

FR_GERICHTE 605 2019 340 vom 4. Januar 2021

FR Kantonsgericht, 2021-01-04, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/fr_gerichte_605_2019_340

FR: FR_GERICHTE 605 2019 340 du 4 janvier 2021

IT: FR_GERICHTE 605 2019 340 del 4 gennaio 2021

Regeste

Arrêt de la Ie Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal | Familienzulagen

Erwägungen

E. 8

novembre 2006, est affiliée depuis sa création en tant qu'employeur auprès de la Caisse de compensation du canton de Fribourg (ci-après : la Caisse cantonale) pour le régime de l'assurance vieillesse et survivants (AVS) et assurance-invalidité (AI), pour le régime fédéral des allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (APG), l'assurance-chômage (AC) ainsi que pour le régime des allocations familiales. B. Le 27 août 2019, la Fondation a demandé son adhésion à la Fédération Patronale et Economique à Bulle et, partant, son transfert au 1er janvier 2020 à la Caisse de compensation professionnelle FER CIGA (ci-après : la Caisse FER CIGA) pour les régimes AVS, AI, APG, AC ainsi que pour les allocations familiales. Par décision du 19 septembre 2019, la Caisse cantonale a refusé le transfert de la Fondation à la Caisse FER CIGA pour le régime des allocations familiales, au motif que la Fondation était dépendante du canton de Fribourg et, partant, devait obligatoirement être affiliée auprès de la Caisse cantonale pour le régime des allocations familiales, en application de l'art. 34 al. 1 let. b de la loi fribourgeoise du 26 septembre 1990 sur les allocations familiales (LAF; RSF 836.1). Le transfert a été accepté pour le surplus. Par décision sur opposition du 22 novembre 2019, l'autorité intimée a confirmé sa décision. C. Contre cette dernière décision, la Fondation interjette recours auprès du Tribunal cantonal le 23 décembre 2019. Elle conclut à l'annulation de la décision attaquée et à son transfert de la Caisse cantonale à la Caisse FER CIGA pour le régime des allocations familiales à compter du 1er janvier 2020. En substance, elle considère que son transfert doit être autorisé en vertu du droit au libre passage entre les caisses prévu par l'art. 36 al. 1 LAF. Elle reproche à l'autorité intimée un abus de son pouvoir d'appréciation dans l'interprétation de la notion de « dépendance » prévue par l'art. 34 al. 1 let. b LAF imposant une affiliation à la Caisse cantonale, estimant que cette notion doit s'entendre sous l'angle d'un rapport organique, et non d'un simple financement. Elle affirme également que l'affiliation obligatoire prévue par cette disposition constitue une violation du principe dérogatoire du droit fédéral. Dans ses observations du 20 février 2020, l'autorité intimée conclut au rejet du recours. Elle affirme que cette obligation d'affiliation est conforme à la volonté du législateur cantonal et qu'elle poursuit un but légitime reposant sur un intérêt public prépondérant, dans le respect de la large liberté d'appréciation accordée aux cantons par le droit fédéral. Elle maintient que la recourante est bien une institution « dépendante » de l'Etat au sens de l'art. 34 al. 1 let. b LAF, dans la mesure où elle bénéficie d'un financement étatique tant direct qu'indirect. Elle relève en effet que, d'une part, la recourante bénéficie d'une garantie de déficit, ayant notamment conduit à l'injection d'un

montant de CHF 14.9 mio pour l'année 2017 et, d'autre part, qu'une partie importante de ses résidents touche des prestations complémentaires, de sorte que la recourante ne serait pas en mesure de poursuivre son activité sans le soutien de l'Etat. Par ailleurs, elle affirme que le fait de contraindre des institutions financées par l'Etat, telle que la recourante, à une affiliation auprès de la Caisse cantonale, repose sur un intérêt public prépondérant.

Tribunal cantonal TC Page 3 de 8 Le 18 novembre 2020, la recourante complète son recours sur la notion litigieuse de « dépendance » en expliquant que la Fondation B. _____, l'une des trois institutions existantes avant la fusion ayant donné naissance à la Fondation A. _____, était « dépendante » de l'Etat jusqu'au 3 novembre 2006, date à laquelle a été abrogée la loi du 8 février 1990 concernant la fondation de droit public cantonal « B. _____ ». Elle considère qu'en prononçant la dissolution de cette fondation de droit public, le Conseil d'Etat a démontré sa volonté de donner l'indépendance nécessaire à la nouvelle Fondation. Cette intervention a été transmise à l'autorité intimée pour information. Il sera fait état du détail des arguments des parties dans les considérants de droit du présent arrêt, pour autant que cela soit utile à la solution du litige, considérants dans le cadre desquels seront par ailleurs examinés leurs moyens de preuve. en droit 1. Le recours, interjeté en temps utile et dans les formes légales auprès de l'autorité judiciaire compétente à raison du lieu ainsi que de la matière, est recevable, la recourante étant, en tant qu'employeur affilié auprès de la Caisse cantonale, directement atteinte par la décision querellée et ayant dès lors un intérêt digne de protection à ce que celle-ci soit, cas échéant, annulée ou modifiée. 2. La loi du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam; RS 836.2) est entrée en vigueur le 1er janvier 2009. Elle fixe des montants minimaux de CHF 200.- par mois et par enfant pour l'allocation pour enfant et de CHF 250.- pour l'allocation de formation professionnelle (art. 5). Outre les montants minimaux, la loi règle de manière exhaustive certaines questions, notamment les conditions d'ouverture du droit (art. 4), l'interdiction du cumul (art. 6) ou encore le concours de droits (art. 7). La loi laisse en revanche aux cantons une liberté étendue dans l'organisation, le financement et la surveillance sur les caisses de compensation pour allocations familiales (cf. MICHALAK, Les dispositions cantonales en matière d'allocations familiales après l'entrée en vigueur de la LAFam, Cahiers genevois et romands de sécurité sociale, 42/2009, p. 155 ss). 2.1. Sous le titre « Caisses de compensation pour allocations familiales admises », l'art. 14 LAFam prévoit que les organes d'exécution sont les caisses de compensation pour allocations familiales professionnelles et interprofessionnelles reconnues par les cantons (let. a); les caisses cantonales de compensation pour allocations familiales (let. b); les caisses de compensation pour allocations familiales gérées par des caisses de compensation AVS (let. c). Selon l'art. 12 al. 2 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales (OAFam; RS 836.21), les caisses de compensation pour allocations familiales au sens

Tribunal cantonal TC Page 4 de 8 de l'art. 14 let. c LAFam doivent s'annoncer auprès de l'autorité compétente du canton dans lequel elles veulent être actives. Par ailleurs, en vertu de l'art. 17 al. 1 LAFam, les cantons créent une caisse cantonale de compensation pour allocations familiales et en transfèrent la gestion à la caisse cantonale de compensation AVS. Selon l'alinéa 2 de cette disposition, les caisses de compensation pour allocations familiales sont soumises à la surveillance des cantons. Sous réserve et en complément de la présente loi, en tenant compte également des structures organisationnelles et de la procédure régissant l'AVS, les cantons édictent les dispositions nécessaires. Ils règlent en

particulier : (...) les conditions du passage d'une caisse à une autre (let. g). 2.2. En application de cette délégation de compétence, le canton de Fribourg a édicté la loi fribourgeoise du 26 septembre 1990 sur les allocations familiales (L AFC; RSF 836.1). L'art. 36 al. 1 L AFC précise que le libre passage entre les caisses est garanti, sous réserve des dispositions de l'art. 34. En particulier, l'art. 34 al. 1 let. b L AFC prévoit que sont obligatoirement affiliées à la Caisse cantonale de compensation pour allocations familiales « les corporations de droit public (canton, communes, paroisses) et les institutions qui en dépendent, pour autant qu'elles ne restent pas affiliées à une autre caisse ». 2.3. Sur le plan des cotisations AVS, l'art. 64 de la loi du 20 décembre 1946 sur l'assurance- vieillesse et survivants (L AVS; RS 831.10) prévoit que sont affiliés aux caisses de compensation créées par des associations professionnelles tous les employeurs et personnes exerçant une activité lucrative indépendante qui sont membres d'une association fondatrice (al. 1, 1ère phrase), tandis que sont affiliés aux caisses de compensation cantonales tous les employeurs et personnes exerçant une activité lucrative indépendante qui ne sont pas membres d'une association fondatrice d'une caisse de compensation (al. 2, 1ère phrase). 2.4. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a édicté des Directives pour l'application de la L AFam (DAFam; <https://sozialversicherungen.admin.ch/fr/d/6348/download>). Le § 534 DAFam précise que dans tous les cantons, les caisses de compensation AVS ont le droit de gérer une CAF [caisse d'allocations familiales]. Les caisses AVS doivent, conformément à l'art. 63 al. 4 L AVS et aux art. 130 ss R AVS, demander l'autorisation écrite de l'OFAS pour pouvoir gérer une CAF. La gestion de la CAF par la caisse de compensation AVS a notamment pour conséquence que la CAF doit être ouverte à tous les affiliés de la caisse de compensation AVS du canton; ni le canton, ni les associations professionnelles ne peuvent donc interdire aux employeurs ou aux indépendants affiliés à une caisse AVS de s'affilier à la CAF gérée par cette caisse, sinon le droit des caisses de compensation AVS de gérer une caisse pour allocations familiales serait de facto vidé de sa substance. En revanche, le canton a le droit d'obliger ces employeurs à s'affilier à ladite CAF. Cela vaut aussi pour les membres des caisses de compensation AVS cantonales. Eux aussi doivent bénéficier de la possibilité d'effectuer au même endroit les décomptes pour l'AVS et pour la CAF, s'ils le souhaitent (§ 537).

Tribunal cantonal TC Page 5 de 8 3. Est en l'espèce litigieux le refus de l'autorité intimée d'autoriser le transfert de la recourante à la Caisse FER CIGA pour le régime des allocations familiales en vertu du principe d'affiliation obligatoire à la Caisse cantonale imposée à certaines catégories d'employeurs. A cet égard, il s'agit en premier lieu d'examiner le bien-fondé de l'application de l'art. 34 al. 1 let. b L AFC au cas d'espèce. 3.1. L'obligation incombant à certains employeurs de s'affilier auprès de la Caisse cantonale plutôt qu'auprès d'une autre caisse a été introduite dans la loi fribourgeoise du 14 février 1945 créant en faveur des salariés une caisse cantonale de compensation pour allocations familiales (aLoi sur les allocations familiales) lors de sa modification de 1954. 3.1.1. L'art. 12 let. b aLoi sur les allocations familiales prévoyait alors l'affiliation obligatoire à la Caisse cantonale des « administrations publiques ». A cet égard, le message du 26 janvier 1954 relatif à cette disposition expliquait qu'il s'agissait « d'une mesure administrative indispensable, si l'on veut garder à la caisse cantonale sa clientèle naturelle. D'autre part, le mode de rémunération de certains fonctionnaires et en particulier des instituteurs, fait de cette disposition une nécessité » (Bulletin Officiel des séances du grand conseil [BO-GC] 1954, p. 207). Lors de l'entrée en vigueur de la loi actuelle du 26 septembre 1990, les destinataires historiques de cette disposition – les « administrations publiques » – ont été

élargis pour inclure les « corporations de droit public (canton, communes, paroisses) et les institutions qui en dépendent » (art. 34 al. 1 let. b LAFC). Toutefois, bien que cela constitue une modification importante, le message relatif à cette disposition se limite à indiquer, au sujet des art. 26 à 37: « ici rien de changé (...) par rapport à l'affiliation obligatoire, et parfois subsidiaire, de certains employeurs auprès d'elle », à savoir auprès de la Caisse cantonale; Message du 22 août 1989 accompagnant le projet de loi sur les allocations familiales, BO/GC 1990, Ier cahier, p. 189). Il ressort cependant du bulletin officiel des séances du Grand Conseil que, lors de la première lecture du projet de loi, l'art. 12 al. 1 let. b LAFC a été présenté de la manière suivante: « cette obligation concerne, d'une part, les employeurs des travailleurs agricoles, d'autre part, les corporations de droit public (canton, communes, paroisses) et, enfin, les employeurs qui ne sont pas affiliés à une caisse professionnelle ou interprofessionnelle reconnue » (BO/GC 1990, IIème cahier, p. 1497 ss). Force est de constater que, même lors des discussions spécifiques relatives à cette disposition, la notion d' « institution dépendante » n'avait même pas été évoquée. 3.1.2. En revanche, le caractère obligatoire de l'affiliation auprès de la Caisse cantonale avait été critiqué par certains parlementaires en tant qu'elle s'adressait aux communes et aux paroisses, de sorte qu'une limitation de l'obligation aux seules corporations de droit public cantonales a été proposée. Cette proposition a toutefois été refusée notamment au motif que les communes et les paroisses étaient obligatoirement, de par la législation fédérale, affiliées à une caisse de compensation publique pour l'AVS, de sorte que la possibilité d'une affiliation à une caisse différente pour les allocations familiales représenterait une complication inutile (BO/GC 1990, IIème cahier, p. 1497 ss).

Tribunal cantonal TC Page 6 de 8 Cette explication sous-entend ainsi que l'affiliation obligatoire en matière d'allocations familiales devait correspondre à l'affiliation obligatoire en matière d'AVS, à savoir pour les employeurs qui ne sont pas membres d'une association professionnelle (art. 64 al. 2 LAVS), tels que le canton ou les communes. Or, en l'espèce, la recourante, organisée sur le mode d'une fondation de droit privé selon ses propres statuts (bordereau recourante, pièce 1), est désormais membre d'une association professionnelle, la Fédération Patronale et Economique, à Bulle (bulletin d'adhésion du 27 août 2019, bordereau recourante, pièce 2). Cette adhésion implique, de plein droit, conformément à l'art. 64 al. 1 LAVS, l'affiliation à la Caisse FER CIGA pour le régime de l'AVS, de l'AI, des APG et de l'AC. Il apparaît ainsi que la décision litigieuse – qui implique une affiliation auprès d'une caisse pour le régime de l'AVS et une autre affiliation auprès d'une caisse différente pour celui des allocations familiales – est précisément susceptible d'engendrer une « complication inutile » qui avait été évoquée lors des discussions parlementaires, et que visait à éviter l'affiliation obligatoire. On peut même se demander si, dans les faits, la double affiliation imposée par la Caisse cantonale ne constitue pas, plus encore qu'une complication administrative inutile, une restriction, par effet dissuasif, de la liberté de la recourante de s'affilier désormais à une fédération professionnelle. 3.1.3. De surcroît, lors de la deuxième lecture du projet de loi, il avait été souligné que « la logique du système des assurances sociales, aussi bien sur le plan fédéral que sur le plan cantonal, veut que les employeurs privés s'affilient à une caisse privée et que les institutions publiques s'affilient à une caisse publique », moyennant la liberté laissée aux employeurs privés qui ne peuvent pas être reçus dans les caisses privées de s'affilier également à la caisse publique. Là encore, ces éléments laissent penser que le législateur n'entendait nullement, à l'époque, englober des entités de droit privé dans le cercle des destinataires de l'affiliation obligatoire auprès de la caisse cantonale. La discussion relative à cette disposition s'était d'ailleurs

conclue sur le principe que « le public s'affilie au public, comme le privé s'affilie à une caisse privée » (BO/GC 1990, IIIème cahier, p. 2263 ss). Cela revient à dire que, dans le premier cas, les prestations sociales seront financées par des cotisations issues de la masse salariale de l'Etat, alors que, dans le second cas, elles auront été financées par des sources privées, à savoir le budget propre d'une personne morale de droit privé. Le fait que des subventions publiques puissent éventuellement constituer une partie – voire la totalité – des recettes d'une telle entité n'y change rien. 3.2. A la lumière de ce qui précède, la Cour est d'avis que la volonté du législateur ne saurait être interprétée dans le sens d'un élargissement du cercle des employeurs obligés de s'affilier à la Caisse cantonale allant jusqu'à englober des personnes morales de droit privé pour le seul motif qu'elles toucheraient un subventionnement étatique. Une telle interprétation serait par ailleurs contraire à la garantie de libre passage entre les Caisses prévue par l'art. 36 LAFC, jusqu'à la vider de sa substance.

Tribunal cantonal TC Page 7 de 8 Le fait de bénéficier d'une éventuelle garantie de déficit de la part de l'Etat, ce qui semble être le cas de la recourante selon l'autorité intimée, ne saurait en effet suffire pour faire de toute personne morale de droit privé une institution « dépendante » de l'Etat, de manière à la placer dans la même catégorie que le canton, les communes et les paroisses. Quant à l'argument selon lequel la recourante bénéficierait d'un financement étatique indirect au vu de la part importante de ses résidents touchant des prestations complémentaires, il peut être écarté d'emblée, tant il semble saugrenu de penser que le simple fait, pour une quelconque entreprise, de compter parmi sa « clientèle » des bénéficiaires de prestations complémentaires, aurait pour conséquence de la considérer comme dépendant de l'Etat. 3.3. Ainsi, la Cour estime que l'autorité intimée a outrepassé son pouvoir d'appréciation dans l'interprétation de l'art. 34 al. 1 let. b LAFC en refusant à la recourante son transfert auprès d'une caisse de compensation professionnelle. Partant, la décision sur opposition du 22 novembre 2019 est annulée et le transfert de la recourante auprès de la Caisse FER CIGA est autorisé pour le régime des allocations familiales. 4. 4.1. En application du principe de la gratuité de la procédure valant en la matière (art. 61 LPGA), il n'est pas perçu de frais de justice. 4.2. Enfin, la recourante n'étant pas représentée par un mandataire professionnel, aucune indemnité de partie ne lui est octroyée. (dispositif en page suivante)

Tribunal cantonal TC Page 8 de 8 la Cour arrête : I. Le recours est admis. Partant, la décision sur opposition du 22 novembre 2019 est annulée et le transfert de la recourante auprès de la Caisse FER CIGA est autorisé pour le régime des allocations familiales. II. Il n'est pas perçu de frais de justice, ni alloué d'indemnité de partie. III. Notification. Un recours en matière de droit public peut être déposé auprès du Tribunal fédéral contre le présent jugement dans un délai de 30 jours dès sa notification. Ce délai ne peut pas être prolongé. Le mémoire de recours sera adressé, en trois exemplaires, au Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne. Il doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi le jugement attaqué viole le droit. Les moyens de preuve en possession du (de la) recourant(e) doivent être joints au mémoire de même qu'une copie du jugement, avec l'enveloppe qui le contenait. La procédure devant le Tribunal fédéral n'est en principe pas gratuite. Fribourg, le 4 janvier 2021/isc Le Président : La Greffière-rapporteuse :

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.