



POUVOIR JUDICIAIRE

A/873/2020

ATAS/504/2020

COUR DE JUSTICE
Chambre des assurances sociales

Arrêt du 23 juin 2020

9^{ème} Chambre

En la cause

Madame A_____, domiciliée à VERSOIX, comparant avec
élection de domicile en l'étude de Maître Marc-Alec BRUTTIN

recourante

contre

SERVICE DES PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES, sis route
de Chêne 54, GENÈVE

intimé

**Siégeant : Eleanor McGREGOR, Présidente; Maria COSTAL et Andres PEREZ, Juges
assesseurs**

EN FAIT

1. Madame A _____ (ci-après : l'intéressée ou la bénéficiaire), née le _____ 1950 à Genève, veuve, mère de deux enfants, est une ressortissante suisse (originaire du canton de Vaud, puis du canton de Zurich par mariage). Elle est arrivée à Genève, en provenance du Brésil, le 29 septembre 2016. Auparavant, elle avait vécu à Genève du 25 juin 1982 au 1^{er} juillet 1984, puis du 23 octobre 1991 au 28 août 1995 (cf. extrait Calvin de l'office cantonal de la population [ci-après : l'OCP] figurant au dossier).

Le mari de l'intéressée, Monsieur B _____, né le _____ 1949 à Zurich et décédé le 14 mai 2017 à Genève, était ambassadeur de Suisse. Il a notamment été nommé au C _____, puis au D _____.
2. Le 21 janvier 2019, l'intéressée a saisi le service des prestations complémentaires (ci-après : le SPC) d'une demande de prestations complémentaires fédérales (ci-après : PCF) et cantonales (ci-après : PCC). Elle y a indiqué que son mari avait travaillé à l'étranger en tant que diplomate.
3. Dans un courrier du 22 avril 2019 adressé au SPC, l'intéressée a expliqué qu'elle avait accompagné son mari diplomate à E _____, au C _____ et au D _____. Depuis son mariage en 1984, elle n'avait jamais exercé d'activité rémunérée. À la fin de son mandat au D _____ en août 2004, son mari avait quitté le Département fédéral des affaires extérieures (ci-après : DFAE) pour se mettre à son compte. Il avait très vite eu des difficultés financières et n'avait plus perçu de revenus depuis 2011. Les époux étaient revenus « en catastrophe » en Suisse en 2016. Son époux avait été diagnostiqué avec un cancer terminal fin 2016. À son décès, l'intéressée s'était retrouvée endettée et sans revenus.
4. Par décision du 17 juillet 2019, le SPC a informé l'intéressée de ce que sa demande de PCF était acceptée dès le 1^{er} janvier 2019. Après avoir procédé au calcul des prestations, le SPC arrivait cependant à la conclusion que l'intéressée n'y avait pas droit. Quant aux PCC, le SPC a refusé la demande de prestations de l'intéressée au motif qu'elle ne remplissait pas la condition légale de domicile ou de résidence en Suisse ou sur le territoire d'un État membre de l'Union européenne (ci-après : UE) ou de l'Association européenne de libre-échange (ci-après : AELE), sur les sept années précédant le dépôt de la demande de prestations.
5. Le 16 août 2019, l'intéressée, représentée par son conseil, a fait opposition à la décision précitée. S'agissant des prestations complémentaires fédérales, elle a fait valoir qu'elle n'était plus propriétaire de biens immobiliers depuis le 1^{er} janvier 2019, de sorte que les montants retenus à titre de dépenses reconnues et de revenu déterminant devaient être rectifiés. Quant aux prestations complémentaires cantonales, le délai de carence de cinq ans prévu à l'art. 2 al. 2 de la loi cantonale sur les prestations complémentaires cantonales du 25 octobre 1968 (LPCC - J 4 25) ne s'appliquait pas à sa situation. Elle était ressortissante genevoise, suisse de naissance et avait habité à Genève depuis de nombreuses

années. Elle y avait fait ses études et enseigné auprès de l'enseignement primaire. L'art. 2 al. 2 LPCC procédait ainsi d'une inégalité de traitement et était contraire à l'art. 7 de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité du 6 octobre 2006 (LPC - RS 831.30).

6. Par décision sur opposition du 5 février 2020, le SPC a partiellement admis l'opposition et octroyé à l'intéressée des PCF de CHF 609.- par mois dès le 1^{er} janvier 2019. Conformément aux allégués de l'intéressée, il n'y avait plus lieu de tenir compte d'une fortune immobilière depuis le 1^{er} janvier 2019 dans le calcul des PCF. En revanche, s'agissant du délai de carence dans le cadre des PCC, le SPC a maintenu sa décision. Selon ses propres déclarations, l'intéressée avait vécu au D_____ de 2002 à 2016. Il ressortait par ailleurs de la base de données de l'Office cantonal de la population qu'elle était domiciliée à nouveau à Genève depuis le 29 septembre 2016, en provenance du D_____. L'intéressée ne satisfaisait donc pas au délai de carence de cinq ans de résidence dans un pays de l'UE/AELE durant les sept ans précédant la demande de prestations.
7. Par acte expédié le 9 mars 2020, la bénéficiaire, représentée par son conseil, a recouru contre la décision précitée par-devant la chambre des assurances sociales de la Cour de justice, concluant à son annulation et à l'octroi de prestations complémentaires cantonales depuis le 1^{er} janvier 2019. Elle a également sollicité le renvoi de la cause au SPC afin qu'il procède au calcul des prestations cantonales.
8. Par réponse du 8 avril 2020, le SPC a conclu au rejet du recours. Il était manifeste que la bénéficiaire ne satisferait au délai de carence prévu par l'art. 2 al. 2 LPCC que dès le 1^{er} septembre 2021.
9. La bénéficiaire a persisté dans ses conclusions le 22 avril 2020.
10. La chambre de céans a transmis cette écriture au SPC le 24 avril 2020.

EN DROIT

1. Conformément à l'art. 134 al. 1 let. a ch. 3 de la loi sur l'organisation judiciaire, du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05), la chambre des assurances sociales de la Cour de justice connaît en instance unique des contestations prévues à l'art. 56 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, du 6 octobre 2000 (LPGA - RS 830.1) relatives à la LPC. Elle statue aussi, en application de l'art. 134 al. 3 let. a LOJ, sur les contestations prévues à l'art. 43 LPCC.

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

2. Interjeté dans les délai et forme prescrits par la loi, le recours est recevable (art. 43 LPCC).
3. Le litige porte sur l'octroi de PCC dès le 1^{er} janvier 2019, singulièrement sur la question de savoir si l'intimé était en droit de refuser les prestations en raison de l'absence de domicile ou de résidence en Suisse ou sur le territoire d'un État

membre de l'UE ou de l'AELE sur les sept années précédant le dépôt de la demande de prestations.

4. a. Selon l'art. 2 al. 1 LPC, la Confédération et les cantons accordent aux personnes qui remplissent les conditions fixées aux art. 4 à 6 des prestations complémentaires destinées à la couverture des besoins vitaux.

D'après l'art. 3 al. 1 LPC, les prestations complémentaires se composent de la prestation complémentaire annuelle (let. a) et du remboursement des frais de maladie et d'invalidité (let. b).

- b. Les cantons peuvent allouer des prestations allant au-delà de celles qui sont prévues par la présente loi et fixer les conditions d'octroi de ces prestations (art. 2 al. 2 LPC).

En complément ou en marge des prestations complémentaires fédérales régies par la LPC, le canton de Genève a prévu deux types de prestations complémentaires, ciblant deux catégories distinctes de bénéficiaires, à savoir d'une part les personnes âgées, les conjoints ou partenaires enregistrés survivants, les orphelins et les invalides – bénéficiaires pouvant prétendre le cas échéant au versement de PCC (art. 1 al. 1 et 2 à 36 LPCC) – et d'autre part les familles avec enfant(s) – bénéficiaires pouvant le cas échéant prétendre au versement de prestations complémentaires cantonales pour les familles, soit les PCFam (art. 1 al. 2 et 36A à 36I LPCC).

- c. D'après l'art. 4 al. 1 LPC, les personnes qui ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse ont droit à des PCF dès lors que, notamment, elles ont droit à certaines prestations d'assurances sociales, dont une rente de l'assurance-vieillesse et survivants (ci-après : AVS) ou de l'assurance-invalidité (ci-après : AI ; art. 4 al. 1 let. a et c LPC).

Sur le plan cantonal, les personnes qui ont leur domicile et leur résidence habituelle sur le territoire de la République et canton de Genève ont droit aux PCC à la condition, notamment, d'être au bénéfice de certaines prestations d'assurances sociales, dont une rente de l'assurance-vieillesse et survivants ou d'invalidité (art. 2 al. 1 let. a et b LPCC). Ainsi, le droit aux PCF et aux PCC suppose notamment que le bénéficiaire ait, cumulativement, son domicile et sa résidence habituelle respectivement en Suisse et dans le canton de Genève. Lesdites prestations ne sont pas exportables (Michel VALTERIO, Commentaire de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI [ci-après : Commentaire LPC], 2015, n. 15 ad art. 4).

- d. Pour les PCF, il n'y a de délai de carence (c'est-à-dire d'attente avant que soit ouvert le droit aux prestations) que pour les étrangers – délai de dix ans (art. 5 al. 1 LPC) – et pour les réfugiés et les apatrides – délai de cinq ans (art. 5 al. 2 LPC) –, sauf pour les ressortissants des États membres de l'UE ou de l'AELE traités à l'égal des ressortissants suisses, pour lesquels le droit aux PCF est immédiat dès l'instant qu'ils ont leur domicile et leur résidence habituelle en Suisse

et que les autres conditions légales sont remplies (arrêt du Tribunal fédéral 9C_885/2018 du 16 août 2019 consid. 4.3).

e. Un délai de carence est, en revanche, prévu pour les PCC. En vertu de l'art. 2 al. 2 LPCC, le requérant suisse, le requérant ressortissant de l'un des États membres de l'AELE ou de l'UE, auquel l'accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, du 21 juin 1999 (ci-après : ALCP), s'applique, doit avoir été domicilié en Suisse ou sur le territoire d'un État membre de l'AELE ou de l'UE auquel l'ALCP s'applique et y avoir résidé effectivement cinq ans durant les sept années précédant la demande prévue à l'art. 10.

f. Les prestations complémentaires ont été prévues en premier lieu pour les ressortissants suisses domiciliés en Suisse, mais, compte tenu d'avis favorables émis à ce sujet, il a été décidé d'assimiler les étrangers et les apatrides aux ressortissants suisses, en instaurant toutefois à leur égard des délais de carence, qui doivent permettre de s'assurer qu'ils aient créé avec la Suisse un lien suffisamment intense déjà lors de la survenance du besoin, au moyen d'un critère facilement reconnaissable (ATAS/478/2017 du 31 août 2017 consid. 5 d/cc ; ATAS/394/2017 du 22 mai 2017 consid. 12 et les références citées).

5. Dans le cas particulier, la recourante est de nationalité suisse. Aussi l'intimé a-t-il reconnu le droit de la recourante à des PCF dès le 1^{er} janvier 2019. En revanche, dans la mesure où la recourante ne s'est installée à Genève que le 29 septembre 2016, après un séjour au D_____ de 2002 à 2016, l'intimé a retenu qu'elle ne pouvait revendiquer l'octroi de PCC avant le 1^{er} septembre 2021.

Devant la chambre de céans, la recourante ne conteste pas ces faits. Elle ne prétend pas non plus qu'elle remplit la condition du délai de carence prévue par l'art. 2 al. 2 LPCC, ni que le droit cantonal aurait été mal appliqué. Elle estime cependant que cette disposition viole le droit fédéral, en particulier les art. 8 Cst. et 7 LPC.

6. Il convient donc d'examiner si, comme le prétend la recourante, l'art. 2 al. 2 LPCC consacre une violation du principe de l'égalité de traitement prévu à l'art. 8 Cst. et viole l'art. 7 LPC.

a. Un acte viole le droit à l'égalité ancré à 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 réglementer ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente ; cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 139 I 242 consid. 5.1 p. 254 ; ATF 138 I 265 consid. 4.1 ; ATF 136 I 297 consid. 6.1 p. 304 ; ATF 135 I 130 consid. 6.2 p. 137).

b. Selon l'art. 7 LPC, le droit aux prestations complémentaires est indépendant de la durée de domicile ou de séjour dans le canton concerné et n'est pas subordonné à la jouissance des droits civiques.

c. Il est admis, en Suisse, que les autorités judiciaires, voire les autorités administratives, peuvent être appelées à écarter l'application des règles de droit qui ne seraient pas conformes au droit supérieur, et donc à en contrôler la validité à titre préjudiciel, selon le système diffus et concret de la juridiction constitutionnelle, l'art. 190 Cst. leur commandant toutefois d'appliquer les lois fédérales et le droit international (Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER; Droit constitutionnel suisse, 3^{ème} éd., 2013, vol. I, n. 1879 ss, 1903, 1908 s., 1919 ss, 1926 ss, 1937 ss, 1952 ss, 1961 ss ; Pascal MAHON, Droit constitutionnel, 3^{ème} éd., vol. I, 2014, n. 242 ss, 249, 252, 253, 262, 276 ss, 284 ss ; ATAS/888/2019 du 19 septembre 2019 consid. 9b). D'une manière générale, les lois cantonales ne doivent rien contenir de contraire à la Cst., ainsi qu'aux lois et ordonnances du droit fédéral (ATF 127 I 185 consid. 2 ; ATA/43/2016 précité ; Andreas AUER / Giorgio MALINVERNI / Michel HOTTELIER, *op. cit.*, p. 786 n. 2337 ss). Le contrôle préjudiciel permet de déceler et de sanctionner la violation par une loi ou une ordonnance cantonales 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 (Pierre MOOR / Alexandre FLÜCKIGER / Vincent MARTENET, Droit administratif vol. I, 3^{ème} éd. 2012, p. 352 ss n. 2.7.4.2).

d. En l'occurrence, la recourante n'expose pas en quoi l'art. 2 al. 2 LPCC établirait des distinctions juridiques qui ne se justifieraient par aucun motif raisonnable. Dans son recours, elle se limite à faire valoir qu'elle est ressortissante genevoise, suisse de naissance, et qu'elle a habité à Genève durant de nombreuses années. Or, contrairement à ce qu'elle laisse entendre, sa situation n'est pas différente de celles d'autres ressortissants suisses ayant quitté leur pays d'origine pour s'installer dans un État non membre de l'UE ou de l'AELE.

La législation cantonale établit certes une distinction en fonction du lieu de séjour du requérant suisse ou du ressortissant de l'un des États membres de l'UE/AELE avant le dépôt de sa demande de prestations complémentaires cantonales. Si le requérant a séjourné en Suisse ou sur le territoire d'un État membre de l'UE/AELE durant les cinq ans précédant la demande, alors le droit aux prestations cantonales sera immédiat. Si, en revanche, l'intéressé a séjourné dans un État tiers – non membre de l'UE/AELE –, il sera soumis au délai de carence de cinq ans dès sa prise de domicile en Suisse. Or, comme il a été développé dans un arrêt rendu en plénum portant sur la conformité du délai de carence prévu par l'art. 2 al. 3 LPCC avec le droit supérieur, une telle distinction se base sur des raisons objectives, à savoir pour s'assurer que le bénéficiaire est établi de manière durable en Suisse et qu'il présente des liens étroits avec ce pays (ATAS/394/2017 précité, consid. 13 ; cf. aussi ATAS/478/2017 précité, consid. 5 d/cc). Il ressort en effet des travaux

préparatoires ayant mené à la formulation actuelle de l'art. 2 al. 2 LPCC que le délai de carence avait pour but d'éviter un « tourisme social » (Mémorial du Grand-Conseil [MGC] 1998/VIII p. 7550 et 7551). À relever que, dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 1998, la LPCC imposait une durée de séjour immédiat pour les Genevois, de sept ans pour les Confédérés et de dix ans pour les étrangers. Afin de se conformer à la liberté d'établissement pour tous les citoyens suisses, le législateur cantonal a défini un délai de séjour identique – qu'il a ramené à cinq ans – pour tous les ressortissants suisses, qu'ils soient Genevois ou Confédérés (MGC 1998/VIII p. 7550 et 7551). L'art. 2 al. 2 LPCC a encore été modifié en 2004 afin de respecter le principe d'égalité de traitement avec les ressortissants de l'UE, compte tenu de l'entrée en vigueur de l'ALCP. Le législateur a alors décidé de s'en tenir aux délais de carence prévus par la disposition et de les appliquer de la même manière pour les ressortissants suisses et pour les ressortissants de l'UE (MGC 2002-2003 V A 2361). Au-travers de ces modifications successives, il appert que l'exigence du délai de carence a toujours eu pour seul rôle de permettre de prouver le lien exigible intense avec la Suisse, tout en assurant un traitement identique entre Confédérés, d'une part, et entre ressortissants Suisse et ressortissants UE/AELE, d'autre part (cf. ATAS/394/2017 précité, consid. 13 et les références citées). Ainsi, dans la mesure où la différence de traitement entre requérants suisses ou ressortissants d'un État UE/AELE ayant séjourné sur le territoire d'un État membre de l'UE/AELE avant le dépôt de la demande de prestations et requérants suisses ou ressortissants d'un État UE/AELE ayant séjourné dans un État tiers (non membre de l'UE/AELE) est justifiée par des raisons objectives, le grief tiré de l'inégalité de traitement contenu dans la loi doit être écarté.

Quant au grief tiré de la violation de l'art. 7 LPC, force est de constater que cette disposition porte sur les prestations complémentaires fédérales. Le but final de cette disposition est de garantir autant que possible un revenu minimum dans toute la Suisse. Le bénéficiaire d'une prestation complémentaire fédérale qui s'établit dans un autre canton ne doit dès lors pas être privé de la prestation touchée jusqu'alors (cf. Michel VALTERIO, Commentaire LPC, n° 1 ad art. 7 LPC). Contrairement à ce que soutient la recourante, cette disposition n'empêche pas les cantons de prévoir une durée minimale de domicile pour l'obtention de prestations complémentaires cantonales. Bien au contraire, 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 (ATF 141 I 1 consid. 5). La chambre administrative de la Cour de Justice a du reste constaté que les prestations complémentaires cantonales étaient supérieures à celles octroyées par la LPC, mais que le droit aux prestations cantonales était plus restreint (cf. notamment ATA/262/2015 du 10 mars 2015 consid. 7a ; ATA/802/2013 du 10 décembre 2013 consid. 9). Tel est précisément le cas de l'art. 2 al. 2 LPCC qui instaure un délai de carence pour les suisses et les ressortissants des États membres de l'UE/AELE,

alors que le droit fédéral n'en prévoit pas. Pareille restriction entre dans la latitude laissée aux cantons de compléter le régime fédéral (art. 2 al. 2 LPC) afin de leur permettre notamment d'adapter leurs prestations à leur situation financière, de maîtriser leur budget social et d'assurer l'équilibre financier du système des prestations complémentaires cantonales (cf. ATAS/394/2017 précité, consid. 13).

Il s'ensuit que, contrairement à ce que soutient la recourante, l'art. 2 al. 2 LPCC ne viole pas le droit fédéral.

7. Au vu de ce qui précède, le recours sera rejeté.

Pour le surplus, la procédure est gratuite (art. 61 let. a LPGA).

* * * * *

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

Statuant

À la forme :

1. Déclare le recours recevable.

Au fond :

2. Le rejette.
3. Dit que la procédure est gratuite.
4. Informe les parties de ce qu'elles 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 (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

Marie NIERMARÉCHAL

Eleanor McGREGOR

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