

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1515/2014-LOGMT

ATA/701/2015

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 30 juin 2015

2^{ème} section

dans la cause

Mme et M. A_____

représentés par l'Association genevoise des locataires, ASLOCA

contre

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

EN FAIT

- 1) Depuis le 1^{er} mars 2000, Mme et M. A_____ sont locataires d'un appartement de 5 pièces, sis promenade de B_____ à Genève pour un loyer annuel de CHF 25'380.-, soit CHF 2'115.- par mois.

Ledit logement est sorti le 1^{er} janvier 2013 du régime HLM au sens de l'art. 16 al. 1 let. b de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (ci-après : LGL).

- 2) M. A_____ est bénéficiaire d'une rente AI depuis 1996 et Mme A_____ n'exerce aucune activité lucrative. Ils ont à leur charge trois enfants âgés de 13 à 20 ans.

Le couple reçoit par ailleurs des prestations complémentaires fédérales et cantonales (ci-après : PCF et PCC ou, sans distinction : PC ou prestations complémentaires) du service des prestations complémentaires fédérales et cantonales à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (ci-après : SPC) à hauteur de CHF 299.-/mois ainsi que cinq subsides d'assurance-maladie (2 x CHF 483.-, 1 x CHF 448.- et 2 x CHF 107.- (montants applicables dès le 1^{er} janvier 2014 selon décision du SPC du 13 décembre 2013).

Dans les dépenses reconnues fondant le calcul du droit à ces prestations figurent un forfait de cinq personnes (CHF 76'155.-) et la somme de CHF 15'000.- pour les dépenses liées au loyer (loyer + charges).

Le revenu déterminant tient compte, outre des revenus effectifs perçus par M. A_____ et des allocations familiales, d'un revenu potentiel de l'épouse de CHF 41'343.-/an.

- 3) L'office du logement, devenu l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : l'OCLPF) leur a octroyé une allocation de logement pour la première fois en avril 2000. Les époux A_____ ont sollicité son renouvellement par formulaire, en date du 22 février 2013, auprès de l'OCLPF, pour la période du 1^{er} avril 2013 au 31 mars 2014.

Lors de cette première demande de renouvellement, ils ont notamment répondu négativement à la question de savoir si « l'une des personnes occupant le logement [bénéficiait] de prestations accordées par le service des prestations complémentaires (SPC, ex-OCPA) ».

- 4) Par décision du 15 avril 2013, « eu égard aux pièces versées au dossier et sous réserve d'un éventuel examen rétroactif découlant d'un contrôle des

conditions d'octroi », l'OCLPF a mis les époux au bénéfice d'une allocation de logement de CHF 416,65 par mois, du 1er avril 2013 au 31 mars 2014.

- 5) Le 15 février 2014, les intéressés ont à nouveau rempli un formulaire de demande de renouvellement de l'allocation de logement, dès le 1^{er} avril 2014, répondant cette fois, positivement, à la question de savoir si « l'une des personnes occupant le logement [bénéficiait] de prestations accordées par le service des prestations complémentaires (SPC, ex-OCPA) ».
- 6) Par décision du 18 février 2014 et sur la base des pièces versées au dossier, l'OCLPF a supprimé l'allocation de logement des époux A_____ à compter du 1^{er} février 2014, au motif que « l'un des membres du groupe de personnes occupant le logement a été mis au bénéfice d'une prestation complémentaire, la loi excluant un cumul entre ces prestations et l'allocation de logement ».
- 7) Par acte du 7 mars 2014, les intéressés ont formé réclamation contre la décision du 18 février précitée, en faisant valoir qu'au vu de leur situation financière difficile, cette suppression d'allocation de logement ne leur permettrait plus d'assurer leur loyer, qui avait augmenté depuis le 1^{er} janvier 2013 à CHF 2'265.-.
- 8) Par décision du 17 avril 2014, l'OCLPF a confirmé la suppression de l'allocation de logement des époux au 1^{er} février 2014 sans se référer à la réclamation du 7 mars 2014 et les a invités à lui restituer dans les trente jours, les prestations indûment perçues durant la période du 1^{er} avril 2013 au 31 janvier 2014, soit au total CHF 4'166,50. Les époux n'ont pas formé de réclamation contre cette décision.
- 9) Par décision sur réclamation du 28 avril 2014, l'OCLPF a maintenu sa décision du 18 février 2014 et refusé la mise en œuvre de la dérogation prévue à l'art. 91 al. 2 du règlement de du 24 août 1992 d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (ci-après: RGL).
- 10) Par acte du 27 mai 2014, les époux ont recouru contre cette décision sur réclamation du 28 avril 2014 auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) en concluant, sous suite de frais et dépens, à son annulation et au renvoi de la cause à l'OCLPF en vue de la reprise du versement de l'allocation de logement avec effet au 1^{er} février 2014. Subsidiairement, la décision sur réclamation du 28 avril 2014 devait être annulée en tant qu'elle réclamait aux recourants la restitution de CHF 4'166,50.

Les recourants contestaient la compatibilité de l'art. 39A al. 4 LGL avec différentes normes de droit supérieur. Cette disposition aurait pour conséquence de violer les principes d'égalité de traitement, d'interdiction de discrimination, de

la proportionnalité, et, devrait être interprétée comme interdisant le cumul seulement s'il conduisait à une forme de surindemnisation.

En outre, les recourants invoquaient la violation du principe de la bonne foi. La décision du 17 avril 2014 apparaissait contradictoire en ce qu'elle supprimait leur droit à l'allocation au logement dès le 1^{er} février 2014 et exigeait de leur part une restitution de l'allocation perçue durant la période du 1^{er} avril 2013 au 31 janvier 2014. L'octroi de l'allocation de logement pour cette période était conforme au droit et ils n'avaient aucune raison d'en douter. Par ailleurs, la décision sur réclamation du 28 avril 2014 ne faisait que confirmer la décision du 17 avril 2014.

- 11) L'OLPCF a répondu au recours du 27 mai 2014. Il conclut, sous suite de frais, sur la forme, à son irrecevabilité en ce qu'il porte sur la restitution du trop-perçu de l'allocation logement pour la période du 1^{er} avril 2013 au 31 janvier 2014, et sur le fond, à son rejet concernant la décision sur réclamation du 28 avril 2014. Les arguments de l'intimé seront repris dans la partie en droit en tant que besoin.
- 12) Après que les recourants n'ont pas exercé leur droit à la réplique dans le délai imparti, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

- 1) Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable sous cet angle (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) a. Aux termes de l'art. 50 al. 3 LPA, la loi définit les cas où une réclamation doit être présentée avant que les juridictions administratives ne puissent être saisies par la voie d'un recours. L'art. 34 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) précise que le locataire qui conteste une décision du service compétent doit, dans un délai de 30 jours dès réception de la décision, adresser au service une réclamation écrite avec indication des motifs et s'il y a lieu dépôt des pièces justificatives.

b. Le recours est formé par écrit et adressé à la juridiction administrative appelée à en connaître (art. 64 al. 1 LPA). Si celui-ci est adressé à une autorité incompétente, il est transmis d'office à la juridiction administrative compétente et le recourant en est averti. L'acte est réputé déposé à la date à laquelle il a été adressé à la première autorité (art. 64 al. 2 LPA).

- 3) En l'espèce, dans leur acte de recours, les recourants ont pris des conclusions formelles sur la question de la restitution de l'allocation perçue indûment pour la période du 1^{er} avril 2013 au 31 janvier 2014 en estimant, à tort, que la décision sur réclamation du 28 avril 2014 n'était autre qu'une confirmation de la décision du 17 avril 2014.

En effet, les recourants, n'ayant pas formé réclamation contre la décision du 17 avril 2014 portant sur la restitution du trop-perçu, ne peuvent pas directement recourir à la chambre administrative contre cette décision (art. 50 al. 3 LPA, art. 34 RGL). Les conclusions prises à cet égard sont donc irrecevables.

Dans la mesure où la décision du 17 avril 2014 n'indique pas par quel biais elle a été communiquée aux recourants, la cause sera renvoyée à l'OCLPF pour décision sur réclamation portant sur la question de la restitution de l'allocation de logement perçue indûment.

Partant, le recours est recevable uniquement en ce qu'il est dirigé contre la décision du 28 avril 2014 de l'OCLPF concernant la suppression de ladite allocation dès le 1^{er} février 2014.

- 4) a. Aux termes de l'art. 39A al. 4 LGL, le cumul entre l'allocation de logement et les PCF et les PCC est exclu.
- b. Une décision ou un arrêté viole le principe de l'égalité de traitement garanti par l'art. 8 Cst. lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances (ATF 138 V 176 consid. 8.2 p. 183 ; 134 I 23 consid. 9.1 p. 42 ; 131 I 1 consid. 4.2 p. 6). Cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 138 I 225 consid. 3.6.1 p. 229 ; 138 I 265 consid. 4.1 p. 267 ; ATF 137 V 334 consid. 6.2.1 p. 348 ; arrêt du Tribunal fédéral 8C_582/2013 du 2 mai 2014 consid. 6.2.1). L'inégalité de traitement apparaît ainsi comme une forme particulière d'arbitraire, consistant à traiter de manière inégale ce qui devrait l'être de manière semblable ou inversement (ATF 129 I 346 consid. 6 p. 357 ; arrêts du Tribunal fédéral 1F_2/2014 du 3 juillet 2014 consid. 1.3.1 et 2C_200/2011 du 14 novembre 2011 consid. 5.1).
- c. Les PCF ont pour but de couvrir les besoins vitaux de manière appropriée, comme prévu par les art. 112a de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101) et 2 al. 1 de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI du 6 octobre 2006 (LPC - RS 831.30 ; ATF 135 III 20 consid. 4.1 ; arrêt du Tribunal fédéral 8D_1/2014 du 4 février 2015 consid. 5.2.2).

La loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité du 25 octobre 1968 (LPCC - J 715), adoptée par le législateur genevois et conçue également dans le but de compléter les ressources propres des ayants droit jusqu'à concurrence d'un certain montant, vise le même but (ATF 135 III 20 précité consid. 4.6 ; arrêt du Tribunal fédéral 8D_1/2014 précité consid. 5.2.2). Les personnes âgées, les conjoints ou partenaires enregistrés survivants, les orphelins et les invalides ont droit à un revenu minimum cantonal d'aide sociale, qui leur est garanti par le versement de PCC (art. 1 al. 1 LPC). Les PCC sont supérieures aux prestations octroyées par la LPC (art. 2 al. 2 LPC et 1 ss LPCC ; ATA/262/2015 du 10 mars 2015 consid. 7a).

Dans le système des prestations complémentaires (ci-après : PC), le montant de la prestation annuelle correspond à la part des dépenses reconnues qui excède les revenus déterminants (art. 9 al. 1 LPC ; art. 15 al. 1 LPCC).

En relation avec les PCF, les dépenses reconnues comprennent principalement un montant destiné à la couverture des besoins vitaux correspondant au forfait fixé à l'art. 10 al. 1 let. a LPC - dont la hauteur dépend du nombre de personnes composant le groupe familial - et le loyer d'un appartement et les frais accessoires y relatifs, dont le montant est plafonné à CHF 13'200.- pour les personnes seules et à CHF 15'000.- par an pour les couples avec ou sans enfants (art. 10 al. 1 let. b LPC).

Au niveau cantonal, les dépenses reconnues sont plus élevées et comprennent notamment des forfaits pour la couverture des besoins vitaux et pour les dépenses personnelles (art. 3 al. 1 et 3 du règlement relatif aux PCC à l'AVS et à l'AI du 25 juin 1999 - RPCC-AVS/AI - J 4 25.03). En revanche, le forfait pour les dépenses de loyer est le même que celui fixé par le droit fédéral (art. 36F let. b LPCC a contrario).

La loi d'application de la LAMal du 29 mai 1997 (LaLAMal - J 3 05) accorde aux assurés bénéficiaires des PC un droit à un subside pour tous les membres de la famille égal au montant de leurs primes d'assurance obligatoire des soins mais au maximum au montant correspondant à la prime moyenne cantonale (art. 20 al. 1 let. b, 21 al. 3 et 22 al. 6 LaLAMal).

d. Selon la jurisprudence de la chambre administrative, confirmée par le Tribunal fédéral (arrêt du Tribunal fédéral 8D_2/2014 du 4 février 2015 ; voir également l'arrêt du Tribunal fédéral 8D_1/2014 précité), 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.) démontre que la couverture des besoins vitaux de ces personnes est considérée de manière globale et consolidée. Il s'agit d'un régime « intégral » dans lequel l'ensemble des besoins des ménages est appréhendé. Le choix opéré par les législateurs fédéral et cantonal de fixer un forfait pour les dépenses du loyer, avec

le risque que celui-ci soit inférieur aux dépenses effectives, ne rend pas inconstitutionnelle l'interdiction du cumul, laquelle provient du fait que le régime légal des PC se suffit à lui-même et n'a pas besoin de l'apport d'autres prestations catégorielles, parmi lesquelles l'allocation de logement, pour assurer la couverture des besoins vitaux des personnes concernées. La situation des bénéficiaires de PC ne peut dès lors être comparée à celle des bénéficiaires potentiels d'une allocation de logement, notamment les salariés, qui ne bénéficient pas des mêmes prestations sociales et sont traités de manière totalement différente par la loi, de sorte que l'interdiction du cumul ne viole pas le principe d'égalité de traitement (ATA/262/2015 précité ; ATA/10/2015 du 6 janvier 2015 ; ATA/927/2014 du 25 novembre 2014 consid. 9 ; ATA/805/2013 du 10 décembre 2013 consid. 17 ; ATA/804/2013 du 10 décembre 2013 consid. 15 ; ATA/803/2013 du 10 décembre 2013 consid. 13 ; ATA/802/2013 du 10 décembre 2013 consid. 12).

Il découle par ailleurs de ce qui précède que l'art. 39A al. 4 LGL ne se heurte pas au 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/262/2015 précité ; ATA/10/2015 précité consid. 9c).

- 5) En l'espèce, les recourants bénéficient d'un montant de PCF et de PCC au sens des art. 9 al. 1 LPC et 15 al. 1 LPCC.

M. A _____ perçoit une rente AI depuis 1999, c'est donc sur la base de l'art. 4 al. 1 let. c LPC que les recourants ont pu bénéficier desdites prestations. En outre, les époux reçoivent des subsides d'assurance maladie. Ces éléments ne sont pas contestés, ressortent clairement de l'état de fait et des pièces produites par les recourants.

- 6) Les recourants soutiennent que l'art. 39A al.4 LGL devrait être interprété comme interdisant le cumul seulement s'il conduisait à une forme de surindemnisation.

Il découle des considérations qui précèdent que cette interprétation n'est pas admissible et ne résiste pas à l'examen.

Partant, la décision de l'OCLPF de supprimer l'allocation de logement des recourants dès le 1^{er} février 2014 est conforme au droit.

- 7) À teneur de l'art. 91 al. 2 RGL, le cumul entre l'allocation de logement et les PCF et PCC est, sur demande, possible jusqu'au 31 mars 2016 pour les locataires ayant pris à bail un appartement proposé par l'OCLPF du logement entre le 19 mai 2005 et le 1er avril 2013, et étant au bénéfice de PCF et PCC ne couvrant pas l'intégralité de leur loyer lors de la conclusion du bail.

Dans le cas présent, les recourants, locataires du même appartement depuis le 1^{er} mars 2000, ne peuvent pas être mis au bénéfice de cette disposition transitoire.

- 8) a. Les recourants invoquent une violation du principe de la bonne foi, lequel protège, à certaines conditions, les administrés contre les renseignements erronés de l'administration.

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 ; 137 I 69 consid. 2.5.1 ; 131 II 627 consid. 6.1 p. 637 et les arrêts cités ; arrêts du Tribunal fédéral 1C_151/2012 du 5 juillet 2012 consid. 4.2.1 ; 2C_1023/2011 du 10 mai 2012 consid. 5).

b. En l'espèce, seule la décision du 28 avril 2014 fait l'objet du présent recours et répond à la réclamation formée par les recourants le 7 mars 2014 sur la suppression de l'aide au logement dès le 1^{er} février 2014.

Il n'y a donc pas lieu d'examiner un grief qui se rapporte au contenu d'une décision non soumise à l'examen de la chambre de céans.

- 9) Partant, le recours sera rejeté.

- 10) Vu les circonstances de la cause et la proximité de celle-ci avec le domaine des prestations complémentaires, il ne sera pas perçu d'émolument ni alloué d'indemnité de procédure (art. 87 LPA et 11 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

rejette, en tant qu'il est recevable, le recours interjeté le 27 mai 2014 par Mme et M. A_____ contre la décision sur réclamation de l'office cantonal du logement et de la planification foncière du 28 avril 2014 ;

renvoie le dossier à l'office cantonal du logement et de la planification foncière pour décision sur réclamation concernant la restitution du trop-perçu, au sens des considérants ;

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'association genevoise des locataires, mandataire des recourants, ainsi qu'à l'office cantonal du logement et de la planification foncière.

Siégeants : Mme Junod, présidente, M. Dumartheray, Mme Payot Zen-Ruffinen, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière-juriste :

M. Vuataz Staquet

la présidente siégeant :

Ch. Junod

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :