

du 27 avril 2004

dans la cause

Madame F. M. O.

représentée par Me Ninon Pulver, avocate

contre

OFFICE CANTONAL DU LOGEMENT

A/278/2004-TPE

EN FAIT

1. Madame F. M. O. (ci-après: Mme M. O.) et son époux, Monsieur M. M. (ci-après: M. M.) ont été locataires d'un appartement de quatre pièces dans un immeuble HLM, à l'adresse ... 1219 Le Lignon.

Actuellement ce logement est occupé par Mme M. O. et sa fille, W. G..

2. Les époux M. ont été, depuis le 1er novembre 2001, au bénéfice d'une allocation de logement d'un montant mensuel de CHF 400.-, basée sur un revenu brut annuel de CHF 59'120- et un loyer annuel de CHF 14'172.-. Elle a été renouvelée et octroyée pour la période allant du 1er avril 2002 au 31 mars 2003, d'un montant inchangé et basée sur le même revenu.

3. Le 29 octobre 2002, Mme M. O. a déposé une demande en divorce unilatérale. Dans le cadre de cette procédure, il a été établi que M. M. avait quitté le domicile conjugal et qu'il vivait séparé de son épouse depuis juillet 2002.

4. Mme M. O. a sollicité, le 31 janvier 2003, auprès de l'office cantonal du logement (ci-après: l'OCL), le renouvellement de son allocation de logement pour la période commençant le 1er avril 2003.

5. Le 13 février 2003, le Tribunal de première instance (ci-après: le TPI) a attribué à Mme M. O. la jouissance exclusive du domicile conjugal. Le 24 avril 2003, l'OCL a été informé par l'office cantonal de la population (ci-après: l'OCP) de la séparation des époux M., qui restaient officiellement tous deux domiciliés au ... au Lignon. L'OCL a demandé aux époux la production de différentes pièces afin de mettre à jour leur dossier. Mme M. O. a transmis les pièces requises le 17 juin 2003. Suite à cela, l'OCL a requis de Mme M. O. un justificatif de l'OCP mentionnant le départ pour l'étranger de M. M. ou son changement de domicile.

6. Le 10 juillet 2003 Mme M. O. a informé l'OCP que le jugement du 13 février 2003 lui avait attribué la jouissance exclusive du domicile conjugal. Par conséquent, M. M. n'était plus domicilié au ... 1219 Le Lignon.

Elle a fait de même, le 21 juillet 2003, pour l'OCL qui a répondu que son dossier ne serait réexaminé qu'après avoir reçu le justificatif de l'OCP.

7. Il a été demandé, à plusieurs reprises, à M. M. de faire les démarches nécessaires pour annoncer son changement de domicile. Il n'a rien entrepris dans ce sens.

8. Le 27 novembre 2003, le TPI a prononcé le divorce des époux M.. Le même jour, l'OCP a communiqué à l'OCL la nouvelle adresse de M. M., dès le 26 novembre 2003.
9. Le 1er décembre 2003, l'OCL a notifié à Mme M. une décision d'octroi d'une allocation de logement pour la période allant du 1er décembre 2003 au 31 mars 2004.
10. Le 29 décembre 2003, Mme M. a formé une réclamation contre cette décision, en concluant à ce que la date de la prise d'effet soit fixée au 1er avril 2003, date à laquelle elle avait déposé sa demande, et non au 1er décembre de cette année-là.

Elle avait informé l'OCL et l'OCP de sa séparation d'avec son époux, puis du fait que la jouissance exclusive du domicile conjugal lui avait été attribuée par le TPI bien avant le changement d'adresse officiel de M. M., intervenu le 26 novembre 2003. Lui-même avait reconnu qu'il avait quitté le domicile conjugal. En conséquence, elle considérait avoir prouvé qu'il n'habitait plus avec elle. De plus, l'OCL et l'OCP avaient été informés des démarches qu'elle avait entreprises pour inciter M. M. à faire son changement d'adresse. Elle n'avait pas à subir les conséquences des carences de son ex-époux.

11. Par décision sur réclamation du 19 janvier 2004, l'OCL a maintenu sa position. Il avait pris note que la jouissance du domicile conjugal avait été attribuée à Mme M. par le TPI et que M. M. avait reconnu ne plus habiter ledit domicile lors de l'audience de comparution personnelle du 26 novembre 2002. Cependant, M. M. n'avait effectué son changement d'adresse qu'en date du 26 novembre 2003 et, par conséquent la décision était conforme aux dispositions légales et réglementaires en vigueur.
12. Le 27 janvier 2004, la Cour de Justice a déclaré irrecevable l'appel interjeté par M. M. contre le jugement de divorce, qui est ainsi devenu définitif.
13. Mme M. a alors saisi le Tribunal administratif d'un recours le 16 février 2004. Elle conclut à l'annulation des décisions de l'OCL, considérant qu'une interprétation littérale de la loi allait à l'encontre du but de celle-ci et conduisait à une solution arbitraire.
14. De son côté, l'OCL a persisté dans les termes de ses décisions le 19 mars 2004. La loi était claire et il n'y avait pas lieu de l'interpréter autrement que littéralement.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Selon l'article 39 A alinéas 1 et 2 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05), les locataires d'immeubles non soumis à la LGL peuvent bénéficier d'une allocation de logement aux mêmes conditions que ceux qui logent dans un immeuble admis au bénéfice de ladite loi, dans la mesure où le loyer constitue une charge manifestement trop lourde au regard de leurs revenus et si un échange avec un logement moins onéreux ne peut se réaliser sans inconvénient majeur.
3. Le loyer représente une charge trop lourde lorsque le taux d'effort effectif du groupe de personnes occupant le logement est supérieur au pourcentage fixé par loi et le règlement (art. 21 al. 1 du règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 24 août 1992 - RLGL - I 4 05 01).

Par "groupe de personnes occupant le logement", il faut comprendre "toutes les personnes ayant un domicile légal, déclaré à l'office cantonal de la population, identique à celui du titulaire du bail" (art. 31 C litt. f LGL).
4. Selon l'article 31 C chiffre 2 LGL, le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'exécution de ladite loi et détermine notamment les conditions d'octroi de l'allocation de logement. Celles-ci sont mises en pratique par les articles 21 et suivants RLGL.
5. Pour bénéficier de l'allocation de logement, le locataire doit adresser une requête écrite au service compétent, accompagnée de tous les documents nécessaires à sa requête (art. 25 al. 1 RLGL). Les indications sont vérifiées par le service compétent, qui notifie ensuite sa décision dans un délai de trente jours suivant la réception du dossier complet (art. 26 al. 1 RLGL)
6. a. En principe, les autorités doivent appliquer littéralement les textes clairs, sous peine de tomber dans l'arbitraire (ATF 114 Ia 28; A. GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, p. 124; P. MOOR, Droit administratif, Volume I, Berne 1994, p. 142, n. 2.4.1.1. avec les arrêts cités).

L'article 31 C litt. f LGL définit ce qu'il faut entendre par "personnes occupant le logement", termes qu'on retrouve dans diverses dispositions, notamment aux articles 21 et suivants RLGL. Cette notion permet entre autre de déterminer le taux d'effort effectif, qui lui-

même permet de calculer le montant de l'allocation de logement (art. 24 al. 1 et art. 21 RLGL). Le texte de l'article 31 C litt. f LGL est clair (cf. ATA W. du 10 juin 2003; ATA P.G. du 28 mai 2002) : toute personne ayant un domicile légal, déclaré à l'OCP, identique à celui du titulaire du bail, est considérée comme une personne occupant le logement. En effet, tous ces termes, selon leur acception courante, ne peuvent être compris raisonnablement que d'une manière déterminée (A. GRISEL, op. cit. p.124).

En vertu des articles précités et conformément à la lettre stricte de la loi, l'OCL a eu raison de fixer la prise d'effet de l'allocation au 1er décembre 2003.

b. Cependant, l'interprétation littérale d'un texte clair peut être exclue lorsque des raisons pertinentes le justifient, notamment lorsque le sens dégagé ne peut raisonnablement correspondre à celui qui a été voulu par le législateur. L'intention réelle de ce dernier peut se dégager de la genèse de la règle, de son but ou de ses rapports avec d'autres règles, à l'aide des méthodes historique, téléologique et systématique (SJ 1984 p. 111 avec la jurisprudence citée, A. GRISEL, op. cit., p. 125 et les arrêts cités).

Avant l'entrée en vigueur du nouveau texte de l'article 31 C lettre f LGL, le 11 janvier 2001, la LGL ne définissait pas la notion de "groupe familial" ou "ménage commun". Selon la jurisprudence, le domicile légal n'était pas le seul critère pour définir ces notions (ATA M. du 29 novembre 1994). L'occupation effective, par une personne, du même logement que le titulaire du bail constituait un critère pertinent (ATA P. du 31 janvier 1995; ATA B. du 20 septembre 1994).

En adoptant le nouveau texte, le législateur voulait introduire une définition claire du "groupe familial", afin d'empêcher le versement d'une aide à une même personne pour deux logements (MGC 1999 32/VI 4952-4953; MGC 2000 52/X 9123). En effet, une personne ne peut avoir deux domiciles légaux (art. 23 al. 2 du Code civil du 10 décembre 1907 - CC - RS 210). L'article 31 C lettre f LGL, dans sa nouvelle teneur, a pour but d'éviter que des personnes à faible revenu n'abusent du système social, en bénéficiant deux fois d'une aide aux frais de l'Etat.

La LGL s'inscrit dans le cadre d'une politique sociale du logement. En édictant cette loi, le législateur a voulu améliorer la qualité de l'habitat des locataires les moins favorisés. Cette volonté ressort clairement des articles 39 A et suivants LGL qui prévoient, à certaines conditions, l'octroi d'une allocation de logement dans ce but.

c. Il résulte du dossier que la recourante ne

cherche pas à obtenir des avantages indus, c'est-à-dire le versement d'une allocation pour deux logements. Au contraire, elle souhaite obtenir une aide sociale, à laquelle elle a droit, prenant effet dès le début de la période d'application. A cet égard, le tribunal relèvera que la prise d'effet dépend de la date à laquelle une décision a été rendue.

Dans le cas d'espèce, l'OCL n'a pas pu rendre de décision avant d'avoir complété le dossier de la recourante, ce qui est intervenu le jour où son ex-époux a fait son changement d'adresse, action que lui seul pouvait entreprendre. La recourante a pourtant fait tout ce qui était en son pouvoir pour compléter son dossier : d'une part, elle a informé l'OCL et l'OCP de sa séparation et des mesures provisoires prononcées par le TPI lui attribuant la jouissance exclusive du domicile conjugal; d'autre part, elle a pressé son ex-époux pour qu'il communique son changement d'adresse aux autorités. En agissant comme elle l'a fait, elle a démontré qu'elle a tenté de remplir ses obligations au sens de l'article 2 alinéa 1 CC et que c'est en raison de la négligence de son ex-époux qu'elle n'a pu satisfaire l'autorité, ce qui la prive de son droit.

d. Au vu du but et de l'esprit de la LGL, ce résultat n'a certainement pas été voulu par le législateur. Une interprétation "contra legem" de l'article 31 C lettre f LGL, qui détermine la notion de "groupe familial" à l'aide d'un autre critère que le domicile légal, c'est-à-dire la communauté de vie effective, se justifie dans le cas d'espèce (ARCHIVES 41 p. 537; B. KNAPP, Précis de droit administratif, 1991, no 419 et la jurisprudence citée; ATA Y. du 27 avril 1993). Cette interprétation amène à une solution conforme à l'esprit de la loi bien que contraire à sa lettre claire.

7. L'interprétation "contra legem" de l'article 31 C lettre f LGL doit être réservée aux seuls cas où la personne demandant une allocation de logement est dans l'incapacité totale de modifier officiellement le domicile légal d'une autre personne qui n'y vit plus, alors que l'autorité a été informée de ce fait et qu'il a été établi dans une autre procédure. Tel est bien le cas en l'espèce.

Au vu de ce qui précède, le recours sera admis. La décision litigieuse sera annulée, et le dossier retourné à l'OCL afin qu'il rende une nouvelle décision.

8. Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera mis à la charge de la recourante.

Une indemnité de procédure de CHF 1'500.- lui sera allouée, à la charge de l'Etat de Genève.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 16 février 2004 par Madame F. M. O. contre la décision sur réclamation de l'office cantonal du logement du 19 janvier 2004;

au fond :

l'admet;

annule les décisions de l'office cantonal du logement des 1er décembre 2003 et 19 janvier 2004 en tant qu'elles fixent au 1er décembre 2003 le début du droit à une allocation logement;

fixe la date de prise d'effet de l'allocation logement au 1er avril 2003;

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

alloue à Madame F. M. O. une indemnité de procédure de CHF 1'500.- à la charge de l'Etat d Genève;

communiqué le présent arrêt à Me Ninon Pulver, avocate de la recourante, ainsi qu'à l'office cantonal du logement.

Siégeants : M. Paychère, président, MM. Thélin, Schucani, Mmes Hurni, Bovy, juges.

Au nom du Tribunal administratif :
la greffière-juriste adj. : le vice-président :

M. Tonossi

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme N. Mega