

S1 17 66

JUGEMENT DU 22 AOÛT 2018

**Tribunal cantonal du Valais
Cour des assurances sociales**

Composition : Eve-Marie Dayer-Schmid, présidente ; Jean-Bernard Fournier et
Christophe Joris, juges ; Garance Klay, greffière

en la cause

X _____, recourant

contre

CAF Y _____, intimée

(AF fédérale ; refus d'affiliation en qualité d'indépendant)

Faits

A. Depuis début 2013, la Caisse d'allocations familiales (CAF) Y _____ a invité X _____, avocat et notaire, à s'affilier auprès de son institution, invitation que l'intéressé a toujours déclinée, notamment par courrier du 5 août 2013.

Les démarches de la CAF Y _____ étant demeurées vaines, elle a, par décision du 18 mars 2016, affilié obligatoirement X _____ en qualité d'indépendant avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2013. Elle a rappelé que la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) ainsi que la loi cantonale d'application (LALAFam) avaient introduit l'obligation pour toutes les personnes indépendantes de s'affilier à une caisse d'allocations familiales et de payer des cotisations à ce titre. Elle a ajouté être la caisse reconnue par l'Etat du Valais pour les professions de la branche dans laquelle exerçait X _____ (avocat et notaire), de sorte que le Service cantonal des allocations familiales avait transmis à la CAF Y _____ l'avis d'affiliation de l'intéressé (cf. infra). Elle estimait dès lors que, depuis le 1^{er} janvier 2013, X _____ était affilié d'office à la CAF Y _____. Un décompte des cotisations 2013 joint à la décision avait été établi sur la base de la taxation fiscale de l'intéressé. Ce dernier était une nouvelle fois invité à remplir un formulaire d'adhésion idoine ou à interjeter un recours en cas de contestation de la décision.

X _____ a contesté cette décision par courrier du 25 mars 2016. Il niait devoir les contributions réclamées, cette décision d'affiliation étant dépourvue de base légale. Il a ajouté que tant lui-même que son personnel de bureau n'avaient aucun enfant et qu'il payait déjà 50% de taxes et impôts sur son revenu, de sorte qu'il jugeait sa contribution pour les familles suffisante.

Le 30 mai 2016, la CAF Y _____ écrivait à X _____ qu'il n'avait donné aucune suite à ses lettres des 5 février et 18 mars 2016, de sorte qu'il était réputé affilié d'office dès le 1^{er} janvier 2013. Il était une nouvelle fois invité à retourner le formulaire d'affiliation ou à défaut, à Y _____ jeter un recours dans les 10 jours auprès de la caisse en joignant les pièces justificatives attestant de son affiliation auprès d'une autre caisse.

Le 31 mai 2016, répondant à une question du 4 mai précédent (non jointe au dossier) la CAF Y _____ a fourni des explications à X _____ quant à la reconnaissance étatique de sa caisse et a précisé que le taux de contribution, pour autant qu'il entrerait dans la fourchette des taux fixés par la loi cantonale, était décidé par

l'Assemblée des délégués, laquelle l'avait fixé à 1,5% pour les indépendants en date du 10 juillet 2013. Un nouveau délai de 10 jours pour retourner le formulaire d'affiliation a été imparti à X _____.

B. Par décision du 20 octobre 2016 la CAF Y _____ a réclamé des arriérés de cotisations à X _____ pour l'année 2013 ainsi que pour les deux premiers trimestres de 2016, plus des frais de rappel. Par décision du 28 novembre 2016, le tribunal de céans a déclaré un recours interjeté le 21 novembre 2016 contre la décision du 20 octobre précédent irrecevable, la voie de l'opposition devant d'abord être suivie. Le dossier a été transmis à la CAF Y _____ comme objet de sa compétence (cause S1 16 xxx).

La CAF Y _____ a rejeté les griefs de X _____ par décision sur opposition du 14 février 2017. La caisse a alors rappelé son affiliation obligatoire, en tant qu'indépendant, au Groupement Interprofessionnel pour le paiement des allocations familiales Y _____ selon les directives du Service cantonal des allocations familiales et conformément aux dispositions de la LAFam, de la LALAFam et de l'OcAFam. Elle a rappelé que la CAF Y _____ était une caisse reconnue par le Conseil d'Etat depuis le 16 septembre 2009 et que le taux de contributions des indépendants était fixé par son assemblée générale, dont faisaient partie des représentants de l'association des avocats et notaires. Les montants des cotisations fixées dans sa décision du 20 octobre 2016 ont été confirmés, à savoir :

facture n° xxx du xxx 2016	- décompte indépendant 2013	x'xxx fr.
facture n° xxx du xxx 2016	- acompte 1 ^{er} trimestre 2016	xxx fr.
facture n° xxx du xxx 2016	- acompte 2 ^{ème} trimestre 2016	xxx fr.

C. X _____ a interjeté recours céans en date du 15 mars 2017 à l'encontre de la décision sur opposition de la CAF Y _____ du 14 février 2017. Il estimait que les contributions aux allocations familiales constituaient un impôt - une contribution publique - prélevé sur son revenu d'indépendant. Or les contributions publiques devaient respecter des règles de rang constitutionnel. A son sens, la formulation « 4,5% au maximum » n'était pas une base légale suffisante et violait le principe de la densité normative, la fourchette entre 0,1 % et 4.5% étant trop large. Par ailleurs, faisant une analogie avec la jurisprudence en matière de taxes de séjour, il estimait que la CAF Y _____, respectivement la Fiduciaire A _____ ou son employé B _____, n'était pas une autorité administrative pouvant taxer des particuliers ; aucune délégation de compétence n'était par ailleurs prévue dans la LALAFam. Le

recourant estimait par ailleurs que la décision entreprise était insuffisamment motivée et que le principe de la couverture des charges ou le principe de la répartition des dépenses n'était pas respecté. Finalement, n'ayant jamais perçu d'allocations familiales durant sa vie professionnelle, il estimait arbitraire de prélever un impôt sur son revenu d'indépendant ; il s'agissait d'un impôt déguisé et d'une spoliation qui violait pour le surplus l'égalité de traitement, le même taux n'étant pas appliqué à tous. Le recourant concluait ainsi à l'annulation de la décision sur opposition du 14 février 2017, sous suite de dépens.

L'intimée a conclu au rejet du recours par détermination du 2 mai 2017. Elle a préliminairement rappelé la fondation et la reconnaissance étatique de la CAF Y _____ ; elle a par ailleurs exposé de quelle manière et sur quelles bases étaient fixés les taux de contributions et a souligné que ses comptes étaient révisés annuellement conformément à l'article 29 LALAFam. La caisse a indiqué qu'antérieurement à janvier 2013, X _____ était déjà affilié à la CAF Y _____ en tant qu'employeur et que, à ce titre, il lui annonçait spontanément les entrées et sorties de son personnel (des formulaires relatifs à ces annonces ont été joints), complétait les demandes d'allocations familiales pour ses collaborateurs et adressait annuellement sa déclaration des salaires. Il a été relevé que X _____ n'avait jamais formellement fait recours contre sa décision d'affiliation, alors que la CAF Y _____ lui avait rappelé à plusieurs reprises qu'il devait le faire (courriers des 6 août 2013, 21 août 2013, 18 mars 2016, 30 mai 2016 et 31 mai 2016).

Par réplique du 29 mai 2017, X _____ a maintenu ses conclusions. Il a précisé qu'il ne contestait pas son affiliation auprès de la CAF Y _____ en tant qu'employeur, c'est-à-dire pour décompter les charges sociales prélevées sur les salaires de ses employés. En revanche, il avait refusé d'adhérer à cette dernière à titre d'indépendant et personnel. A ce titre, il n'avait jamais reçu une décision quelconque d'affiliation susceptible de recours et contestait donc dans son principe le droit de la caisse de lui notifier une décision de cotisations à titre d'indépendant.

Dupliquant le 19 juin 2017, la CAF Y _____ a pris note que X _____ reconnaissait être affilié en tant qu'employeur et a rappelé que, s'agissant de son affiliation en tant qu'indépendant, il avait bel et bien reçu une décision notifiée le 30 mai 2016. Les voies de droit contenues dans les courriers (décisions d'affiliation) des 18 mars et 30 mai 2016 faisaient état d'un droit de recours dans un délai défini et au moyen de pièces justificatives ; or, il n'y avait jamais eu de recours formel contre sa décision du 30 mai 2016. Elle estimait que X _____ ne contestait plus vraiment le

fait d'être affilié à la CAF Y _____, mais bien plutôt celui de devoir se soumettre à la nouvelle législation relative aux indépendants dans le régime des allocations familiales. Finalement, l'intéressé n'avait jamais démontré être affilié auprès d'une autre caisse d'allocations familiales en tant qu'indépendant. L'intimée a ainsi implicitement conclu au rejet du recours. L'échange d'écritures a dès lors été clos

Par courrier du 22 juin 2017, X _____ a exprimé que la lettre du 30 mai 2016 ne pouvait être considérée comme une décision d'affiliation, pas plus que la lettre du 18 mars 2016 ; toutes deux constituaient à son sens des invitations à retourner un bulletin d'adhésion, demande à laquelle il n'avait pas donné suite. Une décision d'affiliation devait émaner d'une autorité administrative, ce qui n'était pas le cas d'une association privée comme l'intimée ; il contestait dès lors la compétence de la CAF Y _____ de rendre une décision d'affiliation.

Considérant en droit

1. Selon l'article 1 de la loi sur les allocations familiales du 24 mars 2006, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009 (LAFam), les dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) s'appliquent aux allocations familiales, à moins que la présente loi ne déroge expressément à la LPGA. Les articles 76 alinéas 2 et 78 LPGA ne sont pas applicables.

Remis à la Poste le 15 mars 2017, le présent recours à l'encontre de la décision sur opposition du 14 février précédent a été interjeté dans le délai légal de trente jours (art. 60 LPGA) devant l'instance compétente (art. 56, 57 et 58 LPGA; art. 81a al. 1 LPJA). Il répond par ailleurs aux autres conditions formelles de recevabilité (art. 61 let. b LPGA), de sorte que la Cour doit entrer en matière

2.1 Le litige porte sur la question de savoir si le recourant est bien affilié auprès de la CAF Y _____, notamment sur la base de ses décisions des 18 mars 2016 et 30 mai 2016. A ce propos, le recourant conteste le pouvoir de la caisse intimée de rendre des décisions d'affiliations d'office et, partant, conclut implicitement à la nullité de ses décisions d'affiliation et de toute décision de cotisations y consécutive.

2.2 S'agissant des salariés et des indépendants ne travaillant pas dans l'agriculture, leur droit est régi par la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam), l'ordonnance d'application du 31 octobre 2007 (OAFam), les directives pour l'application de la loi fédérale sur les allocations familiales (DAFam), et par les

législations cantonales sur les allocations familiales. A ce dernier propos, il s'agit en Valais de la loi d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales (LALAFam) et de l'Ordonnance cantonale sur les allocations familiales (OcAFam).

La LAFam règle à son article 17 la compétence des cantons en matière d'allocations familiales. Selon cette disposition, les cantons créent une caisse cantonale de compensation pour allocations familiales et en transfèrent la gestion à la caisse cantonale de compensation AVS (al. 1). Les caisses de compensation pour allocations familiales sont soumises à la surveillance des cantons. Sous réserve et en complément de la 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 la création obligatoire d'une caisse cantonale de compensation (let. a), l'affiliation aux caisses et l'enregistrement des personnes assujetties selon l'article 11 alinéa 1 (let. b).

2.3 Afin de satisfaire aux obligations décrites par l'article 17 LAFam, le canton du Valais a édicté la LALAFam. Cette loi prévoit notamment à son article 15 alinéa 1 que les CAF actives dans le canton sont celles, dont le siège est en Valais, qui sont reconnues par le Conseil d'Etat (let. a), les CAF gérées par des caisses de compensation AVS qui se sont annoncées (let. b) et la CAF créée par le canton (let. c).

L'affiliation des employeurs est règlementée par l'article 23 LALAFam dont la teneur est la suivante :

Chaque employeur doit s'affilier en matière d'allocations familiales, soit :

- a. à la caisse d'allocations familiales reconnue de son domaine d'activités ;
- b. à la caisse d'allocations familiales gérée par sa caisse AVS ;
- c. à la Caisse cantonale d'allocations familiales en tant que caisse supplétive si les possibilités selon les lettres a et b ne sont pas réalisables.

Les caisses ont l'obligation de communiquer au Service cantonal des allocations familiales par un moyen approprié la liste des membres ainsi que toutes les mutations ultérieures.

Tout employeur non affilié ou dont l'affiliation n'est pas admise par le Service cantonal des allocations familiales doit s'affilier, dans le délai imparti, à une caisse en vertu de l'alinéa 1.

Si l'employeur n'obtempère pas, le Service cantonal peut établir une décision d'affiliation d'office auprès d'une des caisses appropriées.

Selon l'article 51 lettres b et c, le Service cantonal des allocations familiales a notamment la charge de régler les problèmes d'affiliation entre les caisses d'allocations familiales et de procéder aux affiliations d'office. Par la suite, les décisions sur opposition prises par le Service cantonal des allocations familiales concernant un litige sur l'affiliation ou sur un conflit entre caisses peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal cantonal.

La gestion du Service cantonal des allocations familiales est confiée à la Caisse de compensation du canton du Valais (cf. également le Guide social romand, ad canton du Valais).

3.1 En l'espèce, depuis janvier 2013 (entrée en vigueur de la LAFam), X _____ refuse de s'affilier à la CAF Y _____ en qualité d'indépendant. Il ne revendique pas son souhait de s'affilier auprès d'une autre caisse, mais conteste le principe de devoir s'affilier pour les allocations familiales. Il sied dès lors d'examiner préliminairement le principe du devoir d'affiliation à une caisse d'allocations familiales.

3.2 La LAFam est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009. Elle réglait jusqu'ici le droit aux prestations pour les salariés et les personnes sans activité lucrative, et c'était le droit cantonal qui précisait si les indépendants étaient obligés de cotiser et s'ils disposaient du droit aux allocations familiales. En 2011, l'Assemblée fédérale a décidé de soumettre obligatoirement les indépendants aussi à la loi fédérale. Cette modification est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2013, l'article 11 LAFam aliéna 1 lettre c prévoyant désormais que les personnes exerçant une activité lucrative indépendante qui sont obligatoirement assurées à l'AVS à ce titre sont assujetties à la LAFam. Ainsi, ils auront droit aux allocations familiales et devront payer des cotisations à leur caisse d'allocations familiales. Le taux de cotisation varie d'une caisse à l'autre et d'un canton à l'autre. Les ayants droit doivent s'adresser à la caisse d'allocations familiales compétente.

S'agissant du financement des allocations familiales, il sied de rappeler que, d'une part, les employeurs financent les allocations familiales en versant aux caisses de compensation pour allocations familiales des cotisations sur les salaires soumis à l'AVS dont le taux de cotisation varie selon les cantons et les caisses (cf. notamment le Mémento 6.08 sur le site officiel de l'AVS). L'indépendant au sens de l'AVS est ainsi tenu de s'affilier à une caisse d'allocations familiales à laquelle il doit verser une

cotisation même s'il n'a pas de charge de famille. Cette cotisation est entièrement à sa charge.

L'obligation des indépendants de s'affilier à une caisse d'allocations familiales ressort de bases légales fédérales et cantonales claires. Le recourant ne saurait dès lors contester son obligation d'affiliation dans son principe.

4.1 La CAF Y _____ a revendiqué l'affiliation du recourant, estimant qu'en sa qualité de caisse interprofessionnelle reconnue pour les avocats et les notaires, professions exercées par l'intéressé, elle était fondée à exiger son affiliation. A cet effet, elle s'est jugée compétente pour rendre elle-même des décisions d'affiliations d'office, décisions qu'elle estime opposables au recourant. C'est sur la base de ces dernières, qu'elle a rendu la décision fixant des arriérés de cotisations de X _____ pour l'année 2013 ainsi que pour les deux premiers trimestres de 2016, plus des frais de rappel.

Le recourant conteste la compétence de l'intimée de rendre une décision d'affiliation ; ainsi, à défaut d'affiliation valable, aucune cotisation ne saurait lui être réclamée par la CAF Y _____.

4.2 La lecture de l'article 23 LALAFam indique que les employeurs (et par extension, les indépendants), ont le choix de rejoindre la CAF reconnue dans leur domaine d'activités (a) ou celle gérée par sa caisse AVS (b). Si aucune de ces deux possibilités n'entre en ligne de compte, la CIVAF, en tant que caisse supplétive, peut accepter l'employeur en question (c).

X _____ a donc le choix entre ces différentes caisses (cf. arrêt du Tribunal fédéral 8C_931/2009 du 7 mai 2010)

La terminologie utilisée par la loi cantonale est claire, les options des lettres a et b de l'article 23 alinéa 1 étant alternatives, mises en évidence par le terme « soit » utilisé dans la phrase introductive. A contrario, si l'on devait interpréter l'article 23 dans le sens que la caisse reconnue d'une association professionnelle serait prioritaire par rapport à celle gérée par la caisse AVS de l'employeur, le chiffre 537 DAFam ne serait pas respecté et on ne tiendrait pas compte de la volonté du législateur fédéral, lequel a estimé qu'il convenait d'offrir la possibilité aux employeurs de centraliser leurs décomptes en matière d'assurances sociales.

On ajoutera encore que le Message accompagnant le projet de loi d'application sur les allocations familiales (BSGC juin 2008 p. 728) indique dans le commentaire de l'article 22 (qui deviendra l'art. 23 de la loi) que « les employeurs ont le choix entre la caisse reconnue de leur profession, la caisse d'allocations familiales gérée par la caisse AVS et la Caisse cantonale si les deux premiers choix ne sont pas possibles » (p. 739).

En cas de problème ou refus d'affiliation, c'est le Service cantonal des allocations familiales qui est seul compétent pour régler les problèmes d'affiliation entre les caisses d'allocations familiales ou pour procéder aux affiliations d'office (art. 51 let. b et c LALAFam).

Dès lors, en exigeant du recourant qu'il s'affilie à la CAF Y _____, cette dernière n'a pas fait une correcte application de l'article 23 LALAFam. Elle est par ailleurs sortie de son champ de compétence (art. 51 LALAFam), de sorte que ses décisions d'affiliation d'office sont nulles.

X _____ n'étant pas valablement affilié à la caisse intimée, cette dernière n'était dès lors pas en droit de lui réclamer des cotisations avant qu'une décision d'affiliation en bonne et due forme soit rendue par l'autorité compétente, en l'occurrence le Service cantonal des allocations familiales.

5. Au vu de ce qui précède, le recours est donc admis, la décision sur opposition du 14 février 2017 est annulée et l'intimée est invitée à s'adresser au Service cantonal des allocations familiales afin qu'il rende une décision d'affiliation concernant X _____.

6. Le recourant, obtenant gain de cause, a en principe droit à une indemnité pour ses dépens. Le recourant, qui est avocat, a néanmoins agi ici dans sa propre cause. De jurisprudence constante, (arrêts 2C_572/2009 du 13 janvier 2010 et 2P.276/2004-svc du 1^{er} mars 2005 ; ATF 110 V 132; VSI 2000 p. 337 consid. 5 non publié aux ATF 125 V 408), l'avocat qui agit dans sa propre cause peut exceptionnellement prétendre une indemnité pour l'activité personnelle qu'il a déployée ainsi que pour sa perte de temps ou de gain (cf. également l'art. 4 al. 2 LTar).

Les conditions, qui doivent être remplies cumulativement, ne sont cependant pas remplies dans le cas d'espèce ; en effet, il ne s'agit pas d'une affaire particulièrement complexe portant sur une valeur litigieuse élevée et nécessitant objectivement beaucoup de temps. De plus, le recourant n'a pas allégué et encore moins prouvé l'existence de telles circonstances exceptionnelles justifiant l'octroi d'un dédommagement.

Il n'est pas perçu de frais.

Prononce

1. Le recours est admis dans le sens des considérants.
2. Il n'est pas perçu de frais, ni alloué de dépens.

Sion, le 22 août 2018