

# **GE\_GERICHTE A/1609/2013 vom 24. Juli 2013**

GE Cour de justice, 2013-07-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge\\_gerichte\\_A\\_1609\\_2013](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ge_gerichte_A_1609_2013)

FR: GE\_GERICHTE A/1609/2013 du 24 juillet 2013

IT: GE\_GERICHTE A/1609/2013 del 24 luglio 2013

## **Erwägungen**

### **E. 1**

Ont droit aux prestations complémentaires cantonales les personnes : a) qui ont leur domicile et leur résidence habituelle sur le territoire de la République et canton de Genève; b) et qui sont au bénéfice d'une rente de l'assurance-vieillesse et survivants, d'une rente de l'assurance-invalidité, d'une allocation pour impotent de l'assurance-invalidité ou reçoivent sans interruption pendant au moins 6 mois une indemnité journalière de l'assurance-invalidité; c) ou qui ont droit à des prestations complémentaires fédérales sans être au bénéfice d'une rente de l'assurance-vieillesse et survivants ou de l'assurance-invalidité; d) et qui répondent aux autres conditions de la présente loi.

### **E. 2**

Le requérant suisse, le requérant ressortissant de l'un des Etats membres de l'Association européenne de libre-échange ou de l'Union européenne, auquel l'Accord sur la libre circulation des personnes, conclu entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, (ci-après : ALCP) s'applique, doit avoir été domicilié en Suisse ou sur le territoire d'un Etat membre de l'Association européenne de libre-échange ou de l'Union européenne auquel l'ALCP s'applique et y avoir résidé effectivement 5 ans durant les 7 années précédant la demande prévue à l'article 10.

### **E. 3**

Le requérant étranger, le réfugié ou l'apatride doit avoir été domicilié dans le canton de Genève et y avoir résidé effectivement, sans interruption, durant les 10 années précédant la demande prévue à l'article 10 ». b) Quant à l'art. 36A al. 1 LPCC, il prévoit que « ont droit aux prestations complémentaires familiales les personnes qui, cumulativement : a) ont leur domicile et leur résidence habituelle sur le territoire de la République et canton de Genève depuis cinq ans au moins au moment du dépôt de la demande de prestations;![endif]>![if> b) vivent en ménage commun avec des enfants de moins de 18 ans, respectivement 25 ans si l'enfant poursuit une formation donnant droit à une allocation de formation professionnelle au sens de l'article 3, alinéa 1, lettre b, de la loi fédérale sur les allocations familiales, du 24 mars 2006 (ci-après : la loi sur les allocations familiales);![endif]>![if> c) exercent une activité lucrative salariée;![endif]>![if> d) ne font pas l'objet d'une taxation d'office par l'administration fiscale cantonale. Le Conseil d'Etat définit les exceptions;![endif]>![if> e) répondent aux autres conditions prévues par la présente loi ».![endif]>![if> 6. En l'espèce, l'intimé s'est notamment référé à l'art. 2 al. 1 let. a LPCC pour considérer que les personnes qui ne sont pas bénéficiaires d'une autorisation de séjour valable n'étaient pas visées par la LPCC et ne pouvaient dès lors prétendre à des prestations complémentaires familiales.![endif]>![if> La Cour de céans relève, d'emblée, que cette disposition ne concerne que les prestations complémentaires

« traditionnelles », à savoir celles qui viennent compléter une rente d'invalidité ou de vieillesse ou encore des prestations complémentaires fédérales, ce qui n'est pas le cas de la recourante, qui sollicite des prestations complémentaires familiales au sens de l'art. 36A et ss LPCC. Quoi qu'il en soit, contrairement à ce qu'affirme l'intimé, l'art. 2 al. 1 let. a LPCC précité ne prévoit pas que le requérant doit être au bénéfice d'une autorisation de séjour valable pour pouvoir requérir des prestations complémentaires. A cet égard, la Commission cantonale de recours AVS-AI-APG-PCF-PCC-RMCAS-Amat avait déjà jugé que le bénéficiaire d'une admission provisoire devait être traité de la même manière qu'un requérant étranger au bénéfice d'une autorisation de séjour (voir notamment le jugement du 21 juillet 2000 (cause n° 46/2000) en matière de RMCAS et le jugement du 12 septembre 2001 (cause n° 733/2000) en matière de prestations complémentaires). Par conséquent, l'intimé ne peut se fonder sur l'art. 2 al. 1 let. a LPCC pour refuser l'octroi de prestations complémentaires familiales en faveur de la recourante. 7. Il y a lieu, dans un deuxième temps, d'interpréter l'art. 36A LPCC et de déterminer si cette disposition prévoit, à tout le moins implicitement, que la recourante doit être au bénéfice d'une autorisation de séjour valable pour pouvoir prétendre à des prestations complémentaires familiales.

a) En matière d'interprétation de dispositions légales, il faut, en premier lieu, se fonder sur la lettre de la disposition en cause (interprétation littérale). Si le texte de cette dernière n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, le juge recherchera la véritable portée de la norme en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions, de son contexte (interprétation systématique), du but poursuivi, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté de son auteur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique). Le sens que prend la disposition dans son contexte est également important (ATF 128 II 347 consid. 3.5, 128 V 105 consid. 5, 207 consid. 5b, 125 II 484 consid. 4). Le Tribunal fédéral utilise les diverses méthodes d'interprétation de manière pragmatique, sans établir entre elles un ordre de priorité hiérarchique (ATF 125 II 206 consid. 4a p. 208/209). L'interprétation littérale consiste en substance à tirer tous les renseignements possibles du sens littéral de la règle. Il s'agit ainsi de comprendre la signification de chaque mot pris individuellement et de se concentrer sur les relations grammaticales entre les mots telles que résultant de la syntaxe (accords, objet d'une négation) ainsi que de l'usage de la ponctuation. En outre, la manière dont le législateur a ordonné les alinéas d'un article, dont il a divisé le texte (au moyen de titres, sous-titres, etc.) et structuré les notes marginales relève également de l'interprétation littérale. Quant à l'interprétation systématique, elle vise à prendre la mesure de la structure formelle dans laquelle la règle s'intègre : l'ordonnancement des titres, des notes marginales, des alinéas et des phrases donnant un rapport hiérarchique aux règles, ce qui permet souvent d'en déterminer le champ d'application. Il y a également lieu d'examiner les liens établis par le texte légal entre certaines règles, au moyen de renvois plus ou moins explicites à d'autres dispositions. Relève également de l'interprétation systématique le fait de comparer des normes et, lorsqu'elles ont des éléments communs et des différences, d'en tirer des conclusions sur les intentions du législateur (STEINAUER, Le Titre préliminaire du Code civil et Droit des personnes, 2009, n° 262 et ss, p. 87 et ss). b) Une véritable ou authentique lacune (lacune proprement dite) suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point qu'il aurait dû régler et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. Si le législateur a renoncé volontairement à codifier une situation qui n'appelait pas nécessairement une intervention de sa part, son inaction équivaut à un silence qualifié. Quant à la lacune improprement dite, elle se caractérise par le fait que la loi offre certes une

réponse mais que celle-ci est insatisfaisante. D'après la jurisprudence, seule l'existence d'une lacune authentique appelle l'intervention du juge, tandis qu'il lui est en principe interdit, selon la conception traditionnelle, de corriger les lacunes improprement dites, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminant de la norme ne soit constitutif d'un abus de droit, voire d'une violation de la Constitution (ATF 125 III 427 consid. 3a et les arrêts cités; cf. aussi ATF 127 V 41 consid. 4b/cc et 124 V 348 consid. 3b/aa). 8. a) En l'espèce, en procédant à une interprétation littérale de l'art. 36A al. 1 LPCC, on constate que la disposition précitée ne contient pas de condition liée à l'existence d'une autorisation de séjour valable. L'article précité ne fait en effet que référence au domicile et à la résidence habituelle en Suisse pendant les cinq années précédant le dépôt de la demande, mais ne prévoit aucune condition supplémentaire de police des étrangers. b) En procédant à une interprétation systématique, on constate que le texte de l'art. 2 al. 1 à 3 LPCC et celui l'art. 36A al. 1 let. a LPCC en ce qui concerne la notion de domicile sont identiques : le requérant doit être domicilié à Genève lors du dépôt de la demande et y avoir été domicilié et y avoir effectivement résidé. La seule différence entre les deux dispositions porte sur le délai de carence : - l'art. 2 al. 2 et 3 LPCC prévoit un délai de carence différencié en fonction de la nationalité du requérant : o le requérant suisse et le requérant ressortissant de l'un des Etats membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE) ou de l'Union européenne (UE), auquel l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) s'applique, doit avoir été domicilié en Suisse ou sur le territoire d'un Etat membre de l'AELE ou de l'UE auquel l'ALCP s'applique et y avoir résidé effectivement 5 ans durant les 7 années précédant la demande (art. 2 al. 2 LPCC) ; o le requérant étranger, le réfugié ou l'apatride doit avoir été domicilié et avoir résidé à Genève, de manière effective et sans interruption, pendant les 10 ans précédant le dépôt de la demande (art. 2 al. 3 LPCC). - l'art. 36A al. 1 LPCC ne prévoit qu'un seul délai de carence : le requérant doit avoir son domicile et sa résidence habituelle sur le territoire genevois depuis cinq ans au moins au moment du dépôt de la demande de prestations. Dès lors que les termes « domicile » et « résidence habituelle » sont identiques et que l'art. 36A LPCC ne contient pas de condition supplémentaire relative à la police des étrangers, force est d'admettre que le législateur genevois entendait soumettre le droit aux prestations complémentaires « traditionnelles » et le droit aux prestations complémentaires familiales aux mêmes conditions de domicile, la seule différence étant le délai de carence. c) Il ressort de l'exposé des motifs relatifs au projet de loi modifiant la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité (LPCC; J 7 15), PL 10600, publié sur le site du Grand Conseil, session 03 (décembre 2009), séance 11 du 17 décembre 2009 à 17h00 (ci-après : l'exposé des motifs), que le but de la loi est notamment le suivant : - soutenir financièrement les ménages dont le risque de pauvreté est le plus élevé et dont le revenu d'une activité lucrative ne leur procure pas de ressources suffisantes ; - éviter à ces familles de demander l'aide sociale auprès de l'Hospice général ; - réaliser une économie en remplaçant les prestations d'aide sociale par des prestations complémentaires, dont le coût, en termes de frais d'administration, est moins élevé. Il ne ressort nullement de l'exposé des motifs que le but des prestations complémentaires familiales serait d'éviter que les personnes en situation précaire sous l'angle de leur autorisation de séjour ne viennent solliciter des prestations financières de la collectivité publique pour assurer la couverture de leurs besoins vitaux comme le prétend l'intimé. En réalité, l'un des buts des prestations

complémentaires familiales serait atteint dans le cas de la recourante : elle bénéficie de prestations de l'Hospice général, son activité lucrative ne lui permettant pas de couvrir les besoins de sa famille. Or, avec le versement des prestations litigieuses, elle n'aurait plus à demander l'aide sociale. d) Enfin, on parvient à la même conclusion en procédant à une interprétation historique de l'art. 36A LPCC. Le projet de loi modifiant la LPCC, qui a été soumis au Grand Conseil lors de sa session du 17 décembre 2009, comportait, dans un premier temps, un art. 36A al. 2 LPCC libellé de la manière suivante : « les conditions de durée de séjour minimale dans le canton sont celles prévues à l'art. 2 al. 2 et 3 » (Projet de loi PL 10600 modifiant la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité - LPCC ; J 7 15, soumis au Grand Conseil lors de la session du 17 décembre 2009). L'art. 2, auquel renvoyait la première version de l'art. 36A al. 2 LPCC, prévoyait un délai de carence différencié en fonction de la nationalité du requérant. Il suffisait ainsi pour un ressortissant de l'UE ou de l'AELE d'avoir été domicilié et d'avoir résidé de manière habituelle dans un pays de l'UE ou de l'AELE, auquel s'applique l'ALCP, pendant cinq ans au cours des sept années précédant le dépôt de la demande pour pouvoir prétendre à des prestations complémentaires familiales, pour autant bien entendu que les autres conditions soient remplies. L'art. 36A al. 1 et 2 LPCC a été modifié suite à une question d'un membre UDC de la Commission des affaires sociales quant aux conditions d'octroi de prestations pour les personnes qui auraient résidé cinq ans sur les sept ans dans l'UE. La condition du domicile et de la résidence habituelle sur le territoire genevois pendant les cinq ans précédant le dépôt de la demande a ainsi été ajoutée à l'alinéa 1 de l'art. 36A al. 1 LPCC, ce qui a eu pour conséquence la suppression de l'alinéa 2 et du renvoi à l'art. 2 LPCC (Rapport de la Commission des affaires sociales chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi sur les prestations cantonales complémentaires à l'assurance-vieillesse et survivants et à l'assurance-invalidité – LPCC; J 7 15 p. 25 et ss, PL 10600-A, publié sur le site du Grand Conseil, session 05 (février 2011) séance 28 du 11 février 2011 à 20h30). Force est de constater que le législateur a supprimé le renvoi à l'art. 2 LPCC et qu'il n'entendait à aucun moment traiter différemment le requérant suisse, le requérant étranger (et ce quel que son Etat d'origine), le requérant bénéficiant d'une admission provisoire, le réfugié ou l'apatride. Le seul souci des membres de la Commission des affaires sociales, et du Conseil d'Etat d'ailleurs, était en réalité de limiter l'attrait du canton pour des familles domiciliées ailleurs et donc d'éviter le tourisme social (voir exposé des motifs, op.cit. , p. 23 et rapport de la Commission précitée, op.cit. , p. 18). Or, l'on ne peut conclure d'emblée que les requérants qui ne sont pas au bénéfice d'une autorisation de séjour valable participent au tourisme social. Cela est d'autant moins le cas de la recourante qui est arrivée en Suisse en 1998, soit près de 14 ans avant le dépôt de la demande de prestations. e) En résumé, toutes les méthodes d'interprétation convergent vers le même résultat : le requérant – et ce quelle que soit sa nationalité et son statut du point de vue de la police des étrangers – doit avoir été domicilié et avoir résidé sur le territoire genevois pendant les cinq ans précédant le dépôt de la demande pour pouvoir obtenir des prestations complémentaires familiales, bien entendu pour autant que les autres conditions d'octroi soient réalisées. Le fait que le législateur n'ait pas expressément prévu le cas de requérants qui ne sont pas au bénéfice d'une autorisation de séjour valable ne constitue pas une lacune ou un silence qualifié. Dans ce contexte, la Cour de céans relèvera encore que, contrairement au législateur genevois, le législateur vaudois a prévu des dispositions expresses en cas d'admission provisoire comme cela ressort de l'art. 3 al. 5 de la loi vaudoise sur les prestations complémentaires cantonales

pour familles et les prestations cantonales de la rente-pont (LPCFam) et art. 3 du Règlement vaudois d'application de la loi du 23 novembre 2010 sur les prestations complémentaires cantonales pour familles et les prestations cantonales de la rente-pont (RLPCFam). L'intimé ne saurait toutefois en tirer un quelconque argument au regard de la loi cantonale genevoise.

9. L'art. 36A LPCC n'excluant pas les personnes qui ne sont pas au bénéfice d'une autorisation de séjour valable, il y a lieu de déterminer, en dernier lieu, si tel est le cas en vertu des principes généraux en matière de domicile. a) Selon l'art. 13 LPGA, applicable par renvoi de l'art. 1A al. 2 let. c LPCC, le domicile d'une personne est déterminé selon les art. 23 à 26 du code civil du 10 décembre 1907 (CC; RS 210). b) Il sied préalablement de rappeler que lorsqu'une disposition en matière d'assurances sociales renvoie à une notion de droit civil, celle-ci devient partie intégrante du droit des assurances sociales (MAURER, *Schweizerisches Sozialversicherungsrecht*, vol. I p. 234). Le cas échéant, une telle notion peut cependant avoir un sens différent du droit civil (HEIDELBERGER, *Die Stellung des Unmündigen im Zivilrecht und Sozialversicherungsrecht- Probleme der Koordination*, thèse Berne, 1990, p. 72). C'est pourquoi il appartient à l'administration et, en cas de recours, au juge d'interpréter la notion de droit civil reprise dans le droit des assurances sociales. Ce faisant, ils doivent se fonder sur la portée et le but de la norme contenant un renvoi à la notion de droit civil, afin de trancher le point de savoir si la notion reprise a la même signification ou non qu'en droit civil (BUCHER, *Berner Kommentar zum schweizerischen Privatrecht*, n. 21 ad Vorbemerkungen vor Art. 22-26 ZGB, n. 4 et 44 ad art. 23 CC; STAEHELIN, *Basler Kommentar zum Schweizerischen Privatrecht*, ZGB I, ZGB I, n. 3 ad art. 23 CC; MAURER, *op. cit.*, note de bas de page 519 p. 235). c) Le domicile de toute personne est au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir (art. 23 al. 1 CC). La notion de domicile comporte deux éléments : l'un objectif, la résidence dans un lieu donné ; l'autre subjectif, l'intention d'y demeurer. La jurisprudence actuelle (ATF 127 V 238 consid. 1, 125 V 77 consid. 2a, 120 III 7 consid. 2a) ne se fonde toutefois pas sur la volonté intime de l'intéressé, mais sur l'intention manifestée objectivement et reconnaissable pour les tiers. La continuité de la résidence n'est pas un élément nécessaire de la notion de domicile ; le domicile en un lieu peut durer alors même que la résidence en ce lieu est interrompue pour un certain temps, pourvu que la volonté de conserver le lieu de résidence comme centre d'existence résulte de certains rapports avec celui-ci (ATF 41 III 51 ). Pour savoir quel est le domicile d'une personne, il faut tenir compte de l'ensemble de ses conditions de vie, le centre de son existence étant à l'endroit où se trouvent ses intérêts personnels, c'est-à-dire où vit sa famille (ATF 88 III 135 ). Il n'est pas nécessaire qu'une personne ait l'intention de rester au même endroit pendant une longue période. Une résidence, même de courte durée, suffit pour constituer un domicile (RCC 1982 p. 171). Le terme « durable » doit être compris au sens de « non passager ». L'intention de faire d'un lieu déterminé le centre de son existence, de ses rapports personnels, de ses intérêts économiques, familiaux et professionnels suffit (RCC 1978 p. 58). Un séjour effectué à des fins particulières, même de longue durée, ne suffit pas pour créer un domicile. En effet, n'ont notamment pas un domicile en Suisse les personnes qui s'y rendent uniquement pour faire une visite, faire une cure, passer des vacances, faire des études ou acquérir une formation professionnelle sans y exercer une activité lucrative. De même, le fait d'être placé dans un établissement d'éducation, un hospice, un hôpital ou une maison de détention ne constitue pas le domicile (art. 26 CC, RCC 1952 p. 207). Toute personne conserve son domicile aussi longtemps qu'elle ne s'en est pas créé un nouveau (art. 24 al. 1 CC). Lorsqu'une personne séjourne en deux endroits

différents et qu'elle a des relations avec ces deux endroits, il faut tenir compte de l'ensemble de ses conditions de vie, le centre de son existence se trouvant à l'endroit, lieu ou pays, où se focalise un maximum d'éléments concernant sa vie personnelle, sociale et professionnelle, de sorte que l'intensité des liens avec ce centre l'emporte sur les liens existants avec d'autres endroits ou pays (ATF 125 III 100 ). En vertu des principes susmentionnés, le dépôt des papiers, l'obtention d'un permis de séjour, l'exercice des droits politiques, le statut de la personne du point de vue des autorités fiscales ou des assurances sociales ou encore les indications figurant dans des jugements et des publications officielles ne sont pas décisifs ; ces éléments constituent néanmoins des indices sérieux en ce qui concerne l'intention de s'établir (ATF 125 III 101 consid. 3; voir aussi HONSELL/VOGT/GEISER, Basler Kommentar zum schweizerischen Privatrecht, Zivilgesetzbuch I, 2ème éd., n. 23 ad. art. 23). d) La Cour de céans rappelle à l'attention de l'intimé que la question de la constitution du domicile en cas d'absence d'autorisation de la police des étrangers a fait l'objet de plusieurs arrêts en matière d'assurances sociales. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, l'obtention d'une autorisation de séjour ou d'établissement de la part de la police des étrangers n'est pas un critère décisif pour déterminer si une personne s'est valablement constitué un domicile au sens du droit civil, les décisions de la police des étrangers étant au demeurant clairement exclues de la liste des empêchements de droit public faisant obstacle à la constitution d'un domicile (ATF non publié 9C\_914/2008 du 31 août 2009). Sur le plan cantonal, le Tribunal cantonal des assurances sociales (TCAS), devenu depuis le 1 er janvier 2011 la Cour de céans, a adopté la même position dans deux arrêts rendus en 2010 en matière de prestations complémentaires ( ATAS/969/2010 du 28 septembre 2010 et ATAS/1147/2010 du 10 novembre 2010). Il en va de même de la Cour des assurances sociales du canton de Vaud dans un arrêt du 18 octobre 2012 (décision n° PC 18/11 - 20/2012). 10. En l'espèce, conformément à l'art. 13 LPGA, applicable par analogie selon l'art. 1A al. 2 let. c LPCC, et à la jurisprudence y relative, il convient d'admettre que le fait qu'un requérant ne soit pas au bénéfice d'une autorisation de séjour valable ne constitue pas un empêchement à la constitution d'un domicile (voir consid. 9d supra ).!endif]> Quant à l'ATF 135 II 265 , invoqué par l'intimé, il ne lui est d'aucune aide. En effet, cette jurisprudence a été rendue en matière de police des étrangers et elle concerne une ressortissante allemande, retraitée, qui souhaitait s'installer en Suisse pour se rapprocher de sa famille. En d'autres termes, cette jurisprudence concerne le droit d'une personne non active à s'installer en Suisse. Elle n'est ainsi pas applicable au cas de la recourante qui réside à Genève depuis 1998 et y travaille. La Cour de céans constate que la recourante est arrivée à Genève en 1998 à l'âge de 15 ans, qu'elle a été au bénéfice d'un permis de séjour échu le 28 août 2002, actuellement en cours de renouvellement, qu'elle vit avec ses trois enfants, nés à Genève, et qu'elle y travaille. Elle est titulaire d'un bail pour un appartement de 4 pièces, sis à Meyrin, son fils aîné est scolarisé à Genève et toute la famille est assurée pour l'assurance-obligatoire des soins. Au vu de ce qui précède, il y a lieu d'admettre que la recourante s'est constituée un domicile à Genève et qu'elle y réside effectivement depuis 5 ans lors du dépôt de sa demande. C'est par conséquent à tort que l'intimé a refusé l'octroi d'allocations familiales complémentaires à la recourante, au motif qu'elle ne remplit pas les conditions de domicile et de résidence à Genève. 11. Bien fondé, le recours est admis et la décision annulée.!endif]> La cause est renvoyée à l'intimé pour examen des autres conditions et nouvelle décision. 12. La recourante, représentée par le CSP, obtient gain de cause, de sorte qu'une indemnité de 1'200 fr. lui est allouée à titre de participation à ses frais et dépens (art. 89H al. 3

LPA).![endif]>![if> Pour le surplus, la procédure est gratuite (art. 89H al. 1 LPA). PAR  
CES MOTIFS, LA CHAMBRE DES ASSURANCES SOCIALES : Statuant A la forme :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte  
Originaltext. Quellen-URL siehe oben.