

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1989/2013-LOGMT

ATA/802/2013

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 10 décembre 2013

dans la cause

Madame M_____

représentée par le centre social protestant, mandataire

contre

OFFICE DU LOGEMENT

EN FAIT

- 1) Madame M_____ est locataire d'un appartement de six pièces sis au _____, chemin T_____ à Genève, depuis le 16 juin 2008. Elle a emménagé à cette date avec son époux, qui a ensuite quitté le logement familial.

Elle est mère de cinq enfants, qui demeurent dans l'appartement selon ses dires.

- 2) Le loyer annuel de son logement est de CHF 18'828.- (CHF 21'708.- charges comprises), soit de CHF 1'569.- par mois (respectivement CHF 1'809.-).

- 3) L'appartement se situe dans un immeuble d'habitation bon marché (ci-après : HBM) qui bénéficie d'une aide étatique.

- 4) Lors de leur entrée dans les lieux, les époux M_____ ont reçu de l'office du logement (ci-après : OLO) une allocation pour leur logement de CHF 500.-/mois qui a débuté le 1^{er} juillet 2008.

- 5) Mme M_____ est bénéficiaire de prestations de l'assurance-invalidité et de l'assurance accident. Elle perçoit à ce double titre deux rentes de CHF 12'984.-/an, respectivement de CHF 12'921,60 (année de référence 2012), soit CHF 2'158,80/mois.

- 6) Elle reçoit par ailleurs des prestations complémentaires fédérales et cantonales (ci-après : PCF et PCC ou, sans distinction : PC ou prestations complémentaires) du service des prestations complémentaires et des prestations complémentaires fédérales et cantonales à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (ci-après : SPC) à hauteur de CHF 944.- par mois.

Dans les dépenses reconnues fondant le calcul du droit à ces prestations figurent un forfait pour les besoins vitaux de une seule personne (CHF 19'210.-) et la somme de CHF 11'172.- pour les dépenses liées au loyer (état au 1^{er} janvier 2013).

- 7) Par décision du 16 avril 2013, l'OLO a refusé à Mme M_____ le renouvellement de l'allocation de logement avec effet au 1^{er} avril 2013.

L'intéressée étant au bénéfice de PC, elle ne faisait plus partie du cercle des personnes bénéficiaires d'une allocation de logement. En effet, depuis le 1^{er} avril 2013, la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05) interdisait le cumul entre les prestations complémentaires et ladite allocation.

- 8) Par courrier du 13 mai 2013, Mme M_____ a formé réclamation contre cette décision auprès de l'OLO.

- 9) Cette réclamation a été rejetée par l'OLO le 22 mai 2013.

L'art. 23B al 4 LGL (*recte* : 39A al. 4 LGL) était une loi formelle claire dont le texte excluait le cumul entre l'allocation de logement et le versement de PC depuis le 1^{er} avril 2013, sans lui laisser de marge d'appréciation.

- 10) Par acte du 19 juin 2013, Mme M_____ a recouru contre cette décision auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) en concluant à son annulation, ainsi qu'à l'octroi d'une indemnité de procédure.

L'interdiction du cumul des PC et de l'allocation de logement discriminait sans raison valable les bénéficiaires de PC par rapport aux autres citoyens (art. 8 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 - Cst. - RS 101).

- 11) L'OLO a répondu au recours le 10 juillet 2013 en concluant à son rejet.

Le régime des PC regroupait un ensemble de prestations qui assurait la couverture des besoins vitaux de ses bénéficiaires, ce qui était son but. Il constituait un régime à part, autonome, dont les prestations formaient un tout qui ne pouvait se cumuler avec les subventions et allocations allouées par la LGL.

Dans sa jurisprudence, la chambre administrative avait admis que la personne qui demandait une allocation de logement en plus de prestations complémentaires dont le forfait couvrait l'intégralité du loyer commettait un abus de droit. L'invalidation par cette juridiction de l'ancien art. 22 let. c du règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 24 août 1992 (RGL - I 4 05.01), qui excluait le cumul de ces deux prestations sociales, se fondait sur l'absence de délégation législative autorisant le Conseil d'Etat à adopter une telle règle primaire ; elle n'avait pas remis en question la conformité de celle-ci à la Constitution sous ses autres aspects. Ce vice avait été réparé le 20 mai 2007 par l'adoption en votation populaire de l'art. 23B LGL.

La décision ne violait pas le principe de la bonne foi. En effet, l'entrée en vigueur le 1^{er} avril 2013 de l'article de loi litigieux avait été publiée dans la Feuille d'Avis officielle de la République et canton de Genève (ci-après : FAO) le 24 mars 2010. Or, nul n'était censé ignorer la loi. En outre, l'OLO n'avait donné aucune assurance à la recourante concernant la pérennité de son allocation.

- 12) Mme M_____ a répliqué le 30 juillet 2013 en persistant dans ses conclusions.

Le cumul entre les PC et l'allocation de logement n'entraînant pas de sur-indemnisation (le forfait pris en compte par les PC relativement aux dépenses de loyer étant inférieur à ses dépenses réelles), l'inégalité de traitement causée par l'art. 39A al. 4 LGL ne se fondait sur aucun motif sérieux et objectif.

- 13) Le 6 août 2013, les parties ont été informées que la cause était 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) La recourante conteste la compatibilité de l'art. 23B al. 4 LGL avec différentes normes de rang constitutionnel.

De jurisprudence constante, la chambre administrative est habilitée à revoir, à titre préjudiciel et à l'occasion de l'examen d'un cas concret, la conformité des normes de droit cantonal au droit fédéral (P. MOOR/A. FLUCKIGER/V. MARTENET, Droit administratif, vol. 1, 3^e éd., 2012, p. 346, n. 2.7.3.1 ; R. ZIMMERMANN, L'évolution récente du contrôle préjudiciel de la constitutionnalité des lois en droit genevois, RDAF 1988 p. 1 ss). Cette compétence découle du principe de la primauté du droit fédéral sur le droit des cantons, ancré à l'art. 49 al. 1er Cst. (ATA/532/2007 du 16 octobre 2007 consid. 4a et les arrêts cités). D'une manière générale, les lois cantonales ne doivent rien contenir de contraire à la Cst., aux lois et ordonnances du droit fédéral (ATF 127 I 185 consid. 2 p. 187 ; ATA/500/2005 du 19 juillet 2005 consid. 6 ; ATA/572/2003 du 23 juillet 2003 consid. 9 ; A. AUER/ G. MALINVERNI/M. HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, 2^{ème} édition, vol. 1, Berne 2006, p. 794 n. 2280 ss). Le contrôle préjudiciel permet de déceler et de sanctionner la violation par une loi ou une ordonnance cantonales des droits garantis aux citoyens par le droit supérieur. Toutefois, dans le cadre d'un contrôle concret, seule la décision d'application de la norme viciée peut être annulée (P. MOOR/A. FLUCKIGER/V. MARTENET, op. cit, p. 323, n. 2.7.2.1).

3) Aux termes de l'art. 39A al. 4 LGL, le cumul entre l'allocation de logement et les prestations complémentaires est exclu.

a. D'après la recourante, cette disposition violerait l'interdiction de la discrimination ancrée à l'art. 8 Cst. qui dispose que tous les êtres humains sont égaux devant la loi et que nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de sa situation sociale, de son mode de vie ou d'une déficience corporelle, mentale ou psychique (art. 8 al. 1 et 2 Cst.), car elle favoriserait les « autres citoyens » par rapport aux bénéficiaires des prestations complémentaires.

b. Selon la jurisprudence, une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante. La question de savoir si une distinction juridique

repose sur un motif raisonnable peut recevoir une réponse différente selon les époques et suivant les conceptions, idéologies et situations du moment (ATF 138 V 176 consid. 8.2 p. 183 ; 131 I 1 consid. 4.2 p. 6/7 ; 129 I 346 consid. 6 p. 357 ss ; V. MARTENET, Géométrie de l'égalité, 2003, p. 260 ss).

- 4) a. Selon l'art. 39A al. 1 LGL, si le loyer d'un immeuble admis au bénéfice de la présente loi (HBM, HLM et HM notamment ; art. 16 al. 1 let. a, b et d LGL) constitue pour le locataire une charge manifestement trop lourde, eu égard à son revenu et à sa fortune, et si un échange avec un logement moins onéreux ne peut se réaliser sans inconvénients majeurs, ce locataire peut être mis au bénéfice d'une allocation de logement.
b. Cette allocation est allouée du 1^{er} avril de chaque année au 31 mars de l'année suivante (art. 28 al. 1 RGL).
c. Elle est proportionnelle au revenu, et vise à ramener le taux d'effort des bénéficiaires aux niveaux fixés à l'art. 21 RGL (par exemple : 26 % pour l'occupation d'un logement d'une pièce de plus que le nombre de personnes, art. 21 al. 1 let. a RGL). Elle s'élève au maximum à CHF 1'000.- la pièce par an et ne peut dépasser la moitié du loyer effectif (art. 24 al. 2 RGL).
- 5) Elle se distingue de la subvention personnalisée accordée à certaines conditions aux locataires d'un logement situé dans un immeuble d'habitation mixte (HM ; art. 23B LGL).
- 6) Le cumul entre cette dernière subvention et les prestations complémentaires est exclu par la LGL, à l'instar du cumul litigieux (art. 23B al. 4 LGL).
- 7) Il en va de même du cumul entre la subvention personnalisée et l'allocation de logement (art. 23B al. 3 LGL).
- 8) Les prestations complémentaires sont régies notamment par la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI du 6 octobre 2006 (LPC - RS 831.30), dont l'art. 2 dispose qu'elles ont pour but la couverture des besoins vitaux.

Cette loi est complétée et mise en œuvre par la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité du 25 octobre 1968 (LPCC - J 4 25) dont les prestations sont supérieures à celles octroyées par la LPC ; art. 2 al. 2 LPC et 1ss LPCC).

- 9) Le cercle des bénéficiaires des PCF est fixé à l'art. 4 LPC. Y ont droit notamment les personnes majeures qui perçoivent une rente de vieillesse ou d'invalidité (ci-après : rentes AVS ou AI) si elles ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse (art. 4 al. 1 et art. 6 LPC).

Le droit aux PCC est plus restreint. Ainsi, le bénéficiaire suisse d'une rente AVS ou AI ne peut-il y prétendre s'il n'a pas été domicilié sur le territoire Suisse ou dans un Etat membre de l'Association européenne de libre-échange ou de

l'Union européenne au moins cinq ans durant les sept dernières années précédant la demande (art. 2 al. 2 LPCC).

- 10) Dans le système des PC, le montant de la prestation complémentaire annuelle correspond à la part des dépenses reconnues qui excède les revenus déterminants (art. 9 al. 1 LPC et 15 LPCC).

Dans le cadre des PCF, ces dépenses sont principalement : un montant destiné à la couverture des besoins vitaux correspondant au forfait fixé à l'art. 9 al. 1 let.a LPC - dont la hauteur dépend du nombre de personnes composant le groupe familial - et le loyer d'un appartement et les frais accessoires y relatifs, dont le montant est plafonné à CHF 13'200.- pour les personnes seules et à CHF 15'000.- par an pour les couples avec ou sans enfants (art. 10 al. 1 let. b LPC).

Au niveau cantonal, les dépenses reconnues sont plus élevées (forfait pour la couverture des besoins vitaux, art. 3 al. 1 du règlement relatif aux prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité - RPCC – J 4 25.03 ; forfait pour dépenses personnelles, art. 3 al. 3 RPCC p. ex.). En revanche, le forfait pour les dépenses de loyer est le même que celui fixé par le droit fédéral (art. 36F let. b LPCC *a contrario*).

- 11) Du droit aux PC découle tout un ensemble de droits sociaux complémentaires disséminés dans les lois spéciales, dont notamment les suivants.

a. Selon l'art.14 LPC, les cantons remboursent aux bénéficiaires d'une prestation complémentaire annuelle les frais suivants de l'année civile en cours, s'ils sont dûment établis :

- frais de traitement dentaire ;
- frais d'aide, de soins et d'assistance à domicile ou dans d'autres structures ambulatoires ;
- frais liés aux cures balnéaires et aux séjours de convalescence prescrits par un médecin ;
- frais liés à un régime alimentaire particulier ;
- frais de transport vers le centre de soins le plus proche ;
- frais de moyens auxiliaires ;
- frais payés au titre de la participation aux coûts selon l'art. 64 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie du 18 mars 1994 (LAMal - RS 832.10 ; franchise, participation des assurés de 10 %).

b. L'art. 20 al. 1 let. b de la loi d'application de la LAMal du 29 mai 1997 (LaLAMal - J 3 05) accorde aux assurés bénéficiaires des PC un droit à des subsides pour tous les membres de la famille correspondant au montant de leurs primes d'assurance obligatoire des soins si ce dernier ne dépasse pas la prime moyenne cantonale (art. 22 al. 6 LaLAMal).

c. Les bénéficiaires de prestations complémentaires familiales, soit exclusivement des personnes ne pouvant prétendre à des prestations complémentaires fédérales ou à des prestations complémentaires cantonales (art. 36C al. 1 LPCC) ont droit au remboursement des frais, dûment établis, qu'ils ont engagés pour la garde des enfants âgés de moins de 13 ans et pour les frais de soutien scolaire des enfants âgés de moins de 16 ans, dans la mesure où ils supportent eux-mêmes ces frais (art. 36G LPCC).

d. Sur demande, ils sont exonérés de l'obligation de payer la redevance de réception de la radio et de la télévision (art. 64 al. 1 de l'ordonnance sur la radio et la télévision du 9 mars 2007 (ORTV - RS 784.401).

e. Ils bénéficient d'une aide sociale ramenant à CHF 66.- pour chacun des membres du groupe familial l'abonnement unireso annuel des transports publics genevois (art. 17 LPCC et 7A al. 1 RPCC).

f. Enfin, les revenus qu'ils perçoivent en vertu de la LPC et de la LPCC sont exonérés d'impôts (art. 27 let. i de la loi sur l'imposition des personnes physiques du 27 septembre 2009 - LIPP - D 3 08).

12) La pluralité des prestations et des lois applicables aux bénéficiaires de PC démontre que la couverture des besoins vitaux de ces personnes est considérée de manière globale et consolidée par les lois susmentionnées. Il s'agit d'un régime « intégral » dans lequel l'ensemble des besoins des ménages est appréhendé. Le choix opéré par les législateurs fédéral et cantonal de fixer un forfait pour les dépenses du loyer, avec le risque que celui-ci soit inférieur aux dépenses effectives, ne rend pas inconstitutionnelle l'interdiction du cumul figurant à l'art. 23 B al. 4 LGL qui provient du fait que le régime légal des PC se suffit à lui-même et qu'il n'a pas besoin de l'apport d'autres prestations catégorielles (parmi lesquelles sont classées les allocations de logement et les subventions personnalisées HM ; art. 13 al. 1 let. a ch. 2 LRD) pour assurer la couverture des besoins vitaux des personnes concernées.

13) La situation des bénéficiaires de PC ne saurait ainsi être comparée à celle des bénéficiaires potentiels d'une allocation de logement ou d'une subvention personnalisée HM (notamment les salariés) qui ne bénéficient pas des mêmes prestations sociales et qui sont traités de manière totalement différente par la loi (revenus imposables, allocations de subsides pour les primes d'assurance-maladie dépendant de leur revenu, absence de prise en charge des traitements dentaires ou de la participation aux coûts de 10 % prévue par la LAMal, absence d'exonération de la redevance radio et télévisuelle, absence de réduction d'abonnement Unireso pour les membres de la famille, etc).

Le grief d'inégalité de traitement sera ainsi rejeté.

14) Par ailleurs, les PCC accordant bien davantage que les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine au sens visé par l'art. 12 Cst., cette disposition n'est pas non plus violée.

Certes, en l'espèce, les PC allouées ne permettent pas à l'intégralité des membres de la famille de mener une existence conforme à la dignité humaine. Tel n'est toutefois pas leur objet, ainsi qu'en témoigne la décision fixant le montant de leur octroi. En effet, pour des raisons inconnues qui échappent à la présente cause, aucun des enfants de la recourante n'est intégré dans le calcul des PC et le forfait des dépenses de loyer de l'intéressée n'est pas accordé à son maximum.

L'examen de cette situation relève du SPC, dont la décision peut être contestée, cas échéant, par les voies de recours ordinaires. Il est étranger à la présente cause et n'affecte pas la constitutionnalité de l'art. 39A LGL ni la légalité de la décision entreprise.

- 15) Il en va de même, pour les mêmes motifs du droit au logement qui n'est pas menacé dans sa substance par la décision attaquée, même si celle-ci rend plus importante la participation de la recourante au paiement de son loyer et réduit sensiblement ses moyens d'existence.

Sur le fond, la décision entreprise est conforme à la loi, sans qu'il ne soit nécessaire de déterminer si le droit au logement, garanti par l'art. 38 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE A 2 00), peut être invoqué en justice.

- 16) Le recours sera ainsi rejeté.

- 17) Vu les circonstances de la cause et la proximité de celle-ci avec le domaine des prestations complémentaires, il ne sera pas perçu d'émolument ni alloué d'indemnité (art. 87 LPA et 11 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 19 juin 2013 par Madame M_____ contre la décision sur réclamation de l'office du logement du 22 mai 2013 ;

au fond :

le rejette ;

dit qu'il n'est pas perçu d'émolument ni alloué d'indemnité ;

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 ;

communiqué le présent arrêt au centre social protestant, mandataire de la recourante, ainsi qu'à l'office du logement.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Junod, MM. Verniory et Pagan, juges
M. Bonard, juge suppléant.

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 :