

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/2382/2019-LOGMT

ATA/396/2020

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 23 avril 2020

2^{ème} section

dans la cause

Madame et Monsieur A_____

contre

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

EN FAIT

- 1) Madame et Monsieur A_____, nés respectivement le _____ 1962 et le _____ 1958, sont locataires depuis le 1^{er} novembre 2003 d'un appartement de cinq pièces au premier étage de l'immeuble sis chemin B_____ sur la commune C_____, logement dont le loyer annuel se montait alors à CHF 18'592.- sans les charges.

Ils y vivent avec leurs enfants, D_____, née le _____ 1987, E_____, né le _____ 1991, et F_____, née le 25 _____ 1997.

- 2) a. Depuis le 1^{er} janvier 2004, les époux A_____ ont été au bénéfice d'une allocation de logement octroyée chaque année par l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF).

b. Cette allocation se basait initialement sur un revenu brut annuel total de CHF 68'807.-, intégralement gagné par M. A_____. L'allocation mensuelle octroyée se montait au départ à CHF 500.-.

Pour la période commençant le 1^{er} avril 2006, le revenu total était de CHF 71'207.-, soit CHF 62'805.- pour M. A_____ et CHF 8'412.- pour sa fille D_____. L'allocation était alors de CHF 416.65 par mois.

Pour la période commençant le 1^{er} avril 2008, le revenu total était de CHF 74'170.-, soit CHF 73'573.- pour M. A_____ et CHF 597.- pour sa fille D_____. L'allocation était toujours de CHF 416.65 par mois.

Pour la période commençant le 1^{er} avril 2010, le revenu total était de CHF 67'616.-, soit CHF 62'594.- pour M. A_____, CHF 1'659.- pour sa fille D_____ et CHF 3'363.- pour son fils E_____. L'allocation était toujours de CHF 416.65 par mois.

Pour la période commençant le 1^{er} avril 2011, le revenu total était de CHF 83'546.-, soit CHF 73'824.- pour M. A_____, CHF 437.- pour sa fille D_____ et CHF 9'285.- pour son fils E_____. L'allocation était toujours de CHF 416.65 par mois.

Pour la période commençant le 1^{er} avril 2013, le revenu total était de CHF 90'757.-, soit CHF 75'351.- pour M. A_____, CHF 4'423.- pour sa fille D_____ et CHF 10'983.- pour son fils E_____. L'allocation descendait à CHF 345.25 par mois.

- 3) Au bas du verso de chacune des décisions d'octroi figurait un rappel du devoir d'information inscrit dans un encadré. Son libellé indiquait

« Remarque importante », et il était précisé qu'en cours de période, le locataire devait informer sans délai l'OCLPF de toute modification significative du revenu ou de la fortune, de tout changement dans la composition du groupe familial ainsi qu'en cas de modification de loyer (hausse ou baisse) dans les immeubles non subventionnés.

À partir de 2013, ce rappel, encadré en gras avec pour titre « Attention », était plus détaillé et mentionnait expressément qu'en cas de violation du devoir d'information, chacune des personnes majeures occupant le logement s'exposait à devoir restituer l'allocation indûment touchée dans un délai de cinq ans.

- 4) Ce devoir d'information et les conséquences de son inobservation étaient pour le surplus rappelés, depuis 2013, dans un courrier accompagnant les décisions d'octroi de l'allocation de logement, dont la teneur du dernier paragraphe était la suivante : « Au reste, il vous appartient de nous informer sans délai de toute modification de revenu du groupe de personnes occupant les lieux et de tout changement dans la composition dudit groupe, étant précisé que les locataires de logements non subventionnés par l'État doivent en outre nous communiquer toute évolution du loyer (hausse ou baisse) (...) À défaut, chacune des personnes majeures occupant le logement s'expose à devoir restituer l'allocation de logement indûment perçue sur une période de 5 ans ».
- 5) a. Par formulaire du 18 janvier 2010, les époux A_____ ont sollicité de l'OCLPF le renouvellement de l'allocation de logement pour la période du 1^{er} avril 2010 au 31 mars 2011. Le loyer se montait désormais à CHF 17'724.- annuels.
b. Les époux A_____ ont rempli le même formulaire en 2011, 2012 (augmentation du loyer à CHF 17'976.- annuels), 2013, 2014 (baisse du loyer à CHF 15'864.- annuels) et 2015.
- 6) Le 20 avril 2015, l'OCLPF a demandé aux époux A_____ divers documents relatifs aux revenus réalisés par les différents membres du groupe familial. Conformément à la réglementation en vigueur, il leur appartenait de se conformer à leur devoir d'information à première réquisition.
- 7) Le 19 mai 2015, l'OCLPF a reçu des époux A_____ divers documents en réponse à la demande de renseignements précitée, notamment avis de taxation, décisions relatives aux subsides d'assurance-maladie et fiches de salaire de leurs enfants D_____ et E_____.
- 8) Par décision du 22 mai 2015, l'OCLPF a supprimé l'allocation de logement dès le 31 mai 2015, le revenu brut annuel du groupe familial s'élevant à CHF 133'939.-.

Cette décision n'a pas été contestée.

9) Par décision du 12 juin 2015, l'OCLPF a exigé des époux A_____ la restitution de la somme de CHF 13'801.30 correspondant aux allocations indûment perçues pour les périodes allant du 1^{er} février 2011 au 31 mai 2015. Les allocations avaient en effet été calculées sur la base de revenus erronés, les revenus bruts totaux qui auraient dû être pris en compte étant les suivants : CHF 107'690.- entre le 1^{er} février 2011 et le 31 octobre 2011, CHF 107'690.- entre le 1^{er} novembre 2011 et le 31 janvier 2012, CHF 119'604.- entre le 1^{er} février 2012 et le 31 mars 2012, CHF 108'093.- entre le 1^{er} avril 2012 et le 31 janvier 2013, CHF 103'374.- entre le 1^{er} février 2013 et le 31 mars 2013, CHF 104'660.- entre le 1^{er} avril 2013 et le 31 octobre 2013, CHF 104'660.- entre le 1^{er} novembre 2013 et le 31 janvier 2014, CHF 128'324.- entre le 1^{er} février 2014 et le 31 mars 2014, CHF 131'992.- entre le 1^{er} avril 2014 et le 31 janvier 2015, et CHF 133'939.- entre le 1^{er} février 2015 et le 31 mai 2015.

10) Le 10 juillet 2015, les époux A_____ ont élevé réclamation contre la décision précitée.

Ils n'étaient absolument pas conscients qu'en tant que locataires, il était de leur devoir de signaler tout changement dans la situation des personnes vivant sous le même toit avant qu'on ne le leur demande deux mois plus tôt, sans quoi ils auraient pris les mesures nécessaires afin de ne pas se retrouver dans une situation aussi difficile.

Ils se retrouvaient dans l'impossibilité de rembourser la somme de CHF 13'801.30. En effet, leur fille cadette était en études, alors que l'aînée effectuait un stage et ne touchait qu'une faible rémunération. Leur fils était monteur électricien mais son salaire était peu élevé. Quant à eux-mêmes, elle était femme au foyer et lui travaillait déjà « jour et nuit ».

Ils espéraient que leur situation actuelle soit prise en compte, le tort causé n'étant pas volontaire.

11) Par décision du 14 février 2018, l'OCLPF, après s'être excusé de la grande tardiveté de sa réponse, a refusé aux époux A_____ la remise sollicitée.

Selon la directive administrative PA/L/025.07, l'OCLPF accordait des remises dans trois cas de figure. En l'espèce, seul pouvait entrer en considération celui dans lequel l'administré ne disposait pas d'un solde disponible suffisant pour régler le montant dû. Cette hypothèse ne pouvait toutefois être envisageable que pour autant que la somme due ne procède pas d'une violation grave du devoir d'information, déterminante quant à la notification de la décision rétroactive. Or la décision litigieuse était due à une grave violation du devoir d'information quant à la modification du revenu de l'ensemble des personnes occupant le logement. Il n'était donc pas possible d'accorder la remise sollicitée. Il était néanmoins possible de demander un arrangement de paiement.

- 12) Le 9 mars 2018, les époux A_____ ont formé une réclamation à l'encontre de la décision précitée et réitéré leur demande de remise.

Ils comprenaient la notion de droit à l'information (recte : de devoir d'informer), mais n'avaient absolument pas conscience de cette obligation d'informer, n'ayant pas les connaissances nécessaires pour comprendre les notions juridiques ou administratives apparaissant dans ce type de courriers. Il leur était difficile d'admettre que leur bonne foi soit mise en doute.

M. A_____ avait été hospitalisé fin 2017, et leur fils avait repris une formation et ne travaillait donc plus, tandis que leur fille cadette allait commencer des études dans un institut privé. Ils n'étaient donc pas en mesure de rembourser le montant demandé.

- 13) Par décision sur réclamation du 23 mai 2019, l'OCLPF a rejeté la réclamation des époux A_____ et confirmé son refus du 14 février 2018.

Par divers courriers, notamment des 10 mai 2006 et 29 octobre 2009, l'OCLPF leur avait demandé de faire parvenir les justificatifs des revenus de toutes les personnes occupant leur logement, de sorte qu'ils ne pouvaient prétendre ne pas avoir été avertis de cette obligation.

Ils alléguaient par ailleurs leurs difficultés financières actuelles sans apporter d'élément nouveau. Or, une remise impliquait l'absence de circonstances imputables au demandeur.

- 14) Par acte posté le 24 juin 2019, les époux A_____ ont interjeté recours auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative) contre la décision sur réclamation précitée, sans prendre de conclusions formelles.

Ils réitéraient leur argumentation quant à leur méconnaissance du devoir d'information vis-à-vis de l'OCLPF. Ils n'avaient sans doute pas été assez attentifs aux courriers des 10 mai 2006 et 29 octobre 2009, et en étaient navrés, mais à ces dates-là, il n'y avait eu aucune modification du revenu des membres du groupe familial, leurs trois enfants étudiant encore à cette époque.

Leurs difficultés financières actuelles étaient réelles, comme en attestaient leurs avis de taxation joints relatifs aux années 2014 à 2017.

- 15) Le 16 août 2019, l'OCLPF a conclu au rejet du recours.

À la suite de la demande de renseignements du 20 avril 2015, les époux A_____ avaient renvoyé des documents, notamment des avis de taxation, dont il ressortait des divergences importantes entre les revenus de la famille annoncés au fisc et à l'OCLPF. Des tableaux de synthèse en donnaient une idée.

Le litige se limitait au bien-fondé du refus de remise, la décision du 12 juin 2015 ordonnant la restitution du trop-perçu n'ayant pas été contestée.

Selon l'art. 34B 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), des remises pouvaient être accordées aux locataires qui se trouvaient dans une situation difficile par suite de circonstances indépendantes de leur volonté. Une remise n'était donc envisageable que pour autant que la somme due ne résulte pas d'une violation du devoir d'information de la part du locataire, en particulier d'une violation volontaire, grave et manifeste de ce devoir.

En l'espèce, les époux A_____ n'avaient jamais avisé l'OCLPF de la substantielle augmentation des gains réalisés par leur fille D_____ et leur fils E_____ durant la période litigieuse, soit un revenu annuel brut supérieur à CHF 36'000.-, au lieu des CHF 10'000.- à 15'000.- annoncés. Ils avaient pourtant été rendus attentifs chaque année à l'obligation d'informer.

- 16) Le 22 août 2019, le juge délégué a fixé aux parties un délai au 20 septembre 2019 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.
- 17) Le 26 août 2019, l'OCLPF a indiqué ne pas avoir d'observations complémentaires à formuler.
- 18) Les époux A_____ ne se sont quant à eux pas manifestés, si bien que 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) a. Aux termes de l'art. 65 al. 1 LPA, l'acte de recours contient, sous peine d'irrecevabilité, la désignation de la décision attaquée et les conclusions du recourant.

b. Compte tenu du caractère peu formaliste de cette disposition, il convient de ne pas se montrer trop strict sur la manière dont sont formulées les conclusions du recourant. Le fait que ces dernières ne ressortent pas expressément de l'acte de recours n'est pas en soi un motif d'irrecevabilité, pourvu que la chambre administrative et la partie adverse puissent comprendre avec certitude les fins du

recourant (ATA/1354/2017 du 3 octobre 2017 ; ATA/29/2016 du 12 janvier 2016 ; ATA/171/2014 du 18 mars 2014).

c. L'exigence de motivation de l'art. 65 al. 2 LPA a pour but de permettre à la juridiction administrative de déterminer l'objet du litige qui lui est soumis et de donner l'occasion à la partie intimée de répondre aux griefs formulés à son encontre (ATA/29/2016 précité ; ATA/171/2014 précité).

d. En l'espèce, même en l'absence de conclusions formelles, il ressort clairement de leur courrier que les recourants, qui ont sollicité auprès de l'OCLPF l'octroi d'une remise, souhaitent l'annulation de la décision attaquée. Il convient dès lors d'entrer en matière sur le recours.

- 3) Le présent litige porte sur le bien-fondé de la décision sur réclamation de l'OCLPF du 23 mai 2019, confirmant le refus de consentir à la remise du montant dû au titre de trop-perçu de l'allocation de logement pour la période du 1^{er} février 2011 au 31 mai 2015.

En effet, les recourants n'ont pas recouru contre la décision du 12 juin 2015 ordonnant la restitution du trop-perçu, et ne critiquent ni les montants retenus ni le calcul effectué par l'OCLPF. Il ne sera donc pas revenu sur ces points, ni sur le fait qu'ils ont ainsi bénéficié de prestations indûment touchées.

- 4) a. Les recourants soutiennent qu'une remise doit leur être accordée, étant donné que leur situation financière ne leur permettrait pas de s'acquitter de cette somme et qu'ils n'ont pas intentionnellement violé leur devoir d'information, n'ayant même pas conscience de ce dernier.

b. Un locataire peut être mis au bénéfice d'une allocation de 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 inconvénients majeurs (art. 39A al. 1 de loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 - LGL - I 4 05). 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).

À teneur de l'art. 28 RGL, la période d'application s'étend du 1^{er} avril au 31 mars de l'année suivante (al. 1). L'allocation prend effet le premier jour du mois suivant la décision et est versée mensuellement (al. 2). Lors de chaque nouvelle période, l'allocataire doit présenter une nouvelle demande au service compétent (al 3).

c. Le bénéficiaire de l'allocation doit informer, sans délai, le service compétent de toute modification significative de sa situation ou de celle de l'un des membres du groupe de personnes occupant le logement, propre à changer le montant de l'allocation ou à la supprimer, notamment en cas de début ou cessation d'activité

ou de changement dans la composition du groupe de personnes occupant le logement (art. 29 al. 1 RGL).

Le locataire ayant reçu indûment une allocation doit la restituer dans les trente jours dès la notification de la décision du service compétent (art. 32 RGL).

Selon l'art. 34B RGL, des remises totales ou partielles de surtaxes ou de demande de restitution de prestations indûment touchées peuvent être accordées par le service compétent aux locataires qui se trouvent, par suite de circonstances indépendantes de leur volonté, dans une situation telle que le paiement intégral de la somme requise aurait pour eux des conséquences particulièrement dures (al. 1) ; la décision de remise peut faire l'objet d'une réclamation écrite auprès du service compétent avec indication des motifs et, s'il y a lieu, dépôt des pièces justificatives (al. 2).

Le service compétent peut requérir du locataire la restitution de surtaxes impayées ou de prestations indûment touchées dans un délai de cinq ans (art. 34C RGL).

d. L'autorité intimée part du principe qu'une remise au sens de l'art. 34B RGL n'est envisageable que pour autant que la somme due ne procède pas d'une violation du devoir d'information de la part du locataire ayant conduit à la notification de la décision rétroactive à son encontre et que son paiement intégral ne puisse être supporté par ce dernier.

e. Les travaux préparatoires concernant la LGL ne contiennent pas de précisions afférentes à la notion de perception induite d'une prestation ainsi qu'aux conditions de la remise (notamment MGC 1992/III 2727 ss ; ATA/1698/2019 du 19 novembre 2019 consid. 4e ; ATA/357/2016 du 26 avril 2016).

Le Tribunal administratif, auquel la chambre de céans a succédé en 2011, a considéré, en 2009, que des administrés qui recevaient, depuis 2004, des décisions d'octroi d'allocation de logement faisant une référence expresse au devoir d'annonce des allocataires sous forme d'une remarque importante libellée en caractère gras et encadrée au verso du document, ne pouvaient pas prétendre que cet élément leur était inconnu ; à cela s'ajoutaient d'autres circonstances, particulières ; partant, les intéressés ne pouvaient pas prétendre être de bonne foi et devaient rembourser à l'OCLPF l'allocation perçue indûment (ATA/357/2016 précité ; ATA/323/2009 du 30 juin 2009).

Dès lors, comme en matière d'aide sociale (ATA/939/2015 du 15 septembre 2015 et les références citées), toute prestation obtenue en violation de l'obligation de renseigner l'OCLPF est une prestation perçue indûment (ATA/1698/2019 précité ; ATA/357/2016 précité).

Il n'est pas exclu qu'une prestation indûment touchée au sens de l'art. 32 RGL puisse l'avoir été sans faute du bénéficiaire, notamment si le comportement de celui-ci n'a eu aucune influence à cet égard. Dans une telle hypothèse, où c'est par suite de circonstances indépendantes de sa volonté que le locataire concerné se trouve dans l'obligation de restituer, les conditions permettant la remise prévue par l'art. 34B al. 1 RGL ne seraient réalisées que si le paiement intégral de la somme requise aurait pour lui des conséquences particulièrement dures (ATA/357/2016 précité ; ATA/939/2015 précité).

Par analogie avec ce qui vaut en matière d'aide sociale, concernant la bonne foi au sens de l'art. 42 al. 1 de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle du 22 mars 2007 (LIASI - J 4 04), il n'est pas douteux qu'en cas de violation volontaire, grave et manifeste du devoir d'information, l'administré ne saurait se prévaloir de circonstances indépendantes de sa volonté au sens de l'art. 34B al. 1 RGL (ATA/1698/2019 précité ; ATA/1483/2017 du 14 novembre 2017 ; ATA/357/2016 précité ; ATA/939/2015 précité et les références citées).

- 5) En l'espèce, les recourants ont sollicité, entre 2011 et 2015, le renouvellement de l'allocation en ne modifiant pas, ou insuffisamment, le montant du revenu annuel brut des occupants du logement, et plus particulièrement en omettant d'annoncer l'augmentation importante des revenus de leur fils et de leur fille. Ce n'est qu'en mai 2015 que l'OCLPF a constaté, à la suite d'une demande de renseignements, une modification substantielle entre les revenus retenus et ceux effectivement réalisés. Les recourants n'ont jamais informé l'autorité plus tôt de ces éléments, ce qu'ils ne contestent d'ailleurs pas.

Or, outre leurs devoirs découlant de la loi, ils avaient été expressément avertis chaque année depuis 2003, et de manière encore plus complète depuis 2013, de leur devoir d'indiquer sans délai toute modification de revenu du groupe de personnes occupant leur appartement, et – depuis 2013 à tout le moins – du fait qu'en cas de violation de ce devoir d'information, ils s'exposaient à devoir restituer l'allocation de logement indûment touchée. Ces rappels ayant été particulièrement mis en évidence dans chacune des décisions qui leur ont été notifiées, ils ne peuvent pas raisonnablement prétendre que ces éléments leur étaient inconnus.

Leur prétendue incapacité à comprendre les notions juridiques et administratives contenues dans les courriers de l'intimé ne leur est d'aucun secours. Ils ont en effet pu effectuer toutes les démarches utiles pour obtenir une allocation de logement et remplir chaque année les formulaires de renouvellement. Ils ont également pu voir qu'au cours des années, les décisions d'octroi de l'allocation faisaient dépendre le calcul de celle-ci des revenus non seulement du recourant, mais également de ses enfants.

À cela s'ajoute que les recourants ne peuvent pas non plus soutenir de bonne foi ne pas s'être aperçus de l'augmentation des revenus de leurs enfants, la rectification des calculs ayant eu lieu sur la base de documents qui étaient en leur possession et qu'ils ont eux-mêmes remis à l'intimé.

Dès lors, il leur appartenait de se manifester sans délai, ce qu'ils n'ont pas fait, étant précisé qu'aucun élément ressortant du dossier n'est à même de justifier la violation de leur devoir d'information.

C'est donc par suite de circonstances qui dépendaient indiscutablement de leur volonté que les recourants se sont retrouvés dans l'obligation de devoir restituer le trop-perçu, de sorte que la première condition cumulative de l'art. 34B al. 1 RGL n'est pas remplie. Par conséquent, il ne peut être reproché à l'intimé d'avoir considéré qu'il n'était pas nécessaire d'examiner la question des conséquences particulièrement dures que pourrait engendrer ladite restitution.

Au vu de ce qui précède, c'est à juste titre que l'intimé a refusé la remise, même partielle, du montant indûment perçu.

Infondé, le recours sera en conséquence rejeté.

- 6) Compte tenu des circonstances particulières du cas d'espèce, il sera, exceptionnellement, renoncé à la perception d'un émolument, malgré l'issue du litige (art. 87 al. 1 LPA). Au vu de celle-ci, aucune indemnité de procédure ne sera allouée (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 24 juin 2019 par Madame et Monsieur A_____ contre la décision sur réclamation de l'office cantonal du logement et de la planification foncière du 23 mai 2019 ;

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 ;

communiqué le présent arrêt à Madame et Monsieur A_____ ainsi qu'à l'office cantonal du logement et de la planification foncière.

Siégeant : Mme Krauskopf, présidente, MM. Verniory et Mascotto, juges.

Au nom de la chambre administrative :

la greffière :

Ch. Ravier

la présidente siégeant :

F. Krauskopf

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :