RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

**A/1432/2023-LOGMT** **ATA/993/2023**

# COUR DE JUSTICE

## Chambre administrative

## Arrêt du 12 septembre 2023

**2ème section**

dans la cause

**A_____** **recourante**
représentée par Caritas Genève, soit pour elle Miguel KESSLER

contre

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

## EN FAIT

**A.** **a.** A_____ est locataire, depuis le 1er juillet 2022, d'un appartement de 2,5 pièces sis rue de B_____ _____, pour un loyer annuel de CHF 10'164.- charges non comprises.

**b.** Le 18 décembre 2022, elle a adressé à l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF) une demande d'allocation de logement.

Elle occupait le logement avec sa fille C_____, née le _____ 2019. Elle travaillait pour quatre employeurs, percevait des allocations familiales mais pas de pension alimentaire et était auparavant en sous-location. Elle produisait notamment son autorisation de séjour et celle de sa fille, délivrées le 11 mai 2022 et mentionnant une entrée en Suisse le 30 novembre 2021, des contrats de travail, des décomptes de salaire ainsi qu'un extrait de son compte individuel AVS, dont il ressort que des cotisations ont été versées pour les mois de juillet à décembre 2018 par D_____, puis de janvier à juin 2019 par D_____, d'août à novembre 2019 par les allocations pour perte de gain, de janvier à décembre 2020 par D_____, de janvier à décembre 2021 par D_____ et de juin à décembre 2021 par E_____.

**c.** Par décision du 23 décembre 2022, l'OCLPF a rejeté la demande.

Il ressortait du registre (ci-après : Calvin) de l'office cantonal de la population et des migrations (ci-après : OCPM), seul pertinent, qu'elle était arrivée en Suisse le 30 novembre 2021, et qu'elle séjournait depuis cette date route F_____ _____ chez G_____. Elle ne remplissait pas la condition d'un séjour dans le canton d'une durée d'au moins deux ans durant les cinq dernières années.

**d.** Le 18 janvier 2023, A_____ a formé opposition à cette décision.

La référence à l'inscription dans Calvin ne concernait que les personnes occupant le logement au moment de la demande de subvention. Elle établissait un séjour nettement supérieur au minimum requis par la production d'extraits AVS, d'abonnements aux transports publics genevois (ci-après : TPG) et d'une attestation des Hôpitaux universitaires de Genève (ci-après : HUG).

**e.** Le 27 janvier 2023, l'OCLPF a invité A_____ à lui faire parvenir l'attestation délivrée par l'OCPM et toute correspondance avec cette autorité permettant d'établir la durée de sa résidence effective dans le canton.

**f.** Le 15 février 2023, A_____ a indiqué qu'elle était arrivée à Genève en 2011 et y avait résidé sans permis avant de demander sa régularisation en 2021, qui lui avait été accordée et pour laquelle elle avait dû prouver dix années de séjour

continu. La date d'entrée en Suisse figurant sur son autorisation de séjour ne correspondait pas à son arrivée réelle et ne pouvait être modifiée. Elle avait établi par des preuves un séjour d'une durée suffisante et ne pouvait pas lui faire parvenir l'attestation de l'OCPM qu'il exigeait.

**g.** Par décision sur réclamation du 15 mars 2023, l'OCLPF a confirmé la décision de refus du 23 décembre 2022.

La loi prévoyait que les personnes occupant le logement étaient celles ayant un domicile légal déclaré à l'OCPM identique à celui du titulaire du bail et la jurisprudence avait rappelé que ce domicile était celui ressortant de Calvin et non le domicile effectif. Ainsi, seules les dates ancrées dans Calvin faisaient foi, à l'exclusion de tout autre moyen de preuve comme un contrat de bail

**B.** **a.** Par acte remis à la poste le 28 avril 2023, A_____ a recouru auprès de la chambre administrative de la cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre cette décision, concluant à son annulation, et à ce qu'il soit ordonné à l'OCLPF de réexaminer son droit à une allocation de logement étant admis qu'elle avait résidé à Genève deux ans durant les cinq dernières années.

**b.** Elle produisait un extrait de ses abonnements TPG, une attestation des HUG, un décompte AVS, l'attestation du revenu déterminant unifié (ci-après : RDU) pour l'année 2022 établissant sa présence deux années plus tôt, et une attestation d'impôts à la source pour l'année 2020.

La date d'entrée en Suisse indiquée sur son permis et dans Calvin correspondait à celle du dépôt de sa demande de régularisation. Toutefois, l'OCPM avait pris en compte les années de séjour antérieures requises pour l'octroi du permis.

L'OCPM reconnaissait que d'autres moyens de preuve que l'inscription dans Calvin permettaient d'établir la résidence. Elle avait apporté ces preuves.

**c.** Le 2 juin 2023, l'OCLPF a conclu au rejet du recours.

Seul Calvin permettait de vérifier si les conditions à l'octroi de l'allocation logement étaient remplies. La jurisprudence applicable aux personnes partageant le logement au moment de la demande pouvait être reprise s'agissant de la durée du séjour. Le cas de la recourante ne s'inscrivait pas dans les exceptions admises au caractère irréfragable des informations de Calvin.

N'excluant pas l'existence d'éléments factuels pertinents auxquels elle n'aurait pas accès par le biais de son système informatique, il avait invité la recourante à produire une attestation délivrée par l'OCPM ou tout document de cette autorité permettant d'établir de manière fiable et sans conteste sa durée de résidence dans le canton. Or, celle-ci n'y avait pas donné suite mais s'était contentée de produire des documents non probants, les pièces remises ne permettant pas d'exclure une

possible résidence en France ou dans le canton de H_____. L'extrait du compte individuel AVS était établi par la caisse cantonale H_____ de compensation, ce qui semait le trouble.

**d.** Le 6 juillet 2023, la recourante a persisté dans ses conclusions.

Elle produisait sa demande d'autorisation de séjour et les justificatifs qui l'accompagnaient. L'OCPM puis le secrétariat d'État aux migrations (ci-après : SEM) avaient approuvé sa demande, ce dont il fallait inférer qu'elle avait prouvé son séjour à Genève durant les dix années précédant sa demande. Elle avait été dans l'impossibilité de produire une attestation de sa présence en Suisse avant le dépôt de sa demande, car l'OCPM ne délivrait pas de tels documents. Elle produisait un courriel de l'OCPM dans ce sens du 7 juillet 2023.

**e.** Le 14 juillet 2023, 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.** Le litige a pour objet le bien-fondé du refus de l'OCLPF d'entrer en matière sur la demande d'allocation de logement faute pour la recourante d'établir un séjour d'au moins deux ans durant les cinq années précédant la demande.

**2.1** Selon l'art. 61 al. 1 LPA, le recours peut être formé pour violation du droit y compris l'excès et l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b). Les juridictions administratives n'ont pas compétence pour apprécier l'opportunité de la décision attaquée, sauf exception prévue par la loi (al. 2).

**2.2** Selon l'art. 39 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05), si le loyer d'un immeuble admis au bénéfice de la présente loi 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 (al. 1). Le locataire d'un immeuble non soumis à la loi peut également être mis au bénéfice d'une allocation de logement dans les mêmes conditions, pour autant que le logement qu'il occupe réponde aux normes fixées à l'art. 39B (al. 2). Le Conseil d'État détermine les conditions

auxquelles le locataire a droit à une allocation, ainsi que le calcul de celle-ci (al. 3).

L'art. 22 al. 1 let. d 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), en vigueur depuis le 19 mars 2022, prévoit que l'allocation de logement ne peut pas être accordée aux locataires qui n'ont pas résidé à Genève au minimum pendant 2 années continues durant les 5 dernières années.

L'art. 25 al. 1 RGL prévoit que le locataire qui désire être mis au bénéfice de l'allocation doit adresser une requête écrite à l'OCLPF, accompagnée de tous les documents nécessaires. L'art. 26 al. 1 RGL prévoit que ce dernier vérifie les indications contenues dans la requête et notifie sa décision dans les 30 jours suivant la réception du dossier complet.

**2.3** En l'espèce, l'OCLPF soutient que la présomption énoncée à l'art. 31C al. 1 let. f LGL devrait être appliquée à l'examen de la condition de l'art. 22 al. 1 let. 2 RGL.

Selon l'art. 31C al. 1 let. f LGL, entré en vigueur le 27 octobre 2001, sont les « personnes occupant le logement » celles ayant un domicile légal, déclaré à l'office cantonal de la population et des migrations, identique à celui du titulaire du bail.

Selon l'OCLPF, faute de ressortir de Calvin, le séjour de la recourante à Genève antérieurement à la demande ne pourrait être établi.

Figurant dans la section 4 consacrée aux conditions relatives aux locataires pour bénéficier des effets de la loi, et intitulé « définitions et cas d'application », l'art. 31C al. 1 LGL définit les notions de revenu, de loyer effectif, de loyer théorique, de taux d'effort, de sous-occupation, de personnes occupant le logement et de garde alternée. Dans la LGL, la notion de personnes occupant le logement est déterminante pour calculer le taux d'effort, lui-même décisif pour l'accès au logement subventionné (art. 30 LGL), pour déterminer la surtaxe et la surtaxe accrue et motiver le congé (art. 31 et 31B al. 1 LGL) et pour bénéficier de l'allocation de logement (art. 39A LGL, 21, 22 al. 1 let. b et 23 RGL).

L'art. 7 RGL prévoit, en matière de taux d'occupation, qu'il ne peut être donné à bail un logement dont le nombre de pièces excède de plus de 2 unités le nombre de personnes qui l'occupent ; l'OCLPF peut autoriser, à titre exceptionnel, une dérogation soit à défaut de candidatures conformes au taux d'occupation, soit dans le cadre du regroupement familial appliqué en vertu des dispositions fédérales et cantonales en la matière (al. 2). En matière de sur-occupation, en règle générale, le nombre de personnes occupant le logement ne doit pas excéder le nombre de pièces du logement (al. 3). En matière de sous-occupation et de congé, lorsque la

sous-occupation (non-respect du taux d'occupation) intervient en cours de bail, le bailleur est tenu, sur simple réquisition de l'OCLPF, de résilier le bail ; il en est de même lorsque le locataire n'habite pas ou plus le logement loué tout en y conservant son domicile légal; reste en outre réservée l'application d'une surtaxe accrue (al. 4). En matière de changement de situation, le nombre de personnes occupant le logement dont il est tenu compte est celui qui existe au moment de la conclusion du bail ; le locataire doit aviser sans délai le service compétent de toute modification dans la composition du groupe de personnes occupant le logement (al. 5). Enfin, s'agissant du domicile principal, le locataire et toute autre personne occupant le logement ne doivent être titulaires d'aucun bail pour un logement situé dans le canton autre que celui de leur domicile principal (al. 6).

L'art. 31C al. 1 let. f LGL a été introduit en 2001 afin de limiter le versement de prestations en matière de logement aux occupants effectifs d'un appartement, une personne ne pouvant résider dans deux logements simultanément et ne devant de ce fait pas pouvoir bénéficier deux fois de l'intervention de l'État à ce titre (MGC 1999 32/VI 4952-3).

Lorsqu'elle a jugé que le critère pour définir quelles étaient les personnes qui occupaient un logement était bien celui de l'inscription dans Calvin et non celui du domicile effectif au sens des art. 23 et suivants du Code civil suisse du 10 décembre l907 (CC - RS 210), la chambre de céans se penchait sur l'application de l'art. 31C al. 1 let. f LGL (ATA/522/2020 du 26 mai 2020 consid. 2b ; ATA/243/2017 du 28.02.2017 consid. 4c, ATA/357/2016 du 26 avril 2016). Elle a précisé que le texte légal clair de cette disposition permettait aux autorités administratives chargées de l'application de la LGL de vérifier que les conditions d'octroi d'une allocation de logement étaient réunies sur la base de renseignements officiels, qui leur étaient aisément accessibles et dignes de foi (ATA/462/2003 du 10 juin 2003 consid. 2). Cette jurisprudence s'appliquait également en matière de surtaxe HLM (ATA/24/2005 du 18 janvier 2005 consid. 3b) ainsi que de subvention personnalisée au logement (ATA/54/2021 du 19 janvier 2021 consid. 3b).

La notion de personnes occupant le logement au sens de l'art. 31C al. 1 let. f LGL porte ainsi uniquement sur le logement auquel le locataire prétend ou pour le loyer duquel il réclame une allocation. Elle n'est pertinente que pour le calcul du rapport entre les revenus, le loyer, le nombre des pièces et le nombre des occupants, soit les critères économiques déterminants pour établir l'accès audit logement, les surtaxes, la résiliation et le droit à l'allocation.

Contrairement à ce que soutient l'OCLPF, la référence exclusive à Calvin prévue par l'art. 31C al. 1 let. f LGL ne saurait être appliquée par analogie à l'art. 22 al. 1 let. d RGL. Dans la systématique de la loi, la présomption presque irréfragable résultant de Calvin apparaît en effet comme une exception au régime de la preuve. En outre, l'exigence de l'art. 22 al. 1 let. d RGL a été introduite postérieurement, à

un niveau réglementaire, en mars 2022. Elle concerne une tout autre condition, soit la durée de la résidence à Genève au moment du dépôt de la demande. La réalisation de cette condition peut, à l'instar des autres conditions, être établie par pièces (« documents ») qu'il appartient à l'OCLPF de vérifier, ainsi que le prévoient les art. 25 al. 1 et 26 al. 1 RGL.

L'intimé en paraît d'ailleurs conscient, puisqu'il a réclamé à la recourante, le 27 janvier 2023, une attestation délivrée par l'OCPM et toute correspondance avec cette autorité permettant d'établir la durée de sa résidence effective dans le canton.

Cependant, faute de l'avoir obtenue, il a déclaré les autres documents insuffisamment probants et s'est référé à Calvin pour rejeter la demande.

Or, dans le cas de personnes ayant, comme la recourante, demandé leur régularisation, les renseignements fournis par Calvin ne permettent pas de déterminer le séjour antérieur. Il est en effet notoire que les personnes dépourvues de titre n'y figurent pas, quand bien même elles séjourneraient depuis longtemps à Genève. La recourante a produit un courriel du 7 juillet 2023 par lequel l'OCPM confirme que c'est la date du dépôt de sa demande d'autorisation de séjour qui est inscrite dans Calvin comme date de son arrivée à Genève et qu'il ne peut attester une date antérieure. Les informations de Calvin n'emportent non seulement aucune présomption de véracité, mais encore aucun élément probant.

L'intimé ne pouvait donc se fonder sur les données enregistrées dans Calvin pour écarter la demande. Il reste à déterminer s'il pouvait tenir pour insuffisamment probants les documents produits par la recourante.

Celle-ci a produit avec sa demande les autorisations de séjour délivrées le 11 mai 2022. Or, il est notoire qu'en droit des étrangers, pour obtenir sa régularisation, que ce soit sous l'angle de l'« opération Papyrus » ou du cas individuel d'extrême gravité de l'art. 31 al. 1 de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative du 24 octobre 2007 (OASA - RS 142.201), l'étranger doit établir qu'il séjourne en Suisse depuis longtemps, soit environ dix ans (ATA/926/2023 du 29 août 2023 consid. 2.3 et 2.7 et les références citées).

La décision positive de l'OCPM du 26 avril 2022 ne contient pas d'indication relative à la durée du séjour. Toutefois, la demande de régularisation de la recourante du 30 novembre 2021 alléguait une arrivée en Suisse le 2 novembre 2011 et produisait notamment : une copie du visa Schengen et de timbres d'immigration de la République de Chine des 1er et 2 novembre 2011 et de la Suisse du 2 novembre 2011 ; des abonnements TPG de 2012 à 2021 ; des quittances de cours de langue suivis à Genève en 2012 et 2013 ; des quittances de paiement d'abonnements de téléphonie mobile J_____ de mai 2017, janvier

2019, juillet 2019 et septembre 2020 munies du timbre de la poste de O_____ ; une attestation de la pédiatre genevoise de sa fille portant sur de nombreuses consultations entre le 31 août 2020 et le 28 septembre 2021 ainsi que des hospitalisations en novembre 2020 puis en juin et juillet 2021 ; quatre contrats de travail à Genève, datés des 1er juillet 2018, 1er juin 2021, 1er octobre 2021 et 20 mai 2021.

Certes, certains de ces documents n'ont été produits que devant la chambre de céans. Toutefois, la recourante avait déjà produit avec sa demande d'allocation les permis de séjour ainsi que le décompte AVS montrant qu'elle était déclarée par des employeurs genevois depuis juillet 2018.

L'intimé fait valoir que la recourante pourrait aussi bien avoir séjourné dans le canton de H_____, ce que le relevé établi le 7 octobre 2022 par la caisse cantonale H_____ de compensation laisserait supposer. À cela s'ajoute que tous les employeurs de la recourante sont à I_____. Cependant, la recourante a mentionné dans tous ses contrats de travail, y compris celui de 2018, une adresse aux F_____, chez G_____, laquelle figure également dans Calvin. Les quittances J_____ de mai 2017, janvier 2019, juillet 2019 et septembre 2020, l'extrait du casier judiciaire du 26 mai 2021, le contrat d'accueil à la crèche K_____ à la L_____ du 21 octobre 2021 et l'attestation des TPG du 11 juin 2021 mentionnent cette même adresse. La pédiatre a son cabinet rue M_____ _____ à N_____, non loin du _____ route des F_____ et C_____ a été hospitalisée aux HUG. Antérieurement, la carte de base des TPG du 2 novembre 2016 mentionne pour adresse rue de B_____ _____. Enfin, l'abonnement aux TPG peut parfaitement s'expliquer par la nécessité de se rendre tous les jours des F_____ à I_____.

Les éléments qui précèdent suffisaient à l'intimé pour conclure qu'au moment du dépôt de sa demande, le 18 décembre 2022, la recourante séjournait à Genève depuis en tout cas deux ans, et entrer en matière sur sa demande d'allocation.

En retenant que la recourante n'avait pas prouvé ce séjour, l'intimé a commis un abus de son pouvoir d'appréciation.

La décision sera donc annulée et renvoyée à l'intimé afin qu'il entre en matière, complète au besoin l'instruction et se prononce sur le droit à l'allocation.

**3.** Vu l'issue du litige, aucun émolument ne sera perçu (art. 87 al. 1 LPA) et une indemnité de procédure de CHF 1'000.- sera allouée à la recourante, à charge de l'État de Genève (OCLPF) (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

**PAR CES MOTIFS**
**LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 28 avril 2023 par A_____ contre la décision de l'office cantonal du logement et de la planification foncière du 15 mars 2023 ;

**au fond :**

l'admet ;

annule la décision et renvoie la cause à l'office cantonal du logement et de la planification foncière pour instruction et nouvelle décision dans le sens des considérants ;

dit qu'aucun émolument n'est perçu ;

alloue à A_____ une indemnité de procédure de CHF 1'000.-, à la charge de l'office cantonal du logement et de la planification foncière ;

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 Caritas Genève, soit pour elle Miguel KESSLER, mandataire de la recourante, ainsi qu'à l'office cantonal du logement et de la planification foncière.

Siégeant : Claudio MASCOTTO, président, Florence KRAUSKOPF, Fabienne MICHON RIEBEN, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste : le président siégeant :

D. WERFFELI BASTIANELLI C. MASCOTTO

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le la greffière :