réduction de son forfait de 15 % pendant six mois était adéquate et proportionnée.

- 30) Par acte du 30 avril 2014, M. A_____ a formé 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 général du 21 mars 2014. Il a conclu sur mesures provisionnelles à la constatation que son recours emportait par la loi effet suspensif, subsidiairement à la restitution de l'effet suspensif au recours avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2013 et à la totalité de l'aide sociale dès le 1^{er} janvier 2014. Il a conclu au fond à l'annulation de la décision et à l'allocation d'une indemnité à titre de dépens.

La décision initiale de la suppression du supplément d'intégration n'était pas exécutoire nonobstant opposition. L'opposition formée contre cette décision puis le recours contre la décision sur opposition avaient donc effet suspensif. Par conséquent, c'était à tort que l'hospice général avait interrompu les versements du supplément d'intégration depuis le 1^{er} juillet 2013.

La décision prévoyant la réduction de l'aide sociale de 15 % de M. A_____ dès le 1^{er} janvier 2014 était exécutoire nonobstant opposition. Cependant, une telle clause n'était pas prévue dans la décision sur opposition. Le recours avait donc effet suspensif et l'intégralité de l'aide sociale devait donc être versée à M. A_____.

La décision sur opposition avait été rendue tardivement, après le délai de soixante jours posé par la loi. En outre, les deux décisions de l'hospice général plaçaient le recourant dans une situation économique inférieure au minimum vital et lui portaient donc lourdement préjudice.

Toute réduction, suspension, refus ou suppression d'une prestation financière devait se faire par décision écrite indiquant les voies de droit. L'hospice général n'avait rendu une décision de suppression du supplément d'intégration que le 28 novembre 2013, alors que les versements avaient été interrompus le 1^{er} juillet 2013.

L'hospice général ne lui avait jamais proposé de contrat CASI. Partant, il n'avait jamais refusé de signer un tel contrat. Les sanctions décidées par l'hospice étaient donc dépourvues de fondement légal.

Cela faisait quatorze ans qu'il s'occupait de la direction du programme C_____. Malgré l'absence de ressources financières autres que les prestations d'aide financière de l'hospice général, l'activité de l'atelier n'avait cessé de croître. L'hospice général avait d'ailleurs bénéficié des collections de jouets de C_____ jusqu'en 2013 en exprimant sa pleine satisfaction. Compte tenu de la réussite de cette association, c'était à juste titre qu'il avait insisté sur l'établissement d'un bilan avant la conclusion d'un nouveau CASI. Il en avait d'ailleurs le droit car, selon la loi, le CASI pouvait être réadapté mais devait tenir compte des objectifs atteints.

L'activité qu'il développait dans le cadre du programme C_____ était un atout pour les candidatures qu'il offrait sur le marché du travail. Inversement, une période d'inactivité serait désavantageuse pour l'obtention d'un emploi. Au demeurant, une telle activité associative était expressément reconnue par la loi comme pouvant être fixée comme objectif d'un CASI.

En exigeant de sa part qu'il cesse l'activité associative qu'il menait depuis quatorze ans, l'hospice général violait sa liberté d'association. Cette restriction ne s'appuyait sur aucune base légale ni sur aucun intérêt public.

Le projet d'objectifs qu'il avait produit le 15 octobre 2013 respectait parfaitement les prescriptions légales en la matière et méritait d'être examiné par l'hospice général.

En juillet 2012, l'hospice général avait décidé de cesser sa collaboration avec l'association sans prendre de décision formelle à cet égard. Les motifs de cette décision restaient donc obscurs et difficiles à comprendre car l'hospice général continuait de bénéficier de quantités importantes de jouets provenant du programme C_____. En outre, cinq bénéficiaires de prestations d'aide sociale continuaient d'effectuer leur travail de contreprestation dans l'atelier jusqu'en fin février 2015. Ces personnes avaient été avisées oralement de ce que l'hospice général cessait sa collaboration avec l'association. Cependant, elles n'avaient jamais reçu de décision écrite leur faisant savoir qu'ils devaient accomplir d'autres contreprestations ou qu'ils avaient l'obligation de ne plus travailler dans l'atelier.

L'hospice général semblait au final utiliser tous les moyens possibles pour mettre un terme définitif à l'activité pourtant utile du programme C_____.

