

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3974/2011

ATAS/280/2012

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 14 mars 2012

4<sup>ème</sup> Chambre

En la cause

Monsieur R\_\_\_\_\_, domicilié au Grand-Saconnex

recourant

contre

OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI, sis Glacis-de-Rive 6,  
1207 Genève

intimé

**Siégeant : Juliana BALDE, Présidente; Christine LUZZATTO et Dana DORDEA,  
Juges assesseurs**

---

### **EN FAIT**

1. Monsieur R\_\_\_\_\_ (ci-après l'assuré ou le recourant) s'est inscrit le 29 mars 2010 à l'OFFICE CANTONAL DE L'EMPLOI (ci-après l'OCE ou l'intimé). Un délai-cadre d'indemnisation courant du 1<sup>er</sup> avril 2010 au 31 mars 2012 a été ouvert en sa faveur.
2. Ayant épuisé son droit aux indemnités de chômage, l'assuré s'est annoncé le 11 mai 2011 auprès du Service des prestations cantonales afin de solliciter une mesure cantonale pour chômeur en fin de droit.
3. Lors de l'entretien de conseil du 6 juillet 2011, la conseillère de l'OCE lui a fait part d'une possibilité d'emploi dans le cadre du programme cantonal d'emploi et de formation (ci-après mesure PCEF) et l'a invité à se présenter le 18 juillet 2011 auprès de la Chancellerie pour un poste de gestionnaire administratif à 100 % pendant 12 mois. Après son entretien avec la Chancellerie, l'assuré devait attendre le retour de vacances de sa conseillère ou retourner le document de présentation à une autre collaboratrice de l'OCE.
4. Lors d'un entretien téléphonique du 22 juillet 2011 avec une collaboratrice de l'OCE, l'assuré a demandé à pouvoir commencer à travailler pour la Chancellerie. Cette dernière l'a informé qu'en raison d'un changement de pratique en cours, il ne pouvait débiter la mesure mais devait attendre des informations complémentaires.
5. L'assuré a néanmoins commencé à travailler auprès de la Chancellerie le 27 juillet 2011.
6. Lors de l'entretien de conseil du 2 août 2011, la conseillère lui a exposé qu'il n'aurait pas dû débiter son emploi à l'insu de l'OCE et qu'il ne pouvait plus être considéré comme bénéficiaire d'une mesure PCEF puisque son droit aux indemnités de chômage avait pris fin en avril 2011. Le procès-verbal relatif à cet entretien a été remis à l'assuré le 8 août 2011.
7. Par courrier du 12 août 2011 à l'OCE, l'assuré a contesté la position de ce dernier en lui reprochant de ne pas avoir fait preuve de la transparence nécessaire en refusant de lui remettre le texte officiel de la décision le concernant, et d'appliquer strictement la loi sans aménager de délai et sans en avertir les bénéficiaires après avoir consenti des exceptions durant des mois. Il a allégué qu'il avait le droit de connaître le règlement topique afin de déceler les erreurs dans son application. Il a contesté le contenu du procès-verbal du 2 août 2011, affirmant que le fait que le contrat relatif à la mesure PCEF n'était pas encore signé était dû aux vacances de sa conseillère et à la difficulté de joindre sa remplaçante. Lorsque celle-ci l'avait informé du fait que sa mesure était annulée, il avait pris contact avec la Chancellerie, laquelle n'était pas au courant des changements et voulait l'accueillir.

Il y avait ainsi travaillé quatre jours en toute bonne foi. Il a affirmé que le travail proposé lui aurait permis de se réinsérer et de se créer un réseau, indispensable pour retrouver un emploi. En conclusion, l'assuré a requis que la mesure PCEF lui soit accordée et que les jours ouvrés soient indemnisés.

8. Par courrier du 19 juin 2011 adressé à la Chambre administrative de la Cour de justice, l'assuré a déclaré interjeter recours contre la décision de ne pas lui accorder la mesure envisagée. Il conclut à son annulation et à la reconnaissance de son caractère illicite, à l'allocation de dommages-intérêts de 5'000 fr., à la prise en charge d'une aide financière juridique et à la condamnation des erreurs formelles (*sic*). Il reproche à l'intimé de ne pas avoir aménagé un délai pour l'application de la loi, de ne pas avoir informé les administrations concernées et d'avoir profité des vacances pour prendre une décision qu'il qualifie d'arbitraire et absurde. Il fait également grief à l'intimé de ne pas lui avoir donné accès à la décision le concernant ni indiqué les voies de droit. Il affirme que toutes les parties s'étaient mises d'accord sur un début d'emploi à la Chancellerie et qu'il importe peu dans ces conditions que le contrat à cette fin ait déjà été signé ou pas. Son contrat était ainsi parfaitement valable, et l'intimé a annulé le programme en cours sans tenir compte des besoins des plus faibles et des impératifs de solidarité. Il allègue que l'intimé a ainsi violé les principes d'interdiction de l'arbitraire et du formalisme excessif, d'évaluation en faveur du plus faible (*sic*), de proportionnalité, de transparence et du droit d'être entendu.
9. L'intimé a répondu au recourant par courrier du 19 septembre 2011 que celui-ci avait ignoré les instructions de la remplaçante de sa conseillère et débuté son activité sans avoir signé de contrat. Il soutient que si les dispositions légales régissant l'octroi d'une mesure PCEF avaient été jusque-là appliquées de manière erronée, la nouvelle pratique est conforme au droit en tant qu'elle réserve les mesures PCEF aux chômeurs ayant épuisé leur droit aux indemnités fédérales et ayant initié un tel programme durant le délai-cadre d'indemnisation fédérale. Le recourant ne remplissait pas ces conditions.
10. Interpellé par la Chambre administrative de la Cour de justice, l'intimé a répondu par courriel du 3 novembre 2011 qu'il n'avait pas rendu de décision formelle à l'encontre du recourant.
11. Par décision du 24 novembre 2011, la Chambre administrative de la Cour de justice a transmis le recours à la Chambre de céans comme objet de sa compétence.
12. Celle-ci a informé le recourant par courrier du 28 novembre 2011 que sa demande d'assistance juridique devait faire l'objet d'une demande au Service d'assistance juridique.
13. Dans sa réponse du 19 décembre 2011, l'intimé conclut à l'irrecevabilité du recours. Après avoir rappelé les faits, il souligne qu'il n'a rendu aucune décision concernant

le recourant et que la "décision" du 22 juillet 2011 auquel ce dernier se réfère constitue un rappel du Conseiller d'Etat en charge du Département de la solidarité et de l'emploi sur les conditions légales pour l'octroi d'une mesure PCEF, prévoyant qu'une telle mesure ne peut être accordée que lorsqu'elle constitue la continuité d'une mesure initiée dans le délai-cadre d'indemnisation fédérale. Ces dispositions avaient en effet jusque-là été appliquées de manière erronée. L'intimé relève que malgré l'absence de décision formelle, il n'a commis aucun déni de justice. Il allègue à cet égard que le recourant n'a pas la qualité de partie puisqu'il n'a pas de droit à une mesure PCEF, aux termes de la loi. Il ne peut dès lors exiger qu'une décision formelle soit rendue.

14. La Chambre de céans a remis copie de cette écriture au recourant par pli du 22 décembre 2011 et l'a informé de son droit de consulter le dossier.
15. Par courrier du 16 janvier 2012, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

### **EN DROIT**

1. La Chambre des assurances sociales de la Cour de justice (art. 143 al. 3 de la LOJ du 26 septembre 2010), connaît des contestations prévues à l'article 49 al. 3 de la loi en matière de chômage du 11 novembre 1983, en matière de prestations cantonales complémentaires (LMC; RSG J 2 20).

Sa compétence pour juger du cas d'espèce est ainsi établie.

2. a) S'agissant de la recevabilité du recours, il convient de rappeler que l'art. 57 de la loi sur la procédure administrative (LPA; RSG E 5 10) prévoit que sont susceptibles d'un recours les décisions finales (let. a), les décisions par lesquelles l'autorité admet ou décline sa compétence (let. b), et les décisions incidentes si elles peuvent causer un préjudice irréparable ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (let. c).

Ainsi, dans la procédure juridictionnelle administrative, seuls les rapports juridiques au sujet desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision peuvent en principe être examinés. En effet, dans la mesure où aucune décision n'a été rendue, la contestation n'a pas d'objet, et un jugement sur le fond ne peut pas être prononcé (ATF 131 V 164, consid. 2.1; ATF 125 V 413, consid. 1a et les références citées). Il n'est en effet pas admissible de recourir, même prématurément, contre une décision qui n'a pas été rendue et dont le contenu et le dispositif sont inconnus (ATF U 407/99 du 6 avril 2000, consid. 2c). En l'espèce, l'intimé n'a rendu aucune décision formelle de sorte que le recours doit en principe être considéré comme irrecevable.

