



POUVOIR JUDICIAIRE

A/2417/2006

ATAS/573/2007

ARRET

**DU TRIBUNAL CANTONAL DES
ASSURANCES SOCIALES**

Chambre 4

du 24 mai 2007

En la cause

Madame B _____, domiciliée , GENEVE, représentée par
Madame CARITAS soit pour elle FISCHER Marozia

recourante

contre

CAISSE CANTONALE GENEVOISE DE COMPENSATION,
route de Chêne 54, GENEVE

intimée

**Siégeant : Juliana BALDE, Présidente; Dominique JECKELMANN et Nathalie BLOCH,
Juges assesseurs**

EN FAIT

1. Madame B _____, ressortissant togolaise, célibataire, est arrivée en Suisse le 30 août 2002, date à laquelle elle a déposé une demande d'asile.
2. Par décision du 7 mai 2004, l'Office fédéral des réfugiés (ci-après ODR) a accordé l'asile à l'intéressée, qui est au bénéfice d'un permis "B" depuis le 27 mai 2004.
3. L'intéressée a donné naissance à une fille, B _____, née le 2004 à Genève, qui a également été reconnue comme réfugiée par l'ODR en date du 14 décembre 2004. L'intéressée n'exerce pas d'activité lucrative et est au bénéfice de subsides de l'assistance publique fédérale, versées par l'intermédiaire de CARITAS Genève.
4. Suite à une demande déposée le 7 février 2005, la Caisse d'allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative (ci-après CAFNA) a, par décision du 13 mars 2005, accordé à Madame B _____ les allocations familiales pour sa fille dès le 1^{er} mars 2005.
5. Après contrôle du dossier, la CAFNA, par décision du 24 février 2006, a supprimé le droit aux allocations familiales de l'intéressée, au motif qu'étant au bénéfice de l'assistance publique fédérale, elle n'avait pas droit aux allocations familiales en vertu de la loi cantonale, dès lors qu'il y aurait cumul de prestations.
6. Représentée par CARITAS Genève, l'intéressée a formé opposition le 20 mars 2006. Elle conteste l'application par la CAFNA de l'article 45 al. 4 LAF, dès lors qu'il ne concerne que les requérants d'asile et relève qu'il n'y a pas cumul en l'occurrence, dès lors qu'elle ne perçoit pas d'allocations familiales par le biais des subsides fédéraux. Elle conclut à l'octroi des allocations familiales en faveur de sa fille.
7. Par décision du 30 mai 2006, la CAFNA a rejeté l'opposition, au motif que l'intéressée est au bénéfice de subventions fédérales conformément aux articles 88 ss de la loi sur l'asile, que ces subsides englobent notamment des prestations familiales qui correspondent approximativement au montant des allocations familiales. Dans ces conditions, elle ne saurait bénéficier d'allocations familiales genevoises, puisqu'il y aurait cumul. Elle rappelle encore que lors de l'adoption dudit article, le Grand Conseil avait relevé que l'octroi des allocations familiales cantonales n'aboutit qu'à un transfert de charges au détriment du canton en faveur de la Confédération, sans apporter d'amélioration à la situation financière du bénéficiaire. C'est pourquoi, il a été proposé d'introduire la subsidiarité des allocations familiales cantonales par rapport aux subsides de l'assistance publique fédérale. La volonté du législateur cantonal était ainsi d'éviter que ce soit le canton qui finance des prestations en lieu et place de la Confédération.

8. Par l'intermédiaire de CARITAS Genève, l'intéressée a interjeté recours en date du 29 juin 2006. Elle relève que selon la Convention relative au statut des réfugiés, il y a lieu de traiter les réfugiés de la même manière que les Suisses, de sorte que l'application de l'article 45 al. 4 LAF aux réfugiés statutaires ne saurait être faite. S'agissant du cumul des prestations, elle expose qu'elle perçoit une assistance basée sur des normes cantonales, mais financées grâce à des subsides fédéraux. Or, ces subsides sont par principe subsidiaires à toute allocation. Ainsi, si le réfugié perçoit des allocations familiales cantonales, la part des subsides fédéraux qui sera versée sera diminuée d'autant. Il n'y a dès lors pas de cumul, et le principe fondateur de la loi genevoise sur l'allocation familiale "un enfant, une allocation" est respecté. Elle conclut à l'annulation de la décision et à l'octroi d'allocations familiales pour sa fille.
9. Dans sa réponse du 16 août 2006, la CAFNA s'est référée à sa décision et a conclu au rejet du recours.
10. Le Tribunal a convoqué les parties à une audience de comparution personnelle en date du 25 octobre 2006. La recourante a confirmé percevoir des subsides fédéraux, qui lui sont versés par CARITAS, lesquels comportent l'entretien pour deux personnes, soit 1'426 fr. par mois. Elle a déclaré en outre que depuis que la caisse a supprimé les allocations familiales, elle bénéficie de deux cents francs par mois d'allocations familiales pour sa fille. La représentante de CARITAS a déclaré ne pas être au courant de ce fait et a proposé de vérifier si le montant de 200 fr. est versé au moyen des fonds de l'assistance publique fédérale ou de fonds de l'institution elle-même, à titre privé. Quant à la représentante de la caisse, elle a produit une pièce établie par CARITAS Genève en date du 15 février 2006, aux termes de laquelle la recourante perçoit mensuellement 2'217 fr. y compris des allocations familiales.

Sur quoi, le Tribunal a octroyé un délai aux 2 novembre 2006 à la recourante, afin de déposer toutes pièces utiles ainsi que ses observations éventuelles.

11. En annexe à ses écritures du 31 octobre 2006, CARITAS Genève a déposé une attestation du service social de CARITAS expliquant le calcul selon les normes d'assistance et la gestion du compte de la recourante. Selon la responsable du Service des Réfugiés de CARITAS Genève, le montant des allocations familiales est déduit des prestations d'assistance, car le principe de subsidiarité fait qu'il ne peut être tenu compte de montants que la personne pourrait obtenir si elle en faisait la demande. Le principe d'un enfant - une allocation doit être pris en considération et le montant équivalent à l'allocation familiale déduit. La mandataire précise encore que le terme "recettes" prête à confusion, car il représente en fait la déduction des allocations familiales que devrait percevoir la recourante. Le montant de l'assistance devrait être de 2'417 fr. mensuels, somme qui correspond aux normes minimales d'assistance. Toutefois, pour l'instant, la recourante ne perçoit

effectivement que 2'217 fr. mensuels, puisqu'elle s'est vu refuser le droit à l'allocation pour sa fille. Dès lors, la pièce établie par CARITAS le 15 février 2006 a été mal comprise.

12. Dans ses conclusions du 22 janvier 2007, la CAFNA relève que l'aide fournie par les cantons aux réfugiés statutaires est subventionnée par la Confédération, et qu'il serait étonnant que les prestations relatives à l'entretien des enfants ne soient pas englobées dans le forfait octroyé aux réfugiés lors de la naissance de leur droit à l'assistance. En effet, l'esprit et la volonté du législateur cantonal lors de l'adoption de la LAF était d'éviter un transfert de charges au détriment du canton. Le cas échéant, la caisse considère qu'il appartient au réfugié statutaire de veiller à ce que sa situation globale, notamment la charge financière présentée par un ou plusieurs enfants, soit prise en compte au moment de l'application de l'article 82, al. 3 de la loi sur l'asile. Partant, la caisse ne saurait, sans risque de cumul, octroyer des allocations familiales à la recourante. Elle conclut au rejet du recours.
13. Ces écritures ont été communiquées à la recourante en date du 25 janvier 2007. Sur quoi, la cause a été gardée à juger.

EN DROIT

1. Conformément à l'art. 56V al. 2 let. c, de la loi genevoise sur l'organisation judiciaire du 22 novembre 1941 (LOJ), le Tribunal cantonal des assurances sociales connaît, en instance unique, des contestations prévues à l'art. 38 de la loi sur les allocations familiales du 1^{er} mars 1996 (LAF).

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

2. Les décisions sur opposition, et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte, peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal des assurances sociales, dans un délai de 30 jours à partir de leur notification (art. 38 A al. 1 LAF, teneur en vigueur dès le 1^{er} octobre 2004).

Déposé en temps utile, le recours est recevable.

3. Le litige porte sur la question de savoir si l'intimée était fondée à supprimer, dès le 24 février 2006, les allocations familiales en faveur de la fille de la recourante. Il convient plus particulièrement de déterminer si cette dernière, reconnue réfugiée par la Suisse selon décision de l'ODR, peut prétendre à de telles allocations, en tant que personne sans activité lucrative au bénéfice de l'assistance publique subventionnée par la Confédération.
4. La loi genevoise sur les allocations familiales régit l'octroi de prestations, sous forme d'allocations familiales, pour tout enfant à la charge d'une personne assujettie à la loi (art. 1 LAF). L'allocation pour enfant est une prestation mensuelle accordée

dès le mois qui suit celui de la naissance de l'enfant jusqu'à la fin de celui au cours duquel il atteint l'âge de 18 ans, s'il est domicilié en Suisse, ou de 15 ans s'il ne l'est pas (art. 7 al. 1 LAF). Elle s'élève à 200.- fr. par mois pour l'enfant jusqu'à 15 ans et à 220.- fr. par mois pour l'enfant de plus de 15 ans (cf. art. 8 al. 2 LAF).

L'art. 2 définit le cercle des personnes assujetties. Sont notamment assujetties à la loi, les personnes sans activité lucrative, domiciliées dans le canton et assujetties à la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants, du 20 décembre 1946 (cf. art. 2 al. 1 let. c LAF). Conformément à l'art. 3 al. 1 LAF, la personne assujettie à la loi peut bénéficier des allocations familiales si elle a la garde d'un ou de plusieurs enfants, ou si elle exerce l'autorité parentale, ou encore si elle en assume l'entretien de manière prépondérante et durable. S'agissant des notions de garde et d'autorité parentale, il y a lieu de se référer à l'art. 19 al. 2 du règlement d'exécution de la loi sur les allocations familiales du 10 octobre 2001 (ci-après : RELAF).

Le même enfant ne donne pas droit à plus d'une allocation du même genre. Sous réserve des dispositions particulières du règlement d'exécution ou des conventions ou accords visés à l'art. 45 al. 2, les allocations prévues par la présente loi ne sont pas dues si le même enfant ouvre droit à des prestations familiales en vertu d'une autre législation ou de rapports de service régis par le droit public interne ou international (art. 9 al. 2 LAF).

5. En l'occurrence, il n'est pas contesté que la recourante, célibataire sans activité lucrative, est domiciliée dans le canton et qu'elle détient l'autorité parentale sur sa fille. Il est également admis qu'elle est au bénéfice de prestations d'assistance publique, subventionnées par la Confédération et versées par l'intermédiaire de CARITAS Genève.

L'intimée lui a cependant supprimé le droit aux allocations familiales, en se référant à l'art. 45 al. 4 LAF, aux termes duquel les requérants d'asile au bénéfice de subsides de l'assistance publique fédérale n'ont pas droit aux allocations familiales prévues par la présente loi. Selon l'intimée, bien que cette disposition ne mentionne que les requérants d'asile, l'art. 9 LAF interdit le cumul de prestations. Or, la recourante est au bénéfice de l'assistance publique, subventionnée par la Confédération selon les art. 88 ss de la loi fédérale sur l'asile (LAsi) qui englobe notamment des prestations familiales. Toujours selon l'intimée, ces dernières correspondent approximativement aux montants des allocations familiales genevoises. En présence d'un tel cumul de prestations, la recourante ne peut ainsi bénéficier des allocations familiales genevoises. La caisse rappelle que lors de l'adoption de l'art. 45 al. 4 LAF, l'intention du législateur était d'éviter que ce soit le canton qui finance ces prestations en lieu et place de la Confédération, de sorte qu'il a introduit la subsidiarité des allocations familiales cantonales par rapport aux prestations de l'assistance publique, subventionnées par la Confédération (Mémorial du Grand Conseil du 25 juin 1998, p. 3757).

Comme l'admet l'intimée elle-même, il convient de rappeler au préalable que la recourante est reconnue par la Suisse en tant que réfugiée et non pas en tant que requérante d'asile au sens de l'art. 45 al. 4 LAF; cette disposition ne saurait ainsi s'appliquer, ainsi que le Tribunal de céans a déjà eu l'occasion de le juger (voir ATAS/999/2005 et ATAS/620/2006).

Il reste dès lors à déterminer si, comme l'allègue l'intimée, la recourante bénéficiant de l'assistance publique, subventionnée par la Confédération conformément aux 88ss de la LAsi, elle cumule des prestations au sens de l'art. 9 LAF.

Tel n'est pas l'avis du Tribunal de céans. Raisonner de la sorte, c'est en effet méconnaître la coordination entre la législation fédérale et cantonale en matière d'asile. Dans un arrêt du 25 octobre 2005, (cause 2P/209/2005, consid. 2.2), le Tribunal fédéral a eu l'occasion d'exposer cette coordination. Notre Haute Cour y a rappelé que l'octroi de l'assistance à toutes les personnes qui relèvent du domaine de l'asile est fondée sur le droit public cantonal. A Genève, il s'agit de la loi genevoise du 19 septembre 1980 sur l'assistance publique (ci-après: LAP/GE; RSGE J 4 05), applicable par renvoi de l'art. 8 al. 5 de la loi genevoise du 18 décembre 1987 d'application de la loi fédérale sur l'asile (ci-après: LaLAsi; RSGE F 2 15). Par ailleurs, notre Haute Cour a précisé que la loi fédérale sur l'asile du 26 juin 1998 (LAsi; RS 142.319) contient certes, des dispositions générales sur l'octroi de prestations d'assistance pour les personnes qui séjournent en Suisse sur la base de la présente loi (cf. art. 80 à 83 LAsi). L'art. 80 LAsi confère toutefois la compétence aux cantons d'assurer l'assistance de telles personnes (al. 1), à moins qu'elles ne se trouvent dans un centre d'enregistrement, auquel cas l'assistance est fournie par la Confédération (al. 2). L'art. 81 LAsi consacre expressément le droit aux prestations d'assistance de base, tandis que l'art. 83 LAsi énumère les cas où les prestations d'assistance peuvent être refusées, réduites ou supprimées. Quant à l'art. 82 LAsi, il dispose que l'octroi de prestations d'assistance est régi par le droit cantonal (al.1), tout en précisant que l'assistance de base doit être fournie, autant que possible, sous forme de prestations en nature (al. 2). L'art. 82 al. 1 LAsi énonce donc le principe selon lequel les cantons versent les prestations d'assistance à toutes les personnes qui relèvent du domaine de l'asile, quelle que soit la catégorie à laquelle elles appartiennent. Le transfert des compétences aux cantons, qui ont des connaissances en matière d'assistance et d'encadrement des étrangers, se justifie pour des raisons organisationnelles et administratives (cf. Message concernant la révision totale de la loi sur l'asile [...] du 4 décembre 1995, in: FF 1996 II 1 ss, p. 86 ss). Il en résulte que le droit fédéral pose des règles de principe et des dispositions-cadres qui, pour être applicables au cas d'espèce, nécessitent néanmoins des mesures d'exécution relevant du droit cantonal. En conséquence, c'est le droit cantonal qui concrétise les principes posés par le droit fédéral en matière de prestations d'assistance de base à allouer aux requérants d'asile et qui en fixe les montants et les modalités.

6. Ces développements correspondent à la législation cantonale topique. Ainsi, à teneur de la loi genevoise d'assistance citée (la LAP), notamment de son art. 2 al. 1, sous réserve de la législation fédérale et des conventions internationales, l'assistance publique s'étend aux personnes séjournant dans le canton. Elle est subsidiaire aux autres prestations sociales, fédérales, cantonales ou communales et à celles des assurances sociales; elle peut, le cas échéant, être accordée en complément (art. 1 al. 3 LAP). La nature, l'importance et la durée de l'intervention de l'assistance dépendent de la situation particulière de l'intéressé (art. 4 al. 1 LAP), étant précisé que l'aide est accordée dans les limites des directives annuelles (art. 4 al. 2 LAP), arrêtées par le département auquel ressortit l'action sociale, sur la base des barèmes intercantonaux (art. 4 al. 3 LAP). Ces directives annuelles et les barèmes appliqués sont publiés chaque année dans la Feuille d'avis officielle (art. 4 al. 4 LAP).

Se fondant sur cette base légale, le Département général de l'action sociale de Genève édicte, chaque année, des Directives cantonales en matière d'assistance aux personnes dans le besoin (ci-après: les directives). Celles-ci se réfèrent d'ailleurs dans leur préambule expressément à la LAP. A la page 8, sous "dispositions légales cantonales", il est ainsi mentionné que "les présentes directives sont établies en conformité des dispositions cantonales de la loi genevoise sur l'assistance publique du 19 septembre 1980". A la même page, le revenu est défini comme "toute autre ressource non précisée ci-après, notamment des prestations des assurances sociales dont l'intéressé et sa famille peuvent en bénéficier, telles que les allocations familiales".

L'interaction des dispositions légales citées ainsi que la pratique administrative cantonale (consacrée dans les directives mentionnées), ne permettent ainsi aucun cumul de prestations familiales. Bien au contraire, les prestations d'assistance publique se révèlent subsidiaires (art. 1 al. 3 LAP). Tout montant reçu à titre d'allocations familiales est considéré comme revenu dans le budget d'assistance de la personne concernée et est porté en déduction du forfait d'assistance afférent à l'assisté. Au fond, contrairement à l'allocation familiale, l'assistance publique n'est accordée que sous condition de revenu. Cela est conforme aux mécanismes traditionnels de l'aide sociale en Suisse (cf. à ce sujet, Pierre Yves GREBER, Droit suisse de la sécurité sociale, Genève 1982, pp. 559ss).

Par ailleurs, contrairement à ce que prétend l'intimée, l'art. 84 LAsi ne confère pas de "supplément" d'allocations familiales aux requérants d'asile dont les enfants vivent à l'étranger. Cette disposition se contente de prévoir que les allocations familiales sont suspendues pendant la procédure et versées uniquement lorsque le requérant, dont les enfants vivent à l'étranger, est reconnu comme réfugié ou admis provisoirement. Partant, elle ne fait que différer le moment du versement des allocations familiales; elle n'en fonde aucun droit. Sous réserve du cas très spécifique des allocations pour les personnes actives dans l'agriculture et le

personnel de la Confédération d'ailleurs, les allocations familiales sont toujours du ressort des cantons. Cela est notamment confirmé par la "fiche d'information de l'office fédéral des assurances sociales de septembre 2006" annexée au courrier adressé par l'Office fédéral des Migrations à Caritas-Genève en date du 6 décembre 2006. Autrement dit, sous réserve du cas particulier cité, un droit aux allocations familiales ne peut découler que du droit cantonal. Ce dernier en détermine les principes (genre d'allocations versées, cercle des bénéficiaires et organisation), les montants des prestations ainsi que les conditions d'octroi de celles-ci.

7. En l'occurrence, il ressort du dossier que pour le calcul des prestations d'assistance, CARITAS s'est conformée aux directives cantonales pour déterminer le montant d'assistance auquel peut prétendre la recourante, soit un forfait entretien pour 2 personnes de 1'705 fr., un forfait pour frais de télécommunications de 80 fr. ainsi que les frais de logement de 632 fr. Puis il a déduit du montant revenant à la recourante, soit 2'417 fr., la somme de 200 fr. correspondant aux allocations familiales que celle-ci devrait percevoir pour sa fille.
8. Ainsi que le Tribunal de céans l'a précisé dans son arrêt du 16 mai 2007 en la cause A/2574/2006, ATAS/526/2007, force est de constater qu'il n'y a pas de cumul de prestations proscrit par l'art. 9 LAF, de sorte que c'est à tort que l'intimée a supprimé le droit aux allocations familiales de la recourante. Le Tribunal de céans rappelle au surplus que la recourante a été admise en Suisse au titre de réfugiée ; elle est ainsi considérée comme réfugiée au sens de la LASI et de la Convention de Vienne du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (cf. art. 59 LAsi). Or, en matière de prestations d'assistance, régies par le droit cantonal, et de sécurité sociale, le réfugié bénéficie des mêmes conditions que les nationaux (cf. art. 3 OA 2 ; art. 24 Convention de Vienne; ATAS/999/2005 et ATAS/620/2006). Dès lors, en sa qualité de réfugiée n'exerçant pas d'activité lucrative, la recourante doit bénéficier des mêmes conditions que ces derniers.

Au vu de ce qui précède, le recours, bien fondé, doit être admis.

La recourante, obtenant gain de cause, est représentée par CARITAS, de sorte qu'elle a droit à une indemnité à titre de participation à ses frais et dépens, fixés en l'occurrence à 1'250 fr. (art. 89H al. 3 LPA).

**PAR CES MOTIFS,
LE TRIBUNAL CANTONAL DES ASSURANCES SOCIALES :**

Statuant

A la forme :

1. Déclare le recours recevable.

Au fond :

2. L'admet et annule les décisions des 24 février 2006 et 30 mai 2006.
3. Condamne l'intimée au paiement des allocations familiales en faveur de la fille de Madame B_____, dans le sens des considérants.
4. Condamne l'intimée à payer à la recourante la somme de 1'250 fr. à titre de participation à ses frais et dépens.

La greffière

La Présidente :

Sylvie CHAMOUX

Juliana BALDE

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