- 31) Le 14 mai 2014, l'hospice général a rendu ses déterminations sur les mesures provisionnelles sollicitées par M. A_____.
- 32) Par décision du 24 juin 2014 sur effet suspensif, la présidence de la chambre administrative a donné acte à l'hospice général de ce qu'il n'exécutait pas sa décision de réduction de 15 % du forfait d'entretien jusqu'à droit jugé au fond. Elle a refusé de restituer l'effet suspensif au recours en tant qu'il concernait la suppression des suppléments d'intégration et la suppression des autres prestations circonstanciées « FLA ».
- 33) Le 6 juin 2014, l'hospice général a rendu ses observations sur le recours de M. A_____ du 21 mars 2014. Il a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision litigieuse.

En matière d'octroi ou de refus de suppléments d'intégration liés au CASI, l'hospice général disposait d'un libre pouvoir d'appréciation. La chambre administrative n'avait qu'un pouvoir d'examen limité à ce propos.

M. A_____ refusait d'établir un nouveau CASI n'incluant pas d'activités en lien avec le programme C_____, alors que cela lui avait été demandé à plusieurs reprises. Pour cette raison, un nouveau CASI n'avait toujours pas pu être conclu. Il était dès lors justifié de ne pas lui octroyer de supplément d'intégration, tant que perdurait cette situation.

Le recourant avait refusé de s'engager dans un CASI et avait fait preuve d'une attitude très peu collaborante, voire agressive, lors des divers entretiens qu'il avait eus avec les différents assistants sociaux et responsables d'unité en charge de son dossier. Il avait pourtant été maintes fois avisé que son comportement était inadéquat et qu'il avait l'obligation d'établir un projet CASI d'entente avec son assistant social. Partant, la réduction de son forfait d'entretien de 15 % durant six mois devait être confirmée.

Au surplus, il n'était pas nécessaire de rendre une décision formelle pour se départir de la convention qui liait l'hospice général à l'association. L'hospice général avait mis un terme à cette relation par une résiliation. Par ailleurs, si des personnes au bénéfice de prestations d'aide financière de l'hospice général travaillaient actuellement dans l'atelier C_____, c'était à titre de bénévolat et non pour répondre à une demande de l'hospice général.

- 34) Le 12 juillet 2014, M. A_____ a répondu aux observations de l'hospice général. Il a persisté dans tous les termes et conclusions de son recours.

Il n'avait jamais refusé de signer un nouveau CASI suite à la décision de l'hospice général de cesser sa collaboration avec l'association. L'hospice général ne lui avait d'ailleurs jamais proposé de signer un nouveau CASI. Il s'était exprimé sur ses propres souhaits et sur ses besoins.

Pour sa part, l'hospice général n'avait pas usé de sa liberté d'appréciation en choisissant l'objectif le plus pertinent en considération de la situation du recourant. Il s'était borné à lui demander de proposer un nouveau projet de CASI par lequel il renonçait à toute activité dans le cadre du programme C_____. L'intimé n'avait donc pas respecté son obligation de présenter lui-même un CASI à conclure avec l'usager.

L'intimé confondait deux rapports de droit distinct : la collaboration entre l'hospice général et l'association, d'une part, et l'activité sociale de M. A_____ au sein du programme C_____, d'autre part. Le recourant était sanctionné dans sa situation de bénéficiaire car l'hospice général avait cessé de collaborer avec l'association. Cette confusion avait généré des décisions qui relevaient de l'arbitraire.

Malgré l'interruption de la collaboration entre l'hospice général et l'association, cette dernière continuait son activité. Si l'intimé ne voulait plus recevoir de jouets recyclés, d'autres institutions se réjouissaient d'en recevoir. Il n'avait jamais été expliqué au recourant pourquoi une activité d'utilité sociale, culturelle et environnementale telle que celle exercée dans le cadre du programme C_____ devait être exclue de son nouveau CASI.

La décision sur opposition du directeur de l'hospice général violait son droit à des conditions minimales d'existence. Après suppression de son supplément à l'intégration en rapport à son CASI, son minimum vital d'entretien hors loyer et hors assurance-maladie de CHF 1'200.- était amputé de 18,9 %. À cela venait s'ajouter la diminution de 15 % de son forfait d'entretien, ce qui était insoutenable et hors de toute proportion.

- 35) 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. 52 de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007 - LIASI - J 4 04 ; 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) Dans sa réplique, le recourant sollicite une comparution personnelle des parties et un transport sur place dans l'atelier C_____.

a. Tel qu'il est garanti par l'art. 29 al. 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 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 135 II 286 consid. 5.1 p. 293 ; arrêts du Tribunal fédéral 8C_866/2010 du 12 mars 2012 consid. 4.1.1 ; 8C_643/2011 du 9 mars 2012 consid. 4.3 et les références citées ; 1C_161/2010 du 21 octobre 2010 consid. 2.1 ; 5A_150/2010 du 20 mai 2010 consid. 4.3 ; ATA/276/2012 précité consid. 2 et les arrêts cités).

Le droit de faire administrer des preuves n'empêche cependant pas le juge de renoncer à l'administration de certaines preuves offertes et de procéder à une appréciation anticipée de ces dernières, en particulier s'il acquiert la certitude que celles-ci ne l'amèneront pas à modifier son opinion ou si le fait à établir résulte déjà des constatations ressortant du dossier (ATF 136 I 229 consid. 5.2 p. 236 ; 134 I 140 consid. 5.3 ; 131 I 153 consid. 3 p. 158 ; arrêts du Tribunal fédéral 2D_2/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3 ; 2D_51/2011 du 8 novembre 2011 ; 2C_58/2010 du 19 mai 2010 consid. 4.3 ; 4A_15/2010 précité consid. 3.2 et la jurisprudence citée ; ATA/432/2008 du 27 août 2008 consid. 2b). Le droit d'être entendu n'implique pas une audition personnelle de l'intéressé, celui-ci devant simplement disposer d'une occasion de se déterminer sur les éléments propres à influencer sur l'issue de la cause (art. 41 LPA ; ATF 134 I 140 consid. 5.3 p. 148 ; arrêt du Tribunal fédéral 2D_5/2012 du 19 avril 2012 consid. 2.3 et les arrêts

cités ; ATA/727/2014 du 9 septembre 2014 ; ATA/24/2014 du 14 janvier 2014 ; ATA/305/2013 du 14 mai 2013).

b. En l'espèce, la chambre administrative a un dossier complet, de sorte qu'elle dispose des éléments nécessaires pour statuer sans donner suite à la demande de comparution personnelle et de transport sur place du recourant. En particulier, le litige ne porte pas sur l'utilité publique du programme C_____.

3) Le recourant argue que c'est en l'absence de décision que l'hospice général a suspendu ses suppléments d'intégration au mois de juillet 2013 puis les a réduits à partir du mois d'août 2013. Selon lui, ce n'est que le 28 novembre 2013 qu'une décision a été prise à cet égard.

a. L'art. 25 LIASI dispose que des suppléments d'intégration à titre de prestations à caractère incitatif peuvent être accordées aux personnes qui ont droit à des prestations d'aide financières (al. 1 let. a). Le Conseil d'État définit par règlement ces prestations et fixe leurs conditions d'octroi (al. 2).

b. À l'époque des faits, l'art. 7A al. 3 let. a du règlement d'exécution de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 25 juillet 2007 (RIASI - J 4 04.01) prévoyait qu'un supplément d'intégration d'un montant de CHF 300.- était accordé au bénéficiaire qui atteignait l'objectif mensuel fixé dans son contrat d'aide sociale individuel. En cas d'objectif non atteint, le supplément d'intégration était supprimé.

Selon l'art. 7A al. 1 let. b RIASI, un supplément d'intégration mensuel de CHF 100.- est accordé au bénéficiaire incapable de fournir une prestation d'intégration ou de signer un contrat d'aide sociale individuel malgré sa bonne disposition avérée.

c. Selon l'art. 35 al. 2 LIASI, en cas de réduction, suspension, refus ou suppression des prestations d'aide financière, l'hospice général rend une décision écrite et motivée, indiquant les voies de droit.

Selon l'art. 4 LPA, sont 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, communal et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou 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 obligations (let. c).

d. Selon l'art. 51 al. 1 LIASI, les décisions peuvent faire l'objet d'une opposition écrite, adressée à la direction de l'hospice général dans un délai de trente jours à partir de leur notification.

e. D'après la jurisprudence, une notification irrégulière ne pouvant entraîner aucun préjudice pour les parties (art. 47 LPA), un recours déposé au-delà du délai de trente jours prévu contre une décision finale (art. 62 al. 1 let. a LPA) peut à certaines conditions être recevable. L'administré doit toutefois, en application du principe de la bonne foi, agir dans un délai raisonnable dès la connaissance de la décision (ATA/387/2014 du 27 mai 2014 consid. 4 et la jurisprudence citée ; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 522 n. 1566). On peut et doit attendre d'un justiciable en désaccord avec une décision dépourvue de l'indication des voies de droit qu'il se renseigne sur ses possibilités de recours auprès d'un avocat ou de l'autorité qui a statué, conformément aux règles de la bonne foi. À défaut, la décision entre en force passé un certain délai, même si une disposition légale prévoyait expressément l'obligation de porter la mention des voies de droit (ATF 121 II 72 consid. 2a ; ATF 119 IV 330 ; arrêt du Tribunal fédéral 2P.83/2006 du 5 septembre 2006 et la jurisprudence citée). Il y a donc lieu d'examiner, d'après les circonstances du cas concret, si la partie intéressée a réellement été induite en erreur par l'irrégularité de la notification et a, de ce fait, subi un préjudice ou si elle a agi dans un délai raisonnable (ATA/537/2014 du 17 juillet 2014, ATA/436/2014 du 17 juin 2014 consid. 2b et la jurisprudence citée).

f. En l'espèce, par courrier du 5 juillet 2013, le CAS a informé le recourant de la suspension de ses suppléments d'intégration pour le mois de juillet 2013. La validation de ces derniers dépendait de l'aboutissement du bilan de CASI dont l'évaluation devait se faire le 6 août 2013.

Par courriers des 29 juillet et 2 août 2013, le recourant s'est plaint de cette suspension auprès du CAS ainsi qu'auprès de la direction de l'hospice général. Il a envoyé copie de ces courriers à son avocat.

Par acte du 22 août 2013, le CAS a validé les suppléments d'intégration qu'il avait suspendus durant le mois de juillet. En revanche, il a décidé que le recourant se trouvait dans une situation de « CASI inapplicable » à partir du mois d'août 2013, ce qui a notamment eu pour effet de réduire ses suppléments d'intégration de CHF 300.- à CHF 100.- par mois.

Cet acte, en tant que mesure individuelle et concrète prise par l'hospice général dans le cas du recourant sur la base du droit cantonal et ayant pour effet de modifier les droits et obligations de celui-ci, doit être considéré comme décision au sens de l'art. 35 al. 2 LIASI et 4 LPA. Cette dernière a été dûment motivée et qualifiée de décision. En revanche, ni les voies de droit ni les délais de recours n'y ont été indiqués.

Le recourant était en mesure de se renseigner sur les moyens d'agir contre cette décision auprès de son avocat ou auprès de l'autorité intimée. Cependant, il n'a aucunement réagi avant le dépôt de son recours, le 30 avril 2014. Partant,

malgré l'absence d'indication des voies de droit, la décision du 22 août 2013 a marqué le début d'un délai de trente jours pour déposer une opposition auprès de la direction de l'hospice général.

Conformément aux règles de computation des délais de l'art. 17 LPA, la décision est entrée en force le 24 septembre 2013.

- 4) La présente procédure a pour objet la décision sur opposition prise par le directeur de l'hospice général le 21 mars 2014 qui supprime les suppléments d'intégration du recourant, d'une part, et qui réduit ses prestations d'aide financière et supprime ses prestations circonstanciées « FLA », d'autre part.
- 5) Le recourant argue que l'interdiction qui lui a été faite par l'hospice général de mentionner ses activités associatives dans son projet CASI constitue une violation de la loi et une violation de sa liberté d'association consacrée par l'art. 23 al. 2 Cst. En outre, la décision aurait été prise en violation du principe de l'interdiction de l'arbitraire.

- a. À teneur de l'art. 14 al. 1 LIASI, 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), document écrit signé par le bénéficiaire et l'hospice (art. 16 al. 1 LIASI).

Selon l'art. 15 LIASI, le CASI poursuit un ou plusieurs des objectifs suivants : la restauration de la dignité de la personne, soit l'acquisition d'un savoir-être et d'un savoir-faire de base destiné à rendre la vie quotidienne la moins problématique possible (let. a) ; la socialisation de la personne, soit la reprise de contact progressive avec la vie sociale et professionnelle, notamment à travers l'exercice d'une activité d'utilité sociale, culturelle ou environnementale (let. b) ; l'insertion professionnelle, soit la recherche ou la reprise d'un emploi par le biais de mesures telles que bilan de compétences et orientation professionnelle, formation professionnelle qualifiante et certifiante, stage et placement (let. c) ; l'amélioration de la situation matérielle lorsque la personne réalise des revenus insuffisants (let. d).

- b. Comme il le relève dans la décision litigieuse, l'hospice général dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de la fixation des objectifs d'un CASI, comme dans celui de l'octroi ou du refus des suppléments d'intégration (ATA/404/2013 du 2 juillet 2013 consid. 9).

Selon la doctrine, l'administration dispose d'un pouvoir d'appréciation (« Ermessen ») lorsque la loi lui laisse une certaine marge de manœuvre, en d'autres termes lorsque l'autorité chargée d'appliquer la loi a le choix entre plusieurs

solutions qui sont toutes conformes au droit. Le pouvoir d'appréciation porte précisément sur ce choix (Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 166 n. 500).

L'art. 61 al. 2 LPA prévoit que les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi.

Considérant, en l'occurrence, que l'hospice général dispose d'un large pouvoir d'appréciation dans le cadre de la fixation des objectifs d'un CASI, le pouvoir d'examen de la chambre administrative se limite à l'interdiction de l'arbitraire.

Selon la jurisprudence, une décision est arbitraire non pas déjà lorsqu'une autre solution est possible ou même préférable, mais lorsqu'elle est en contradiction claire avec l'état de fait, qu'elle viole grossièrement un principe juridique incontesté ou qu'elle heurte d'une manière choquante le sentiment de la justice ; elle ne doit pas seulement être arbitraire dans sa motivation, mais également dans son résultat (ATF 135 V 2, p. 4-5 ; 134 I 263, p. 265-266 ; 129 I 8, p. 9 ; 128 I 273, p. 275). L'administration se rendra ainsi coupable d'arbitraire en violant la loi de façon manifeste ou en commettant un excès ou un abus grossier de son pouvoir d'appréciation. Une décision ne sera ainsi annulée pour arbitraire que lorsqu'elle apparaît insoutenable dans son résultat (ATF 136 I 309, 315 ; 135 V 2, 4-5 ; Thierry TANQUEREL, op. cit., p. 205 n. 606).

c. En l'espèce, l'atelier C_____ fonctionne depuis 1996. Malgré les efforts du recourant, ce programme n'est jamais parvenu à être financé de manière durable. Il est très peu probable que le recourant parvienne un jour à se faire rémunérer pour cette activité associative sans bénéficier des prestations d'aide financière prévues par la LIASI.

Considérant que cette activité associative était une entrave à l'amélioration de la situation du recourant, l'hospice général a imposé à ce dernier de se détacher de cette activité et de lui proposer des pistes réalistes et réalisables afin de retrouver au plus vite son autonomie financière, objectif conforme notamment aux art. 1 et 15 let. c et d. 1 LIASI. La position soutenue par l'hospice général, qui n'a jamais fait part au recourant de ce qu'il envisageait des coupes dans son minimum vital s'il n'obtempérait pas, s'inscrit dans le cadre du pouvoir d'appréciation qui lui a été conféré par le législateur et n'est arbitraire ni dans sa motivation, ni dans son résultat. Par conséquent, elle n'est pas contraire au principe de l'interdiction de l'arbitraire.

Par ailleurs, l'interdiction faite au recourant de ne pas faire figurer d'activité associative dans son projet de CASI ne peut pas être comprise comme l'empêchant de s'adonner à une telle activité de manière bénévole et accessoire, en dehors des mesures que son CASI prévoira. L'hospice général n'a donc pas violé la liberté d'association du recourant.

Au vu de ce qui précède, ce grief sera écarté.

- 6) Le recourant se plaint en outre de ce que l'hospice général a violé la procédure en matière de réadaptation de CASI dès lors qu'il n'a pas établi de bilan préalable, ni pris en considération les objectifs atteints du CASI précédant.

a. Selon l'art. 18 al. 2 let. a LIASI, une évaluation doit être effectuée à l'échéance des délais fixés. Selon l'al. 3 de ce même article, le contrat est réadapté en fonction de l'évolution de la situation, et doit tenir compte des objectifs atteints.