---

b) Il y a toutefois lieu de déterminer si l'intimé, en ne rendant pas de décision sur le droit du recourant à une mesure PCEF, a commis un déni de justice, comme le recourant l'invoque à tout le moins implicitement.

b/aa) Selon la jurisprudence, commet un déni de justice formel et viole l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale (Cst; RS 101) l'autorité qui ne statue pas ou n'entre pas en matière sur un recours ou un grief qui lui est soumis, alors qu'elle doit en connaître (ATF 135 I 6, consid. 2.1; ATF 9C\_116/2011 du 29 août 2011, consid. 2.1). Aux termes de l'art. 4 al. 4 LPA, lorsqu'une autorité mise en demeure refuse sans droit de statuer ou tarde à se prononcer, son silence est assimilé à une décision. Une partie peut alors recourir pour déni de justice ou retard non justifié si l'autorité concernée ne donne pas suite rapidement à la mise en demeure, conformément à l'art. 62 al. 6 LPA. Selon l'art. 69 al. 4 LPA, si la juridiction administrative admet le recours pour déni de justice ou retard injustifié, elle renvoie l'affaire à l'autorité inférieure en lui donnant des instructions impératives. En l'espèce, on peut considérer que le courrier du 12 août 2011 du recourant à l'intimé constitue la mise en demeure visée à l'art. 4 al. 4 LPA, dès lors qu'il y reproche à l'intimé de ne pas lui avoir remis la décision le concernant. Un déni de justice ne pourra toutefois être retenu que si l'intimé avait l'obligation de rendre une décision. En l'espèce, la législation cantonale régissant le programme cantonal d'emploi et de formation ne consacre pas un droit pour le chômeur d'obtenir une prolongation ou une mesure déterminée, comme cela ressort de l'art. 39 al. 2 LMC. L'intimé soutient que le recourant n'a pas le droit d'obtenir une décision entérinant formellement le refus de la mesure de placement dès lors que la loi ne lui confère pas un droit subjectif à bénéficier d'une telle mesure.

b/bb) L'art. 29a Cst donne à toute personne le droit à ce que sa cause soit jugée par une autorité judiciaire. Pour concrétiser cette garantie constitutionnelle, le législateur fédéral a édicté l'art. 25a de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA; RS 172.021) (Isabelle HÄNER, *in* Praxiskommentar zum Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren, 2009, n° 2 ad art. 25a PA). Aux termes de l'alinéa 1 de cette disposition, toute personne qui a un intérêt digne de protection peut exiger que l'autorité compétente pour des actes fondés sur le droit public fédéral et touchant à des droits ou des obligations s'abstienne d'actes illicites, cesse de les accomplir ou les révoque (let. a); élimine les conséquences d'actes illicites (let. b); constate l'illicéité de tels actes (let. c). L'autorité statue par décision (art. 25a al. 2 PA). Au plan cantonal, le législateur a prévu à l'art. 4A al. 1 LPA que toute personne qui a un intérêt digne de protection peut exiger que l'autorité compétente pour des actes fondés sur le droit fédéral, cantonal ou communal et touchant à des droits ou des obligations s'abstienne d'actes illicites, cesse de les accomplir, ou les révoque (let. a); élimine les conséquences d'actes illicites (let. b); constate le caractère illicite de tels actes (let. c). L'autorité statue par décision (art. 4A al. 2). En reprenant quasiment à l'identique la teneur de l'art. 25a PA dans l'art. 4A LPA, le Conseil d'Etat a souhaité profiter de la

---

jurisprudence fédérale rendue sur la base de l'art. 25a PA (Exposé des motifs à l'appui du projet de loi PL 10253, Mémorial du Grand conseil genevois 2007-2008 / VIII A). On peut ainsi se référer tant à la jurisprudence qu'à la doctrine développées en relation avec l'art. 25a PA pour déterminer le droit d'un intéressé à obtenir une décision au plan cantonal, conformément à l'art. 4A LPA. On notera encore que l'arrêt ATAS/298/2007 qu'invoque l'intimé à l'appui de sa position est antérieur à l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2009 de l'article 4A LPA. On ne peut donc se fonder sur ses considérants pour conclure à l'absence de droit du recourant d'obtenir une décision.

