

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 12 octobre 2009

Présidence de M. ABRECHT, juge unique
Greffier : Mme Vuagniaux

Cause pendante entre :

A.D. _____, à [...], recourant,

et

CAISSE CANTONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES, à Clarens, intimée.

Art. 7 al. 1, 8 et 9 LAFam; 14 al. 1 LVLAFam; 20 LPGA

E n f a i t :

A. **a)** Par jugement du 5 décembre 2001, le Président du Tribunal d'arrondissement de l'Est vaudois a prononcé le divorce des époux A.D._____, né en [...], et B.D._____, née en [...]. Il a attribué conjointement aux époux l'exercice de l'autorité parentale sur les deux enfants issus de leur union, C.D._____, né le [...] et D.D._____, née le [...]. La garde de C.D._____ a été attribuée à la mère et celle de D.D._____ au père.

De la partie « en fait » de ce jugement, il résulte notamment ce qui suit :

« A.D._____ exerce la profession de [...] à titre indépendant. Il a réalisé un bénéfice de Fr. 93'903.65 en 1999 et de Fr. 116'824.85 en 2000, cotisations AVS déduites mais celles relatives à la prévoyance professionnelle non déduites.

B.D._____ exerce pour sa part la profession d' [...] auprès de [...]; elle retire de cette activité un salaire mensuel brut de Fr. 3'500.- en chiffres ronds, versé treize fois l'an, allocations familiales non comprises ».

Dans la convention sur les effets accessoires du divorce signée le 23 juin 2001, ratifiée par le Tribunal d'arrondissement et annexée au jugement de divorce pour en faire partie intégrante, les époux ont convenu que les enfants séjourneraient ensemble alternativement une semaine sur deux chez leur père et chez leur mère. A.D._____ verserait des contributions d'entretien mensuelles en fonction de l'âge des enfants et assumerait les frais médicaux des enfants, les cotisations d'assurance vie, les frais de dentiste et d'orthodontie, le [...] de C.D._____ et le [...] de D.D._____. De son côté, B.D._____ prendrait en charge les frais d'habillement courants, les cours de [...] de D.D._____ et l'argent de poche des enfants. Il était aussi convenu que les parents se partageraient par moitié les frais de transport, d'écolage public, de fournitures scolaires et de matériel de sport courant; pour un matériel coûteux, ils s'entendraient entre eux avant l'achat.

b) B.D._____ s'est remariée avec A.S._____ et a pris le nom de B.S._____. Jusqu'au 31 décembre 2008, la Caisse cantonale d'allocations familiales (ci-après : la CCAF ou la Caisse) a versé les allocations familiales en faveur des enfants C.D._____, D.D._____ et C.S._____ (enfant commun de A.S._____ et B.S._____), à A.S._____, salarié auprès d'un affilié de la Caisse.

c) Le 19 janvier 2009, A.D._____ a déposé auprès du service des allocations familiales du Centre patronal une demande d'allocations familiales en tant qu'indépendant en faveur de sa fille D.D._____.

Par courrier du 10 février 2009, le service des allocations familiales du Centre patronal lui a répondu comme suit :

« A la suite de l'examen de votre dossier, nous constatons que votre ex-épouse est salariée.

Selon la loi au 1^{er} janvier 2009, il appartient à votre ex-épouse de revendiquer prioritairement les prestations auprès de la caisse d'allocations familiales de son employeur ([...]).

Etant donné qu'un enfant ne peut donner droit qu'à une seule allocation familiale mensuelle, il ne nous est donc pas possible de prendre votre demande en considération ».

B. **a)** Le 12 mars 2009, la CCAF a adressé à B.S._____ la décision suivante :

« Nous avons été informés par le service des allocations familiales du Centre patronal à Paudex que le père de D.D._____, Monsieur A.D._____ avait demandé des allocations familiales en sa faveur, en tant que personne de condition indépendante dans l'AVS.

Néanmoins, le régime des allocations familiales aux indépendants est subsidiaire au régime des salariés.

Par ailleurs, en application de la LAFam, vous êtes prioritaire pour revendiquer les allocations familiales pour C.D._____ et D.D._____, étant donné que vous détenez l'autorité parentale. Veuillez entreprendre les démarches nécessaires auprès de votre employeur.

En ce qui concerne M. A.S._____, votre époux, il continuera à bénéficier les allocations familiales pour C.S._____. Une décision lui parviendra prochainement.

En dernier lieu, étant donné que la garde de D.D._____ a été attribuée à votre ex-époux, vous devez lui retransmettre les allocations familiales en sa faveur ».

b) Le 25 mars 2009, B.S._____ a fait opposition à cette décision en concluant à ce que le dernier paragraphe de la décision du 12 mars 2009 soit retiré et à ce que les allocations en faveur de D.D._____ soient clairement attribuées à la mère. Elle a fait valoir que, dans les faits, les deux parents contribuaient de manière équivalente et en fonction de leurs revenus aux besoins de D.D._____, tel que cela ressortait d'ailleurs de la convention sur les effets accessoires du divorce signée le 23 juin 2001 et annexée au jugement de divorce du 5 décembre 2001. Elle a en outre relevé que la revendication par son ex-époux des allocations familiales en faveur de D.D._____ reposait sur son interprétation de la nouvelle loi sur les allocations familiales, et non sur une modification des frais concernant leur fille.

c) Par décision sur opposition du 15 avril 2009, la CCAF modifié sa décision du 12 mars 2009, en terminant sa motivation comme suit :

« Le paragraphe concernant votre fille D.D._____ a été ajouté dans notre décision du 12 mars 2009 parce que la garde a formellement été attribuée à votre ex-époux, selon la Convention sur les effets du divorce, ratifiée par le Tribunal d'arrondissement de l'Est Vaudois.

Or, dans les faits et après examen des documents fournis, nous constatons qu'il y a partage des frais d'entretien des enfants, de sorte que nous ne pouvons pas affirmer clairement qui de vous ou de votre ex-époux pourvoit de façon prépondérante à l'entretien des enfants et notamment de D.D._____.

Par conséquent et au vu de ce qui précède, nous confirmons que vous êtes l'ayant droit prioritaire pour revendiquer les allocations en faveur de C.D._____ et D.D._____, du fait de votre activité salariée ».

Suite à un entretien téléphonique avec A.D._____, la CCAF a fait parvenir à celui-ci, en date du 28 avril 2009, copie de la décision sur opposition du 15 avril 2009 adressée à son ex-épouse.

C. Par acte du 13 mai 2009, complété le 18 mai 2009, A.D. _____ a recouru contre la décision sur opposition du 15 avril 2009, en concluant à ce que la dernière phrase de cette décision (cf. lettre B.c supra) soit supprimée et à ce que l'allocation pour l'enfant D.D. _____ lui soit clairement attribuée. A l'appui de ses conclusions, il a allégué que c'était lui qui pourvoyait de façon prépondérante à l'entretien de sa fille, d'une part parce que celle-ci avait arrêté ses cours de danse et, d'autre part, parce qu'il lui versait directement la contribution d'entretien mensuelle sur un compte bancaire depuis décembre 2008. Il a également relevé que, contrairement à ce que soutenait son ex-épouse, le jugement de divorce ne disait pas qui devait bénéficier des allocations familiales en faveur de leur fille. Enfin, il a précisé que sa revendication n'était pas motivée par la lecture de la nouvelle législation, mais bien par « prise en charge financière » puisqu'il cotisait en tant qu'indépendant à hauteur de 1,7 % depuis le 1^{er} janvier 2009.

b) Dans sa réponse du 22 juin 2009, la Caisse a exposé que l'objet du litige portait moins sur la question de la détermination de l'ayant droit prioritaire - ce qui ne faisait aucun doute au regard de l'art. 14 al. 1 LVLAFam, lequel prévoit que le régime des allocations familiales aux indépendants est subsidiaire au régime des salarié - que sur le point de savoir quel parent devait au final bénéficier des allocations familiales, cette seconde question étant plus délicate à trancher sur la base des documents fournis. A son avis, les conditions semblaient réunies pour verser l'allocation au père, conformément à l'art. 9 al. 1 LAFam, d'autant plus que D.D. _____ semblait pourvoir elle-même à son entretien depuis sa majorité, atteinte en novembre 2008. La Caisse a par conséquent préavisé pour l'admission du recours dans ce sens.

c) Invité à faire part le cas échéant de ses explications complémentaires et à se déterminer sur le préavis contenu dans la réponse de l'autorité intimée, le recourant ne s'est pas manifesté.

Le 4 août 2009, le juge instructeur a communiqué à B.S. _____ et à D.D. _____, en leur qualité de parties intéressées à la

procédure, une copie de la décision attaquée et de l'acte de recours ainsi qu'une copie de la réponse de la caisse, en leur impartissant un délai au 7 septembre 2009 pour se déterminer sur le préavis contenu dans la réponse de l'autorité intimée du 22 juin 2009.

D.D. _____ n'a pas donné suite à cette invitation.

d) Dans ses déterminations du 3 septembre 2009, B.S. _____ a exposé que l'étendue de la contribution d'entretien fixée par le jugement de divorce de 2001 l'avait été en tenant compte du fait qu'elle percevait les allocations familiales pour les deux enfants, perception qui était attestée par le jugement de divorce (cf. lettre A.a supra). Elle a contesté l'avis de la Caisse selon lequel l'art. 9 al. 1 LAFam permettrait de verser les contributions d'entretien directement à son ex-époux, relevant par ailleurs que même si tel était le cas, celui-ci serait tenu de les lui reverser en vertu non seulement du jugement de divorce, mais également en vertu de l'art. 8 LAFam. Elle a également réfuté que sa fille subvenait elle-même à son entretien en précisant que s'il était vrai que cette dernière payait son habillement et une partie ses achats personnels (cosmétiques, sorties), c'est elle qui subvenait aux frais de logement et de nourriture dans la mesure où sa fille habitait encore chez ses parents. Elle a en outre précisé que les allocations familiales servaient à compléter la contribution d'entretien versée à sa fille et n'avaient pas pour but de compenser le versement de la contribution d'entretien par le père. En conséquence, B.S. _____ a déclaré maintenir son opposition à la décision du 12 mars 2009 de la CCAF.

E n d r o i t :

1. a) Les dispositions de la LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales, RS 830.1) s'appliquent aux allocations familiales (art. 1 LAFam [loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales, en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2009, RS 836.2]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la

voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours (art. 56 al. 1 LPGA) dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA). S'agissant de la compétence, l'art. 22 LAFam déroge expressément au régime de l'art. 58 LPGA (qui détermine la compétence *ratione loci* du tribunal en fonction du domicile de l'assuré au moment du dépôt du recours) en prévoyant que 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.

Les dispositions de la LPGA sur les voies de droit s'appliquent également par analogie aux prestations prévues par la LVLAfam (loi cantonale vaudoise du 23 septembre 2008 d'application de la loi fédérale sur les allocations familiales et sur des prestations cantonales en faveur de la famille, RSV 836.01), qui ne relèvent pas de la LAFam (art. 47 LVLAfam), telles que les allocations pour les personnes qui exercent une activité lucrative indépendante (art. 13 ss LVLAfam).

b) En l'espèce, le recours a été déposé dans les trente jours dès sa communication au recourant auprès du tribunal des assurances compétent. La LPA-VD (loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative, RSV 173.36), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, s'applique aux recours et contestations par voie d'action dans le domaine des assurances sociales (art. 2 al. 1 let. c LPA-VD). On peut se demander si A.D._____, qui n'est pas le destinataire de la décision attaquée et n'a pas pris part à la procédure devant l'autorité précédente, a qualité pour former recours au regard de l'art. 75 let. a LPA-VD (applicable par analogie en vertu de l'art. 99 LPA-VD). La question de la recevabilité du recours peut toutefois demeurer ouverte, dès lors que celui-ci doit de toute manière être rejeté, comme on le verra ci-dessous.

c) La cour des assurances sociales du Tribunal cantonal est compétente pour statuer (art. 93 al. 1 let. a LPA-VD). Le litige porte sur les allocations familiales en faveur de D.D._____, née le [...]. Dès lors que les allocations familiales sont versées au plus tard jusqu'à la fin du mois au

cours duquel l'enfant atteint l'âge de 25 ans (art. 3 al. 1 let. b LAFam), la valeur litigieuse est manifestement inférieure à 30'000 fr., de sorte que la cause est de la compétence du juge instructeur statuant en tant que juge unique (art. 94 al. 1 let. a LPA-VD).

2. a) La LAFam régit le droit aux allocations familiales des salariés exerçant une activité lucrative non agricole (art. 13 ss LAFam) et des personnes sans activité lucrative (art. 19 ss LAFam). Le même enfant ne donnant pas droit à plus d'une allocation (art. 6 LAFam; interdiction du cumul), l'art. 7 al. 1 LAFam prévoit, sous le titre marginal « concours de droits », que lorsque plusieurs personnes peuvent faire valoir un droit aux allocations familiales pour le même enfant en vertu d'une législation fédérale ou cantonale, le droit aux prestations est reconnu selon l'ordre de priorité suivant :

- a. à la personne qui exerce une activité lucrative;
- b. à la personne qui détient l'autorité parentale ou qui la détenait jusqu'à la majorité de l'enfant;
- c. à la personne chez qui l'enfant vit la plupart du temps ou vivait jusqu'à sa majorité;
- d. à la personne à laquelle est applicable le régime d'allocations familiales du canton de domicile de l'enfant;
- e. à la personne dont le revenu soumis à l'AVS est le plus élevé.

L'art. 8 LAFam précise que l'ayant droit tenu, en vertu d'un jugement ou d'une convention, de verser une contribution d'entretien pour un ou plusieurs enfants doit, en sus de ladite contribution, verser les allocations familiales.

b) La LAFam ne prévoit pas de droit aux allocations familiales pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante. Un tel droit est en revanche prévu par la LVLAfam qui, sous son titre III relatif aux prestations cantonales, prévoit que sont assujetties, les personnes domiciliées dans le canton de Vaud et qui sont assurées comme personnes exerçant une activité lucrative indépendante dans l'AVS (art. 13 al. 1

LVLAFam). Ont droit aux allocations pour personnes exerçant une activité lucrative indépendante celles dont le revenu soumis à cotisations dans l'AVS est égal ou inférieur à deux fois et demi le montant maximum du gain assuré défini par l'ordonnance fédérale du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accident (OLAA; RS 832.202) (art. 13 al. 2 LVLAFam). Sous le titre marginal « subsidiarité et concours de droits », l'art. 14 al. 1 LVLAFam prévoit toutefois que ces personnes ne peuvent prétendre aux allocations familiales que si aucun des deux parents ne peut faire valoir un droit aux allocations familiales soit selon les dispositions de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA, RS 836.1), soit en tant que salarié exerçant une activité lucrative au sens de la LAFam, soit en tant que bénéficiaire d'indemnités journalières au sens de la loi sur l'assurance-chômage (LACI, RS 837.0). Ainsi, le droit aux allocations familiales d'un parent exerçant une activité lucrative indépendante est exclu si l'autre parent a droit aux allocations familiales en tant que salarié exerçant une activité lucrative au sens de la LAFam.

En l'espèce, B.S. _____ a droit aux allocations familiales pour D.D. _____ en tant que parent salarié exerçant une activité lucrative au sens de la LAFam, ce qui exclut clairement le droit de A.D. _____ à des allocations familiales en faveur de sa fille, indépendamment du point de savoir qui pourvoit de manière prépondérante à l'entretien de cette dernière.

c) Il reste ainsi à examiner l'application éventuelle de l'art. 9 LAFam, évoquée par la caisse dans sa réponse du 22 juin 2009 (cf. lettre C.b supra).

L'art. 9 LAFam dispose que si les allocations familiales ne sont pas utilisées en faveur de la personne à laquelle elles sont destinées, cette personne ou son représentant légal peut demander, en dérogation à l'art. 20 al. 1 LPGA, que les allocations familiales lui soient versées directement, même si elle ne dépend pas de l'assistance publique ou privée (al. 1); en dérogation à l'art. 20 al. 1 LPGA, l'allocation de formation professionnelle

peut, sur demande motivée, être versée directement à l'enfant majeur (al. 2).

L'art. 20 al. 1 LPGA prévoit, sous le titre marginal « garantie de l'utilisation conforme au but », que l'assureur peut verser tout ou partie des prestations en espèces à un tiers qualifié ou à une autorité ayant une obligation légale ou morale d'entretien à l'égard du bénéficiaire, ou qui l'assiste en permanence lorsque (a) le bénéficiaire n'utilise pas ces prestations pour son entretien ou celui des personnes dont il a la charge, ou s'il est établi qu'il n'est pas en mesure de les utiliser à cet effet, et que (b) lui-même ou les personnes dont il a la charge dépendent de ce fait de l'assistance publique ou privée.

L'art. 9 LAFam déroge ainsi à l'art. 20 al. 1 en ce sens qu'il n'est pas nécessaire que le détournement des prestations ait pour conséquence de faire dépendre le bénéficiaire des prestations ou les personnes dont il a la charge de l'assistance publique ou privée (art. 20 al. 1 let. b LPGA). L'application de l'art. 9 LAFam présuppose en revanche – tant dans l'hypothèse de l'al. 1 que dans celle de l'al. 2, qui règle le cas particulier de l'enfant majeur dans la mesure où c'est en principe le parent qui a droit aux allocations familiales pour ses enfants tant majeurs que mineurs (art. 3 et 7 LAFam) – le cas des allocations familiales qui ne sont pas utilisées en faveur de la personne à laquelle elles sont destinées (art. 20 al. 1 let. a LPGA), c'est-à-dire que le parent qui les perçoit les détourne de leur but et ne les utilise pas pour l'entretien de l'enfant en faveur duquel elles sont versées (Ueli Kieser, ATSG-Kommentar, 2^e éd. 2009, n. 11 ad art. 20 LPGA).

Or, en l'espèce, l'hypothèse d'une utilisation non conforme à leur but des allocations familiales auxquelles B.S._____ peut prétendre en faveur de D.D._____ n'est manifestement pas réalisée. En effet, D.D._____ séjourne toujours alternativement chez son père et chez sa mère, laquelle continue à contribuer à son entretien, notamment en lui fournissant le gîte et le couvert.

d) En définitive, la décision attaquée est conforme au droit fédéral et au droit cantonal en tant qu'elle constate que B.S. _____ est l'ayant droit prioritaire, du fait de son activité salariée, pour revendiquer les allocations en faveur de D.D. _____. Le recours ne peut donc qu'être rejeté dans la mesure où il est recevable (cf. consid. 1b supra).

3. Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens (art. 91 LPA-VD, applicable par renvoi de l'art. 99 LPA-VD, et art. 55 LPA-VD).

**Par ces motifs,
le juge unique
prononce :**

- I.** Le recours est rejeté dans la mesure où il est recevable.
- II.** La décision rendue le 15 avril 2009 par la Caisse cantonale d'allocations familiales est confirmée.
- III.** Il n'est pas perçu de frais de justice ni alloué de dépens.

Le juge unique :

La greffière :

Du

L'arrêt qui précède est notifié à :

- A.D. _____
- B.S. _____
- D.D. _____
- Caisse cantonale d'allocations familiales

par l'envoi de photocopies.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne) dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

La greffière :