

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1069/2008-DCTI

ATA/617/2008

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 9 décembre 2008

dans la cause

Madame J_____

contre

DIRECTION DU LOGEMENT

EN FAIT

- 1) Madame J_____, née le_____ 1962, de nationalité suisse, est domiciliée à Genève.

Elle exerce la profession d'aide-soignante au sein de la Maison M_____. Son salaire mensuel brut s'élève à CHF 4'889,70.

- 2) Depuis le 1^{er} avril 1997, Mme J_____ occupe, avec ses deux filles nées en 1988 et en 1992, un logement de catégorie HLM de 4 pièces à l'avenue I_____ à Genève, dont le loyer annuel, charges et parking non compris, s'élève actuellement à CHF 27'840.-.

Jusqu'en 2007, Monsieur A_____ vivait avec Mme J_____ et leurs deux filles dans ledit appartement.

- 3) Le 30 avril 2007, Mme J_____ et M. A_____ ont sollicité, par l'intermédiaire de Monsieur Jean-Paul Decoppet, du cabinet comptable et de conseils financiers « Decoppet Finances », une allocation de logement auprès de la direction du logement (ci-après : DL).

- 4) Par courrier du 19 septembre 2007, M. Decoppet a informé la DL du fait, notamment, que M. A_____ n'habitait plus à l'avenue I_____ avec Mme J_____ ; la demande de sa cliente du 30 avril 2007 devait être examinée.

- 5) Le 13 décembre 2007, Mme J_____ a complété et signé une demande d'allocation de logement, reçue par la DL le 18 décembre 2007.

Elle consultait régulièrement les annonces des régies afin de trouver un logement moins cher. Aucun justificatif n'était joint.

- 6) Le même jour, Mme J_____ a également complété et signé une demande de logement, reçue par la DL et par le secrétariat des fondations immobilières de droit public le 18 décembre 2007.

Elle désirait un logement de 5 pièces, quelle que soit la région.

- 7) Par décision du 11 janvier 2008, la DL a informé Mme J_____ qu'au vu du prix par pièce de son appartement, soit CHF 6'960.-/an, aucune allocation de logement ne pouvait lui être octroyée.

- 8) En date du 31 janvier 2008, Mme J_____ a, par l'intermédiaire de M. Decoppet, élevé réclamation contre la décision précitée.

Elle avait à sa charge ses deux filles étudiantes, sans pour autant être aidée financièrement par le père de celles-ci. Elle vivait en-dessous du minimum vital. En 2007, elle avait cherché un appartement moins cher, mais s'était vu opposer des refus. Elle avait absolument besoin d'une allocation de logement, même momentanée, jusqu'à ce qu'elle trouve un logement moins onéreux.

- 9) Par décision du 28 février 2008, la DL a rejeté la réclamation.

Le loyer annuel par pièce du logement de Mme J_____ (CHF 6'960.-) était supérieur au montant maximal (CHF 5'199.-) fixé par la directive administrative PA/DS/013.05, établie par la DL en application des articles 39A alinéa 1 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05) et 22 alinéa 1 lettre a du règlement d'exécution de la LGL du 24 août 1992 (RLGL - I 4 05.01).

- 10) Par acte posté le 1^{er} avril 2008, Mme J_____, représentée par M. Decoppet, a saisi le Tribunal administratif d'un recours.

Elle ne remettait pas en cause l'argumentation juridique développée par la DL. Son loyer était au-dessus du barème fixé pour l'obtention d'une allocation de logement. Elle soulignait les difficultés auxquelles elle devait faire face.

Depuis 1997, le loyer de son appartement à l'avenue I_____ avait fortement augmenté et sa situation personnelle avait changé. Elle vivait seule avec ses deux filles depuis 2007. Elle cherchait activement un appartement adapté à sa situation, mais, n'ayant pas de relations dans le secteur, en crise, du marché du logement, elle n'avait obtenu aucune réponse positive. Elle vivait en-dessous du minimum vital et ne pouvait ni obtenir d'aide sociale car son revenu était supérieur aux barèmes, ni une allocation de logement, son loyer étant supérieur aux normes applicables en la matière.

Elle espérait par conséquent pouvoir obtenir une aide « à titre exceptionnel ou transitoire ».

- 11) Le 21 avril 2008, le juge délégué a expédié à Mme J_____ un courrier qu'il avait envoyé à M. Decoppet le 2 avril 2008, car ledit courrier lui avait été retourné par La Poste avec une mention indiquant que « le destinataire [était] introuvable à cette adresse ».

A partir de cette date, le tribunal de céans a adressé toutes les correspondances directement à Mme J_____.

- 12) Dans sa réponse du 5 mai 2008, la DL s'est opposée au recours.

Les qualifications professionnelles de M. Decoppet en matière de LGL étaient douteuses, mais elle s'en remettait à l'appréciation du tribunal de céans, dès lors qu'elle ne s'était pas prévalu de cet argument dans la décision litigieuse.

Afin de sauvegarder l'égalité de traitement entre administrés, elle avait édicté une directive administrative interprétative, référencée sous PA/DS/013.05, visant à définir la notion d'inconvénient majeur, notamment sous l'angle du montant du loyer. En l'espèce, la recourante occupait un appartement de 4 pièces, au loyer annuel de CHF 27'840.-, charges et garage non compris, soit CHF 6'960.- par pièce et par an. Or, le montant maximal du loyer annuel admissible par pièce pour un tel logement, selon la directive précitée, s'élevait à CHF 5'199.-. De plus, Mme J_____ avait effectué des recherches tardives et insuffisantes en vue de trouver un logement moins onéreux. Elle ne pouvait se prévaloir d'aucun inconvénient majeur justifiant la tardiveté de ses démarches.

- 13) Les parties ont été entendues en audience de comparution personnelle le 30 juin 2008.

Mme J_____ a déclaré qu'elle continuait seule la procédure, sans M. Decoppet, désormais injoignable.

Elle faisait des recherches de logement sans désespérer auprès des régies, mais celles-ci lui répondaient toujours négativement et ne prenaient pas son inscription. Sur internet, il n'y avait pas de logement qui lui convenait.

Lorsqu'elle avait emménagé dans son appartement à l'avenue I_____, le loyer n'était pas élevé, puis, régulièrement, l'Etat avait autorisé des hausses de loyer de CHF 100.- ou CHF 200.-. La dernière majoration datait du 1^{er} mai 2007, le loyer annuel étant alors passé de CHF 26'424.- à CHF 27'840.-, charges non comprises.

Le père de ses enfants avait quitté le logement, et le loyer était trop cher pour elle. Sa situation financière étant difficile, elle était prête à prendre un appartement de 2,5 ou 3 pièces.

Elle n'était pas inscrite auprès de la gérance immobilière municipale de la Ville de Genève (ci-après : GIM) et elle a pris note qu'elle devait le faire.

La DL a persisté dans la décision entreprise. En 1999, le loyer annuel de la recourante s'élevait à CHF 22'152.-, en 2001 à CHF 23'580.- et en 2003 à CHF 24'996.-.

- 14) Dans son courrier daté du 3 juillet 2008, reçu par le tribunal de céans le 22 juillet 2008, l'office du logement (ci-après : OL) a précisé sa pratique non écrite s'agissant du renouvellement de l'allocation de logement. Celle-ci « [était] accordée à l'administré jusqu'au 31 mars suivant, lorsque le prix [par] pièce annuel

de son appartement [avait] changé de catégorie au sens de [la] directive référencée sous PA/DS/013.05 (...) depuis moins de 6 mois et pour autant que les autres conditions d'octroi soient réalisées ».

- 15) Par pli du 22 août 2008, le tribunal de céans a informé les parties que la cause était gardée à juger en l'état.
- 16) Le 18 novembre 2008, le Tribunal administratif a prié la DL de lui indiquer si la décision litigieuse avait été envoyée à Mme J_____ par pli recommandé et, cas échéant, de lui indiquer à quelle date celui-ci avait été retiré par la recourante.
- 17) Par courrier du 24 novembre 2008, l'OL a répondu que la décision querellée avait été adressée à Mme J_____ par pli simple.

EN DROIT

- 1) a. Interjeté devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ce point de vue (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
- b. Le délai ordinaire de recours est de trente jours (art. 63 al. 1 let. a LPA).

Les délais de réclamation et de recours fixés par la loi sont des dispositions impératives de droit public. Ils ne sont, en principe, pas susceptibles d'être prolongés (art. 16 al. 1 1^{ère} phrase LPA), restitués ou suspendus, si ce n'est par le législateur lui-même (SJ 1989 p. 418). Ainsi, celui qui n'agit pas dans le délai prescrit est forclos et la décision en cause acquiert force obligatoire (SJ 2000 I 22 consid. 2 pp. 23 et 24 et les références citées).

La décision du 28 février 2008 ayant été communiquée à Mme J_____ par pli simple, il n'est pas possible de déterminer la date exacte de sa réception. Or, si la notification ou sa date est contestée et qu'il existe un doute à ce sujet, il y a lieu de se fonder sur les déclarations du destinataire de l'envoi (ATF 124 V 400 consid. 2a p. 402 ; 120 III 117 consid. 2 p. 118). Partant, le recours, mis à la poste le 1^{er} avril 2008, sera déclaré recevable.

- 2) a. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, il y a formalisme excessif, constitutif d'un déni de justice formel prohibé par l'article 29 alinéa 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101), lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi et complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux. L'excès de formalisme peut résider soit dans la règle de

comportement imposée au justiciable par le droit cantonal, soit dans la sanction qui lui est attachée (ATF 125 I 166 consid. 3a et les références citées).

b. Le justiciable qui n'a pas de connaissances juridiques suffisantes doit s'en remettre entièrement à son mandataire, sans pouvoir véritablement le contrôler ; il existe ainsi un intérêt public certain à le protéger contre le risque de mandater une personne incompétente qui, notamment par des erreurs procédurales, pourrait le priver de la possibilité de faire valoir ses droits en justice. L'article 9 alinéa 1 LPA, qui réserve la représentation des parties en procédure administrative notamment aux avocats et aux « autres mandataires professionnellement qualifiés pour la cause dont il s'agit », vise précisément à protéger le justiciable contre un tel risque et ne consacre donc pas un formalisme excessif prohibé par l'article 29 alinéa 1 Cst. (ATF 125 I 166 consid. 3b et les références citées).

c. Le Tribunal fédéral a vu un comportement contraire à la bonne foi dans le refus de l'autorité de recours de reconnaître la qualité de mandataire professionnellement qualifié à un conseiller fiscal choisi par le contribuable alors que l'autorité de réclamation n'avait émis aucun doute sur la capacité de ce représentant (Arrêt du Tribunal fédéral non publié du 16 mai 1986 dans la cause T. contre Tribunal administratif du canton des Grisons, cité par l'ATF 125 I 166 consid. 3d).

Dans un cas similaire, il a admis que, dans la mesure où la représentation des parties devant le Tribunal administratif était soumise aux mêmes conditions, les recourants avaient pu de bonne foi considérer que la qualité de mandataire professionnellement qualifié serait reconnue à la personne qui les représentait devant la commission de recours de première instance. Il en a conclu que l'irrecevabilité du recours consacrait, dans les circonstances particulières du cas, un formalisme excessif qu'aucun intérêt ne justifiait (ATF 125 I 166 consid. 3d).

d. En l'espèce, tant au moment où elle a élevé réclamation contre la décision du 11 janvier 2008 de la DL, qu'au moment du dépôt à la poste de son recours contre la décision sur réclamation rendue par la DL le 28 février 2008, Mme J_____ était représentée par M. Decoppet.

Lorsque la procédure était pendante devant elle, la DL a laissé M. Decoppet agir au nom et pour le compte de Mme J_____, sans remettre en question sa qualité de mandataire professionnellement qualifié, de sorte que la recourante pouvait de bonne foi considérer que celle-là était reconnue à M. Decoppet.

Au risque de consacrer un formalisme excessif, le tribunal de céans ne peut pas reprocher aujourd'hui à la recourante d'avoir agi par l'intermédiaire de M. Decoppet, la question de savoir si ce dernier satisfait les conditions d'un « mandataire professionnellement qualifié pour la cause dont il s'agit » pouvant demeurer ouverte, dès lors que Mme J_____ procède seule depuis la

comparution personnelle à tout le moins. Le recours est donc recevable sous cet angle également.

- 3) Un locataire peut être mis au bénéfice d'une allocation de logement si son loyer constitue 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 (art. 39A al. 1 LGL). Le loyer pris en considération s'entend sans les charges.

Selon l'article 39A alinéa 3 LGL, le Conseil d'Etat détermine les conditions auxquelles le locataire a droit à une allocation, ainsi que le calcul de celle-ci.

En application de l'article 22 alinéa 1 lettre a RLGL, l'allocation de logement ne peut pas être accordée aux locataires qui, après en avoir été requis, ne justifient pas qu'un échange avec un logement moins onéreux ne peut se réaliser sans inconvénients majeurs pour eux.

- 4) Selon la jurisprudence du Tribunal administratif, les critères qui président à l'attribution d'un logement sont différents de ceux qui sont applicables à l'octroi d'une allocation de logement et le fait de bénéficier d'un logement subventionné n'ouvre pas automatiquement le droit à l'allocation de logement (ATA/449/1999 du 5 août 1999).

L'allocation peut être refusée d'une part, si le locataire n'est pas en mesure de démontrer qu'il a entrepris des démarches suffisantes afin de trouver un appartement mieux adapté à sa situation financière et d'autre part, s'il a refusé l'échange avec un appartement moins onéreux (ATA/489/2007 du 2 octobre 2007).

- 5) Les personnes qui demandent une allocation de logement doivent apporter la preuve de leurs recherches, notamment auprès d'organismes officiels, d'un appartement correspondant mieux à leur situation (ATA/236/2008 du 20 mai 2008 ; ATA/19/2008 du 15 janvier 2008 ; ATA/489/2007 du 2 octobre 2007 ; ATA/892/2004 du 16 novembre 2004).

Le tribunal de céans a déjà jugé que compte tenu de la très forte tension qui règne actuellement à Genève sur le marché du logement, il convenait de ne pas se montrer trop exigeant quant à la preuve des recherches effectuées. Ainsi, le fait de s'être inscrit auprès de la DL, de fondations immobilières de droit public et de procéder à des recherches via internet pouvait être suffisant (ATA/489/2007 du 2 octobre 2007), pour autant que lesdites recherches soient documentées.

- 6) a. Le locataire doit démontrer qu'un échange avec un logement moins onéreux ne peut se réaliser sans inconvénients majeurs (ATA/236/2008 du 20 mai 2008 ; ATA/19/2008 du 15 janvier 2008 ; ATA/525/2007 du 16 octobre 2007).

b. Constituent des inconvénients majeurs au sens de la jurisprudence du Tribunal administratif, notamment l'insalubrité du logement, la cohabitation avec un ex-conjoint avec qui les relations sont devenues mauvaises, la naissance de triplés alors que l'appartement est petit ou encore le fait de ne pas pouvoir installer dans un studio le lit spécial que requiert l'état de santé d'un locataire (ATA/437/2008 du 27 août 2008 ; ATA/55/2005 du 1^{er} février 2005). Selon la directive administrative interprétative de la DL, référencée sous PA/DS/013.05, il y a inconvénient majeur lorsque :

- l'ensemble des revenus provient du chômage ;
- un enfant est à la crèche ou dans une école spécialisée ;
- des soins médicaux sont dispensés à proximité ;
- des parents âgés sont à la charge du locataire.

c. En règle générale, les instructions, les circulaires et les directives administratives - ou, en d'autres termes, les ordonnances administratives - n'ont, selon la jurisprudence et la doctrine, pas force de loi et ne constituent pas du droit fédéral au sens de l'article 49 lettre a de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA - RS 172.021 ; ATF 121 II 473 consid. 2b ; ATF 121 IV 64 consid. 3 ; ATA/270/2006 du 16 mai 2006 ; ATA/763/2002 du 3 décembre 2002).

Si les directives, circulaires ou instructions émises par l'administration ne peuvent contenir de règles de droit, elles peuvent cependant apporter des précisions quant à certaines notions contenues dans la loi ou quant à la mise en pratique de celle-ci. Sans être lié par elles, le juge peut néanmoins les prendre en considération en vue d'assurer une application uniforme de la loi envers chaque administré. Il ne doit cependant en tenir compte que si elles respectent le sens et le but de la norme applicable (ATF 121 II 473 consid. 2b).

Emise par l'autorité chargée de l'application concrète, l'ordonnance administrative est un mode de gestion : elle rend explicite une ligne de conduite, elle permet d'unifier et de rationaliser la pratique, elle assure ce faisant aussi l'égalité de traitement et la prévisibilité administrative et facilite le contrôle juridictionnel, puisqu'elle dote le juge de l'instrument nécessaire pour vérifier que l'administration agit selon des critères rationnels, cohérents et continus, et non pas selon une politique virevoltante du cas par cas (ATA/503/2007 du 9 octobre 2007 et les références citées).

Dans la mesure où la directive dont se prévaut en l'espèce l'autorité intimée a pour objectif de limiter l'octroi de l'aide aux seuls locataires dans l'impossibilité de déménager dans un logement moins onéreux, elle sert effectivement le but de la loi et elle peut donc être prise en considération dans l'application de celle-ci par

le tribunal de céans (cf. dans ce sens ATA/236/2008 du 20 mai 2008 ; ATA/354/2007 du 31 juillet 2007).

- 7) En l'espèce, il est établi que la recourante et ses deux filles occupent un logement de 4 pièces. Le montant annuel du loyer par pièce est de CHF 6'960.- (CHF 27'840.- : 4 pièces), soit supérieur à CHF 5'199.-.

Par conséquent, une allocation ne peut en principe pas être accordée, sauf si la recourante établit qu'elle a entrepris des recherches afin de trouver un logement moins cher ou invoque un inconvénient majeur justifiant l'absence de telles recherches.

- 8) La recourante avait l'obligation d'établir par pièce ou d'une autre manière probante qu'elle avait entrepris des recherches, même si celles-ci n'ont pas abouti. Or, elle n'a pas établi la réalité de ses démarches, alors qu'elle eût pu demander aux régies consultées d'apposer un tampon ou un visa de refus sur son dossier. Il eût également été souhaitable qu'elle imprime régulièrement le résultat de ses recherches sur internet, de façon à fournir la preuve que celles-ci ont été faites. L'on ne peut en effet exclure ce mode de recherches, à condition que celles-ci soient documentées.

Le seul élément tangible qui ressort des recherches de la recourante est son inscription (demande de logement) auprès de la DL et du secrétariat des fondations immobilières de droit public, démarche qu'elle a effectuée le 13 décembre 2007, à savoir le jour-même où elle a adressé sa demande d'allocation à la DL.

En l'état du dossier, le Tribunal administratif ne peut que constater que la recourante n'a pas entrepris de recherches actives suffisantes en vue de trouver un logement mieux adapté à sa situation financière. L'unique démarche que la recourante a prouvé avoir effectuée auprès de la DL et du secrétariat des fondations immobilières de droit public est tardive.

- 9) Il convient encore d'examiner si des inconvénients majeurs pouvaient justifier l'absence de recherches d'un logement moins onéreux.

A cet égard, la recourante n'a invoqué aucun argument pertinent. Elle a expliqué qu'elle n'avait pas de relations dans le secteur du marché du logement, qui de surcroît était en crise, ce qui lui avait valu des réponses négatives de la part des régies.

Au regard de la jurisprudence précitée (ci-dessus consid. 6b), cela ne constitue pas un motif pour renoncer à entreprendre des démarches actives en vue de trouver un logement dont le loyer serait plus bas.

De plus, le fait que le loyer de la recourante est trop élevé ne constitue pas non plus en soi un inconvénient majeur pour entreprendre de telles recherches.

Il s'ensuit qu'aucun inconvénient majeur ne peut être retenu de ce fait.

- 10) Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté et la décision sur réclamation confirmée.

Bien que la procédure en matière d'allocation de logement ne soit pas gratuite (art. 87 al. 1 LPA ; art. 10 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - E 5.10 03), le Tribunal administratif renoncera à percevoir un émolument, au vu de la situation financière de la recourante.

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 1er avril 2008 par Madame J_____ contre la décision de la direction du logement du 28 février 2008 ;

au fond :

le rejette ;

dit qu'aucun émolument n'est perçu ;

dit que, conformément aux articles 82 et suivants 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'article 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 J_____ ainsi qu'à la direction du logement.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Thélin, Mmes Hurni et Junod, M. Dumartheray, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :

C. Del Gaudio-Siegrist

la présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :