

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/3926/2010

ATAS/237/2011

COUR DE JUSTICE

Chambre des assurances sociales

Arrêt du 8 mars 2011

1^{ère} Chambre

En la cause

Madame G _____, domiciliée à Genève

recourante

contre

CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES POUR PERSONNES
SANS ACTIVITE LUCRATIVE, sise route de Chêne 54, 1211
Genève 6

intimée

**Siégeant : Doris GALEAZZI-WANGELER, Présidente; Evelyne BOUCHAARA et
Norbert HECK, Juges assesseurs**

EN FAIT

1. Madame G_____ a déposé le 26 mai 2010 une demande auprès de la CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES POUR PERSONNES SANS ACTIVITE LUCRATIVE (ci-après la CAFNA), visant à l'octroi d'allocations familiales pour ses deux enfants GA_____ et GB_____, respectivement nés en 2001 et 2003, pour la période s'étendant de juin 2008 à juillet 2009. Elle a précisé qu'elle était au bénéfice d'allocations depuis août 2009, vu son activité salariée auprès de l'entreprise X_____ SA, et que son époux recevait une demi-rente d'invalidité depuis mai 2005.

Par courrier du 4 juin 2010 faisant suite à sa demande d'allocations familiales, l'intéressée a expliqué que les indemnités de l'assurance-chômage lui avaient été refusées parce qu'elle n'avait pas de domicile en Suisse. Elle a à cet égard déclaré que "nous habitons en effet à Annemasse tout en ayant gardé tous nos liens personnels et administratifs à Genève (école des enfants, assurance-maladie, etc.). La raison de notre domicile en France était uniquement l'impossibilité de trouver un logement en Suisse. Nous n'avions pas de séjour de résident en France et n'y recevions aucune prestation sociale. Notre logement était considéré comme résidence secondaire. Comme il ressort de l'arrêt du TCAS, la notion du domicile pour l'assurance-chômage ne correspond pas à celle du droit civil. Pour le droit aux allocations familiales en Suisse par contre c'est le domicile au sens de la LPGA et du Code civil qui s'applique. Ma famille et moi sommes actuellement dans une situation sociale et financière très difficile, c'est pourquoi nous espérons une décision rapide de la part de votre service."

2. Par décision du 8 juillet 2010, la CAFNA a rejeté sa demande, au motif qu'elle n'était pas domiciliée à Genève, mais à Annemasse, depuis une dizaine d'années.
3. L'intéressée a formé opposition le 6 août 2010.
4. Par décision du 26 octobre 2010, la CAFNA a rejeté son opposition. Elle relève que l'intéressée ne fait pas état de démarches "en vue de retrouver un nouveau logement en Suisse. Il apparaît au contraire que son seul désir soit de conserver un lien professionnel - scolaire pour les enfants - avec Genève. Son *époux* qui dispose d'une capacité résiduelle de travail d'environ 50% ne semble au surplus pas avoir repris l'exercice d'une activité lucrative en Suisse." Aussi la CAFNA conclut-elle que "dix ans de résidence à Annemasse est «une situation provisoire qui dure», laquelle "traduit indubitablement l'intention de la famille de demeurer en France où elle n'aura pas manqué de tisser des liens durables attestant de son centre d'intérêts dans ce pays."
5. L'intéressée a interjeté recours le 16 novembre 2010 contre ladite décision. Elle explique que son mari a travaillé dans un atelier protégé dans le cadre du

programme cantonal d'emploi et de formation du 1^{er} juin au 31 octobre 2010, date à laquelle le contrat a dû être interrompu en raison de son état de santé. Il a dès lors déposé une demande de rente entière auprès de l'Office de l'assurance-invalidité du canton de Genève. Elle rappelle qu'elle a été licenciée de l'emploi qu'elle avait à Genève en juin 2008 et que les indemnités de l'assurance-chômage lui avaient été refusées. Elle allègue que la famille a quitté son logement à Annemasse en septembre 2009 et qu'elle réside depuis à Genève, grâce à l'aide de la Ville de Genève. A cet égard, elle joint une attestation de cette autorité datée du 16 septembre 2009. Elle souligne qu'elle et son époux n'ont jamais eu l'intention de s'établir à Annemasse puisque leurs enfants étaient scolarisés à Genève, à l'école du Mail, que toute la famille était assurée contre la maladie en Suisse, qu'ils recevaient les soins médicaux à Genève, que leur véhicule avait des plaques d'immatriculation genevoises, et qu'ils avaient conservé leur domicile fiscal en Suisse. Dans le chargé de pièces de l'intéressée figurent deux attestations du service de l'impôt à la source de l'Administration fiscale cantonale, établie le 4 février 2010, aux termes de laquelle ils ont déclaré un revenu brut nul, ainsi que de la Caisse d'allocations familiales de Haute-Savoie selon laquelle ils ne perçoivent aucune allocation française.

6. Dans sa réponse du 13 décembre 2010, la CAFNA, considérant que les écritures de l'intéressée n'appellent pas de remarques particulières, a conclu au rejet du recours.
7. La Chambre de céans a ordonné l'audition de Madame H_____, du Service social de la Ville de Genève, Unité logement temporaire, chargée du dossier de l'intéressée, le 22 février 2011. Celle-ci a expliqué que

"Je précise que le service Unité logement temporaire s'occupe plus particulièrement de loger des personnes en grande précarité dans les septante appartements mis à notre disposition par la Gérance immobilière municipale. Il peut également s'agir de personnes qui ont des revenus mais qui sont aux poursuites et qui de ce fait sont refusées par les régies. Nous demandons toujours que la personne soit de nationalité suisse, au bénéfice d'un permis valable, et qu'elle se soit annoncée auprès de l'Office cantonal de la population. Nous tenons compte également des familles. Les logements sont accordés pour une durée de six mois prolongeable le cas échéant sur décision de la Commission des logements. Fixer un délai permet de faire le point à chaque fois.

L'intéressée est logée par nos soins depuis le 14 septembre 2009. Elle a bénéficié de plusieurs prolongations. Elle s'est inscrite auprès de notre service le 16 juillet 2009."

Lors de la comparution personnelle des parties qui a suivi, l'intéressée a déclaré que

"Nous avons acheté un appartement à Annemasse en 2000 ou 2001, pour « plus tard », pour lorsque nous serions à la retraite. Mes parents occupaient l'appartement

et nous venions y dormir. Nous n'avons pas eu besoin de fonds propres pour acquérir l'appartement. Nous l'avons vendu en 2010 (nous étions obligés d'attendre un certain délai avant de le vendre : cinq ou huit ans, je ne sais plus).

Je ne me suis pas adressée au chômage en France après avoir reçu un refus de la Suisse, parce que je n'ai pas l'intention de vivre en France. Je n'ai pas non plus demandé les allocations familiales en France, pour la même raison.

Je n'ai su que très tardivement l'existence du service social Unité logement temporaire. J'y suis allée dès que j'ai su."

8. Sur ce, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Le Tribunal cantonal des assurances sociales statue en instance unique conformément à l'art. 22 de la loi fédérale sur les allocations familiales du 24 mars 2006 (LAFam ; RS 836.2) en matière d'allocations familiales fédérales et conformément à l'art. 56 V al. 2 let. e LOJ en matière d'allocations familiales cantonales (LOJ).

Sa compétence pour juger du cas d'espèce est ainsi établie.

2. Déposé dans les forme et délai prévus par la loi, le présent recours est recevable (art. 38 al. 1 de la loi sur les allocations familiales du 1^{er} mars 1996, LAF).
3. Le litige porte sur le droit de l'intéressée en qualité de personne sans activité lucrative à des allocations familiales de juin 2008 à juillet 2009 pour ses deux enfants.
4. L'art. 2 LAF définit quelles sont les personnes assujetties à la loi genevoise. Il s'agit :

a. des personnes salariées au service d'un employeur tenu de s'affilier à une caisse d'allocations familiales, ou d'un employeur de personnel de maison domicilié dans le canton.

b. des personnes, domiciliées dans le canton, qui exercent une activité indépendante ou qui paient des cotisations à l'assurance-vieillesse et survivants en tant que salarié d'un employeur non tenu de cotiser.

c. des personnes sans activité lucrative, domiciliées dans le canton, et assujetties à la loi fédérale sur l'AVS du 20 décembre 1946.

En l'espèce, la CAFNA a rejeté la demande d'allocations déposée par l'intéressée, au motif qu'elle n'était pas domiciliée à Genève.

5. La question du domicile en Suisse doit être examinée à la lumière des dispositions du code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC ; RS 210), en particulier des art. 23 à 26 CC (cf. art. 13 LPGA ; art. 23 RELAF; voir aussi Directives sur l'assujettissement à l'assurance - DAA n° 1025 et 1026).

Le domicile civil d'une personne est au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir. Cette définition implique d'une part la volonté de s'établir en un lieu donné (critère subjectif), d'autre part la résidence effective en ce lieu (critère objectif). Ces deux conditions doivent être remplies cumulativement. 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). C'est ainsi que notamment les requérants d'asile, par exemple, créent un domicile en Suisse même s'ils ont l'intention de retourner dans leur pays dès que les circonstances qui y règnent le permettront (chiffre 1024 DAA). 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.

En revanche, un séjour effectué à des fins particulières (26 CC), 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 (art. 2 al. 1 lettre a RAVS) sans y exercer une activité lucrative (chiffre 1026 DAA). 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 ; chiffre 1027 DAA).

Un séjour de plus longue durée ne suffit, en règle générale, pas non plus pour créer un domicile lorsque des prescriptions de droit public (par exemple la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers) interdisent la réalisation de cette intention. C'est notamment le cas lorsque l'intéressé est au bénéfice d'une autorisation de séjour de courte durée, dans certaines circonstances, bien qu'il

dispose d'une autorisation de travail de durée limitée ou encore, lorsqu'il tombe sous le coup d'un prononcé d'expulsion du territoire suisse (chiffre 1028 DAA).

Nul ne peut avoir en même temps plusieurs domiciles (art. 23 al. 2 CC). En effet, lorsqu'une personne séjourne alternativement en des endroits différents, le domicile est réputé avoir été constitué à l'endroit avec lequel l'intéressé a les attaches les plus étroites. Cet endroit est en règle générale celui où réside la famille. Le fait de séjourner pour la semaine en un lieu donné ne vaut en principe pas comme domicile (chiffre 1029 DAA). 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 existant avec d'autres endroits ou pays (ATF 120 V 3 précité).

Lorsque des époux conservent leur domicile en Suisse, bien que l'un des conjoints travaille à l'étranger, le domicile est présumé se trouver en Suisse pour le mari et la femme si l'appartement est habité par l'autre conjoint (le cas échéant, par les enfants) et que la vie commune des époux n'a pas été suspendue (art. 137 al. 1 et 175 CC ; chiffre 1030 DAA).

Toute personne conserve son domicile aussi longtemps qu'elle n'en a pas créé un nouveau (art. 24 al. 1 CC). C'est ainsi que, selon les circonstances, une absence du pays peut être relativement longue, sans qu'il soit nécessaire d'admettre pour autant un changement de domicile. Après une telle absence toutefois, l'abandon du domicile en Suisse peut être présumé. Ceci vaut en particulier, si l'ensemble des circonstances permet de conclure à un transfert à l'étranger du centre de l'existence et des relations (ch. 1031 DAA).

6. En ce qui concerne la preuve, le juge des assurances sociales fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 126 V 360 consid. 5b, 125 V 195 consid. 2 et les références; cf. ATF 130 III 324 consid. 3.2 et 3.3). Aussi n'existe-t-il pas, en droit des assurances sociales, un principe selon lequel l'administration ou le juge devrait statuer, dans le doute, en faveur de l'assuré (ATF 126 V 322 consid. 5a).

Selon le principe de libre appréciation des preuves, pleinement valable en procédure judiciaire de recours dans le domaine des assurances sociales (cf. art. 61 let. c LPG), le juge n'est pas lié par des règles formelles, mais doit examiner de manière objective tous les moyens de preuve, quelle qu'en soit la provenance, puis

décider si les documents à disposition permettent de porter un jugement valable sur le droit litigieux (ATF 125 V 352 ss consid. 3).

De plus, quand bien même la procédure est régie par le principe inquisitoire, ce principe est limité par le devoir de collaborer des parties, lequel comprend l'obligation de ces dernières d'apporter, dans la mesure où cela est raisonnablement exigible d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuve (ATF 125 V consid. 2 et les références). En effet, si le principe inquisitoire dispense les parties de l'obligation de prouver, il ne les libère pas pour autant du fardeau de la preuve, en ce sens qu'en cas d'absence de preuve, la décision sera défavorable à la partie qui voulait déduire un droit de l'état de fait non prouvé (cf. ATF du 20 novembre 2002 en la cause I 294/02).

Autrement dit, si malgré les moyens mis en œuvre par le juge pour établir la réalité d'un fait allégué par une partie, la preuve de ce fait ne peut être rapportée avec une vraisemblance suffisante pour emporter la conviction du tribunal, c'est à la partie qui voulait en déduire un droit d'en supporter les conséquences (SPIRA, Le contentieux de la sécurité sociale, in : 100 ans de sécurité sociale en Suisse, Cahiers genevois de la sécurité sociale 1990 N° 7, p. 131).

7. En l'espèce, le Tribunal de céans s'est déjà prononcé, dans un arrêt rendu le 28 mai 2009 (ATAS/675/2009) en matière d'assurance-chômage sur la question de la résidence habituelle de la famille à Genève, à laquelle il a répondu par la négative. Aucun fait nouveau ne permet de s'écarter de cette conclusion.

Il n'est en revanche pas contesté que la famille a gardé certains liens personnels avec la Suisse (scolarité des enfants, assurance-maladie). L'existence de ces liens avait du reste été admise par le Tribunal dans son arrêt du 28 mai 2009.

8. Dans son recours, l'intéressée souligne que la famille a quitté son logement à Annemasse pour venir s'installer dès le 14 septembre 2009 à Genève.

Le Tribunal de céans constate que c'est l'adresse qu'elle a indiquée dans le formulaire "Demande d'allocations familiales", ainsi que dans le courrier y faisant suite du 4 juin 2010. Dans ce même courrier toutefois, elle déclare que "nous habitons en effet à Annemasse, tout en ayant gardé tous nos liens personnels et administratifs à Genève (école des enfants, assurance-maladie, etc.)."

Dans l'extrait du fichier CALVIN de l'Office cantonal de la population, il est confirmé que la famille vit à Genève depuis le 14 septembre 2009. Il est intéressant de relever qu'il y est par ailleurs indiqué qu'elle a vécu chez Monsieur I _____ du 1^{er} février 2001 au 28 février 2005, et du 1^{er} janvier 2006 (venant d'Italie) au 14 septembre 2009.

Force est de constater que les déclarations qu'a faites l'intéressée auprès de l'Office de la population notamment sont fausses et se contredisent, puisqu'il a été établi qu'elle vivait avec son époux et ses enfants à Annemasse dans un logement dont ils sont propriétaires depuis 2000 ou 2001.

Il y a quoi qu'il en soit lieu de relever que le présent litige porte sur le droit aux allocations familiales pour la période s'étendant de juin 2008 à juillet 2009. Le fait que la famille ait quitté Annemasse en septembre 2009, soit postérieurement à cette période, pour habiter à Genève, n'est dès lors pas déterminant en soi.

Ce fait peut en revanche constituer un indice de la volonté de l'intéressée de s'établir en Suisse, volonté qui aurait été contrariée jusqu'ici en raison des difficultés à trouver un logement à Genève, plus particulièrement lorsqu'on a des dettes. Les explications données par l'intéressée à cet égard n'ont cependant pas convaincu la Chambre de céans. Elles se contredisent même parfois. Il y a en effet lieu de rappeler que cela fait une dizaine d'années que la famille vit à Annemasse, dans un logement dont ils sont propriétaires. On peut à cet égard relever que ce n'est qu'en juillet 2009 que l'intéressée a fait appel au service social de la ville de Genève, soit peu après s'être vu notifier le jugement du 28 mai 2009. Il est par ailleurs incompréhensible que les époux, débiteurs d'environ 30'000 fr. et contre lesquels des poursuites avaient été engagées, selon les propres déclarations de l'intéressée dans le cadre de la procédure ayant donné lieu à l'arrêt du 28 mai 2009, aient acquis un appartement en 2000 - 2001 "pour plus tard", sans avoir eu l'intention d'y vivre. On ne comprend pas non plus pour quels motifs l'intéressée aurait délibérément renoncé à solliciter des indemnités de chômage et des allocations familiales françaises, après avoir essuyé un refus des autorités genevoises.

9. L'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2002, est en l'espèce applicable. Cet accord a notamment pour objectif de coordonner les systèmes de sécurité sociale (art. 8 Accord). A cette fin, les parties contractantes ont convenu d'appliquer entre elles le règlement CEE N° 1408/71 du Conseil, du 14 juin 1971, relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (art. 1 de l'annexe 2 de l'Accord).

Selon l'art. 73 du Règlement 1408/71,

"le travailleur salarié ou non salarié soumis à la législation d'un Etat membre a droit, pour les membres de sa famille qui résident sur le territoire d'un autre Etat membre aux prestations familiales prévues par la législation du premier Etat, comme s'il résidait sur le territoire de celui-ci".

L'art. 76 de ce Règlement prévoit les règles de priorité suivantes en cas de cumul de droits:

"lorsque des prestations familiales sont, au cours de la même période, pour le même membre de la famille et au titre de l'exercice d'une activité professionnelle, prévue par la législation de l'Etat membre sur le territoire duquel les membres de la famille résident, le droit aux prestations familiales dû en vertu de la législation d'un autre Etat membre, le cas échéant en application des art. 73 ou 74, est suspendu jusqu'à concurrence du montant prévu par la législation du premier Etat membre."

Il résulte quoi qu'il en soit de ces dispositions que la caisse d'allocations compétente pour verser les allocations familiales est en principe celle de l'Etat dans lequel les membres de la famille résident.

10. Aussi le recours est-il rejeté.

**PAR CES MOTIFS,
LA CHAMBRE DES ASSURANCES SOCIALES :**

Statuant

A la forme :

1. Déclare le recours recevable.

Au fond :

2. Le rejette.
3. Dit que pour ce qui a trait aux allocations familiales fédérales, les parties peuvent former recours contre le présent arrêt dans un délai de 30 jours dès sa notification auprès du Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 LUCERNE), par la voie du recours en matière de droit public, conformément aux art. 82 ss de la loi fédérale sur le Tribunal fédéral, du 17 juin 2005 (LTF ; RS 173.110); 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 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.

La greffière

La présidente

Nathalie LOCHER

Doris GALEAZZI-
WANGELER

Une copie conforme du présent arrêt est notifiée aux parties ainsi qu'à l'Office fédéral des assurances sociales par le greffe le