

du 19 juin 2001

dans la cause

CAISSE DE COMPENSATION POUR ALLOCATIONS FAMILIALES DES ARTS
GRAPHIQUES ET INDUSTRIES PAPETIERES DE SUISSE (AGRAPI)

_____ contre

CONSEIL D'ETAT

représenté par Me Bernard Ziegler, avocat

EN FAIT

1. La caisse de compensation pour allocations familiales des arts graphiques et industries papetières de Suisse (AGRAPI) a pour but le versement d'allocations familiales aux salariés des industries des arts graphiques et des industries papetières de Suisse.

2. Jusqu'à l'entrée en vigueur le 1er janvier 1997 de la loi actuelle sur les allocations familiales, AGRAPI, à l'instar des autres caisses de compensation, ne versait pas directement les allocations familiales aux bénéficiaires, mais en mains de leurs employeurs, lesquels se chargeaient du versement aux employés.

La nouvelle loi a modifié le système en place : les caisses devaient verser les allocations familiales directement aux bénéficiaires et non plus aux employeurs.

3. Par une novelle du 17 novembre 1999, entrée en vigueur le 25 même mois, le Conseil d'Etat a introduit dans le règlement d'application une disposition permettant aux caisses d'allocations familiales de continuer le versement aux employeurs, et ce à titre exceptionnel.

4. Se fondant sur cette disposition, AGRAPI a demandé au Conseil d'Etat par lettre du 10 décembre 1999 l'autorisation d'être mise au bénéfice de cette mesure d'exception.

5. Elle a expliqué que dans le canton de Genève, soixante-six entreprises étaient affiliées à sa caisse d'allocations familiales, ce qui représentait 1'014 salariés dont 251 bénéficiaires et 417 enfants. Les prestations annuelles versées s'élevaient à quelque CHF 950'000.-.

A l'appui de sa demande, AGRAPI a implicitement critiqué le nouveau système qui obligeait les caisses à connaître l'adresse et la relation de paiement de chaque bénéficiaire, alors que la pratique antérieure était beaucoup plus simple et plus rationnelle. Le changement entraînerait à coup sûr un surcroît de travail et une augmentation des frais administratifs.

6. Par décision du 2 février 2000, le Conseil d'Etat

a refusé la demande. Les critères déterminants pour l'octroi d'une dérogation étaient notamment l'existence d'un taux élevé de rotation du personnel, une forte proportion du personnel en activité de courte durée et une forte proportion du personnel domicilié à l'étranger.

Aucun de ces critères n'était rempli en l'espèce.

7. AGRAPI a recouru auprès du Tribunal administratif par acte du 29 février 2000. Elle a estimé qu'au contraire, les critères mentionnés dans la décision entreprise étaient précisément remplis : le taux de rotation du personnel était élevé, car il fallait compter avec un personnel auxiliaire occupé au tri, à l'emballage et à l'expédition d'imprimés. Souvent il s'agissait d'employés engagés temporairement et à la demande. Le personnel comptait aussi les distributeurs de journaux et les journalistes libres sans compter les correspondants livrant irrégulièrement des articles. La proportion du personnel en activité de courte durée était ainsi élevée. Enfin, il y avait une forte proportion de personnel domicilié à l'étranger. Les entreprises implantées à Genève occupaient alors 56 frontaliers qui étaient au bénéfice d'allocations familiales pour 92 enfants. A l'évidence, il était plus commode de traiter avec un seul interlocuteur - l'employeur - plutôt qu'avec des bénéficiaires dont les changements d'adresse pouvaient ne pas leur être communiqués ou l'être tardivement. Les versements accuseraient ainsi des retards. Compte tenu du nombre de bénéficiaires - 417 enfants - par rapport au nombre d'employeurs, le traitement administratif des versements s'en trouverait singulièrement accru, ce qui occasionnerait des frais supplémentaires en affranchissements, en imprimés, en enveloppes, en frais de personnel. En outre, les bénéficiaires étaient protégés en cas d'insolvabilité de l'employeur, puisque la caisse de chômage de substituait à ce dernier.

8. Le Conseil d'Etat s'est opposé au recours. Aucun des arguments avancés par AGRAPI ne justifiait une dérogation à caractère exceptionnel. Les critères qu'il avait mentionnés dans sa décision n'étaient pas réalisés. En modifiant le système, le législateur avait clairement voulu favoriser le paiement direct des prestations aux bénéficiaires, plutôt qu'aux employeurs. Les caisses avaient ainsi un contact immédiat avec les bénéficiaires, lesquels en outre n'avaient pas à supporter d'éventuels retards de leur employeur. S'agissant de l'augmentation des frais administratifs, toutes les caisses étaient

placées devant cette même situation, conséquence découlant directement du changement de mode de versement. C'est pourquoi, les caisses disposaient d'un délai de trois ans pour s'adapter au nouveau système. Le Conseil d'Etat a relevé que les allégations de la recourante n'étaient étayées par aucun chiffre, si ce n'était pour les travailleurs frontaliers. Elle avait donc échoué dans la preuve que le taux de rotation de son personnel et la proportion du personnel en activité de courte durée dépassait de façon sensible la moyenne des autres caisses. Enfin, la recourante avait recensé 56 frontaliers au bénéfice d'allocations familiales sur les 251 travailleurs bénéficiaires de ses prestations, ce qui représentait environ 23 % de travailleurs domiciliés à l'étranger. Ce fait était loin d'être exceptionnel dans un canton comme Genève.

Le Conseil d'Etat a ajouté que dans un cas, il avait autorisé une caisse à poursuivre le versement aux employeurs des allocations familiales, car les périodes d'activité dans la branche étaient souvent très courtes (de un jour à un mois). Il s'agissait de Gastrosuisse à Aarau. De plus, dans ce cas, les bénéficiaire frontaliers représentaient un taux de 45 %, nettement plus élevé que chez la recourante.

EN DROIT

1. Interjeté en temps utile devant la juridiction compétente, le recours est recevable (art. 56 A de la loi sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 - LOJ - E 2 05; art. 63 al. 1 litt. a de la loi sur la procédure administrative du 12 septembre 1985 - LPA - E 5 10).
2. Le principe du versement direct des allocations familiales aux bénéficiaires figure à l'article 11 alinéa 1 de la loi sur les allocations familiales du 1er mars 1996 (LAF - J 5 10), article ainsi libellé : "Les allocations familiales sont payées, en général, au bénéficiaire" (al. 1). "Les allocations peuvent être payées, sur demande motivée, à un tiers ou à une autorité si le bénéficiaire ne les utilise pas ou risque de ne pas les utiliser pour l'entretien de l'enfant" (al. 2).

Quant à l'article 21 LAF qui définit les tâches des caisses, il prévoit ce qui suit : "Les caisses fixent et perçoivent les contributions ... et paient les

allocations familiales conformément aux dispositions de la présente loi ...".

3. Le 17 novembre 1999 a été adoptée une disposition nouvelle ainsi libellée : "Le Conseil d'Etat peut, à titre exceptionnel et sur demande écrite et dûment motivée, autoriser une caisse d'allocations familiales à continuer le versement aux employeurs des allocations destinées aux salariés, ..." (art. 26 al. 2 du règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales du 15 août 1996 - RELAF J 5 10.01).

4. La recourante reproche au Conseil d'Etat d'avoir abusé de son pouvoir d'appréciation en refusant de lui accorder la dérogation prévue à l'article 26 alinéa 2 RELAF.

a. L'application de la disposition précitée laisse à l'autorité une certaine liberté d'appréciation. L'autorité abuse de celle-ci lorsqu'elle ne prend pas en compte toutes les circonstances pertinentes, recourt à des critères obscurs ou subjectifs, commet une inégalité de traitement ou méconnaît le principe de proportionnalité (P. MOOR, Droit administratif, Berne 1994 vol. II p. 376-379; ATA Caisse de C. du 19 juin 2001).

b. Dans la décision entreprise, le Conseil d'Etat a indiqué les critères dont il se servait pour admettre une situation exceptionnelle. Ces critères sont pertinents et ils visent les circonstances principales qui pourraient permettre à l'autorité d'accorder une dérogation. Or, force est de constater que la recourante, en dehors de l'indication concernant les travailleurs frontaliers concernés par les allocations familiales par rapport au nombre total de bénéficiaires, n'a pas démontré, loin s'en faut, l'existence de motifs exceptionnels justifiant une telle dérogation. Elle n'a fourni aucune précision notamment au sujet d'un taux élevé de rotation du personnel ou l'ampleur du personnel travaillant en activité de courte durée. Aucun chiffre n'a été avancé à ce sujet.

Bien plus, l'essentiel de l'argumentation développée par la recourante a été de critiquer le nouveau système, moins rationnel, moins simple, et plus coûteux que le précédent. Ce faisant, la recourante s'est bornée à dénoncer le nouveau système mis en place, alors que la méthode précédente avait fait ses preuves.

Dès lors qu'il s'agit uniquement d'une critique globale d'une nouvelle législation, et non pas de l'application pure et simple d'une disposition légale ou réglementaire, la recourante a échoué dans sa démonstration.

A noter encore que les chiffres concernant le nombre de frontaliers représentant quelque 23 % des bénéficiaires n'a rien d'exceptionnel dans un canton comme Genève, aussi dépendant des frontaliers. De plus, l'augmentation des frais administratifs, concevable, est un phénomène qui touche toutes les caisses d'allocations familiales, et pas seulement la recourante.

En tous points mal fondé, le recours sera ainsi rejeté. Vu l'issue du litige, un émolument de CHF 1'000.- sera mis à la charge de la recourante.

PAR CES MOTIFS
le Tribunal administratif
à la forme :

déclare recevable le recours interjeté le 28 février 2001 par la Caisse de compensation pour allocations familiales des arts graphiques et industries papetières de Suisse contre la décision du Conseil d'Etat du 2 février 2000;

au fond :

le rejette;

met à la charge de la recourante un émolument de CHF 1'000.-;

communique le présent arrêt à la Caisse de compensation pour allocations familiales des arts graphiques et industries papetières de Suisse ainsi qu'à Me Bernard Ziegler, avocat de l'intimé.

Siégeants : M. Paychère, président, MM. Thélin, Schucani,
Mmes Bonnefemme-Hurni, Bovy, juges.

Au nom du Tribunal administratif :

la greffière-juriste : le vice-président :

V. Montani

F. Paychère

Copie conforme de cet arrêt a été communiquée aux parties.

Genève, le

la greffière :

Mme M. Oranci