Si la loi prévoit une obligation pour l'hospice général d'effectuer une évaluation de CASI préalablement à la réadaptation de celui-ci, aucune exigence de forme n'est prescrite.

b. En l'espèce, il est vrai qu'à l'été 2013, le CASI n'avait pas fait l'objet d'une évaluation depuis le mois de décembre 2008. Cependant, il ressort d'un courrier du CAS du 22 août 2013 envoyé au recourant que l'évaluation de son CASI a été établie lors de l'entretien du 6 août 2013, sur la base des documents que le recourant avait fournis le jour-même.

Pour ce qui est de l'obligation de tenir compte des objectifs atteints lors de la réadaptation du CASI du recourant, elle ne saurait être comprise comme obligeant l'hospice général d'accepter la continuation de l'activité associative de ce dernier.

Par ailleurs, l'hospice général ne s'est jamais opposé à ce que le recourant postule à des offres d'emploi consacrant un poste similaire ou encore à ce que le recourant effectue une formation valorisant les compétences acquises dans le cadre de son activité associative. Partant, il ne saurait être considéré que l'hospice général n'a pas tenu compte des objectifs atteints selon le CASI précédent du recourant.

Au vu de ce qui précède, ce grief sera également écarté.

- 7) Le recourant argue ensuite que la décision, en ce qu'elle concerne la suppression de ses suppléments d'intégration, est injustifiée et contraire à la loi.

a. Selon l'art. 25 al. 1 let. a LIASI, des suppléments d'intégration à titre de prestations à caractère incitatif peuvent être accordées aux personnes qui ont droit à des prestations d'aide financière.

L'art. 7A al. 1 let. b RIASI précise qu'en application de l'article 25 al. 1 let. a LIASI, un supplément d'intégration mensuel de CHF 100.- est accordé au bénéficiaire incapable de fournir une prestation d'intégration ou de signer un contrat d'aide sociale individuel malgré sa bonne disposition avérée.

b. Comme relevé plus haut, dans ce contexte également, l'hospice général dispose d'un large pouvoir d'appréciation et, par conséquent, le pouvoir d'examen de la chambre administrative se limite à l'interdiction de l'arbitraire.

c. En l'espèce, le recourant était en situation d'incapacité de signer un contrat CASI depuis le mois d'août 2013. Malgré les nombreux efforts déployés par le CAS, à savoir le changement de personne en charge de son dossier et l'intervention des responsables d'unité, aucun CASI n'a pu être établi à ce jour.

Cet échec s'explique en grande partie par l'attitude non constructive du recourant. En effet, celui-ci a toujours maintenu son activité associative dans son projet CASI, ce malgré les multiples injonctions qui lui ont été faites. Le recourant ne s'est en particulier pas contenté de prévoir le maintien de cette activité pour une courte période transitoire, mais a maintenu celle-ci avec une insistance et des formulations qui laissaient penser que cela restait encore son objectif principal même à plus long terme.

Par ailleurs, le recourant n'a pas eu une attitude ni posé des questions permettant à l'intimé de lui proposer des pistes réalistes et réalisables.

Étant donné que, comme vu plus haut, l'interdiction faite au recourant par l'hospice général n'était pas contraire au droit, il n'était pas non plus illégal de considérer le recourant comme n'étant pas collaborant dans l'établissement de son CASI. La décision de l'hospice général n'est donc arbitraire ni dans sa motivation, ni dans son résultat.

Par conséquent, la décision litigieuse n'est pas contraire au principe de l'interdiction de l'arbitraire.

8) Le recourant argue que la décision litigieuse, en tant qu'elle concerne la réduction de 15 % de ses prestations d'aide financières et la suppression de ses prestations circonstanciées « FLA », a été prise en violation de la loi.

a. L'art. 20 LIASI dispose que le bénéficiaire de prestations d'aide financière est tenu de participer activement aux mesures le concernant. Il doit, en particulier, s'engager contractuellement au sens des dispositions précédentes. 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.

Aux termes de l'art. 35 al. 1 let. e LIASI, les prestations d'aide financière peuvent être réduites, suspendues, refusées ou supprimées lorsque le bénéficiaire ne veut pas s'engager dans un contrat d'aide sociale individuel (article 20 de la présente loi) ou n'en respecte pas intentionnellement les conditions.

En vertu de l'art. 35 al. 4 LIASI, le Conseil d'État précise, par règlement, les taux de réduction applicables. Dans tous les cas, le bénéficiaire doit disposer d'un montant correspondant à l'aide financière versée aux étrangers non titulaires d'une autorisation de séjour régulière.

À teneur de l'art. 35 al. 2 RIASI, 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 circonstanciées sont supprimées, à l'exception de la participation aux frais médicaux et aux frais dentaires.

b. Selon le commentaire sur l'art. 19 du projet de loi sur l'aide sociale individuelle (PL 9676) déposé le 4 octobre 2005 (actuellement art. 20 LIASI), celui qui refuse de s'engager dans un CASI ou qui n'en respecte fautivement pas les conditions peut se voir, après avoir été dûment averti des conséquences de ses actes, diminuer ses prestations d'aide sociale, pendant une période déterminée au terme de laquelle sa situation sera réexaminée (Mémorial des séances du Grand Conseil de la République et canton de Genève, 2005-2006/I, volume des annexes, p. 266).

c. Selon la jurisprudence, la suppression ou la réduction des prestations d'assistance doit au surplus être conforme au principe de la proportionnalité, imposant une pesée de l'ensemble des circonstances. Il faut alors prendre en considération la personnalité et la conduite du bénéficiaire des prestations, la gravité des fautes qui lui sont reprochées, les circonstances de la suppression des prestations ainsi que l'ensemble de la situation de la personne concernée (ATF 122 II 193 ; ATA/16/2006 du 17 janvier 2006 consid. 2b).

d. En l'espèce, certes, le recourant a maintenu son activité associative dans son projet de CASI. Cependant, il ne s'est jamais soustrait à la signature d'un CASI car un tel document n'a pas été proposé par l'hospice général, et il n'a pas non plus refusé le principe de s'engager dans un tel contrat.

Au surplus, contrairement à la volonté du législateur exprimée dans son commentaire article par article de la LIASI, l'hospice général n'a pas averti le recourant des conséquences que ses actes pouvaient avoir sur son droit aux prestations d'aide financières.

Partant, la décision litigieuse, en tant qu'elle concerne la réduction de 15 % de ses prestations d'aide financières, sera annulée.

9) Reste à déterminer si l'intimé était fondé à supprimer les prestations circonstanciées « FLA » du recourant.

À teneur de l'art. 25 al. 1 let. b LIASI, d'autres prestations circonstanciées que les suppléments d'intégration peuvent être versées aux personnes qui ont droit

à des prestations d'aide financière. L'al. 3 précise que le Conseil d'État définit par règlement ces prestations et fixe leurs conditions d'octroi.

Selon l'art. 9 al. 13 RIASI (frais exceptionnels liés à une activité), les frais ponctuels liés à une activité rémunérée (les « FLA »), dont le montant constitue une entrave au maintien de l'emploi, peuvent être pris en charge, à titre exceptionnel, à concurrence du montant effectif, sur présentation des justificatifs.

En l'espèce, le recourant n'exerce aucune activité rémunérée. L'hospice général est donc fondé à ne plus lui verser de prestations circonstanciées « FLA ».

La décision litigieuse ne prête donc pas le flanc à la critique sur ce point.

- 10) Au vu de tout ce qui précède, le recours sera admis en tant qu'il concerne la réduction des prestations d'aide financière de 15 % et sera rejeté pour le surplus.
- 11) Le recourant étant au bénéfice de l'assistance judiciaire, aucun émolument ne sera perçu (art. 12 et 13 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03) et, vu l'issue du litige, une indemnité de CHF 500.- lui sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 30 avril 2014 par M. A_____ contre la décision sur opposition du directeur de l'hospice général du 21 mars 2014 ;

au fond :

l'admet partiellement ;

annule la décision sur opposition du 21 mars 2014 rendue par le directeur de l'hospice général en tant qu'elle maintient la réduction de 15 % des prestations d'aide financière de M. A_____ ;

confirme la décision précitée pour le surplus ;

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

alloue au recourant une indemnité de procédure de CHF 500.-, à charge de l'État de Genève ;

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 Nils de Dardel, avocat du recourant, ainsi qu'à l'hospice général.

Siégeants : M. Thélin, président, MM. Verniory et Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

S. Hüsler Enz

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :