

*Projet présenté par les députés :*

*M<sup>mes</sup> et MM. Irène Buche, Marie Salima Moyard, Christian Dandrès, Jean-Louis Fazio, Lydia Schneider Hausser, Anne Emery-Torracinta, Prunella Carrard, Marion Sobanek*

*Date de dépôt : 11 juin 2013*

## **Projet de loi modifiant la loi générale sur le logement et la protection des locataires (LGL) (I 4 05)**

Le GRAND CONSEIL de la République et canton de Genève  
décrète ce qui suit :

### **Art. 1      Modifications**

La loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977, est modifiée comme suit :

#### **Art. 23B, al. 4 (nouvelle teneur)**

<sup>4</sup> Le cumul entre la subvention personnalisée et les prestations complémentaires fédérales et cantonales à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité est exclu, excepté pour les cas où le loyer et les frais accessoires y relatifs sont supérieurs aux montants maximaux fixés au titre de dépenses reconnues par l'article 10, alinéa 1, lettre b, de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, du 6 octobre 2006.

#### **Art. 39A, al. 4 (nouvelle teneur)**

<sup>4</sup> Le cumul entre l'allocation de logement et les prestations complémentaires fédérales et cantonales à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité est exclu, excepté pour les cas où le loyer et les frais accessoires y relatifs sont supérieurs aux montants maximaux fixés au titre de dépenses reconnues par l'article 10, alinéa 1, lettre b, de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, du 6 octobre 2006.

**Art. 51, al. 7 (nouveau)**

<sup>7</sup> Les articles 23B, alinéa 4, et 39A, alinéa 4 sont applicables avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> avril 2013.

**Art. 2      Entrée en vigueur**

La présente loi entre en vigueur le lendemain de sa promulgation dans la Feuille d'avis officielle.

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

Mesdames et  
Messieurs les députés,

L'entrée en vigueur des articles 23B, al. 4 et 39A, al. 4 LGL, fixée au 1<sup>er</sup> avril 2013, a entraîné une perte de revenus réelle et souvent importante pour de nombreux locataires, également bénéficiaires de prestations complémentaires fédérales et/ou cantonales à l'AVS et à l'AI, en raison de la suppression abrupte de la subvention personnalisée ou de l'allocation de logement qu'ils percevaient jusqu'à maintenant. Ces locataires risquent à très court terme de ne plus pouvoir payer l'intégralité de leur loyer et de recevoir une résiliation de bail.

La loi sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (issue du PL 9135) a été adoptée par le Grand Conseil le 19 mai 2005 (LRD – J 4 06).

L'adoption de cette loi a entraîné la modification de différentes lois, en particulier de la loi générale sur le logement et la protection des locataires avec l'ajout d'un article 23B, al. 4 et d'un article 39A, al. 4.

Ces dispositions prévoient que le cumul entre, d'une part, la subvention personnalisée ou l'allocation de logement et, d'autre part, les prestations complémentaires fédérales et cantonales à l'AVS et à l'AI est exclu.

Ces deux dispositions ont été soumises au peuple le 20 mai 2007 en même temps qu'une série de lois de protection des locataires, soumises rétroactivement au référendum obligatoire en matière de logement.

Par arrêté du 16 mars 2010, publié dans la FAO du 24 mars 2010, le Conseil d'Etat a repoussé l'entrée en vigueur de la LRD pour les prestations liées au logement, ainsi que la modification de la LGL (I 4 05) y relative, au 1<sup>er</sup> avril 2013.

Il est à noter que l'art. 22 al. 1 let. c et d RGL prévoyait déjà depuis plusieurs années l'interdiction du cumul entre l'allocation de logement et les prestations complémentaires fédérales et cantonales, mais le Tribunal administratif a jugé à diverses reprises que cette disposition réglementaire ne constituait pas une base légale valable. L'Office du logement a malgré tout continué à refuser indûment une allocation de logement aux bénéficiaires des prestations complémentaires, ce en violation du droit en vigueur.

Début avril 2013 seulement, l'Office du logement a envoyé à tous les bénéficiaires de subventions personnalisées ou d'allocations de logement,

également bénéficiaires de prestations complémentaires, un courrier pour les informer de la décision de suppression de la subvention personnalisée ou de l'allocation de logement dès le 1<sup>er</sup> mai 2013, suite à l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2013 des modifications susmentionnées.

Concrètement, pour de nombreux locataires, qu'il s'agisse de personnes seules ou de familles, cela signifie la perte d'un revenu destiné au paiement partiel du loyer de plusieurs centaines de francs (parfois jusqu'à 750 F par mois) avec préavis d'un mois seulement.

En effet, le loyer maximum pris en compte pour le calcul des prestations complémentaires fédérales et cantonales s'élève à 13 200 F pour une personne seule et à 15 000 F pour une famille (quel que soit le nombre d'enfants), conformément à l'art. 10, al. 1, let. b de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI du 6 octobre 2006 (LPC).

Ce barème fixé pour les prestations complémentaires fédérales, et de ce fait appliqué également aux prestations complémentaires cantonales, ne prend pas en considération le niveau élevé des loyers en vigueur à Genève, même pour des logements subventionnés.

Il ressort des travaux du Grand Conseil sur le PL 9135, déposé le 3 décembre 2003, que cette question n'a pas du tout été abordée lors des débats, toute l'attention des députés étant concentrée sur d'autres aspects du projet de loi.

L'exposé des motifs du PL 9135 (page 16) précise que le projet de loi a pour but « *d'améliorer le dispositif afin de garantir la couverture des besoins vitaux des habitants du canton et de les aider à faire face à leurs dépenses par un système simple, transparent, accessible, juste, équitable et moins coûteux en termes de frais administratifs. Par cette réforme, il s'agit de garantir une gestion rigoureuse des moyens consacrés à la politique sociale ainsi que le respect du principe de l'égalité de traitement tant entre les bénéficiaires et les non bénéficiaires de prestations sociales qu'entre les bénéficiaires eux-mêmes* ».

Le commentaire article par article figurant dans le projet de loi précise en relation avec l'art. 10 les grands principes qui fondent la loi. Deux de ces principes sont celui de « *l'égalité de traitement qui exige que soient traitées de manière identique les situations de revenus identiques que ces revenus proviennent du travail ou de prestations sociales (« 1 franc est 1 franc »)* » et celui de « *la subsidiarité de l'aide sociale et du RMCAS, à savoir de privilégier les prestations partielles et les instruments de subvention à la dépense afin de réduire autant que possible le recours aux prestations de comblement* » (PL 9135, page 19).

Le rapport du groupe de travail du 20 mars 2003 indique que le but est « *d'éviter qu'un ménage dont tous les revenus proviennent du travail (et dont tous les revenus seraient donc pris en compte) soit moins bien traité – c'est-à-dire, par exemple, qu'il ne reçoive pas une prestation sociale – qu'un autre ménage dont une partie des revenus en tout cas proviendrait de prestations sociales (et ne serait donc pas intégralement pris en compte). Le pouvoir d'achat, à revenus identiques, est identique : il n'y a pas de raison de favoriser l'une ou l'autre des situations* » (PL 9135, annexe 2, page 42).

Ainsi, il ressort clairement du projet de loi que le but de la loi et des modifications légales en découlant est d'assurer une égalité de traitement entre tous les citoyens face aux prestations sociales, et ce quelle que soit la source de leurs revenus (salaire, assurances sociales, assistance etc.).

Or, les articles 23B al. 4 et 39A al. 4 LGL excluent précisément une catégorie de citoyens de l'accès à certaines prestations sociales au motif de l'origine de leurs revenus (bénéficiaires de prestations complémentaires), de sorte que le but même de la loi n'est pas respecté.

La situation des bénéficiaires de prestations complémentaires n'a en réalité pas même été examinée lors de l'élaboration de la loi, ce qui ressort de deux annexes du projet de loi, soit des rapports établis les 10 avril 2002 (annexe 1) et 20 mars 2003 (annexe 2) par le groupe de travail mandaté pour l'élaboration du nouveau système.

Le premier de ces deux rapports énonce que « *les prestations complémentaires à l'AVS/AI ne sont pas concernées par le nouveau système* » (PL 9135, annexe 1, page 32, point 6.5).

Le second rapport précise que « *pour différentes raisons, le groupe de travail a écarté de l'analyse les prestations complémentaires versées aux rentiers AVS et AI* » (PL 9135, annexe 2, page 36). Ce rapport fonde l'ensemble de la réflexion menée sur la classification des prestations concernées en trois grandes familles de prestations : les prestations catégorielles, les prestations de comblement et les prestations tarifaires (PL 9135, Annexe 2, pages 40 et 41). La subvention personnalisée n'est pas du tout citée, alors qu'on retrouve l'allocation de logement dans la catégorie des prestations catégorielles. Dans la catégorie des prestations de comblement, figurent les prestations qui ont pour but de permettre d'atteindre des conditions de vie dignes, à savoir celles versées par l'Hospice général, le RMCAS, l'OCPA (prestations d'assistance uniquement) et le Service des allocations d'étude et d'apprentissage (PL 9135, annexe 2, page 41).

Plus loin, le rapport précise que :

*« Les prestations versées par l'office cantonal des personnes âgées (OCPA) seront examinées ultérieurement. En effet, pour ce qui concerne les prestations complémentaires versées aux rentiers de l'AVS et de l'AI, il convient de relever :*

- a) qu'il s'agit d'un régime réservé à certaines catégories de personnes : le critère d'éligibilité est la qualité de rentier AVS ou AI (environ 75'000 personnes à Genève) ;*
- b) qu'il s'agit d'un régime « intégral » (ou « intégré ») dans lequel l'ensemble des besoins des ménages est pris en compte : subsistance, mais aussi logement et assurance maladie. C'est donc un régime « qui se suffit à lui-même » et qui n'a pas besoin de l'apport d'autres prestations catégorielles pour ses destinataires - la question de l'encouragement à la formation devant être analysée spécifiquement ;*
- c) qu'en ce qui concerne les prestations complémentaires fédérales, aucune marge de manœuvre n'est laissée aux cantons : le dispositif fédéral s'impose dans toutes ses composantes et il ne peut pas être modifié.*

*Ce qui précède signifie également, de manière corollaire, que les rentiers de l'AVS et de l'AI n'auront pas accès aux prestations catégorielles concernant le logement et l'assurance maladie : le régime des prestations complémentaires étant conçu pour permettre à ses bénéficiaires de faire face à l'ensemble de leurs dépenses dans ces domaines, il ne faudrait pas, pour des raisons d'équité, que des rentiers qui n'auraient pas droit aux prestations versées par l'OCPA puissent prétendre à ces prestations catégorielles. »*

*(PL 9135, annexe 2, page 48)*

D'autre part, en page 61 du projet de loi figure une lettre, rédigée par l'Office cantonal des personnes âgées (aujourd'hui SPC), qui indique que : *« L'entrée en vigueur du revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales signifiera la disparition des prestations complémentaires cantonales au profit de prestations dont il conviendra de préciser la nature et le seuil d'intervention »* (PL 9135, page 61).

Il ressort de ce qui précède une méconnaissance complète des lois applicables en matière de prestations complémentaires, puisque le groupe de travail est parti du postulat que les prestations complémentaires

constitueraient un système intégral, couvrant l'intégralité des besoins des bénéficiaires tels qu'assurance maladie et logement.

Il n'est pas fait mention de l'existence d'un plafonnement du loyer pris en compte à 13 200 F pour une personne seule et à 15 000 F pour un couple, et ce indépendamment de la présence et du nombre d'enfants vivant au domicile (art. 10, al. 1, lettre b de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, ci-après LPC). Ainsi, très souvent, une large part de la charge locative des bénéficiaires de prestations complémentaires n'est pas couverte par lesdites prestations.

Le groupe de travail précité a perdu de vue que l'obtention de prestations complémentaires, qui s'inscrivent dans le système des assurances sociales suisses, dépend de conditions d'assurances (telle que la durée du séjour en Suisse ou dans le canton, la survenance d'un cas d'assurance, etc.) et non uniquement de conditions de revenus.

Ainsi, lors des travaux ayant présidé à l'adoption de la LRD, il n'a jamais été question des prestations complémentaires, ni par le groupe de travail ni par le Grand Conseil, qui n'ont jamais abordé la question déterminante du plafonnement des loyers pris en compte par lesdites prestations.

D'autre part, l'on peut légitimement penser que ces deux dispositions violent les principes de l'égalité de traitement et de l'interdiction de la discrimination (art. 8 Cst féd., 14 CEDH, 24 par. 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques)

Pour rappel, le principe d'égalité de traitement interdit de faire, entre divers cas, des distinctions qu'aucun fait important ne justifie ou de soumettre à un régime identique deux situations de fait qui présentent entre elles des différences importantes, de nature à rendre nécessaire un traitement différent (ATF 116 Ia 113). Un acte normatif viole l'art. 8 Cst. féd., lorsqu'il ne repose pas sur des motifs sérieux, n'a ni sens, ni but, opère des distinctions qui ne trouvent pas de justification dans les faits à régler ou n'opère pas celles qui s'imposent en raison de ces faits (ATF 121 I 102). L'art. 8, al. 2 Cst interdit toute discrimination fondée notamment sur l'âge ou sur une déficience corporelle, mentale ou psychique.

Selon l'art. 24, par. 1 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte II), « *tout enfant, sans discrimination aucune fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, l'origine nationale ou sociale, la fortune ou la naissance, a droit, de la part de sa famille, de la société et de l'Etat, aux mesures de protection qu'exige sa condition de mineur* ».

Les articles 23B, al. 4 et 39A, al. 4 LGL ne concernent que les bénéficiaires de prestations complémentaires fédérales et cantonales à

l'AVS/AI, soit exclusivement des personnes invalides ou âgées et leur famille. Ces deux dispositions prévoient qu'une catégorie de citoyens n'aura pas les mêmes droits que les autres en matière d'aide au logement et consacrent ainsi une inégalité de traitement, totalement arbitraire, car ne reposant sur aucun motif digne de protection. Le seul fait de bénéficier des prestations complémentaires, indépendamment du montant même desdites prestations et de la situation financière réelle, suffit à empêcher l'obtention d'une subvention personnalisée ou d'une allocation de logement, alors même que tous les critères d'obtention desdites subventions seraient par ailleurs réunis.

La violation du principe évoqué est d'autant plus choquante que l'objectif du législateur était précisément de favoriser l'égalité de traitement.

Ainsi, une famille réalisant un revenu salarié de 5 000 F par mois pourrait prétendre à l'octroi d'une subvention personnalisée ou d'une allocation de logement pour le paiement de son loyer, alors qu'une famille bénéficiant, ne serait-ce que marginalement, de prestations complémentaires et dont les revenus totaux atteindraient également 5 000 F par mois, ne pourrait pas solliciter la subvention personnalisée ou l'allocation de logement.

L'on peut citer à titre d'exemple la situation d'une famille composée de deux adultes et de quatre enfants, vivant dans un appartement HM de 5 pièces au loyer de 25 600 F par année, charges comprises. Cette famille percevait depuis plusieurs années une subvention personnalisée de 9 000 F par an, qui s'ajoutait au loyer plafond admis pour les prestations complémentaires en 15 000 F par an. En raison de la décision de l'Office du logement, cette famille subira ainsi une diminution réelle de revenus de 9 000 F par an.

Le loyer pris en compte par les prestations complémentaires au titre de dépenses reconnues par la LPC est sans aucun rapport avec la réalité du marché du logement actuel dans certains cantons (art. 10, al. 1, let. b de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI).

Il est évident qu'à Genève, une famille comptant plusieurs enfants ne peut espérer trouver un logement de 5 pièces pour un loyer annuel, charges comprises, de 15 000 F, le loyer annuel moyen d'un appartement de 5 pièces à loyer libre étant en effet actuellement de 20 664 F, hors charges.

La subvention personnalisée ou l'allocation de logement allouée par l'Office du logement vise précisément à tenir compte de la situation du marché et à aider les personnes qui en ont besoin, notamment les bénéficiaires de prestations complémentaires, à trouver et conserver un logement convenable malgré la crise du logement et la flambée des loyers, qui est son regrettable corollaire.

Les articles 23B, al. 4 et 39A, al. 4 LGL sont donc contraires au but même de la LRD et doivent être modifiés.

Il faut également mentionner que, dans de très nombreuses situations, l'Office du logement a proposé un appartement à des bénéficiaires de prestations complémentaires, à un loyer beaucoup trop élevé pour leurs revenus, en leur indiquant qu'ils auraient droit à une subvention personnalisée ou une allocation de logement, sans attirer leur attention sur le fait qu'elle serait supprimée à moyen terme en raison d'un changement de législation à venir, alors que ce dernier était connu depuis 2007.

Les auteurs du présent projet de loi proposent donc de modifier les dispositions visées pour tenir compte du plafonnement des loyers prévu par la LPC et permettre l'octroi de subventions personnalisées ou d'allocations de logement aux bénéficiaires de prestations complémentaires, lorsque leur loyer et les frais accessoires y relatifs sont supérieurs aux montants maximaux fixés par la LPC (13 200 F pour une personne seule et 15 000 F pour un couple avec ou sans enfants) au titre de dépenses reconnues.

Nous vous remercions de faire bon accueil à ce projet de loi.