RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

POST TENEBRAS LUX

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3640/2005-VG **ATA/236/2006**

ARRÊT

DU TRIBUNAL ADMINISTRATIF

du 2 mai 2006

dans la cause

Madame et Monsieur G_____
représentés par l'ASLOCA, mandataire

contre

VILLE DE GENÈVE, GÉRANCE IMMOBILIÈRE MUNICIPALE

EN FAIT

1. La Ville de Genève (ci-après : la Ville) est propriétaire de l'immeuble sis 3, rue _____, 1207 Genève, dont la gestion est effectuée par la gérance immobilière municipale (ci-après : la GIM).

2. La Ville, Madame et Monsieur G_____ (ci-après : les époux G_____) ont signé un contrat de bail à loyer le 26 août 1999, avec effet au 1er septembre, portant sur un logement de 5 pièces au 3, rue _____. Il a été conclu pour un an, renouvelable tacitement d'année en année. Le loyer annuel net s'élevait à CHF 21'600.- et à CHF 23'292.- charges et téléréseau compris.

3. Les époux G_____ occupent ce logement avec leurs deux filles, nées respectivement en 1985 et 1986. Ils ont bénéficié durant plusieurs années d'une subvention de la Ville dénommée "aide personnalisée" pour le paiement d'une partie de leur loyer. Par décision du 22 juin 2004, la GIM a informé les époux G_____ que l'aide personnalisée mensuelle serait réduite à CHF 607.- au lieu de CHF 720.- dès le 1er août 2004. Cette décision est entrée en force.

4. Madame G_____ perçoit une rente de l'assurance-invalidité (ci-après : AI), des prestations complémentaires annuelles fédérales et cantonales ainsi qu'un subside d'assurance maladie.

5. Par décision du 12 août 2005, la GIM a suspendu l'aide personnalisée à partir du 1er septembre 2005. Une telle suspension était justifiée par le fait que le taux d'effort des époux G_____ était, du fait de la prise en charge de CHF 15'000.- pour leur loyer par l'office cantonal des personnes âgées (ci-après : OCPA), inférieur au taux à partir duquel la Ville octroyait une aide personnalisée,

6. Par courrier du 26 août 2005, les époux G_____ ont contesté la décision de suspension du 12 août 2005 auprès de la GIM. Elle était contraire à l'article 8 du règlement du 27 septembre 2000 fixant les conditions de location des logements de la Ville (ci-après : le règlement 2001). Cette disposition prévoyait que la part maximale du revenu à consacrer au loyer ne devait pas excéder 19% de ce revenu. Or, sans l'aide personnalisée, ce taux d'effort passait à 23,5%. La GIM considérait de manière arbitraire que l'OCPA prenait à sa charge CHF 15'000.- et que, par conséquent, le loyer réel qui restait à leur charge représentait la différence entre ce montant et le loyer net précité, soit CHF 6'600.-. Cela était d'autant plus vrai que l'OCPA basait son calcul sur la situation générale des époux G_____, lequel tenait compte de l'aide personnalisée de la Ville en la déduisant de leurs charges.

7. Dans sa réponse du 15 septembre 2005, la GIM a relevé que, contrairement aux indications des époux G_____, le règlement applicable à leur bail n'était pas

celui de 2001, mais, à teneur de son article 17, celui du 4 septembre 1996 (ci-après le règlement 1996), le bail ayant été signé sous l'emprise de ce dernier et aucun autre bail n'ayant été conclu depuis lors.

Quant au taux d'effort, il s'agissait du pourcentage du revenu familial devant nécessairement être consacré au loyer selon l'article 2 alinéa 5 du règlement 1996. Or, pour un revenu déterminant de la famille de CHF 90'887.- tel qu'établi par la GIM et selon l'article 8 du règlement 96, le taux d'effort correspondant était de CHF 17'268.-. Les époux G_____ devaient ainsi être en mesure d'assumer un loyer annuel minimum de CHF 17'268.- "sur la base de leurs propres moyens". L'OCPA prenant à sa charge CHF 15'000.-, ne restaient annuellement à la charge des époux G_____ que CHF 8'292.-. Cela était inférieur de plus de la moitié au taux d'effort réglementaire, ce qui justifiait que l'aide personnalisée accordée aux époux G_____ soit suspendue. Toute autre solution conduisait à rendre quasiment gratuit leur loyer et constituait une différence de traitement arbitraire et inéquitable avec les locataires qui ne bénéficiaient d'aucune aide.

8. Par acte du 12 octobre 2005, les époux G_____ ont déposé un recours au Tribunal administratif contre la décision de la Ville du 15 septembre 2005. Ils concluent à l'annulation des décisions de la Ville des 12 août et 15 septembre 2005, à l'octroi par cette dernière d'une aide personnalisée avec effet au 1er septembre 2005, et à sa condamnation en tous les dépens, comprenant une indemnité pour les frais de procédure.

La décision de suspension de la Ville n'était fondée sur aucune disposition règlementaire, que l'on se réfère au règlement 1996 ou 2001. L'aide personnalisée était en effet accordée sur la base du taux d'effort et d'occupation, donc sur le rapport entre le loyer et les revenus des locataires. Or le règlement ne faisait pas de distinction selon la source de ces revenus, soit dans le cas particulier entre les revenus du travail et les revenus d'assurances sociales. Partant, la décision était contraire au règlement applicable et devait être annulée.

La décision de la Ville était également erronée du fait qu'elle était fondée sur le fait que l'OCPA prenait à sa charge directement CHF 15'000.- de loyer, alors qu'il ne s'agissait que de la somme forfaitaire liée aux dépenses de loyer dont l'OCPA tenait compte dans son calcul en vue d'établir le montant des prestations complémentaires. Cette somme correspondait à celle admise à titre de loyer par le règlement d'application de la loi sur les prestations cantonales complémentaires et ne constituait en aucun cas une participation directe au paiement du loyer.

La décision de la Ville provoquait en outre une inégalité de traitement inacceptable et arbitraire, car elle privait de l'aide personnalisée une personne dont le revenu était constitué par diverses allocations des assurances sociales alors qu'elle ouvrait ce droit à une autre personne qui aurait acquis un revenu identique par son travail.

Enfin, la Ville avait en 2004 ainsi que durant plusieurs années précédentes octroyé aux époux G_____ une aide personnalisée alors que ces derniers étaient au bénéfice d'allocations de l'OCPA. La décision de la Ville correspondait ainsi à un changement de pratique arbitraire, qui n'était justifié par aucun changement légal ou réglementaire et qui violait le principe des droits acquis des locataires.

9. En date du 15 novembre 2005, la Ville a déposé ses observations. Elle conclut à la confirmation de sa décision du 12 août 2005 prononçant la suspension de l'octroi de l'aide personnalisée aux recourants, au rejet des conclusions des époux G_____ et à leur condamnation en tous les dépens, comprenant l'octroi d'une indemnité de procédure.

Son changement de pratique était justifié par le fait qu'une partie des prestations de l'OCPA était une participation directe au paiement du loyer. Ce faisant, elle devait être déduite du loyer des époux G_____. Le taux d'effort qui en résultait n'ouvrait ainsi plus le droit à l'aide personnalisée

Or, d'une part, l'aide personnalisée était une subvention ayant pour but de réduire le montant dû par le titulaire du bail à titre de loyer mais qui impliquait que le bénéficiaire participât à ce loyer dans la proportion d'un taux d'effort défini en % de son revenu. Il fallait dans tous les cas que le locataire assume au moins 60% du loyer contractuel, ce que les époux G_____ ne faisaient pas, puisqu'ils ne payaient "en finalité et sur leurs propres fonds" que CHF 8'292.- (CHF 23'292.- - CHF 15'000.-) de loyer. A cet égard, les CHF 15'000.- dont l'OCPA tenait compte à titre de loyer devaient bien venir en diminution du loyer de base. En effet, puisque l'OCPA additionnait le loyer aux autres dépenses à couvrir par les prestations complémentaires, il en découlait qu'une partie de ces dernières était bien directement liée au paiement du loyer et qu'il se justifiait que la GIM les considère comme une participation directe au paiement du loyer. Ce faisant, les époux G_____ ne participaient réellement qu'à hauteur de 35% au paiement du loyer contractuel, soit bien en deçà des 60% exigés par le règlement. Cela en soi suffisait à justifier la suspension de l'aide personnalisée.

D'autre part, si nonobstant elle devait le faire, les conditions de l'octroi sur la base du taux d'effort n'en seraient pas davantage réunies. En effet, la somme de CHF 15'000.- devait là encore être considérée comme versée par l'OCPA à titre de prestation directement liée au loyer. Elle devait par conséquent être déduite du revenu des époux G_____ pour déterminer le taux d'effort de ces derniers, qui se montait ainsi à 17.5% (taux d'effort réglementaire sur un revenu de CHF 90'887.- - CHF 15'000.-, soit CHF 75'887.-), mais devait ensuite être également déduite du loyer. Ce faisant, le loyer réellement à charge des époux G_____ était de CHF 8'292.- (CHF 23'292.- - CHF 15'000.-), ce qui représentait un taux d'effort de 10,9%, soit bien en deçà des 17.5% requis par le règlement. Partant, la GIM était fondée à suspendre l'aide personnalisée.

Par ailleurs, la décision de la GIM ne violait pas le principe de l'égalité de traitement. La situation des époux G_____ pouvait être comparée à celle d'un ménage dont le revenu déterminant provenait entièrement d'une activité lucrative et était de CHF 58'213.-. A loyer égal et avec déduction des CHF 15'000.- de l'OCPA, le loyer effectif à charge du ménage était toujours de CHF 8'292.-, alors que le loyer correspondant au taux d'effort était de CHF 9'197,70, n'ouvrant pas davantage droit à une aide personnalisée que dans le cas des époux G_____. La décision de la Ville était donc nécessaire pour ne pas générer une inégalité de traitement flagrante avec les locataires d'un immeuble n'appartenant pas à la Ville mais au bénéfice d'une allocation de logement de l'Etat de Genève. Cette dernière était en effet automatiquement écartée lorsque, selon l'article 22 du règlement d'exécution de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, le droit à des prestations complémentaires cantonales ou fédérales était ouvert. Ainsi, dans une situation on écartait le droit à une allocation cantonale de logement et dans l'autre on ne modifiait en rien l'aide personnalisée municipale, alors que la seule différence entre les deux situations relevait du propriétaire foncier, un tiers dans le premier cas et la ville dans le second.

Les droits acquis ne devaient pas être retenus comme tels, car la copie d'une décision complète de l'OCPA incluant des prestations pour le loyer n'avait été transmise pour la première fois à la Ville qu'en 2004. Les aides précédemment octroyées l'avaient été uniquement sur la base des déclarations fiscales, qui ne reprenaient que le montant total des contributions de l'OCPA.

Enfin, le maintien de l'aide personnalisée aux époux G_____ aboutissait à une situation clairement choquante, puisqu'elle revenait à mettre à leur charge un loyer de seulement CHF 84.- par mois.

10. Le 15 décembre 2005, la GIM a complété ses observations sur invitation du Tribunal du 21 novembre 2005. Les premiers entretiens de la Ville avec l'OCPA au sujet de l'aide personnalisée avaient eu lieu entre 1998 et 2000. La pratique convenue avec l'OCPA qui consistait à suspendre l'aide personnalisée en présence d'une prestation d'assistance de cette institution s'était mise en place sur une base orale. Toutefois, la GIM ne pouvait produire aucun document ou témoignage à cet égard. La GIM avait généralisé la suspension des aides personnelles aux bénéficiaires de prestations de l'OCPA dès 2004. L'OCPA avait d'ailleurs avalisé cette manière de faire de la GIM lors d'une séance tenue fin 2004.

11. Lors de l'audience de comparution personnelle du 12 janvier 2006, Madame A_____, adjointe de direction à l'OCPA, entendue en qualité de témoin, a déclaré que l'OCPA ne prenait pas en charge directement le paiement du loyer, mais qu'elle tenait compte de celui-ci pour la détermination du montant des prestations. Il n'y avait pas de problème de cumul de prestations, car les aides personnalisées d'autres institutions étaient déduites des charges du bénéficiaire. Du fait du plafonnement de la prise en compte du loyer à CHF 15'000.-, les

personnes au bénéfice tant d'une aide personnalisée que des prestations de l'OCPA et dont le loyer était supérieur à ce plafond allaient devoir puiser dans le minimum vital pour compenser la perte de l'aide personnalisée. Il n'y avait pas eu d'accord entre l'OCPA et la Ville, mais simplement une information de cette dernière à l'OCPA.

De son côté, la Ville a précisé qu'il n'existait pas de directive qui établissait la distinction entre l'origine des montants constituant le revenu familial au sens du règlement 1996. En outre, l'aide personnalisée de la Ville ne portait que sur le loyer brut sans les charges.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56A al. 2 de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05 ; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).

2. Selon l'article 17 alinéa 3 du règlement 2001, le règlement 1996 continue de s'appliquer aux baux des logements à caractère social de la Ville entrés en vigueur avant le 1er janvier 2001, pour autant que les locataires n'aient pas déclaré par écrit se mettre au bénéfice du règlement 2001. Les époux G_____ n'ayant pas procédé à pareille déclaration, le règlement 1996 s'applique à leur bail.

3. L'article 2 alinéa 2 du règlement 1996 prévoit que l'aide personnalisée est une subvention au paiement du loyer établie sur la base du taux d'effort et du taux d'occupation. Elle est calculée sur la base du revenu familial, qui est selon l'article 4, la somme des revenus bruts du titulaire du bail et de toutes les personnes faisant ménage commun avec lui, après déduction des charges de famille. Nonobstant l'application du taux d'occupation, le calcul se passe en deux temps, la détermination du revenu familial précédant l'application du taux d'effort.

Dans son calcul du revenu déterminant du 15 septembre 2005, la Ville a d'abord considéré à juste titre que les revenus de la famille étaient constitués par tous les revenus, incluant la rente AI de Madame G_____ ainsi que les prestations complémentaires.

Dans l'application subséquente du taux d'effort, la Ville a considéré que CHF 15'000.- avaient été versés directement à titre de contribution au loyer par l'OCPA. Par conséquent, il s'agissait d'une subvention au paiement du loyer qui devait être déduite de ce dernier.

La question peut être laissée ouverte de savoir s'il serait conforme au règlement 1996 de déduire du revenu déterminant une subvention au paiement du loyer qui ne proviendrait pas de la ville, dans la mesure où en l'espèce les CHF 15'000.- ne correspondent pas à une telle subvention.

4. Le montant forfaitaire de CHF 15'000.- correspond à la charge maximale de loyer que l'OCPA est tenu de prendre en considération dans le calcul des dépenses et des revenus qu'il effectue en vue de déterminer le montant des prestations complémentaires (art. 3 al. 1 du règlement d'application de la loi sur les prestations fédérales complémentaires à l'AVS et à l'AI du 23.12.1998 - J 7 10.01 et art. 4 al. 1 du règlement d'application de la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'AVS et à l'AI du 25 juin 1999 - J 7 15.01).

D'une part, ce montant ne correspond pas à une allocation d'aide au paiement du loyer, mais à un poste obligatoire de charges que l'OCPA doit prendre en compte dans son calcul, jusqu'à concurrence d'un plafond, lorsqu'il évalue l'excédent de dépenses sur les revenus en vue de déterminer le montant des prestations complémentaires. En d'autres termes, il s'agit d'un artifice de calcul et en aucun cas d'une contribution directe au paiement du loyer.

D'autre part, dans son calcul des revenus et dépenses (décision du 3 janvier 2005), l'OCPA a bien pris en considération l'aide personnalisée de la ville en tant que "charge négative", puisqu'il a considéré que le loyer déclaré n'était que de CHF 16'008.-, soit le loyer brut de CHF 23'292.- moins l'aide personnalisée de CHF 607.- par mois. Il ne saurait par conséquent y avoir de double subvention, puisque l'aide personnalisée est pleinement intégrée par l'OCPA dans son calcul.

Le raisonnement de la Ville repose par conséquent sur une interprétation erronée des dispositions fédérales et cantonales en matière de rente et de prestations complémentaires liées à l'AI.

5. Le recours sera admis et la décision attaquée annulée. Un émolument de CHF 500.- sera mis à la charge de la Ville. Une indemnité de CHF 500.- sera octroyée aux époux G_____, à la charge de la Ville.

* * * * *

PAR CES MOTIFS

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 12 octobre 2005 par Madame et Monsieur G_____ contre les décisions de la Ville des 12 août et 15 septembre 2005 ;

au fond :

l'admet ;

annule les décisions de la Ville de Genève des 12 août et 15 septembre 2005 ;

met à la charge de la Ville de Genève un émolument de CHF 500.- ;

octroie une indemnité de CHF 500.- à Madame et Monsieur G_____ à charge de la Ville de Genève ;

communique le présent arrêt à l'Asloca, mandataire des recourants, ainsi qu'à la gérance immobilière de la Ville de Genève.

Siégeants : Mme Bovy, présidente, Mme Hurni, M. Thélin, Mme Junod, juges,
M. Bonard, juge suppléant

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste adj. :	la vice-présidente :
M. Tonossi	L. Bovy

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le	la greffière :