

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1051/2013-LOGMT

ATA/533/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 17 juillet 2014

dans la cause

Madame A_____

contre

OFFICE DU LOGEMENT ET DE LA PLANIFICATION FONCIÈRE

EN FAIT

- 1) Madame A_____ et son ex-compagnon Monsieur B_____ étaient colocataires d'un appartement subventionné sous régime HBM de 6 pièces, sis rue C_____ 1_____, à Genève. Ils ont deux enfants.
- 2) Pour la période du 1^{er} octobre 2011 au 31 mars 2013, ils ont bénéficié de décisions d'allocation logement de CHF 500.- par mois, à titre d'aide au logement, basées sur un revenu annuel brut cumulé de CHF 54'571.- (CHF 53'343.- pour M. B_____ et CHF 1'228.- pour Mme A_____) et d'un taux d'effort de 26,00.
- 3) Le 8 septembre 2012, Mme A_____ a envoyé une lettre à l'office du logement, devenu depuis lors l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF), contresignée par M. B_____, demandant à l'OCLPF de verser dorénavant les allocations logement sur le compte bancaire de Mme A_____.
4. Le 14 septembre 2012, l'office cantonal de la population, devenu depuis lors l'office cantonal de la population et des migrations (ci-après : OCPM), a avisé l'OCLPF que, depuis le 7 septembre 2012, M. B_____ était domicilié à la rue D_____ 2_____.
5. Par courrier du 11 octobre 2012, l'OCLPF a requis de Mme A_____ la délivrance de documents financiers et fiscaux permettant de vérifier si elle remplissait encore les conditions lui permettant de continuer à bénéficier de l'allocation logement. Ce courrier a été adressé uniquement à Mme A_____.
6. Mme A_____ a répondu à la lettre du 11 octobre 2012 de l'OCLPF et, selon les documents qu'elle a ainsi transmis, qu'elle exerçait depuis le 1^{er} janvier 2012 une activité professionnelle (animatrice scolaire), qui lui a rapporté un montant de CHF 8'835.- pour 2012.

Les documents transmis par Mme A_____ indiquaient par ailleurs que M. B_____, qui exerce une activité d'indépendant (plombier), avait réalisé un bénéfice net de CHF 45'303.- pour l'année 2010 et de CHF 57'665.- pour l'année 2011 et que le couple percevait également des prestations de l'Hospice général d'un total de CHF 25'078.-, ainsi que des allocations familiales d'un montant annuel de CHF 7'200.- et des subsides d'assurances maladie pour un montant total de CHF 4'100.- par an.
7. Par deux décisions identiques mais envoyées séparément à Mme A_____ et M. B_____ le 28 novembre 2012, l'OCLPF a requis de Mme A_____ et M. B_____ la restitution d'un trop perçu de CHF 834.60 pour la période du

1^{er} février 2012 au 31 mars 2012, puisque le revenu brut du couple durant cette période s'élevait, selon l'OCLPF, à CHF 90'884.- et non à CHF 54'571.- comme retenu lors de la décision d'octroi de l'allocation. Le revenu brut pris en compte par l'OCLPF pour cette période incluait le bénéfice net réalisé par M. B_____ en 2010 d'un montant de CHF 45'303.-.

8. L'OCLPF a également supprimé l'allocation logement dès le 1^{er} avril 2012, étant donné le taux d'effort inférieur au taux d'effort réglementaire et a de ce fait requis le remboursement de CHF 3'000.- pour la période du 1^{er} avril 2012 au 30 septembre 2012. L'OCLPF se basait pour cette période sur un revenu brut du couple s'élevant à CHF 105'417.- prenant en compte le bénéfice net 2011 réalisé par M. B_____ à hauteur d'un montant de CHF 57'664.-.
9. À la même date et par les mêmes décisions, l'OCLPF a également constaté la sous-occupation de l'appartement, suite au départ de M. B_____ en date du 7 septembre 2012, et a supprimé le droit à l'allocation logement avec effet au 1^{er} octobre 2012.
10. Par courrier du 21 décembre 2012, Mme A_____ a formé, seule, réclamation contre cette décision, alléguant que le revenu brut pris en compte pour son « ex-conjoint » était erroné et qu'il lui serait désormais impossible de payer un loyer mensuel de CHF 1'666.-. Elle précise que : « effectivement, je ne suis pas d'accord avec le revenu brut pris en compte pour mon ex-conjoint. Mais c'est seulement en janvier que j'aurai le montant exact de ce qu'il a gagné ».
11. Par décision sur réclamation du 1^{er} mars 2013, envoyée à la seule Mme A_____, l'OCLPF a confirmé sa première décision du 28 novembre 2012, considérant que le revenu déterminant de M. B_____ pour la période du 1^{er} février 2012 au 31 mars 2012 s'élevait à CHF 46'143.- (bénéfice net 2010 de CHF 45'303.- + subsides pour l'assurance maladie de CHF 840.-) et à CHF 58'504.- (bénéfice net 2011 de CHF 57'664.- + subsides pour l'assurance maladie de CHF 840.-) pour la période du 1^{er} avril 2012 au 31 août 2012. L'OCLPF confirmait également la suppression de l'allocation logement depuis le 1^{er} octobre 2012 en raison d'une sous-occupation de l'appartement, vu le nouveau domicile de M. B_____.
12. Par acte posté le 28 mars 2013, Mme A_____ a formé recours contre cette décision sur réclamation auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative). Le courrier est contresigné par M. B_____. Cette lettre relève que le revenu annuel de M. B_____ retenu par l'OCLPF pour l'année 2012, calculé sur la base de ses avis de taxation 2010 et 2011, est plus élevé que le revenu effectivement réalisé par celui-ci durant l'année 2012.

Le courrier indique : « je vous joins les comptes de 2012 [de M. B_____] qui s'élèvent à CHF 62'456.25 ».

13. La chambre administrative a informé Mme A_____ que l'acte n'était pas conforme aux exigences légales et qu'il devait être modifié dans le délai légal de recours sous peine d'irrecevabilité. Un courrier identique n'a pas été envoyé à M. B_____ qui avait pourtant contresigné l'acte de recours incomplet.
14. Par lettre du 2 avril 2013, Mme A_____ a précisé qu'elle demandait l'annulation de la « facture » de CHF 3'834.- fixée par l'OCLPF et de « regarder le vrai revenu de mon ex-conjoint ». A la même date, le bilan 2012 de M. B_____ était déposé : son revenu (bénéfice) net réalisé en 2012 était de CHF 33'009.80, pour un chiffre d'affaires de CHF 62'456.25.
15. Le 26 avril 2013, l'OCLPF a conclu à la confirmation de sa décision sur réclamation du 1^{er} mars 2013.
16. Appelée à former des observations complémentaires éventuelles par courrier du 30 avril 2013, Mme A_____ a à nouveau souligné que les revenus 2012 pris en compte par l'OCLPF sur la base des taxations 2010 et 2011 étaient plus élevés que les revenus effectivement réalisés par M. B_____ durant l'année 2012 et elle a à nouveau transmis le bilan pour l'année 2012, considérant que la décision d'octroyer ou de restituer des allocations logement, pour une période déterminée, doit se fonder sur les revenus réels de la période considérée.
17. L'OCLPF a pour sa part renoncé à déposer des observations complémentaires.
18. La cause a été 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 était colocataire, avec son ex-compagnon, de l'appartement faisant l'objet de la restitution d'allocation logement litigieuse. La recourante a toujours agi conjointement avec son ex-compagnon afin d'obtenir ladite allocation. Pourtant, l'OCLPF n'a interpellé que la recourante sur la situation financière du couple, laquelle a répondu en donnant les explications et pièces sollicitées, incluant les revenus de son ex-compagnon. L'OCLPF a ensuite pris sa décision de restitution et l'a signifiée tant à la recourante qu'à son ex-compagnon.

Seule la recourante a fait réclamation contre cette décision, de sorte que la décision de restitution notifiée au M. B_____ est a priori devenue finale et exécutoire.

La décision sur réclamation n'a été envoyée qu'à la seule recourante. Par contre, le recours contre la décision sur réclamation a été fait par la recourante et par son ex-compagnon qui l'a contresigné. Cet acte de recours n'était pas conforme aux impératifs procéduraux de sorte que la chambre de céans a demandé à la seule recourante de le compléter et de le rendre conforme, ce qu'a fait la recourante, seule, en date du 2 avril 2013.

La question peut se poser de savoir si l'OCLPF, respectivement la chambre de céans, n'auraient pas dû interpellier le compagnon pour savoir s'il soutenait la réclamation de la recourante, respectivement pour inviter M. B_____ à préciser l'acte de recours qu'il avait contresigné avec la recourante (art. 73 LPA). La question peut cependant rester ouverte pour les raisons qui suivent.

3. Dans un jugement rendu le 19 novembre 2013 (ATA/769/2013), la chambre administrative a déjà considéré - précisément en matière d'allocation logement - qu'il est possible que des consorts nécessaires au sens du droit civil disposent de la qualité pour recourir de manière individuelle en procédure administrative. Dès lors que, en l'espèce, la recourante dispose à elle seule, à tout le moins, d'un intérêt à voir la décision entreprise être annulée, rien ne s'oppose à ce qu'elle recourt seule contre la décision litigieuse. Dans le même jugement, la chambre administrative a précisé que les intérêts de l'autre colocataire ne sont nullement mis en péril par le dépôt du recours, ce dernier ayant, au contraire, le même intérêt que la recourante à l'annulation de la décision entreprise, de sorte que l'issue du présent recours bénéficiera aussi au compagnon colocataire.

La qualité pour recourir de la seule recourante doit par conséquent être retenue à titre individuel et son compagnon colocataire - qui n'a pas été interpellé et qui n'a pas formellement fait réclamation - bénéficiera néanmoins de l'issue du présent recours.

4. L'acte de recours doit comporter des conclusions, lesquelles indiquent sur quels points la partie recourante demande la modification ou l'annulation de la décision attaquée (art. 65 LPA). Lorsque l'autorité de recours reconnaît sans équivoque ce qui est demandé par le recourant, ses conclusions sont recevables et l'autorité de recours ne doit pas faire preuve d'un formalisme excessif (Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2012 p. 502), en particulier lorsque, comme en l'espèce, le recourant n'est pas assisté d'un avocat (SJ 2014 I 226 et SJ 2013 I 510).
5. Dans le cas d'espèce, la recourante a clairement conclu à l'annulation de la décision de l'OCLPF décidant la restitution d'un trop perçu de CHF 3'834.60

d'allocations logement au motif que la base de calcul retenue par l'OCLPF ne serait pas correcte. Les conclusions sont par conséquent recevables.

Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le recours.

6. Le recours ne porte pas sur la sous-occupation du logement, la recourante reconnaissant expressément dans l'écriture du 28 mars 2013, qu'elle se trouve actuellement en sous-occupation du logement depuis le départ de son ex-compagnon. La recourante ne remet par ailleurs pas en cause la décision de suppression de l'allocation logement à partir d'octobre 2012. La question litigieuse porte ainsi uniquement sur le remboursement du trop-perçu de CHF 3'834.- décidé par l'OCLPF.
7. Il ressort du dossier que le seul point litigieux concerne la prise en compte du revenu de M. B_____ pour déterminer si l'allocation logement 2012 doit être maintenue ou au contraire restituée. L'OCLPF se base sur les revenus 2010 et 2011 de l'ex-compagnon. La recourante considère que l'OCLPF devait se baser sur le revenu 2012 réellement perçu pour décider si les allocations 2012 versées doivent être maintenues ou restituées.
8. Un locataire peut être mis au bénéfice d'une allocation 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 inconvénient majeur (art. 39A al. 1 de la Loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 - LGL - I 4 05). Le loyer pris en considération s'entend sans les charges (ATA/282/2010 du 27 avril 2010). Le Conseil d'État détermine les conditions auxquelles le locataire a droit à une allocation, ainsi que le calcul de celle-ci (art. 39A al. 3 LGL).
9. Depuis le 1^{er} avril 2013, l'art. 31C al. 1 LGL dispose qu'il faut entendre par revenu, le revenu déterminant du titulaire du bail, selon la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations cantonales du 19 mai 2005 (LRD - J 4 06), additionné à celui des autres personnes occupant le logement, dont à déduire une somme de CHF 10'000.- pour la première personne, de CHF 7'500.- pour la deuxième personne et de CHF 5'000.- par personne dès la troisième personne occupant le logement. Avant le 1^{er} avril 2013, cette disposition prévoyait que le revenu déterminant comprenait l'ensemble des ressources au sens des art. 17 et ss de la loi sur l'imposition des personnes physiques du 27 septembre 2009 (LIPP - D 3 08). Les deux dispositions ont un contenu identique, si ce n'est que la version applicable jusqu'au 1^{er} avril 2013 fait référence à l'ancienne loi sur l'imposition des personnes physiques.
10. En principe, le revenu déterminant pour le calcul à effectuer correspond à l'ensemble des ressources financières, y compris les allocations diverses, les

suppléments pour travaux spéciaux, la participation à l'assurance-maladie, etc. (ATA/606/2011 du 27 septembre 2011).

11. Selon l'art. 4B du Règlement d'exécution de la loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (RRD - J 4 06.01), le revenu déterminant est établi sur la base du revenu brut actuel. Le même principe figure à l'art. 9 al. 1 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) : le revenu brut actuel est en principe pris en considération.
12. Il appartient au locataire de justifier sans délai au service compétent toute modification significative de revenu ainsi que tout changement dans la composition du groupe de personnes occupant le logement, survenant en cours de bail. En cours de bail, à défaut d'annonce de modification de situation par le locataire, le service compétent peut tenir compte des revenus pris en considération pour l'impôt des années précédentes.
13. La pratique administrative PA/L/006.02 de l'OCLPF permet de déterminer le revenu à prendre en considération dans les cas de revenus fortement variables d'un mois à l'autre sans que cette variation ne soit imputable à un changement de situation (indépendants, salariés temporaires, etc.). Par cette pratique, l'OCLPF déroge au principe de la prise en compte du revenu actuel, de manière à ne pas devoir revoir, de mois en mois, la situation des personnes ayant un revenu variable. Dans ces cas, l'OCLPF prend en considération le revenu brut réalisé par les personnes concernées durant l'année précédente.

Au début de chaque année civile, mais au plus tard le 31 mars, il appartient à l'administré de fournir les justificatifs des revenus qu'il a réalisés l'année précédente (quelle que soit la date à laquelle il établit sa déclaration fiscale). L'OCLPF prend en considération le revenu ainsi déterminé inchangé pendant toute l'année, hormis les cas où un changement de situation intervient en cours de période (par exemple : changement de taux d'activité, prise d'emploi, etc.). Si le locataire annonce la modification de son revenu en janvier de l'année suivante, l'OCLPF tient compte de la nouvelle situation dès le 1^{er} jour du mois suivant, soit le 1^{er} février. En cas de hausse de revenus non annoncée par le locataire, l'OCLPF calcule rétroactivement la situation en prenant en considération non pas l'année effective de réalisation du revenu, mais l'année suivante.

14. La notion de pratique désigne la répétition régulière et constante dans l'application d'une norme par les autorités de première instance. Elle vise à résoudre de manière uniforme des questions de fait, d'opportunité ou d'efficacité. La pratique ne peut être source de droit et ne lie donc pas le juge, mais peut néanmoins avoir indirectement un effet juridique par le biais du principe d'égalité de traitement (Pierre MOOR, Droit administratif, vol. 1, 3^{ème} éd., 2012, n° 2.1.3.3 p. 89).

15. La chambre administrative a déterminé dans un jugement ATA/540/1998 du 1^{er} septembre 1998, que dans des situations où le chiffre d'affaires, respectivement le revenu de l'indépendant, fluctue de mois en mois, on ne saurait exiger de l'administration qu'elle notifie une nouvelle surtaxe chaque fois qu'il se produit une variation.
16. En effet, en conformité avec la jurisprudence rendue par la chambre administrative en matière de surtaxe, si l'OCLPF devait appliquer en matière d'allocation logement, les mêmes principes que ceux appliqués aux salariés, c'est-à-dire de s'en tenir au plus près de la capacité contributive des salariés, l'indépendant devrait produire un compte de pertes et profits mensuel indiquant son bénéfice et l'OCLPF devrait fixer mensuellement les nouvelles subventions à payer. Une telle solution engendrerait un travail considérable et coûteux tant pour l'indépendant que pour l'administration.
17. Par ailleurs, lorsqu'un indépendant réalise durant l'année considérée un revenu plus bas que celui de l'année précédente, celui-ci pourra en principe bénéficier, l'année suivante, d'une allocation logement plus élevée, de sorte que ce mode de calcul n'engendre en principe pas de préjudice pour le locataire exerçant une activité indépendante.
18. En l'espèce, la recourante ne conteste pas le montant des bénéfices nets 2010 et 2011 pris en compte par l'OCLPF, mais le fait que l'OCLPF ne se soit pas basé sur les revenus effectifs 2012 de son compagnon pour décider si les allocations logements 2012 devaient être maintenues ou restituées.
19. Le bénéfice net effectivement réalisé par son compagnon durant l'année 2012 aurait en principe été pris en compte par l'OCLPF pour la période du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014 conformément à la pratique administrative susmentionnée.
20. Or, la recourante et son compagnon ont occupé des logements séparés à compter du mois de septembre 2012 et l'allocation logement a été supprimée dès le 1^{er} octobre 2012 de sorte qu'à teneur de la pratique décrite ci-dessus, le bénéfice net réalisé par son compagnon ne serait jamais effectivement pris en compte pour déterminer l'allocation logement due aux colocataires.
21. Au vu de ce qui précède, la pratique administrative (PA/L/006.02) utilisée par l'OCLPF ne peut être suivie dans le cas d'espèce. Elle engendrerait une iniquité manifeste, dans la mesure où - du fait de la séparation du couple - le revenu réel 2012 ne pourrait jamais être pris en compte et ne respecterait par conséquent pas le principe de base fondamental qui veut que les revenus réels soient pris en compte pour déterminer les conditions pour les allocations logement, pour des périodes identiques (art. 9 al. 1 RGL et art. 4 RRD).

La présente décision ne remet pas en cause la pratique suivie mais la précise en ce sens que, lorsqu'il y a un évènement majeur et durable qui modifie de manière significative la situation, il importe de se référer au principe fondamental de la périodicité. En l'espèce, la séparation du couple constitue assurément une circonstance nouvelle importante et durable et nécessite - à l'instar d'un changement de taux d'activité ou de prise d'emploi - de s'écarter de la pratique et de faire en sorte que le principe de base de la périodicité soit respecté. En l'espèce, vu la séparation du couple, le maintien ou la restitution des allocations logement 2012 doivent être décidés sur la base des revenus bruts concrets réalisés par le couple en 2012 et non sur la base de revenus réalisés sur une période précédente.

22. Le revenu du couple en 2012 s'établit à CHF 78'222.80 ; soit

Revenu Monsieur	33'009.80
Revenu Madame	8'835.00
Allocations familiales	7'200.00
Subsides assurance maladie	4'100.00
Hospice Général	25'078.00

Conformément à l'art. 31C al. 1 LGL, il faut déduire un montant de CHF 10'000.- pour la première personne, de CHF 7'500.- pour la deuxième personne et CHF 5'000.- pour chacune des autres personnes qui occupent l'appartement, soit, dans le cas d'espèce, une déduction de CHF 27'500.-.

Ainsi, pour 2012, les revenus totaux déterminants ont été de CHF 50'722.80 (CHF 78'222.80 moins CHF 27'500.-), soit un montant inférieur au montant de CHF 54'571.- retenu par l'OCLPF pour accorder l'allocation logement à l'origine.

23. Par ailleurs, la recourante a annoncé le revenu réel 2012 de son compagnon avant le 31 mars de l'année suivante de sorte qu'il n'y a pas de raison de s'écarter du principe fondamental de la prise en compte du revenu actuel et concrètement réalisé en 2012, pour ce qui concerne les allocations logement 2012.
24. Par conséquent, vu le changement substantiel et durable de la situation et la spécificité du cas d'espèce, le recours sera admis et la décision de restitution entreprise annulée. Il sera rappelé que M. B._____ bénéficiera également du présent jugement, alors même qu'il n'a pas fait réclamation.

25. Aucun émolument ne sera perçu (art. 87 LPA) et aucune indemnité de procédure ne sera allouée à la recourante, qui n'y a pas conclu et n'a pas exposé de frais pour sa défense (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 28 mars 2013 par Madame A_____ contre la décision sur réclamation rendue par l'office cantonal du logement et de la planification foncière le 1^{er} mars 2013 ;

au fond :

admet le recours ;

annule la décision sur réclamation de l'office cantonal du logement et de la planification foncière du 1^{er} mars 2013, en tant qu'elle décide de la restitution d'un montant de CHF 3'834.80 ;

confirme la décision entreprise, pour le surplus ;

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

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 30 jours qui suivent sa notification par-devant le Tribunal fédéral, par la voie du recours 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 Madame A_____ ainsi qu'à l'office cantonal du logement et de la planification foncière.

Siégeants : M. Thélin, président, MM. Dumartheray, Verniory, Pagan, juges et
M. Hornung, juge suppléant.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

C. Sudre

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :