

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2058/2013-LOGMT

ATA/1371/2015

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 21 décembre 2015

1^{ère} section

dans la cause

Madame A_____

représentés par l'Association genevoise des locataires (ASLOCA), mandataire

contre

**OFFICE CANTONAL DU LOGEMENT ET DE LA PLANIFICATION
FONCIÈRE**

EN FAIT

1. Madame A_____ (ci-après : les époux A_____) sont parents de quatre enfants mineurs, nés les _____ 2001, _____ 2002, _____ 2008 et _____ 2014, lesquels résident avec eux.
2. Le 23 mars 2001, les époux A_____ ont adressé un formulaire de demande de logement à l'office cantonal du logement, devenu depuis lors l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : l'OCLPF), précisant qu'ils désiraient un logement de cinq pièces pour un loyer annuel maximum (sans les charges) de CHF 14'000.-.
3. Le 26 mars 2003, l'OCLPF a proposé la candidature de la famille A_____ pour un appartement de cinq pièces situé au 1^{er} étage de l'immeuble sis au B_____ à Bellevue à l'agence immobilière COGERIM, chargée de la gérance de l'immeuble.

Au vu de la situation financière de la famille A_____, le montant de la subvention annuelle maximale devait s'élever à CHF 9'000.-.
4. Selon contrat de bail du 5 mai 2003, les époux A_____ sont devenus locataires de l'appartement précité à compter du 1^{er} juillet 2003, pour une durée initiale de dix-huit mois.

L'immeuble dans lequel se situe l'appartement est un immeuble d'habitation mixte (ci-après : HM) qui bénéficie d'une aide étatique jusqu'en 2028.

Le loyer annuel de l'appartement était de CHF 17'712.- (CHF 19'512.- charges comprises), soit de CHF 1'476.- par mois (respectivement CHF 1'626.-), ramené à CHF 1'360.- par mois (respectivement CHF 1'540.-) en 2011.
5. Entre le 1^{er} juillet 2003 et le 31 mars 2013, les époux A_____ ont bénéficié d'une subvention personnalisée s'élevant à CHF 750.- par mois.
6. Par décision du 25 février 2013, le service des prestations complémentaires (ci-après : SPC) a établi le droit aux prestations complémentaires (ci-après : PC) de M. A_____ pour l'année 2013. Il avait droit à des prestations complémentaires fédérales (ci-après : PCF) à hauteur de CHF 1'751.- par mois et à des prestations complémentaires cantonales (ci-après : PCC) à hauteur de CHF 1'715.- par mois. Le loyer était pris en compte dans le calcul à concurrence de CHF 15'000.- par an, charges comprises.
7. Le 11 mars 2013, répondant à une sollicitation de l'OCLPF, les époux A_____ ont indiqué que M. A_____ était bénéficiaire de prestations complémentaires (ci-après : PC) et ont joint la décision du SPC du 25 février 2013 fixant le montant des prestations à compter du 1^{er} janvier 2013.

8. Le 28 mars 2013, l'OCLPF a notifié aux époux A_____ une décision relative à l'octroi d'une subvention personnalisée avec effet au 1^{er} avril 2013, laquelle n'a toutefois pas été produite par les parties.

9. Par décision du 10 avril 2013, l'OCLPF a révoqué la subvention personnalisée octroyée, avec effet au 1^{er} mai 2013. L'une des personnes occupant le logement étant au bénéfice de PC. Or, depuis le 1^{er} avril 2013, la législation interdisait le cumul entre les PC et ladite subvention.

10. Par courrier du 2 mai 2013, les époux A_____ ont formé réclamation contre cette décision auprès de l'OCLPF.

Le SPC limitait sa prise en charge des loyers à concurrence de CHF 1'250.- par mois pour une famille. Or, ce forfait ne correspondait pas à la réalité du coût du logement à Genève. Cette décision violait les principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de la discrimination. Les époux A_____ devaient bénéficier d'une subvention au même titre que les personnes valides et sur les mêmes critères financiers.

11. Par décision sur réclamation du 22 mai 2013, l'OCLPF a confirmé sa décision.

Le législateur avait exclu le cumul entre la subvention personnalisée et le versement de PC depuis le 1^{er} avril 2013, sans laisser de marge d'appréciation à l'administration.

12. Par acte du 25 juin 2013, les époux A_____ ont recouru contre cette décision auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) en concluant principalement à son annulation, à ce qu'il soit dit que les bénéficiaires de PC pouvaient prétendre à l'octroi d'une subvention personnalisée ainsi qu'à la reprise du versement de la subvention personnalisée avec effet au 1^{er} mai 2013.

En excluant les bénéficiaires de PC du droit d'obtenir une subvention personnalisée, la législation allait à l'encontre de l'objectif d'égalité de traitement voulu par le législateur.

13. L'OCLPF a répondu au recours le 29 juillet 2013 en concluant à son rejet.

14. En date du 11 mars 2014, la procédure a été suspendue jusqu'à droit connu dans deux causes semblables pendantes devant le Tribunal fédéral.

Le 2 avril 2015, elle a été reprise ; le Tribunal fédéral avait rendu le 4 février 2015 les arrêts 8D_1/2014 et 8D_2/2014.

Un délai a été imparti aux recourants pour se déterminer sur la suite de la procédure.

15. Le 4 mai 2015, ils ont maintenu leur recours afin que soit notamment examinée leur argumentation relative à la protection de la bonne foi de l'administré.

L'appartement leur avait été proposé par l'OCLPF qui leur avait indiqué qu'ils bénéficieraient d'une subvention personnalisée importante, leur permettant de s'acquitter du loyer. C'était forts de cette assurance qu'ils avaient accepté de conclure le bail de l'appartement dont le loyer était trop élevé, vu leurs revenus et le barème maximal admis par les PC au titre de prise en charge du loyer.

16. Lors de l'audience de comparution personnelle du 21 septembre 2015, le mandataire des recourants a relevé que le défaut d'information, mais également les formulaires et courriers que ses mandants recevaient de l'OCLPF ne permettaient pas d'envisager qu'il y aurait une suppression de la subvention. Ces derniers laissaient au contraire penser que les allocations et subventions continueraient à être versées.

Les époux A_____ s'étaient inscrits à l'OCLPF ou si ce n'était pas encore le cas, allaient le faire. Ils utilisaient les moyens traditionnels pour trouver un logement, sans succès jusque-là.

17. À l'issue de l'audience, 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. 24J 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 ; art. 62 al. 1 let. a et 63 al. 1 let. c de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Les recourants contestent la compatibilité de l'art. 23B al. 4 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05) avec différentes normes de rang constitutionnel.
3. Ces griefs ont toutefois été écarté tant par la jurisprudence de la chambre administrative que par celle du Tribunal fédéral (arrêt du Tribunal fédéral 8D_2/2014 du 4 février 2015 ; voir également l'arrêt du Tribunal fédéral 8D_1/2014 du 4 février 2015), la pluralité des prestations et des lois applicables aux bénéficiaires de PC (prestations en argent annuelles, remboursement de divers traitements, subside d'assurance maladie, etc.) démontrant que la couverture des besoins vitaux de ces personnes est considérée de manière globale et consolidée.

Par ailleurs l'art. 23B al. 4 LGL ne heurte pas le principe de la proportionnalité, l'exclusion du cumul constituant le corollaire de l'appréhension globale de la situation et des besoins des ménages, y inclus en relation avec leur logement, par le système des PC et étant par conséquent adéquat et nécessaire pour assurer la cohérence dudit système (ATA/701/2015 précité consid. 4d).

En l'espèce, au vu de ce qui précède et dans la mesure où il est établi que M. A_____ bénéficie de PC au moins depuis le 1^{er} janvier 2013, les griefs d'inégalité de traitement, de discrimination, d'arbitraire et de violation du principe de la proportionnalité doivent être écartés.

Par conséquent, la décision de l'OCLPF de supprimer la subvention personnalisée aux recourants dès le 1^{er} mai 2013 au motif que le cumul avec les PC est exclu au sens de l'art. 23B al. 4 LGL ne viole pas les principes précités.

Pour des motifs ressortant de la jurisprudence précitée, la décision litigieuse respecte également le but social énoncé à l'art. 41 al. 1 let. e de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et 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, et non l'art. 10B Cst-Ge comme cité par les recourants).

4. À teneur de l'art. 91 al. 1 RGL, le cumul entre la subvention personnalisée et les PC à l'AVS/AI est, sur demande, possible jusqu'au 31 mars 2016 pour les locataires ayant pris à bail un appartement entre le 19 mai 2005 et le 1^{er} avril 2013, et étant au bénéfice de PC lors de la conclusion du bail ainsi qu'au 31 mars 2013.

Dans le cas présent, les recourants sont locataires du même appartement depuis le 5 mai 2003 et ne peuvent donc être mis au bénéfice de cette disposition transitoire.

5. Les recourants invoquent enfin une violation du principe de la bonne foi.

Selon eux, l'OCLPF leur avait proposé un appartement en dépit de son loyer manifestement trop élevé au vu de leurs revenus, puis les avait incités à conclure le contrat de bail y relatif en leur assurant qu'ils pourraient bénéficier d'une subvention personnalisée leur permettant de régler leur loyer sans problème.

Les recourants estiment qu'ils n'auraient jamais accepté de conclure un contrat de bail pour un appartement dont le loyer dépassait leur budget et le plafond reconnu par les PC s'ils avaient su que leur subvention personnalisée serait supprimée pour l'avenir.

- a. Découlant directement de l'art. 9 Cst. et valant pour l'ensemble de l'activité étatique, le principe de la bonne foi protège le citoyen dans la confiance légitime qu'il met dans les assurances reçues des autorités lorsqu'il a réglé sa conduite d'après des décisions, des déclarations ou un comportement déterminé de l'administration (ATF 137 II 182 consid. 3.6.2 p. 193 ; arrêt du Tribunal fédéral 1C_151/2012 du 5 juillet 2012 consid. 4.2.1). Selon la jurisprudence, les assurances ou les renseignements erronés donnés par les autorités confèrent des droits aux justiciables lorsque les cinq conditions cumulatives suivantes sont remplies. Tout d'abord, on doit être en présence d'une promesse concrète effectuée à l'égard d'une personne déterminée. Il faut également que l'autorité ait agi dans le cadre et dans les limites de sa compétence, que la personne concernée

n'ait pas été en mesure de se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement fourni, qu'elle se soit fondée sur ce renseignement pour prendre des dispositions qu'elle ne peut ensuite modifier sans subir de préjudice et, enfin, que la loi n'ait pas subi de changement depuis le moment où la promesse a été faite (ATA/811/2012 du 27 novembre 2012 consid. 2a ; ATA/398/2012 du 26 juin 2012 consid. 8 ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, Droit administratif 2012, vol. 1, 3^{ème} éd. p. 922 ss n. 6.4.1.2 et 6.4.2.1; Thierry TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, p. 196 ss n. 578 s. ; Ulrich HÄFELIN/Georg MÜLLER/Felix UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 2010, 6^{ème} éd., p. 140 ss et p. 157 n. 696 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, vol. 2, 3^{ème} éd., 2013, p. 548 n. 1173 ss).

S'agissant de la dernière condition, il convient de préciser qu'une ancienne promesse, faite sous l'empire d'une loi qui a été modifiée par la suite, ne saurait constituer un obstacle à l'application de la nouvelle loi (ATF 133 II 1 ; 133 V 96 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, op. cit., p. 549-550 n. 1179).

b. Dans l'arrêt 8D_2/2014 précité, relatif à une affaire similaire, le Tribunal fédéral a considéré que l'examen des conditions qui président à la reconnaissance d'un avantage découlant du principe de la bonne foi ne devait pas intervenir en 2013, lors de la notification de la décision litigieuse, mais devait être fait en 2012, soit à la période durant laquelle les recourants avaient changé d'appartement sur la base, selon leurs affirmations, de l'assurance de recevoir une subvention personnalisée (consid.7.3).

Transposé au cas présent, l'examen des conditions précitées doit être réalisé au moment où les locataires ont pris à bail l'appartement litigieux, soit en 2003, après avoir reçu, selon eux, des assurances quant au versement d'une subvention personnalisée.

c. En l'espèce, il ressort du courrier du 26 mars 2003 adressé par l'OCLPF à la régie en charge du logement litigieux, ainsi qu'en copie aux recourants, que le montant annuel de la subvention personnalisée s'élèverait, au vu des éléments en sa possession, à CHF 9'000.- par an. Cette mention a sans aucun doute amené les recourants à signer, le 5 mai 2003, le bail relatif à l'appartement de cinq pièces qui leur avait été proposé. Ceux-ci ont par la suite effectivement bénéficié d'une subvention personnalisée à compter du 1^{er} avril 2003 et jusqu'au 31 mars 2013.

L'art. 23B al. 4 LGL, interdisant le cumul entre la subvention personnalisée et les PC, a été adopté le 20 mai 2007. Par arrêté du 16 mars 2010, publié dans la FAO du 24 mars 2010, le Conseil d'État a fixé, entre autres, l'entrée en vigueur de cette disposition au 1^{er} avril 2013.

Ainsi, lorsque les recourants se sont vus proposer l'appartement dont ils sont devenus locataires, l'art. 23B al. 4 LGL n'avait pas encore été adopté, de sorte que

L'OCLPF n'était pas en mesure de les informer de la suppression de ladite subvention pour l'avenir. S'il fallait admettre que le courrier de 2003 donnait des assurances aux recourants, elles n'auraient, à l'époque, pas été erronées. Comme le relève la jurisprudence et la doctrine précitée, une promesse, faite sous l'empire d'une loi qui a été modifiée par la suite, ne saurait constituer un obstacle à l'application de la nouvelle loi. Ainsi, le fait que l'OCLPF ait indiqué en 2003 aux recourants qu'ils pouvaient bénéficier d'une subvention personnalisée ne saurait empêcher aujourd'hui l'application de l'art. 23B al. 4 LGL, entré en vigueur et adopté postérieurement à l'assurance donnée.

Déjà pour ce motif, les conditions d'application du principe de la bonne foi ne sont ainsi pas réunies.

La chambre de céans relèvera tout de même qu'il est regrettable que l'OCLPF ait adressé aux recourants le 28 mars 2013 une décision d'octroi de la subvention personnalisée à compter du 1^{er} avril 2013, avant de révoquer celle-ci en date du 10 avril 2013, alors qu'il savait à cette date déjà que M. A_____ percevait des PC. Cet élément n'est toutefois pas de nature à remettre en cause les considérations qui précèdent, ce d'autant plus que l'OCLPF a renoncé à solliciter le remboursement de la subvention perçue à tort durant le mois d'avril 2013.

Par conséquent, le grief tiré de la protection de la bonne foi sera également écarté.

6. Le recours sera ainsi intégralement rejeté.
7. En raison des circonstances de la cause et de la proximité de celle-ci avec le domaine des PC, il ne sera pas perçu d'émolument (art. 87 al. 1 LPA et 11 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03). Vu l'issue du litige, il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 25 juin 2013 par Madame A_____ contre la décision sur réclamation de l'office cantonal du logement et de la planification foncière du 22 mai 2013 ;

au fond :

le rejette ;

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 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 ;

communique le présent arrêt à l'ASLOCA, mandataire des recourants, ainsi qu'à l'office cantonal du logement et de la planification foncière.

Siégeants : M. Thélin, président, Mme Payot Zen-Ruffinen, M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

Ph. Thélin

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :