

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1970/2009-LOGMT

ATA/66/2010

**ARRÊT**

**DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

**du 3 février 2010**

dans la cause

**Madame G\_\_\_\_\_**

représentée par Me Nathalie Rapp, avocate

contre

**OFFICE DU LOGEMENT**

---

## EN FAIT

1. Madame G\_\_\_\_\_ est locataire, depuis le 1<sup>er</sup> mars 2008, d'un appartement de quatre pièces situé au chemin des P\_\_\_\_\_, qu'elle occupe avec son fils, né en 1991.

L'immeuble, classé dans la catégorie « HLM », est soumis à la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05). Le loyer annuel de l'appartement s'élève à CHF 20'952.-, sans les charges, soit CHF 5'238.- par pièce et par an.

2. Le 18 novembre 2008, Mme G\_\_\_\_\_ a sollicité une allocation de logement. Il ressortait des documents annexés à sa requête qu'elle serait au chômage depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2008. Une procédure de divorce était en cours et son époux ne versait aucune contribution pour son entretien, ni pour celui de son fils.

3. Par décision du 10 décembre 2008, l'office du logement (ci-après : OLO) a rejeté la demande. Le versement d'une allocation de logement était exclu lorsque, comme en l'espèce, le montant du loyer par pièce et par année excédait CHF 5'199.-.

4. Le 17 décembre 2008, Mme G\_\_\_\_\_ a saisi l'OLO d'une réclamation. Selon l'office cantonal de la statistique (ci-après : OCSTAT), le loyer de son appartement, construit il y a environ vingt ans, était inférieur au neuvième décile de la moyenne cantonale.

5. Par décision du 7 avril 2009 communiquée par pli simple, l'OLO a rejeté la réclamation.

Les critères utilisés pour attribuer un logement HLM étaient différents de ceux applicables à l'octroi d'une allocation de logement. La pratique de l'OLO interdisait l'octroi d'une allocation pour un logement dont le loyer était supérieur à CHF 5'199.- par pièce et par année.

6. Mme G\_\_\_\_\_ a formé recours contre la décision précitée par acte daté du 5 juin 2009. A la suite de son divorce, elle avait effectué toutes les démarches nécessaires pour diminuer son loyer. Elle s'était retrouvée au chômage. Le chiffre de CHF 5'199.- par pièce et par année retenu par l'OLO était arbitraire.

7. Le 31 août 2009, l'OLO s'est opposé au recours.

La décision sur réclamation avait été expédiée en courrier B et l'autorité intimée était dans l'incapacité d'en établir la date de réception. Elle s'en rapportait en conséquence à justice quand à la recevabilité du recours.

L'OLO avait émis une directive afin de sauvegarder l'égalité de traitement et déterminer que la limite supérieure des loyers admissible était de CHF 5'199.- par pièce et par an. Ce chiffre avait été fixé en prenant en considération le loyer maximum admis pour un HLM financé à hauteur de 100% par des fonds propres, soit CHF 5'100.- par pièce et par an.

Les statistiques de l'OCSTAT n'étaient pas utilisables, dès lors que le logement était postérieur à 1977. Le nombre d'observations était insuffisant pour être représentatif. Selon l'art. 21 b al. 3 du règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 24 août 1992 (RLGL – I 4 05.0), pour cette catégorie d'immeubles, le loyer était agréé lorsqu'il ne dépassait pas le loyer fixé chaque année par le Conseil d'Etat sur la base du loyer maximum admis pour les logements subventionnés neufs, soit CHF 4'650.- par pièce pour les années 2008 et 2009.

De plus, Mme G\_\_\_\_\_ n'indiquait pas avoir effectué des recherches pour trouver un appartement moins cher et n'alléguait pas l'existence d'inconvénients majeurs.

8. Les parties ont été entendues lors d'une audience de comparution personnelle le 19 octobre 2009.

a. Mme G\_\_\_\_\_ ne se rappelait plus de la date de réception de la décision sur réclamation.

Elle s'était séparée de son ex-époux en 2007 et avait cherché un appartement meilleur marché que le cinq pièces qu'elle occupait dans le même immeuble. Après six mois de recherches, elle avait pu procéder à un échange avec sa voisine et s'était installée dans un appartement de quatre pièces. Depuis, elle avait téléphoné à des régies pour trouver un logement encore moins onéreux, mais ne s'était pas inscrite à l'OLO, ni auprès d'autres organismes. En juin 2009, elle avait trouvé un appartement dont le loyer mensuel était moins cher, aux Avanchets, mais il avait été attribué à une autre personne.

b. L'OLO a indiqué que le chiffre de CHF 5'199.- était le loyer maximum autorisé lors de la construction d'un HLM. Il existait des cas où le loyer autorisé dépassait ce plafond. Les détails du cas d'espèce seraient communiqués par écrit.

9. Le 9 novembre 2009, l'OLO a précisé que l'immeuble concerné était entièrement financé par des fonds propres et que le loyer maximum admissible par pièce s'élevait donc en principe à CHF 5'100.-.

L'immeuble avait été construit en 1994 avec des subventions annuelles et une exonération fiscale dégressive sur vingt ans. Les loyers initiaux avaient été fixés à CHF 3'750.- par pièce et par an, moyennant une subvention très importante. Depuis lors, six hausses de loyer avaient été autorisées et une décision était en préparation pour prendre en compte la septième diminution légale de la subvention.

10. Le 21 décembre 2009, Mme G\_\_\_\_\_ a maintenu ses conclusions. Elle avait quitté un appartement de cinq pièces pour un appartement de quatre pièces, réalisant une économie de CHF 5'700.- par année. Depuis qu'elle avait perdu son emploi, elle s'était remise à la recherche d'un logement encore moins onéreux. Son loyer était très légèrement supérieur au premier quartile statistique pour les appartements non-subventionnés construits en Ville de Genève entre 1991 et 1995.

Les directives de l'OLO admettaient un rendement variant selon le pourcentage de fonds propres investis, ce qui n'était pas explicable. De même, le droit à l'allocation était ouvert pour des appartements dont le prix était de CHF 5'850.- par pièce et par année, s'ils étaient construits en zone de développement avec 100% de fonds propres alors qu'il était fermé pour des immeubles HLM, également construits à 100% de fonds propres.

L'art. 21 b al. 3 du règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 24 août 1992 (RLGL – I 4 05.0) ne disposait pas d'une base légale. Il était choquant qu'un logement subventionné soit trop cher pour permettre à son locataire de percevoir une allocation de logement.

De plus, Mme G\_\_\_\_\_ avait fait le nécessaire pour trouver un appartement moins cher, d'abord en effectuant une permutation pour un appartement plus petit, puis en continuant ses recherches.

11. Le 23 décembre 2009, les parties ont été informées que la cause était gardée à juger.

## **EN DROIT**

1. Interjeté devant la juridiction compétente, le recours est recevable de ce point de vue (art. 56A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05). ; art. 63 al. 1 let. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Selon l'art 63 al. 1 et 3 LPA, le délai de recours contre une décision finale est de trente jours.

S'il appartient à l'administré qui recourt d'établir qu'il l'a fait dans le respect du délai légal, le fardeau de la preuve de la notification de la décision appartient à l'administration (ATA/266/2009 du 26 mai 2009). Lorsque l'administration notifie ses décisions par pli simple, elle prend le risque de ne pas pouvoir apporter la preuve qui lui incombe, selon une jurisprudence constante (ATA/535/2008 du 28 octobre 2008 ; ATA/549/2001 du 28 août 2001). Si la notification ou sa date est contestée et qu'il existe un doute à ce sujet, il y a lieu de se fonder sur les déclarations du destinataire de l'envoi (ATF 134 I 186, consid. 2.4 ; ATF 124 V 402, consid. 2a ; ATF 120 III, 118 consid. 2).

En l'espèce, la décision sur réclamation du 7 avril 2009 a été transmise par pli simple. Sa date de réception ne pouvant être établie et l'OLO s'en rapportant à justice, le recours sera déclaré recevable puisque transmis dans un délai raisonnable.

3. L'art. 39A LGL prescrit que, si le loyer d'un immeuble admis au bénéfice de la LGL 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. L'al. 3 de cette disposition délègue au Conseil d'Etat la tâche de déterminer les conditions auxquelles le locataire a droit à une allocation, ainsi que le calcul de celle-ci.

En application de cette délégation, le Conseil d'Etat a édicté le RLG, dont l'art. 22 al. 3 prévoit que l'allocation de logement ne peut pas être accordée aux locataires qui, après en avoir été requis, ne justifient pas qu'un échange avec un logement moins onéreux ne peut se réaliser sans inconvénients majeurs pour eux.

De plus, l'OLO, codifiant sa pratique, a publié une directive interprétative visant à limiter l'octroi de l'aide aux seuls locataires dans l'impossibilité de déménager dans un logement moins onéreux. Selon cette dernière, l'allocation est refusée - sauf exception non remplie en l'espèce - lorsque le loyer par pièce et par année est égal ou supérieur à CHF 5'200.- (directive PA/PS/013.05 dans sa teneur du 21 février 2008, consultable le 29 janvier 2010 à l'adresse internet [http://www.ge.ch/logement/pdf/PA\\_DS\\_013\\_05.pdf](http://www.ge.ch/logement/pdf/PA_DS_013_05.pdf)).

4. a. En règle générale, les instructions, les circulaires et les directives administratives - ou, en d'autres termes, les ordonnances administratives - n'ont, selon la jurisprudence et la doctrine, pas force de loi et ne constituent pas du droit fédéral au sens de l'art. 49 let. a de la loi fédérale sur la procédure administrative du 20 décembre 1968 (PA - RS 172.021 ; ATF 121 II 473 consid. 2b ; ATF 121 IV 64 consid. 3 ; ATA/270/2006 du 16 mai 2006 ; ATA/763/2002 du 3 décembre 2002).

Si les directives, circulaires ou instructions émises par l'administration ne peuvent contenir des règles de droit, elles peuvent cependant apporter des précisions quant à certaines notions contenues dans la loi ou quant à la mise en pratique de celle-ci. Sans être lié par elles, le juge peut néanmoins les prendre en considération en vue d'assurer une application uniforme de la loi envers chaque administré. Il ne doit cependant en tenir compte que si elles respectent le sens et le but de la norme applicable (ATF 121 II 473 consid. 2b).

Emise par l'autorité chargée de l'application concrète, l'ordonnance administrative est un mode de gestion : elle rend explicite une ligne de conduite, elle permet d'unifier et de rationaliser la pratique, elle assure ce faisant aussi l'égalité de traitement et la prévisibilité administrative et facilite le contrôle juridictionnel, puisqu'elle dote le juge de l'instrument nécessaire pour vérifier que l'administration agit selon des critères rationnels, cohérents et continus, et non pas selon une politique virevoltante du cas par cas (ATA/503/2007 du 9 octobre 2007 et les références citées).

b. Dans la mesure où la directive dont se prévaut l'autorité intimée a pour objectif de limiter l'octroi de l'aide aux seuls locataires dans l'impossibilité de déménager dans un logement moins onéreux, elle sert effectivement le but de la loi et peut donc être prise en considération dans l'application de celle-ci par le tribunal de céans (cf. dans ce sens ATA/236/2008 du 20 mai 2008 ; ATA/354/2007 du 31 juillet 2007). Toutefois, lorsque cette directive interdit l'octroi d'une allocation de logement aux locataires d'un logement HLM dont le loyer dépasse une certaine limite, elle sort du cadre de l'art. 39A al. 1 LGL, puisque ces derniers ne sont pas autorisés à démontrer l'existence d'un inconvénient grave.

En conséquence, le Tribunal administratif analysera la présente affaire en appliquant les critères définis dans la directive pour les appartements dont le loyer par pièce et par année est situé entre CHF 5'000.- et CHF 5'199.-.

5. Le locataire doit démontrer qu'un échange avec un logement moins onéreux ne peut se réaliser sans inconvénients majeurs (ATA/236/2008 du 20 mai 2008 ; ATA/19/2008 du 15 janvier 2008 ; ATA/525/2007 du 16 octobre 2007).

Constituent des inconvénients majeurs au sens de la jurisprudence du Tribunal administratif, notamment l'insalubrité du logement, la cohabitation avec un ex-conjoint avec qui les relations sont devenues mauvaises, la naissance de triplés alors que l'appartement est petit ou encore le fait de ne pas pouvoir installer dans un studio le lit spécial que requiert l'état de santé d'un locataire (ATA/437/2008 du 27 août 2008 ; ATA/55/2005 du 1<sup>er</sup> février 2005). Selon la directive, il y a inconvénient majeur lorsque :

- l'ensemble des revenus provient du chômage ;

- un enfant est à la crèche ou dans une école spécialisée ;
- des soins médicaux sont dispensés à proximité ;
- des parents âgés sont à la charge du locataire.

En l'espèce, l'ensemble des revenus de la recourante provient du chômage. Cette dernière a sollicité l'octroi d'une allocation de logement lorsqu'elle a perdu son emploi. De plus, il ressort du dossier qu'elle a effectué les démarches nécessaires pour louer un appartement moins cher que celui qu'elle occupait avant que son mari ne la quitte quelques mois seulement avant de se retrouver au chômage.

6. Au vu de ce qui précède, le recours sera partiellement admis et le dossier renvoyé à l'OLO pour qu'une allocation de logement soit octroyée à la recourante si les autres conditions prévues par la LGL sont remplies.

Un émolument de procédure de CHF 500.- sera mis à la charge de l'OLO, qui succombe. Aucune indemnité de procédure ne sera allouée à la recourante, qui n'y a pas conclu (art. 87 LPA).

\* \* \* \* \*

**PAR CES MOTIFS**  
**LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF**

**à la forme :**

déclare recevable le recours interjeté le 8 juin 2009 par Madame G\_\_\_\_\_ contre la décision de l'office du logement du 7 avril 2009 ;

**au fond :**

l'admet partiellement ;

renvoie le dossier à l'office du logement pour nouvelle décision au sens des considérants ;

met à la charge de l'office du logement un émolument de procédure de CHF 500.- ;

n'alloue aucune indemnité de procédure à la recourante ;

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 ;

communiqué le présent arrêt à Me Nathalie Rapp, avocate de la recourante, ainsi qu'à l'office du logement.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, M. Thélin, Mmes Hurni, Junod et M. Dumartheray, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste :

C. Del Gaudio-Siegrist

la présidente :

L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :