Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

8D 1/2014

Arrêt du 4 février 2015

Ire Cour de droit social

Composition
Mmes et MM. les Juges fédéraux Leuzinger, Présidente, Ursprung, Frésard, Maillard et Heine.
Greffière : Mme Castella.

Participants à la procédure
A.A._____ et B.A._____,
représentés par Me Daniel Vouilloz, avocat,
recourants,

contre

DALE - Office cantonal du logement et de la planification foncière,
intimé.

Objet
Aide sociale, (allocation de logement),

recours contre le jugement de la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève du 10 décembre 2013.

Faits :

A.
Les époux A.A._____ et B.A._____ sont locataires d'un appartement de cinq pièces sis à la rue C._____, à U._____. Ils partagent ce logement avec leur fille D._____. L'appartement se situe dans un immeuble de catégorie HLM (habitation à loyer modéré) qui est sorti de l'aide étatique et du contrôle des loyers le 31 décembre 2011. Le loyer annuel est de 22'332 fr. (24'672 fr. charges comprises), soit 1'861 fr. par mois (respectivement 2'056 fr.) .
A.A._____ est bénéficiaire d'une rente entière de l'assurance-invalidité de 18'984 fr. par an, ainsi que d'une rente du deuxième pilier de 23'054 fr. (année de référence 2012). Son épouse n'exerce pas d'activité lucrative. En sa qualité de bénéficiaire d'une rente de l'assurance-invalidité, A.A._____ s'est vu reconnaître le droit à des prestations complémentaires (928 fr. par mois) régi par la loi [de la République et canton de Genève]du 25 octobre 1968 sur les prestations complémentaires cantonales (LPCC; rs/GE J 4 25). Le total des dépenses reconnues s'élevait à 70'931 fr., soit 54'944 fr. au titre de forfait pour les besoins vitaux de la famille, 15'000 fr. au titre de loyer et 986 fr. au titre de cotisations AVS/AI/APG (chiffres pour l'année 2013). Le revenu déterminant comportait notamment les rentes de l'assurance-invalidité et du deuxième pilier, les allocations familiales, ainsi qu'un montant de 20'702 fr. au titre de revenu potentiel que l'épouse serait apte à réaliser si elle exerçait une activité lucrative.

B.

Le 22 décembre 2011, l'Office cantonal genevois du logement (ci-après: OLO) a accordé aux époux A.A._____ et B.A._____ une allocation de logement mensuelle de 416 fr. 65 pour la période du 1 er janvier 2012 au 31 mars 2013. Le renouvellement de cette allocation à son échéance était soumis, notamment, à leur inscription comme demandeurs de logement auprès de l'OLO et la preuve de démarches actives en vue de trouver un logement moins onéreux pendant cette période. Le 16 avril 2013, l'OLO a renouvelé le versement de cette allocation. Le 10 mai 2013, il a reçu des époux A.A._____ et B.A._____ une copie d'une décision du Service cantonal des prestations complémentaires relative au droit du mari auxdites prestations. Par décision du 21 juin 2013, confirmée sur réclamation le 8 août 2013, l'OLO a supprimé l'allocation de logement avec effet au 1 er juin 2013, au motif que le cumul de cette allocation avec les prestations complémentaires fédérales et cantonales était exclu selon la législation en vigueur depuis le 1 er avril 2013.

C.
Les époux A.A._____ et B.A._____ ont recouru contre la décision sur opposition devant la Cour de justice de la République et canton de Genève (Chambre administrative), laquelle a rejeté le recours par jugement du 10 décembre 2013.

D.
A.A._____ et B.A._____ exercent un recours constitutionnel subsidiaire dans lequel ils concluent à l'annulation de l'arrêt attaqué et au versement par l'OLO de l'allocation de logement avec effet au 1 er mai 2013.
L'Office cantonal du logement et de la planification foncière conclut principalement à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. La juridiction cantonale se réfère à son jugement.

Considérant en droit :

1.
L'arrêt attaqué ayant été rendu dans une cause de droit public, la voie du recours en matière de droit public est donc en principe ouverte (art. 82 ss LTF). Il en découle que le recours constitutionnel subsidiaire n'est pas recevable (cf. art. 113 LTF). Toutefois, l'intitulé erroné d'un recours ne saurait nuire à son auteur, pour autant que toutes les conditions formelles de la voie de droit appropriée soient remplies et que la conversion du recours soit possible. Cela présuppose que le recours puisse être converti dans son ensemble et que les griefs qu'il contient ne doivent pas être traités dans deux procédures différentes (cf. ATF 138 I 367 consid. 1.1 p. 370; 134 III 379 consid. 1.2 p. 382). Ces conditions sont remplies en l'espèce, de sorte que le recours constitutionnel subsidiaire, irrecevable en tant que tel, sera converti et les griefs des recourants traités sous l'angle du recours en matière de droit public.

2.

2.1. Invoquant les art. 29 al. 2 Cst., 6 par. 1 CEDH et 112 LTF, les recourants se plaignent tout d'abord d'un défaut de motivation de la décision attaquée. Ils font valoir que la juridiction cantonale ne s'est pas prononcée sur certains arguments qu'ils ont présentés devant elle (principe de proportionnalité; principe de l'interprétation conforme au droit fédéral). Elle n'aurait pas discuté en détail l'argument tiré de la garantie constitutionnelle du droit au logement.

2.2. Le droit d'être entendu consacré à l'art. 29 al. 2 Cst. (l'art. 6 par. 1 CEDH n'offre sur ce point pas de garanties plus étendues) implique notamment l'obligation pour le juge de motiver sa décision, afin que le justiciable puisse la comprendre, la contester utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Il suffit cependant, selon la jurisprudence, que le juge mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidé et sur lesquels il a fondé sa décision; il n'est toutefois pas tenu d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuve et griefs invoqués par les parties. Il n'y a violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner et de traiter les problèmes pertinents (ATF 138 I 232 consid. 5.1 p. 237 et les références). Quant à l'art. 112 LTF, il formule des exigences quant au contenu de la décision pouvant être déférée au Tribunal fédéral, laquelle doit en particulier contenir les motifs déterminants de fait et

de droit (let. b).

2.3. L'arrêt attaqué comporte une motivation qui satisfait aux exigences de l'art. 29 al. 2 Cst. Les juges genevois ont exposé les motifs qui selon eux justifiaient l'interdiction du cumul entre les prestations complémentaires et l'allocation de logement. Certes, ils n'ont pas discuté tous les moyens soulevés par les recourants, mais ils se sont fondés sur un raisonnement juridique détaillé. Implicitement tout au moins, ils ont écarté les griefs tirés du principe de proportionnalité et d'une interprétation conforme au droit fédéral. S'agissant du droit au logement, leur motivation est certes succincte, mais néanmoins suffisante au regard - comme on le verra - du défaut de pertinence de l'argument. L'arrêt contesté, qui indique clairement les motifs à la base du dispositif adopté respecte également l'art. 112 LTF.

3.
L'art. 39A de la loi générale [de la République et canton de Genève]du 4 décembre 1977 sur le logement et la protection des locataires (LGL; rs/GE I 4 05) prévoit ceci:

1 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.
2 Le locataire d'un immeuble non soumis à la présente loi peut également être mis au bénéfice d'une allocation de logement dans les mêmes conditions, pour autant que le logement qu'il occupe réponde aux normes fixées à l'article 39B.
3 Le Conseil d'Etat détermine les conditions auxquelles le locataire a droit à une allocation, ainsi que le calcul de celle-ci.
4 Le cumul entre l'allocation de logement et les prestations complémentaires fédérales et cantonales à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité est exclu.
Les immeubles admis au bénéfice de la LGL sont les immeubles d'habitation bon marché (HBM), les immeubles d'habitation à loyers modérés (HLM) et les immeubles d'habitation mixte (HM), conformément à l'art. 16 al. 1 LGL. Selon l'art. 28 al. 1 du règlement d'exécution du 24 août 1992 de la loi générale sur le logement et la protection des locataires (RGL; rs/GE I 4 05.01), l'allocation est allouée du 1 er avril de chaque année au 31 mars de l'année suivante. Elle est proportionnelle au revenu et vise à ramener le taux d'effort du bénéficiaire au niveau fixé à l'art. 21 RGL (p. ex.: 26 % pour l'occupation d'un logement d'une pièce de plus que le nombre de personnes). Elle s'élève au maximum à 1'000 fr. la pièce par an et ne peut dépasser la moitié du loyer effectif (art. 24 al. 2 RGL).
L'alinéa 4 de l'art. 39A LGL (interdiction du cumul avec les prestations complémentaires) a été introduit, avec effet au 1 er avril 2013, par la loi [de la République et canton de Genève]du 19 mai 2005 sur le revenu déterminant unifié (LRDU; rs/GE J 4 06).

4.

4.1. Les personnes qui ont leur domicile et leur résidence habituelle (art. 13 LPGA; RS 830.1) en Suisse ont droit à des prestations complémentaires en application de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC; RS 831.30) dès lors, notamment, qu'elles ont droit à une rente de l'assurance-invalidité (art. 4 al. 1 LPC). Le montant de la prestation complémentaire annuelle correspond à la part des dépenses reconnues qui excède les revenus déterminants (art. 9 al. 1 LPC). Font partie des dépenses reconnues les montants destinés à la couverture des besoins vitaux, soit, par année, 19'210 fr. pour les personnes seules, 28'815 fr. pour les couples, et 10'035 fr. pour les enfants ayant droit à une rente d'orphelin ou donnant droit à une rente pour enfant de l'AVS ou de l'AI (art. 10 al. 1 let. a LPC; montants valables pour l'année 2013). Le loyer d'un appartement et les frais accessoires sont pris en compte au titre de dépenses reconnues jusqu'à concurrence de 13'200 fr. pour les personnes seules et 15'000 fr. pour les couples et les personnes qui ont des enfants ayant droit à une rente d'orphelin ou donnant droit à une rente pour enfant de l'AVS ou de l'AI (art. 10 al. 1 let. b LPC).

4.2. L'art. 2 al. 2 LPC prescrit que les cantons peuvent allouer des prestations allant au-delà de celles qui sont prévues par la loi et fixer les conditions d'octroi de ces prestations. Le canton de Genève a fait usage de cette faculté dans la LPCC/GE. C'est ainsi qu'au niveau cantonal genevois, les dépenses reconnues sont plus élevées, en particulier le forfait pour la couverture des besoins vitaux (art. 6 LPCC/GE en corrélation avec l'art. 3 al. 1 du règlement du 25 juin 1999 relatif aux prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité [RPCC-AVS/AI; rs/GE J 4 25.03]). En revanche, le forfait pour le loyer d'un appartement et les frais accessoires y relatifs (13'200 fr., respectivement 15'000 fr.) est le même que celui fixé par le droit fédéral.

5.

5.1. Selon la feuille de calcul établie par le Service des prestations complémentaires, A.A._____ n'a pas droit à une prestation complémentaire en vertu du droit fédéral (LPC), le revenu déterminant (compte tenu d'un gain hypothétique de l'épouse) étant supérieur au montant des dépenses reconnues. En revanche, il a droit à une prestation complémentaire selon la LPCC/GE, compte tenu, en particulier, du forfait cantonal pour les besoins vitaux, plus élevé que le montant fixé par le droit fédéral. Aussi bien les premiers juges considèrent-ils qu'en tant que bénéficiaire de prestations complémentaires, l'intéressé n'a pas droit à une allocation de logement, conformément au texte clair de l'art. 39A al. 4 LGL.

5.2.

5.2.1. Les recourants se prévalent du principe de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.) et de l'interdiction de la discrimination (art. 8 al. 2 Cst.). Ils font valoir que l'art. 39A al. 4 LGL consacre une inégalité de traitement par rapport à des non-bénéficiaires de prestations complémentaires, lesquels peuvent prétendre, sous condition de ressources, à l'allocation de logement. Ils se plaignent d'une discrimination au détriment des personnes âgées ou invalides et de leur famille.

5.2.2. Les prestations complémentaires de droit fédéral ont pour but de couvrir les besoins vitaux de manière appropriée (art. 112a Cst.; ATF 135 III 20 consid. 4.1 p. 21 s. et les références). La LPCC/GE, 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 p. 26). Comme le constatent les premiers juges, du droit aux prestations complémentaires découle un droit à diverses prestations à caractère social que l'on trouve disséminées dans différentes législations. Ainsi, l'art. 20 al. 1 let. b de la loi [de la République et canton de Genève]du 29 mai 1997 d'application de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LaLAMal; rs/GE J 3 05) accorde aux assurés bénéficiaires des prestations complémentaires 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 (cf. art. 22 al. 6 LaLAMal). De même, ils ont la possibilité de recevoir, moyennant participation financière aux coûts, un abonnement annuel "UNIRESO" des Transports publics genevois, valable sur le territoire cantonal (art. 17
LPCC/GE). Enfin, les revenus qu'ils perçoivent en vertu de la LPC et de la LPCC/GE sont exonérés d'impôts (art. 27 let. i de la loi [de la République et canton de Genève]du 27 septembre 2009 sur l'imposition des personnes physiques [LIPP; rs/GE D 3 08]). Aussi bien les premiers juges considèrent-ils que la couverture des besoins vitaux des bénéficiaires de prestations complémentaires est considérée de manière globale et consolidée. Il s'agit d'un régime intégral dans lequel l'ensemble des besoins d'un ménage est pris en compte. Ce régime est censé se suffire à lui-même, sans nécessiter l'apport d'autres prestations catégorielles, telles que les allocations de logement.
Ces motifs - qui justifient l'interdiction du cumul prévue par l'art. 39A al. 4 LGL - sont pertinents. Le seul fait que la dépense maximale pour le loyer selon la LPC (et la LPCC/GE) peut, selon les cas, être inférieure au montant du loyer effectif n'est pas discriminatoire par rapport aux personnes qui peuvent prétendre une allocation de logement. Le droit fédéral n'impose pas aux cantons l'obligation d'allouer des prestations complémentaires allant au-delà de celles qui sont prévues par la LPC. Ils ne sont pas davantage tenus d'accorder des allocations aux locataires qui ont des revenus modestes. S'il légifère dans ces domaines, le législateur cantonal dispose d'une grande latitude dans le choix des moyens à mettre en oeuvre et dans la définition du cercle des bénéficiai-

res. Il n'est certainement pas discriminatoire d'exclure du bénéfice d'une prestation catégorielle déterminée les personnes dont les besoins vitaux sont réputés couverts par les prestations d'assurances sociales et les régimes complémentaires qui leur sont associés.
Les recourants ne démontrent en tout cas pas en quoi, globalement, ils seraient discriminés par rapport à des bénéficiaires potentiels de l'allocation. Ainsi, la comparaison qu'ils voudraient établir avec le régime applicable aux bénéficiaires de l'aide sociale (auxquels une allocation de logement peut être accordée), régime qui permet la prise en charge d'un loyer supérieur à 15'000 fr., n'est pas pertinente. Les forfaits mensuels pour l'entretien dans ce régime sont nettement inférieurs aux montants destinés à la couverture des besoins vitaux dans le domaine des prestations complémentaires (cf. art. 2 du règlement d'exécution [de la République et canton de Genève]du 25 juillet 2007 de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle [RIASI; rs/GE J 4 04.01]). On ajoutera qu'en matière de prestations complémentaires, les revenus d'une activité lucrative (effective ou hypothétique) sont pris en compte dans le calcul du revenu déterminant jusqu'à concurrence des deux tiers seulement et pour autant qu'ils excèdent annuellement 1'000 fr. pour les personnes seules et 1'500 fr. pour les couples et les personnes qui ont des enfants ayant droit à une rente d'orphelin ou donnant droit à une rente pour enfant de l'AVS ou de l'AI
(art. 11 al. 1 let. a LPC et art. 3 LPCC/GE a contrario). A ce propos d'ailleurs, on note que si la situation financière des recourants est critique, cela est aussi dû au fait que l'épouse n'exerce pas d'activité professionnelle et que le service des prestations complémentaires a pris en compte - sans que cela soit contesté - un revenu hypothétique annuel net de 20'702 fr. qu'elle aurait pu réaliser en mettant à profit sa capacité de travail (cf. à ce sujet ATF 140 V 433 consid. 4.5 p. 439).

5.3.

5.3.1. Les recourants se prévalent du principe de proportionnalité. La suppression automatique de l'allocation, sans examen concret de leur situation financière réelle, violerait ce principe, qui postule que l'activité de l'Etat soit proportionnée au but visé. En raison de l'art. 39A al. 4 LGL, l'allocation de logement ne serait plus une subvention efficace puisqu'elle n'atteindrait plus son but d'aide au logement pour les personnes nécessiteuses lorsque leur loyer dépasse le barème appliqué pour les prestations complémentaires.

5.3.2. Ce moyen n'est pas fondé. Le principe de proportionnalité, dont la violation peut être invoquée de manière indépendante dans un recours en matière de droit public (cf. art. 95 al. 1 let. a LTF; ATF 140 I 257 consid. 6.3.1 p. 267; 134 I 153 consid. 4.1 p. 156 et les références citées) commande que la mesure étatique soit nécessaire et apte à atteindre le but prévu et qu'elle soit raisonnable pour la personne concernée (ATF 140 I 257 précité consid. 6.3.1 p. 267 s.; 140 II 194 consid. 5.8.2 p. 199). Ce principe peut aussi trouver application en matière de fourniture de prestations étatiques (ou "administration des prestations"; ATF 132 V 215 consid. 3.2.2 p. 221; BENJAMIN SCHINDLER, in Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3 e éd. 2014, n°49 ad art. 5 Cst.). Le Tribunal fédéral a toutefois précisé que, lorsqu'il examine le droit cantonal indépendamment de toute atteinte à un droit fondamental, il ne revoit pas le respect du principe de la proportionnalité librement, mais seulement sous l'angle de l'arbitraire (ATF 139 II 7 consid. 7.3 p. 28; 134 I 153 précité consid. 4.3 p. 158). L'atteinte au principe de la proportionnalité soulevée ici se confond donc avec le grief d'arbitraire. Les recourants
n'exposent pas en quoi la suppression de l'allocation litigieuse, conforme à la loi, serait arbitraire. Leur argumentation est ici insuffisante au regard des exigences de l'art. 106 al. 2 LTF. Au demeurant, on ne voit pas que le principe de l'interdiction de l'arbitraire serait violé dès lors que rien n'empêche le législateur cantonal, on l'a vu, de limiter l'allocation de logement à des personnes de condition modeste qui ne bénéficient pas déjà de prestations sociales destinées à garantir leurs besoins d'existence.

5.4. Les recourants se prévalent d'autre part du droit au logement garanti par l'art. 38 de la Constitution de la République et canton de Genève du 14 octobre 2012 (Cst./GE; rs/GE A 2 00). Le point de savoir si cette disposition constitutionnelle confère un droit directement invocable en justice, comme le prétendent les recourants, ou si, comme le soutient l'intimé, il s'agit d'une norme à caractère programmatique, qui vise seulement à conduire l'action des pouvoirs publics, peut demeurer indécis. En effet, on ne voit pas d'emblée en quoi la garantie déduite de cette disposition s'appliquerait aux recourants, lesquels n'établissent aucunement qu'ils n'ont

pas la possibilité d'obtenir un logement. L'office intimé relève d'ailleurs à ce propos qu'il existe des logements subventionnés sous le régime HBM avec un loyer correspondant à la limite des loyers pris en considération par le Service des prestations complémentaires, sans compter les logements en mains de fondations communales ou de la Ville de Genève.

5.5. Enfin, c'est également en vain que les recourants invoquent l'art. 41 al. 1 let. e Cst., selon lequel la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables. Cette disposition impartit à l'Etat un mandat, sous la forme d'objectifs à atteindre en matière de politique du logement. Elle s'inscrit dans les buts sociaux énoncés à l'art. 41 Cst., qui ne donnent toutefois aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat (art. 41 al. 4 Cst.) : de nature programmatique, ils sont dépourvus de caractère "self executing" et ne peuvent pas être invoqués au titre de droits fondamentaux (voir p. ex. ATF 129 I 12 consid. 4.4 p. 17). L'art. 41 Cst. est concrétisé, il est vrai, par quelques dispositions figurant parmi les droits fondamentaux, qui accordent aux particuliers, dans des domaines déterminés, un véritable droit, justiciable, à des prestations (PASCAL MAHON, in Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, n°3 ad art. 41 Cst.). Il en est ainsi, par exemple, du droit d'obtenir
de l'aide dans des situations de détresse (art. 12 Cst.). Or, dans le cas particulier, les recourants ne prétendent pas que la suppression de l'allocation litigieuse porte atteinte à leur droit à des conditions minimales d'existence au sens de cette disposition constitutionnelle.

5.6. Les moyens des recourants se révélant mal fondés et compte tenu du texte clair de l'art. 39A al. 4 LGL, on ne voit pas qu'il y ait place, contrairement à ce que voudraient les recourants, pour une interprétation conforme au droit fédéral. Sans plus de motivation, un tel grief est au demeurant irrecevable (art. 42 al. 2 LTF).

6.
De ce qui précède, il résulte que le recours est mal fondé. Succombant, les recourants supporteront les frais de justice (art. 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 500 fr., sont mis à la charge des recourants.

3.
Le présent arrêt est communiqué aux parties et à la Chambre administrative de la Cour de justice de la République et canton de Genève.

Lucerne, le 4 février 2015

Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente : Leuzinger

La Greffière : Castella