

RÉPUBLIQUE ET



CANTON DE GENÈVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/943/2014-LOGMT

ATA/927/2014

COUR DE JUSTICE

Chambre administrative

Arrêt du 25 novembre 2014

1^{ère} section

dans la cause

Madame A_____

contre

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

EN FAIT

1) Le 6 octobre 2009, Madame A_____, née B_____ le _____ 1981, a signé avec la Fondation HBM Emile Dupont un contrat de bail à loyer, avec effet au 15 septembre 2009, portant sur un logement de quatre pièces au rez-de-chaussée d'un immeuble sis au chemin C_____ _____, à Onex, pour un loyer annuel, non subventionné par l'État de Genève, de CHF 16'224.- et des charges de CHF 1'800.-, dans lequel elle habite actuellement avec ses enfants mineurs D_____, né le _____ 2008 et E_____, né le _____ 2005, ainsi que Monsieur F_____, son époux depuis septembre 2013.

2) Par jugement du 20 mai 2010, le Tribunal de première instance de Genève (ci-après : TPI) a dissous par le divorce le mariage de Mme A_____ avec Monsieur G_____.

Celui-ci était condamné à verser à Mme A_____, par mois et d'avance, les rentes d'assurances sociales, les allocations familiales et les autres prestations d'entretien éventuellement perçues pour D_____ et E_____.

3) En décembre 2012, la caisse cantonale genevoise de compensation (ci-après : la caisse de compensation) a communiqué à Mme A_____ une mise à jour des montants mensuels des prestations complémentaires fédérales et cantonales à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (ci-après : PC AVS/AI) versées à D_____ et E_____.

Dès le 1^{er} janvier 2013, chacun des enfants devait percevoir une somme de CHF 786.- de PC AVS/AI par mois.

4) Le 18 novembre 2013, le service des prestations complémentaires (ci-après : SPC) a recalculé le droit aux PC AVS/AI de D_____ et E_____ et a rendu une nouvelle décision les mettant au bénéfice de celles-ci et d'un subside d'assurance-maladie.

À partir du 1^{er} octobre 2013, chacun des enfants percevait des PC AVS/AI s'élevant à CHF 748.- et un subside d'assurance-maladie de CHF 105.- par mois. Le plan de calcul effectué par le SPC prenait en considération, pour chaque enfant, une somme de CHF 4'506.- à titre de participation au loyer annuel de la famille.

5) Le 18 décembre 2013, Mme A_____ a sollicité une allocation au logement auprès de l'office du logement, devenu depuis l'office cantonal du logement et de la planification foncière (ci-après : OCLPF).

- 6) Par décision du 27 janvier 2014, l'OCLPF a refusé l'allocation au logement demandée.

Le locataire ne pouvait ni cumuler les aides, ni choisir celles qui lui étaient financièrement favorables. Une décision rendue par le SPC faisait état d'une personne occupant le logement mise au bénéfice des PC AVS/AI.

- 7) Le 20 février 2014, Mme A_____ a élevé réclamation contre cette décision, concluant à sa modification et à l'intégration des PC AVS/AI versées aux enfants dans les revenus du groupe familial déterminant pour le calcul du droit à l'allocation au logement.

Elle et son époux ne percevaient pas des PC AVS/AI, seuls D_____ et E_____ en étaient bénéficiaires. Aucune contribution d'entretien n'avait été demandée à M. G_____ qui avait droit à une rente de l'assurance-invalidité (ci-après : AI) et à des prestations complémentaires (ci-après : PC).

- 8) Par décision sur réclamation du 28 février 2014, l'OCLPF a maintenu son refus d'octroyer l'allocation au logement sollicitée.

Une des personnes occupant le logement était au bénéfice des PC AVS/AI. Le cumul entre celles-ci et l'allocation au logement était exclu dès le 1^{er} janvier 2007. Aucune dérogation ne pouvait être envisagée.

- 9) Par acte expédié le 31 mars 2014, Mme A_____ a recouru contre cette décision auprès de la chambre administrative de la Cour de justice (ci-après : la chambre administrative), concluant à son annulation et subsidiairement au renvoi de la cause à l'OCLPF pour nouvel examen de son droit à une allocation au logement conforme à sa situation financière et à celle des personnes occupant le logement.

Les PC AVS/AI perçues par les enfants d'un rentier avaient pour but de compenser ou de compléter la perte de soutien et d'entretien devant être fournie par celui-ci. Elles ne constituaient pas des revenus propres des enfants. Ceux-ci n'en étaient pas bénéficiaires, dans la mesure où elles n'étaient pas octroyées en fonction de leur situation, mais de celle de leur parent invalide afin de pallier l'impossibilité de celui-ci d'assumer son obligation d'entretien, et non en raison de leur propre invalidité. Elle et son époux n'étaient pas au bénéfice d'une rente de l'assurance-vieillesse et survivants (ci-après : AVS) ou de l'AI, voire de PC AVS/AI. Le risque de cumul des aides était exclu, aucune des personnes occupant le logement n'étant au bénéfice de « prestations sociales ». Il ne se justifiait pas de traiter différemment la situation des enfants percevant des contributions d'entretien d'un parent débirentier et ceux au bénéfice des PC AVS/AI. Les prestations découlant du droit civil et celles liées au droit administratif poursuivaient le même but de participation financière d'un des

parents aux besoins des enfants. L'application de la loi en vigueur aboutissait à un résultat contraire à l'équité.

- 10) Le 16 mai 2014, l'OCLPF a conclu au rejet du recours.

Mme A_____ ne remettait pas en cause l'interdiction du cumul des PC AVS/AI avec l'allocation au logement, ni la prise en considération des prestations perçues par les enfants dans le calcul des revenus réalisés par les personnes occupant le logement en cause. Le litige se limitait à la détermination des bénéficiaires des PC AVS/AI perçues par ses enfants. Le SPC avait rendu ses décisions au nom de D_____ et E_____ après avoir examiné leurs dossiers propres et non celui de leur père. Ils étaient ainsi bénéficiaires de ces prestations. Les PC AVS/AI annuelles pour enfant étaient calculées séparément si l'enfant ne vivait pas chez ses parents, ou s'il vivait chez celui qui n'avait pas droit à une rente, ou qui ne pouvait pas prétendre à l'octroi d'une rente complémentaire. Celles perçues par D_____ et E_____ tenaient compte de la somme de CHF 8'112.-, constituant la moitié du loyer annuel acquitté par Mme A_____, et des prestations de CHF 4'716.- versées par la caisse de compensation à chacun d'eux. Le régime des PC AVS/AI assurait la couverture des besoins vitaux. Les prestations versées par le père des enfants ne se confondaient pas avec celles versées aux enfants par la caisse de compensation. Le principe de l'égalité de traitement n'était pas violé, les PC AVS/AI n'étant pas constitutives d'une participation de M. G_____ aux besoins vitaux de D_____ et de E_____.

- 11) Le 22 mai 2014, le juge délégué a fixé aux parties un délai au 27 juin 2014 pour formuler toutes requêtes ou observations complémentaires, après quoi la cause serait gardée à juger.
- 12) Le 2 juin 2014, l'OCLPF a persisté dans ses conclusions.
- 13) Le 27 juin 2014, Mme A_____ en a fait de même.
- 14) Ensuite de quoi, 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) Le litige porte sur le refus de l'OCLPF d'accorder à la recourante une allocation au logement au motif que ses enfants mineurs qui cohabitent avec elle dans le logement perçoivent des PC AVS/AI.

3) La recourante se plaint de ce que l'application de l'art. 39A al. 4 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires du 4 décembre 1977 (LGL - I 4 05), qui exclut le cumul entre l'allocation au logement et les prestations complémentaires, aboutit à un résultat contraire à l'équité et à une inégalité de traitement entre les enfants qui perçoivent des PC AVS/AI et ceux qui sont au bénéfice des contributions d'entretien versées par un parent débirentier. Implicitement, elle conteste la compatibilité de cette disposition avec l'art. 8 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. - RS 101).

a. De jurisprudence constante, la chambre administrative est habilitée à revoir, à titre préjudiciel et à l'occasion de l'examen d'un cas concret, la conformité des normes de droit cantonal au droit fédéral (Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, *Droit constitutionnel suisse*, 3^{ème} éd., vol. 1, 2013, p. 786 n. 2337 ss ; Jean-Marc VERNIORY, *Le contrôle préjudiciel des normes dans la jurisprudence récente de la chambre administrative genevoise*, in Andrea GOOD/Bettina PLATIPODIS, *Festschrift Andreas Auer*, 2013, 275-285, p. 279 ss ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *Droit administratif*, vol. 1, 3^{ème} éd., 2012, p. 346 n. 2.7.3.1 ; Robert ZIMMERMANN, *L'évolution récente du contrôle préjudiciel de la constitutionnalité des lois en droit genevois*, RDAF 1988 p. 1 ss). Cette compétence découle du principe de la primauté du droit fédéral sur le droit des cantons, ancré à l'art. 49 al. 1 Cst. (ATA/802/2013, ATA/804/2013, ATA/805/2013 du 10 décembre 2013 ; ATA/532/2007 du 16 octobre 2007). D'une manière générale, les lois cantonales ne doivent rien contenir de contraire à la Cst., aux lois et ordonnances du droit fédéral (ATF 127 I 185 consid. 2 p. 187 ; ATA/802/2013, ATA/804/2013, ATA/805/2013 précités ; ATA/500/2005 du 19 juillet 2005 ; ATA/572/2003 du 23 juillet 2003 ; Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, *op. cit.*, p. 668 n. 1965). Le contrôle préjudiciel permet de déceler et de sanctionner la violation par une loi ou une ordonnance cantonale des droits garantis aux citoyens par le droit supérieur. Toutefois, dans le cadre d'un contrôle concret, seule la décision d'application de la norme viciée peut être annulée (Andreas AUER/Giorgio MALINVERNI/Michel HOTTELIER, *op. cit.*, p. 645 n. 1910 ; Pierre MOOR/Alexandre FLÜCKIGER/Vincent MARTENET, *op. cit.*, p. 323 n. 2.7.2.1).

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).

- 4) Selon l'art. 39A al. 1 LGL, 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. Celle-ci est allouée du 1^{er} avril de chaque année au 31 mars de l'année suivante (art. 28 al. 1 du règlement d'exécution de la LGL du 24 août 1992 - RGL - I 4 05.01). Elle est proportionnelle au revenu, et vise à ramener le taux d'effort des bénéficiaires aux niveaux fixés à l'art. 21 RGL. Elle s'élève au maximum à CHF 1'000.- la pièce par an et ne peut dépasser la moitié du loyer effectif (art. 24 al. 2 RGL). Elle se distingue de la subvention personnalisée accordée à certaines conditions aux locataires d'un logement situé dans un immeuble d'habitation mixte (ci-après : HM ; art. 23B LGL). Le cumul entre cette dernière subvention et les PC est exclu (art. 23B al. 4 LGL). Il en va de même du cumul entre la subvention personnalisée et l'allocation au logement (art. 23B al. 3 LGL).
- 5) Les PC AVS/AI sont régies notamment par la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité du 6 octobre 2006 (LPC - RS 831.30), dont l'art. 2 dispose qu'elles ont pour but la couverture des besoins vitaux. Cette loi est complétée et mise en œuvre par la loi cantonale sur les prestations fédérales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité du 14 octobre 1965 (LPFC - J 4 20).
- 6) Le cercle des bénéficiaires des prestations complémentaires fédérales (ci-après : PCF) est fixé à l'art. 4 LPC. Y ont droit notamment les personnes majeures qui perçoivent une rente AVS ou AI si elles ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse (art. 4 al. 1 et art. 6 LPC).

Le droit aux prestations complémentaires cantonales (ci-après : PCC) est plus restreint. Ainsi, le bénéficiaire suisse d'une rente AVS ou AI ne peut y prétendre que s'il a été domicilié sur le territoire suisse ou dans un État membre de l'Association européenne de libre-échange ou de l'Union européenne au moins cinq ans durant les sept dernières années précédant la demande (art. 2 al. 2 de la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité du 25 octobre 1968 (LPCC - J 4 25). Les prestations accordées en vertu de la LPCC sont supérieures à celles octroyées par la LPC (art. 2 al. 2 LPC et art. 1 ss LPCC).

- 7) Dans le système des PC, le montant de la PC annuelle correspond à la part des dépenses reconnues qui excède les revenus déterminants (art. 9 al. 1 LPC et 15 LPCC).
- a. Dans le cadre des PCF, ces dépenses sont principalement constituées par un montant destiné à la couverture des besoins vitaux correspondant au forfait fixé à l'art. 9 al. 1 let. a LPC - qui varie selon le nombre de personnes composant le groupe familial -, 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).
- b. Au niveau cantonal, les dépenses reconnues sont plus élevées et comprennent notamment des forfaits pour la couverture des besoins vitaux (art. 3 al. 1 du règlement relatif aux prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité - RPCC - J 4 25.03) et pour les dépenses personnelles (art. 3 al. 3 RPCC). 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).
- 8) Du droit aux PC découle tout un ensemble de droits sociaux complémentaires disséminés dans plusieurs lois spéciales.
- a. Selon l'art. 14 LPC, les cantons remboursent aux bénéficiaires d'une PC annuelle, s'ils sont dûment établis, les frais de l'année civile en cours de traitement dentaire ; d'aide, de soins et d'assistance à domicile ou dans d'autres structures ambulatoires ; de cures balnéaires et de séjours de convalescence prescrits par un médecin ; d'un régime alimentaire particulier ; de transport vers le centre de soins le plus proche ; de moyens auxiliaires ; et ceux payés au titre de participation aux coûts selon l'art. 64 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie du 18 mars 1994 (LAMal - RS 832.10), soit la franchise et la participation des assurés de 10 %.
- b. L'art. 20 al. 1 let. b de la loi d'application de la LAMal du 29 mai 1997 (LaLAMal - J 3 05) accorde aux assurés bénéficiaires des PC un droit à des subsides pour tous les membres de la famille correspondant au montant de leurs primes d'assurance obligatoire des soins si ce dernier ne dépasse pas la prime moyenne cantonale (art. 22 al. 6 LaLAMal).
- c. Les bénéficiaires de prestations complémentaires familiales, soit exclusivement des personnes ne pouvant prétendre aux PCF ou aux PCC (art. 36C al. 1 LPCC) ont droit au remboursement des frais, dûment établis, qu'ils ont engagés pour la garde des enfants âgés de moins de 13 ans et pour les frais de soutien scolaire des enfants âgés de moins de 16 ans, dans la mesure où ils supportent eux-mêmes ces frais (art. 36G LPCC).

d. Sur demande, ils sont exonérés de l'obligation de payer la redevance de réception de la radio et de la télévision (art. 64 al. 1 de l'ordonnance sur la radio et la télévision du 9 mars 2007 - ORTV - RS 784.401).

e. Ils bénéficient d'une aide sociale ramenant à CHF 66.- pour chacun des membres du groupe familial l'abonnement Unireso annuel des transports publics genevois (art. 17 LPCC et 7A al. 1 RPCC).

f. Enfin, les revenus qu'ils perçoivent en vertu de la LPC et de la LPCC sont exonérés d'impôts (art. 27 let. i de la loi sur l'imposition des personnes physiques du 27 septembre 2009 - LIPP - D 3 08).

9) La pluralité des prestations et des lois applicables aux bénéficiaires des PC démontre que la couverture des besoins vitaux de ces personnes est considérée de manière globale et consolidée par les lois susmentionnées. Il s'agit d'un régime « intégral » dans lequel l'ensemble des besoins des ménages est appréhendé (ATA/802/2013, ATA/804/2013, ATA/805/2013 précités). 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 figurant à l'art. 39A al. 4 LGL qui provient du fait que le régime légal des PC se suffit à lui-même et qu'il n'a pas besoin de l'apport d'autres prestations catégorielles parmi lesquelles sont classées les allocations au logement et les subventions personnalisées - art. 13 al. 1 let. a ch. 3 et 4 de la loi sur le revenu déterminant unifié du 29 mai 2005 - LRDU - J 4 06) pour assurer la couverture des besoins vitaux des personnes concernées. La situation des bénéficiaires des PC ne saurait ainsi être comparée à celle des bénéficiaires potentiels d'une allocation au logement ou d'une subvention personnalisée HM, notamment les salariés, qui ne bénéficient pas des mêmes prestations sociales et qui sont traités de manière différente par la loi (ATA/802/2013, ATA/804/2013, ATA/805/2013 précités).

10) En l'espèce, la recourante ne conteste pas que ses enfants qui occupent le même logement perçoivent des PC AVS/AI, ni que le cumul de celles-ci avec une allocation au logement soit prohibé par la LGL. À ce titre, ils sont éligibles aux prestations prévues par les différentes lois spéciales du régime des PC, dont notamment le subside de l'assurance-maladie. Dans ce sens, la situation de D_____ et E_____ n'est pas comparable à celle des enfants qui perçoivent des contributions d'entretien de la part de leur parent débirentier, car ceux-ci ne bénéficient pas du régime des PC dans lequel l'ensemble des besoins de la famille des bénéficiaires est appréhendé, la LPCC intégrant en outre tous les membres de celle-ci dans le calcul des PC AVS/AI. Par ailleurs, ni la recourante ni ses enfants ne prétendent vouloir renoncer à ces prestations.

Le grief d'inégalité de traitement sera ainsi écarté.

11) À teneur de l'art. 12 Cst., quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.

a. En l'espèce, les PC accordant davantage que les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine au sens de cette disposition constitutionnelle, celle-ci n'est pas non plus violée par la décision de l'OCLPF.

b. Au demeurant, la recourante n'allègue pas, et il ne ressort pas de la procédure, que les revenus des membres du groupe occupant le logement en cause seraient inférieurs au minimum vital fixé par l'office des poursuites. Même si leur situation devait être critique, il n'est pas prouvé non plus que cet état de fait serait imputable à la décision entreprise.

Le cas d'espèce ne permet ainsi pas de remettre en cause la constitutionnalité de l'art. 39A al. 4 LGL au regard de l'art. 12 Cst. ni, par conséquent, la légalité de la décision attaquée sous cet angle.

12) Aux termes de l'art. 38 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst-GE - A 2 00), le droit au logement est garanti. Toute personne dans le besoin a droit d'être logée de manière appropriée.

En l'espèce, il ne ressort pas du dossier que le droit au logement de la recourante serait menacé dans sa substance par la décision attaquée, la question de savoir si celui-ci peut être directement invoqué en justice pouvant dès lors demeurer indécise.

13) Ce qui précède conduit au rejet du recours.

14) 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 (art. 87 al. 1 LPA et 11 du règlement sur les frais, émoluments et indemnités en procédure administrative du 30 juillet 1986 - RFPA - E 5 10.03). Vu l'issue du litige, il ne sera pas alloué d'indemnité de procédure (art. 87 al. 2 LPA).

* * * * *

PAR CES MOTIFS
LA CHAMBRE ADMINISTRATIVE

à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 31 mars 2014 par Madame A_____ contre la décision sur réclamation de l'office cantonal du logement et de la planification foncière du 28 février 2014 ;

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 ;

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

Siégeants : M. Verniory, président, Mme Payot Zen-Ruffinen et M. Pagan, juges.

Au nom de la chambre administrative :

le greffier-juriste :

F. Scheffre

le président siégeant :

J.-M. Verniory

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :