

REPUBLIQUE ET



CANTON DE GENEVE

POUVOIR JUDICIAIRE

A/1946/2014

ATAS/163/2015

**COUR DE JUSTICE**

**Chambre des assurances sociales**

**Arrêt du 3 mars 2015**

**2<sup>ème</sup> Chambre**

En la cause

Madame A\_\_\_\_\_, domiciliée à THÔNEX

recourante

contre

CAISSE D'ALLOCATIONS FAMILIALES POUR PERSONNES  
SANS ACTIVITÉ LUCRATIVE, sise SERVICE CANTONAL  
DES ALLOCATIONS FAMILIALES, Service juridique, rue des  
Gares 12, GENÈVE

intimé

**Siégeant : Raphaël MARTIN, Président ; Maria COSTAL et Christian PRALONG,  
Juges assesseurs**

---



---

**EN FAIT**

1. Madame A\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assurée ou la recourante), née le \_\_\_\_\_ 1962, de nationalité suisse acquise par un premier mariage, est la mère de Madame B\_\_\_\_\_, née le \_\_\_\_\_ 1980.

Elle a épousé en secondes noces Monsieur A\_\_\_\_\_ le \_\_\_\_\_ 1992. De cette seconde union sont issus trois enfants, à savoir C\_\_\_\_\_, née le \_\_\_\_\_ 1993, D\_\_\_\_\_, né le \_\_\_\_\_ 1997, et E\_\_\_\_\_, née le \_\_\_\_\_ 2001, tous cinq enregistrés auprès de l'office cantonal de la population et des migrations (ci-après : OCPM) comme séjournant en Suisse, dans le canton de Genève.

2. L'assurée est au bénéfice d'une rente entière d'invalidité depuis le 8 mai 2002. Elle perçoit dès avril 2004 des allocations familiales de la part de la caisse d'allocations familiales pour personnes sans activité lucrative (ci-après : CAFNA).
3. Par décision du 20 décembre 2013, la CAFNA a supprimé le droit aux allocations familiales pour C\_\_\_\_\_ dès décembre 2008, pour D\_\_\_\_\_ dès août 2012 et pour E\_\_\_\_\_ dès avril 2011, considérant que ces enfants résidaient aux États-Unis d'Amérique et n'étaient pas domiciliés en Suisse. La CAFNA faisait par ailleurs obligation à l'assurée de lui rembourser la somme de CHF 33'470.- correspondant aux prestations versées à tort jusqu'au 30 juin 2013 pour C\_\_\_\_\_ et D\_\_\_\_\_ et jusqu'au 31 octobre 2013 pour E\_\_\_\_\_.
4. Le 14 janvier 2014, l'assurée a formé opposition à cette décision.
5. Par décision du 6 juin 2014 sur opposition, la CAFNA a rejeté l'opposition précitée de l'assurée, et a retiré l'effet suspensif à un éventuel recours.
6. Par courrier recommandé du 24 juin 2014 adressé à la chambre des assurances sociales de la Cour de justice, l'assurée a déclaré qu'elle n'était pas en mesure d'assurer toute seule sa défense mais qu'aucun avocat ne voulait prendre sa défense, et que les constats et conclusions étaient trop simples. Il appartenait à la chambre des assurances sociales, qui représentait l'État, de la protéger. Elle faisait « opposition à ces accusations ». Le 3 juillet 2014, l'assurée a déposé la décision litigieuse au guichet de la chambre des assurances sociales.
7. Le 4 juillet 2014, le greffe de la chambre des assurances sociales a fait parvenir à l'assurée un formulaire de demande d'assistance juridique, à adresser directement au service de l'assistance juridique, dont l'adresse était indiquée.

Par courrier recommandé du 16 juillet 2014, la chambre des assurances sociales a imparti à l'assurée un délai au 15 août 2014 pour compléter sa déclaration de recours, qui ne satisfaisait pas aux exigences de l'art. 89B al. 1 let. b et c de la loi sur la procédure administrative (LPA – E 5 10), à défaut de quoi son recours serait écarté. Simultanément, la chambre des assurances sociales a précisé à l'assurée qu'il lui fallait adresser rapidement sa demande d'assistance juridique au Président du Tribunal civil, dont elle lui indiquait l'adresse, et a précisé que le délai précité au

15 août 2014 vaudrait aussi pour le conseil juridique qui lui serait le cas échéant désigné.