b/cc) Une des conditions d'entrée en matière sur une requête au sens de l'art. 25a PA est que la personne qui en fait la demande soit touchée dans ses droits ou ses obligations. La demande sera rejetée si cette condition n'est pas réalisée (RHINOW / KOLLER / KISS / THURNHERR / BRÜHL-MOSER, *Öffentliches Prozessrecht*, 2<sup>ème</sup> éd. 2010, nn. 1294 et 1300). Les actes visés doivent ainsi porter atteinte à des droits ou des obligations de l'intéressé, et être de nature à entraîner des diminutions des droits fondamentaux, voire d'autres droits. Cette disposition ne doit cependant pas être comprise en ce sens que l'acte matériel devrait porter atteinte à des droits subjectifs de l'administré (Pierre MOOR, Etienne POLTIER, *Droit administratif*, vol. II, 3<sup>ème</sup> éd., 2011, n. 153 ad 1.1.3.4, p. 44 et les références citées). Pour prétendre à une décision, l'intéressé doit en outre avoir un intérêt digne de protection. La notion d'intérêt digne de protection correspond au critère valant généralement en droit fédéral pour la reconnaissance de la qualité de partie (Thierry TANQUEREL, *Manuel de droit administratif*, Genève 2011, n. 700 p. 242). En matière de recours de droit public au Tribunal fédéral (cf. art. 89 al. 1 de la loi sur le Tribunal fédéral [LTF ; RS 173.110]), l'intérêt digne de protection représente tout intérêt pratique ou juridique à demander la modification ou l'annulation de la décision attaquée. L'intérêt consiste donc dans l'utilité pratique que l'admission du recours apporterait au recourant, en lui évitant de subir un préjudice de nature économique, idéale, matérielle ou autre que la décision attaquée lui occasionnerait (ATF 137 II 40, consid. 2.3). Le recourant doit éprouver personnellement et directement un préjudice juridique ou de fait (ATF 125 I 7, consid. 3c). L'intérêt digne de protection n'exige en revanche pas une atteinte à des intérêts juridiquement protégés, soit la violation d'une norme ayant pour but la protection des droits subjectifs (ATF 123 V 113, consid. 5c). Il convient à cet égard de souligner que l'intérêt digne de protection n'est pas subordonné à l'exigence que la position effective ou juridique de l'intéressé soit affectée directement par l'issue du recours. En matière de marchés publics et de contestations non pécuniaires en matière de rapports de travail de droit public touchant à la question de l'égalité des sexes, un tel intérêt est ainsi reconnu à certaines conditions au soumissionnaire ou au candidat évincés (art. 83 let. a et g LTF), quand bien même l'admission d'un recours dans ces domaines n'a pas pour

effet de diminuer les possibilités de choix de l'autorité dans le cadre d'une nouvelle procédure d'adjudication d'un marché ou de nomination à une certaine fonction.

b/dd) En l'espèce, les conditions permettant d'obtenir une décision sujette à recours sont réalisées. Le refus d'octroyer une mesure de placement au recourant l'atteint en effet dans ses droits et ses obligations puisqu'il affecte sa situation professionnelle et financière, et ce même si la législation ne lui confère aucun droit subjectif à l'obtention de la mesure litigieuse. S'agissant de l'intérêt digne de protection, il doit également être reconnu. En effet, même si l'octroi de mesures PCEF relève d'une compétence discrétionnaire de l'administration, celle-ci est tenue de l'exercer en s'abstenant de tout abus. Un tel abus serait notamment réalisé si l'autorité se fondait sur des critères inappropriés, ne tenait pas compte de circonstances pertinentes ou rendait une décision arbitraire, contraire au but de la loi, au principe de la proportionnalité ou à l'égalité de traitement (ATF 116 V 307, consid. 2; ATF 1C\_294/2007 du 30 novembre 2007, consid. 3.4). En l'espèce, l'intimé a dans un premier temps laissé entendre au recourant qu'il pourrait bénéficier de la mesure litigieuse avant de changer sa position. On ne peut ainsi nier au recourant l'intérêt à s'assurer que les motivations qui ont guidé l'intimé ne sont pas arbitraires et à soumettre un éventuel excès ou abus du pouvoir d'appréciation à l'examen de la Cour de céans, conformément à l'art. 61 al. 1 let. a LPA. Partant, le recourant a droit à ce qu'une décision formelle soit rendue.

3. Au vu de ce qui précède, le recours pour déni de justice, bien fondé, doit être admis et l'intimé sera invité à rendre une décision sans délai.

Le recourant, qui n'est pas représenté, n'a pas droit à des dépens (art. 89H al. 3 LPA).

Pour le surplus, la procédure est gratuite (art. 89H al. 1 LPA).

**PAR CES MOTIFS,  
LA CHAMBRE DES ASSURANCES SOCIALES :**

**Statuant**

**A la forme :**

1. Déclare le recours pour déni de justice recevable.

**Au fond :**

2. Admet le recours pour déni de justice.
3. Invite l'OCE à rendre sans délai une décision dûment motivée.
4. Dit que la procédure est gratuite.
5. Informe les parties de ce qu'elles peuvent former recours contre le présent arrêt dans un délai de 30 jours dès sa notification auprès du Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 LUCERNE), par la voie du recours en matière de droit public, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (LTF; RS 173.110); 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 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.

La greffière

La présidente

Isabelle CASTILLO

Juliana BALDE

Une copie conforme du présent arrêt est notifiée aux parties ainsi qu'au Secrétariat d'Etat à l'économie par le greffe le