8. Par un courrier posté sous pli recommandé le 16 août 2014, l'assurée a indiqué qu'elle ne trouvait pas d'avocat prêt à la défendre et attendait « le résultat d'une demande du service juridique » dont elle venait d'apprendre qu'elle n'avait pas été déposée. Elle n'était pas en bonne santé et s'insurgeait d'être condamnée « autant de fois ». Elle avait passé plusieurs fois dans les bureaux de la CAFNA et elle avait toujours fourni les attestations d'études qu'on lui avait demandées de produire. Les entreprises qui ne fonctionnaient pas avaient pour but de fonctionner si son mari allait partir de Suisse dès lors que « le gouvernement ne (pouvait) pas agir pour (leur) protection ». Elle demandait qu'une enquête approfondie soit faite, en contactant le juge du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant et le docteur F\_\_\_\_\_ sur des questions touchant sa fille B\_\_\_\_\_.
9. Par écriture du 10 septembre 2014, la CAFNA a conclu au rejet du recours.
10. Copie de cette écriture a été adressée par la chambre des assurances sociales le 16 septembre 2014 à l'assurée, avec un délai au 8 octobre 2014 pour consulter le dossier et présenter d'éventuelles observations. L'assurée n'est pas venue consulter le dossier ni n'a présenté d'observations.
11. La cause a été gardée à juger.

### **EN DROIT**

1. 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 loi fédérale sur les allocations familiales, du 24 mars 2006 (LAFam - RS 836.2). Elle statue aussi, en application de l'art. 134 al. 3 let. e de la loi sur l'organisation judiciaire du 26 septembre 2010 (LOJ - E 2 05) sur les contestations prévues à l'art. 38A de la loi cantonale sur les allocations familiales du 1<sup>er</sup> mars 1996 (LAF - J 5 10). Elle est donc compétente pour statuer sur le présent recours.
2. La LPGA s'applique aux allocations familiales, à moins que la LAFam n'y déroge expressément (art. 1 phr. 1 LAFam). La LAFam ne prévoit pas de dérogations à l'application de la LPGA qui soient pertinentes pour la présente procédure (cf. art. 1 phr. 2 LAFam excluant l'application des art. 76 al. 2 et 78 LPGA, et art. 22 LAFam prévoyant qu'en dérogation à l'art. 58 al. 1 et 2 LPGA, les décisions prises par les caisses de compensation pour allocations familiales peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal des assurances du canton dont le régime d'allocations familiales est appliqué).
3. Le présent recours a été déposé dans le délai de 30 jours prévu par l'art. 60 al. 1 LPGA. Toutefois, estimant qu'il ne satisfaisait pas aux exigences formelles de

contenu d'un acte de recours, la chambre de céans a imparti à la recourante, par courrier recommandé du 16 juillet 2014, un délai au 15 août 2014 pour le compléter par un « exposé succinct des faits ou des motifs invoqués et des conclusions », en l'avertissant qu'en cas d'inobservation son recours serait écarté.

La recourante a adressé à la chambre des assurances sociales une écriture, qu'elle a mise à la poste par pli recommandé le 16 août 2014.

Cette écriture, conçue comme le complément de recours requis, doit être considérée comme ayant été déposé en temps utile, dès lors que les délais fixés par la loi ou l'autorité ne courent pas notamment du 15 juillet au 15 août (art. 38 al. 4 let. b LPGA, auquel renvoie l'art. 60 al. 2 LPGA ; cf. aussi art. 89C let. b de la loi sur la procédure administrative, du 12 septembre 1985 – LPA – E 5 10).

4. La recourante a qualité pour recourir (art. 59 LPGA ; cf. aussi art. 39 LAF).
5. a. Concernant la recevabilité du recours, il reste à examiner si l'acte de recours et son complément satisfont aux exigences minimales de contenu prescrites par l'art. 61 let. b LPGA, repris à l'art. 89B al. 3 LPA.

b. La décision sur opposition rendue par l'autorité intimée rappelait dûment les exigences de contenu d'un acte de recours. Son courrier censé valoir recours, du 24 juin 2014, ne désignait pas la décision attaquée, et il se limitait à indiquer que la recourante n'était pas en mesure d'assurer toute seule sa défense mais qu'aucun avocat ne voulait prendre sa défense. Les constats et conclusions (sous-entendu de la CAFNA) étaient trop simples ; il appartenait à la chambre des assurances sociales, qui représentait l'État, de la protéger. Elle faisait « opposition à ces accusations ».

Même si, dans l'interprétation de cette condition formelle de recevabilité qu'est l'exigence de conclusions, les juridictions administratives en général et la chambre de céans en particulier se montrent peu exigeantes (ATA/568/2013 du 28 août 2013 consid. 3 et jurisprudence citée), force est de retenir que cet acte de recours ne contient pas de conclusions. Cet acte de recours ne comporte par ailleurs d'exposé, fût-ce succinct, ni des faits, ni des motifs invoqués par la recourante. Aussi est-ce à juste titre que la chambre de céans a imparti à la recourante un délai, qui était d'une durée convenable, pour compléter son recours.

c. Les conditions de recevabilité d'un recours ont à cette occasion été rappelées une nouvelle fois à la recourante. La chambre de céans a en outre attiré l'attention de la recourante sur la nécessité de faire diligence pour requérir le cas échéant le bénéfice de l'assistance juridique, en lui communiquant une nouvelle fois les démarches à effectuer à cette fin et les coordonnées de l'instance compétente. Le greffe de la chambre de céans l'avait déjà fait par un courrier du 4 juillet 2014, lui communiquant au surplus le formulaire de demande de l'assistance juridique.

La recourante n'a pas pour autant entrepris les démarches nécessaires en vue d'obtenir la désignation d'un avocat au bénéfice de l'assistance juridique, se

contentant de dire à cet égard qu'aucun avocat ne voulait s'occuper de son dossier et qu'elle venait d'apprendre qu'en fait - apparemment contrairement à ce qu'elle imaginait (sans raison, au vu des indications explicites lui ayant été communiquées par la chambre de céans) - aucune demande d'assistance juridique n'avait été déposée. La recourante n'apparaît pas avoir tenté encore ultérieurement de solliciter le bénéfice de l'assistance juridique.

La recourante n'a pas été défavorisée pour la défense de ses intérêts. Il n'y a pas lieu de renoncer aux exigences minimales relatives au contenu d'un recours.

d. Il importe que la juridiction cantonale puisse comprendre, au regard du recours (et le cas échéant de son complément) :

- les faits pertinents de la cause, dont - lorsqu'est invoquée une constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (art. 61 al. 1 let. b LPA) - quels faits sont prétendument inexacts ou incomplets, et en quoi ils sont inexacts ou incomplets et en plus pertinents pour la solution du litige ;
- les griefs que le recourant émet à l'encontre de la décision attaquée, à savoir en quoi la décision attaquée est prétendument contraire au droit, consacre un excès ou un abus du pouvoir d'appréciation (art. 61 al. 1 let. a LPA), ou/et repose sur des faits établis de façon inexacte ou incomplète (art. 61 al. 1 let. b LPA) ;
- ce que le recourant demande de la juridiction saisie.

Ces exigences sont peu élevées. Elles ont pour but de permettre à la juridiction administrative de déterminer l'objet du litige qui lui est soumis et de donner l'occasion à la partie intimée de répondre aux griefs formulés à son encontre (ATA/216/2013 du 9 avril 2013 consid.4 ; ATA/1/2007 du 9 janvier 2007 ; ATA/632/2005 du 27 septembre 2005 ; ATA/251/2004 du 23 mars 2004 ; ATA F. du 8 septembre 1992). Elles ne doivent pas être réduites à rien, comme si elles n'étaient en définitive pas posées. S'il lui faut éviter tout formalisme excessif et toute rigueur inutile, la juridiction saisie n'a pas pour autant à se muer en avocate du recourant et, en suppléant aux carences de ce dernier, à devoir imaginer les faits pertinents susceptibles d'avoir été mal établis ou/et interprétés par l'autorité intimée, deviner les éventuelles contrariétés au droit que recèlerait la décision attaquée, et dire à la place du recourant ce que celui-ci devait requérir d'elle.

e. En l'espèce, certes, au vu de la décision attaquée, communiquée par la recourante, on peut se demander si cette dernière paraît prétendre qu'elle et/ou ses enfants ont toujours conservé leur domicile dans le canton de Genève. Toutefois, sans que le recours ne supplée d'une quelconque façon à cette carence, le complément de recours consiste pour l'essentiel en une invocation des problèmes et soucis liés à la fille aînée de la recourante, B\_\_\_\_\_, en considération desquels un départ d'à tout le moins ses enfants sinon d'elle-même et/ou son mari aux États-Unis d'Amérique était intervenu, voire interviendrait s'agissant de son mari. Il n'indique aucunement quels faits retenus dans la décision attaquée seraient inexacts ou incomplets, ni n'apporte d'éléments factuels propres, à supposer qu'ils soient

---

prouvés (fût-ce au degré de vraisemblance prépondérante admis en matière d'assurances sociales), à situer dans le canton de Genève le centre effectif des relations personnelles, familiales, professionnelles et sociales d'elle-même et ses enfants, voire de son mari. Il ne précise nullement en quoi la décision attaquée, dans l'un ou/et l'autre points de son dispositif (à savoir la suppression du droit aux allocations familiales ou/et l'obligation de restituer des allocations familiales perçues à tort, l'absence de bonne foi manifeste), violerait le droit. Il comporte la demande que la chambre de céans entreprenne des investigations non pertinentes, auprès du Tribunal de protection de l'adulte et de l'enfant et d'un médecin, à propos des problèmes que rencontre et pose la fille aînée de la recourante, B\_\_\_\_\_, mais il ne contient pas de conclusions ; on comprend que la recourante exprime un désarroi à propos de « condamnations » que lui imposerait la décision attaquée, mais on ne voit pas si elle entend contester la suppression du droit aux prestations ou/et l'obligation de restituer les prestations perçues durant les périodes considérées, ou/et encore la mise en doute de sa bonne foi (telle qu'exprimée prima facie dans la décision du 20 décembre 2013).

Le complément de recours ne satisfait pas aux exigences minimales de contenu prescrites par l'art. 61 let. b LPGA, reprises à l'art. 89B LPA, pas plus que le recours lui-même.

f. La sanction de l'inobservation de ces exigences en dépit de leur rappel et de la fixation d'un délai convenable pour y satisfaire réside dans l'irrecevabilité du recours (art. 61 let. b in fine LPGA ; art. 89B al. 3 in fine LPA).

Le présent recours sera donc déclaré irrecevable.

6. a. Concernant une éventuelle procédure de remise de l'obligation de restituer, il sied d'indiquer qu'à teneur de l'art. 25 al. 1 phr. 2 LPGA, la restitution de prestations indûment touchées ne peut être exigée lorsque l'intéressé était de bonne foi et qu'elle le mettrait dans une situation difficile. Ces deux conditions matérielles sont cumulatives (art. 4 al. 1 de l'ordonnance sur la partie générale du droit des assurances sociales, du 11 septembre 2002 - OPGA - RS 830.11 ; ATF 126 V 48 consid. 3c p. 53 ; DTA 2001 p. 160, C 223/00 consid. 5 ; ATAS/1328/2014 du 19 décembre 2014 consid. 3.a). La possibilité de demander une remise de l'obligation de restituer doit être indiquée dans la décision fixant le principe et l'étendue de l'obligation de restituer (art. 3 al. 1 et 2 OPGA). Cela implique que cette indication comporte la précision que la demande de remise doit être présentée par écrit (à l'adresse de l'autorité intimée), être motivée, être accompagnée des pièces nécessaires et être déposée au plus tard trente jours à compter de l'entrée en force de la décision de restitution (art. 4 al. 4 OAPG). Une décision doit être rendue sur la demande de remise (art. 4 al. 5 OPGA) ; cette décision est sujette à opposition, et, en cas d'opposition, la décision sur opposition est susceptible de faire l'objet d'un recours à la chambre de céans (art. 52 et 56 LPGA).

b. En l'espèce, ainsi qu'elle le pouvait (art. 3 al. 3 OAPG), l'autorité intimée a procédé, dans sa décision du 20 décembre 2013, à un examen de la condition de savoir si l'assurée était manifestement de bonne foi, ce qu'elle a nié. Si elle y a indiqué à juste titre que cette décision pouvait faire l'objet d'une opposition (voie de contestation que la recourante a utilisée), elle n'y a cependant pas fait mention de la possibilité ultérieure que l'assurée aurait, une fois que la décision fixant le principe et l'étendue de restituer serait entrée en force, de demander une remise de cette obligation. Elle y a indiqué que l'assurée pouvait requérir un arrangement pour un remboursement échelonné, ce qui n'est pas la même chose qu'une remise.

La décision sur opposition (soit la décision attaquée), du 6 juin 2014, ne comporte que l'indication de la voie de recours à la chambre de céans (voie dont la recourante a fait usage en interjetant le présent recours, s'avérant irrecevable), mais elle ne fait pas mention de la possibilité de demander le moment venu (à défaut de recours contre la décision en restitution ou en cas de confirmation de cette décision) une remise de l'obligation de restituer, ni explicitement (comme cela serait à tout le moins opportun), ni même implicitement par le biais de la confirmation de la décision du 20 décembre 2013 (puisque celle-ci ne mentionne pas cette possibilité).

Dans sa réponse au recours, du 10 septembre 2014, l'autorité intimée a écrit que la question de la bonne foi de l'assurée serait examinée dans le cadre d'une éventuelle procédure de remise de l'obligation de restituer. Cela est exact, sous la réserve que, sauf si la bonne foi de l'assurée s'avérait manifestement non remplie, l'examen de l'autorité intimée devrait aussi s'étendre à la question de savoir si la restitution mettrait l'assurée dans une situation difficile au moment où la décision de restitution est exécutoire (art. 25 al. 1 phr. 2 LPGA ; art. 4 al. 1 et 2 et art. 5 OAPG). Au surplus, il est insuffisant que la mention de la possibilité de demander une remise (devant comporter l'indication des exigences auxquelles une telle demande doit satisfaire) soit simplement évoquée dans un mémoire.

Il s'ensuit que l'assurée n'a jamais été informée dûment de cette possibilité.

Par économie de procédure et souci de clarté, la chambre de céans indiquera cette possibilité dans le dispositif du présent arrêt.

7. Exception faite, en dérogation à l'art. 61 let. a LPGA, des recours en matière de contestation portant sur l'octroi ou le refus de prestations de l'AI (art. 69 al. 1bis LAI), la procédure devant la chambre de céans est gratuite, sous réserve de la possibilité de mettre des émoluments de justice et les frais de procédure à la charge de la partie qui agit de manière téméraire ou témoigne de légèreté (art. 61 let. a LPGA ; art. 89H al. 1 LPA).

La recourante n'a pas agi témérairement ou à la légère. Aussi la présente procédure sera-t-elle gratuite.

\*\*\*\*\*

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

**Statuant**

1. Déclare irrecevable le recours de Madame A\_\_\_\_\_ contre la décision sur opposition de la caisse d'allocations familiales pour personnes sans activité lucrative du 6 juin 2014.
2. Dit que la procédure est gratuite.
3. 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) aux conditions de l'art. 95 LTF pour ce qui a trait à l'application de la loi fédérale sur les allocations familiales, par la voie du recours constitutionnel subsidiaire (articles 113 ss LTF) aux conditions de l'art. 116 LTF pour ce qui a trait à l'application de la loi cantonale sur les allocations familiales. 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.
4. Informe Madame A\_\_\_\_\_ que, dans un délai de 30 jours à compter de l'entrée en force du présent arrêt (notamment à défaut de recours au Tribunal fédéral), elle pourra adresser à la caisse d'allocations familiales pour personnes sans activité lucrative une demande de remise de son obligation de restituer, en satisfaisant aux exigences mentionnées au considérant 6a.

La greffière

Le président

Marie NIERMARECHAL

Raphaël MARTIN

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