

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 23 janvier 2025

Composition : Mme LIVET, présidente
Mme Di Ferro Demierre et M. Piguët, juges
Greffier : M. Varidel

Cause pendante entre :

A.D. _____, à [...], recourante,

et

CAISSE CANTONALE VAUDOISE DE COMPENSATION AVS, à [...],
intimée.

**Art. 4 al. 3 et 19 al. 1bis LAFAm ; 7 al. 1 OAFAm ; 11 par. 3 let. a
et e Règlement (CE) n° 883/2004**

E n f a i t :

A. a) A.D. _____ (ci-après : l'assurée ou la recourante) née en [...], ressortissante suisse, alors domiciliée dans le canton de Vaud, est affiliée depuis le 1^{er} juillet 2012, auprès de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS (ci-après : la Caisse ou l'intimée) en qualité de [...] indépendante.

b) A la suite de sa demande formée le 7 février 2013, la Caisse a reconnu à l'assurée, dès le 1^{er} février 2013, un droit aux allocations familiales pour indépendant en lien avec ses enfants B.D. _____, née en [...], et C.D. _____, né en [...].

c) Entre 2012 et 2022, le revenu annuel déterminant sur la base de la taxation fiscale de l'assurée a varié de 9'700 à 3'200 francs.

d) Le 23 septembre 2019, l'assurée a transféré son domicile, ainsi que celui de ses deux enfants, en France.

A la suite de cette annonce de changement de domicile, la Caisse a suspendu le droit aux allocations familiales dans l'attente du dépôt d'une nouvelle demande, que l'assurée a transmise à la Caisse le 4 juin 2020.

e) Par différentes décisions du 3 mars 2021, la Caisse a alloué à l'assurée des allocations familiales à hauteur de 20 fr. par jour pour la période du 1^{er} au 22 septembre 2019, puis des allocations familiales différentielles, compte tenu des montants versés par la France, du 23 septembre 2019 au 31 décembre 2020.

f) Après avoir reçu, le 3 mai 2022, l'attestation des allocations familiales perçues par l'assurée en 2021 de la part de la France, la Caisse lui a demandé, le 17 mai 2022, de communiquer son revenu net d'exploitation obtenu en 2021, dès lors que son revenu, estimé à 18'000 fr., était revu à la baisse chaque année.

Le 2 juin 2022, l'assurée a indiqué que son revenu net d'exploitation pour l'année 2021 était de 3'645 francs.

g) Par décision du 19 août 2022, la Caisse a refusé le droit aux allocations familiales à l'assurée, relevant que celles-ci n'étaient dues que pour autant que le revenu provenant d'une activité salariée ou indépendante soit au moins égale à 597 fr. par mois, à savoir 7'170 fr. par an. Le revenu de l'assurée en 2021 s'étant élevé à 3'800 fr. et celui relatif à l'année 2022 à 4'200 fr., elle ne pouvait prétendre au versement d'allocations familiales pour les personnes exerçant une activité lucrative.

h) Le 16 septembre 2022, l'assurée a formé opposition à la décision précitée, requérant que des allocations familiales pour personne sans activité lucrative lui soient accordées.

i) Par décision sur opposition du 17 octobre 2022, la Caisse a rejeté l'opposition de l'assurée, estimant qu'en raison de son domicile en France, aucun droit aux allocations familiales pour personne sans activité lucrative ne pouvait lui être reconnu.

B. a) Par acte daté du 15 novembre 2022, A.D. _____ a formé recours auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de la décision sur opposition du 17 octobre 2022, concluant à son annulation et à ce que des allocations familiales lui soient accordées selon le même mode de calcul qu'en 2020. En substance, la recourante a souligné qu'elle exerçait une activité indépendante dans le canton de Vaud et que son domicile fiscal était à [...], motif pour lequel elle avait droit aux allocations familiales de ce canton. Elle s'est également prévalu du fait que de telles allocations lui avaient été accordées en 2020 et que rien n'avait changé dans sa situation.

b) Par réponse du 13 décembre 2022, l'intimée a conclu au rejet du recours. Elle a relevé que la recourante devait être considérée comme une personne sans activité lucrative, les revenus issus de son

activité indépendante étant inférieurs à la limite légale. Or de telles personnes relevaient du canton dans lequel elles étaient domiciliées, ce qui n'était pas le cas de la recourante, son seul domicile fiscal n'étant pas suffisant à cet égard. La Caisse a encore souligné que la recourante avait perçu des allocations familiales en 2019 et 2020 non pas en tant que personne sans activité lucrative mais en raison de son activité d'indépendante. A cet égard, son revenu déterminant provisoire avait été fixé en 2019 à 7'300 fr. et à 18'000 fr. en 2020. Toutefois, le revenu déterminant définitif communiqué par la suite par l'autorité fiscale était inférieur à celui annoncé provisoirement si bien que les allocations familiales avaient été versées à tort et auraient pu faire l'objet d'une restitution.

c) Par réplique du 20 janvier 2023, la recourante a réitéré ses arguments.

d) Le 1^{er} février 2023, la Caisse a renvoyé à ses déterminations et maintenu ses conclusions.

C. Le dossier de la cause a été repris par la juge soussignée à partir du 1^{er} mars 2024, à la suite du départ à la retraite de la magistrate alors en charge de celui-ci.

E n d r o i t :

1. a) La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'allocations familiales (art. 1 LAFam [loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales ; RS 836.2]). Les décisions sur opposition – et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte – 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

(art. 56 al. 1 LPGA et 22 LAFam), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

b) En l'occurrence, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]), compte tenu du dernier domicile en Suisse de la recourante situé dans le canton de Vaud (art. 58 al. 2 LPGA), et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

2. En l'espèce, le litige porte sur le droit aux allocations familiales de la recourante en faveur de ses deux enfants pour la période de 2021 et 2022.

3. En raison du domicile à l'étranger de la recourante et de ses enfants, il convient, dans un premier temps, d'établir le droit applicable en l'espèce.

a) Selon l'art. 4 al. 3 LAFam, le Conseil fédéral détermine les conditions d'octroi des allocations familiales lorsque les enfants donnant droit à de telles allocations vivent à l'étranger. Sur la base de cette délégation de compétence, le Conseil fédéral a notamment adopté l'art. 7 de l'ordonnance du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales (OAFam ; RS 836.21) qui, dans sa version en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2012, prévoit, à son al. 1, que pour les enfants ayant leur domicile à l'étranger, les allocations familiales ne sont versées que si une convention internationale le prévoit. Le Tribunal fédéral a jugé qu'en soumettant l'octroi d'allocations familiales pour les enfants domiciliés dans un Etat étranger à la condition que celui-ci ait conclu avec la Suisse, sur ce point, une convention en matière de sécurité sociale, l'art. 7 al. 1 OAFam restait dans les limites de l'art. 4 al. 3 LAFam et ne violait pas l'art. 8 al. 1 et 2 Cst. (Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 ; RS 101 ; ATF 138 V 392 consid. 4 p. 395 ; 136 I 297).

L'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP ; RS 0.142.112.681) constitue une telle convention internationale.

b) Sur le plan de la coordination européenne, le siège de la matière figure au Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, modifié par le Règlement (CE) n° 988/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 (ci-après : règlement n° 883/2004; RS 0.831.109.268.1) et au règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement n° 883/2004 (RS 0.831.109.268.11). Ces deux règlements sont entrés en vigueur pour la Suisse le 1^{er} avril 2012.

aa) Le règlement n° 883/2004 – modifié au 1^{er} janvier 2015 notamment par le Règlement (UE) n° 465/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012 (RO 2015 345) sur des points qui ne sont pas déterminants en l'espèce – circonscrit son champ d'application personnel à son art. 2. En vertu du par. 1 de cette disposition, le règlement s'applique aux ressortissants de l'un des Etats membres, aux apatrides et aux réfugiés résidant dans un Etat membre qui sont ou ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs Etats membres, ainsi qu'aux membres de leur famille et à leurs survivants.

bb) Le champ d'application matériel du règlement n° 883/2004 est déterminé à l'art. 3 par. 1 selon lequel le règlement s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent les prestations familiales (let. j). D'après l'art. 1 let. z du règlement, le terme « prestations familiales » désigne toutes les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de famille, à l'exclusion des avances sur pensions alimentaires et des allocations spéciales de naissance ou d'adoption visées à l'annexe I.

cc) En l'espèce, il est constant qu'étant tous deux ressortissants d'un Etat membre, les deux parents relèvent du champ d'application personnel du règlement n° 883/2004.

En outre, l'art. 2 LAFam définit de la même manière les allocations familiales (les allocations familiales sont des prestations en espèces, uniques ou périodiques, destinées à compenser partiellement la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants) que l'art. 1 let. z du règlement n° 883/2004. Quant aux allocations familiales touchées par la recourante et son conjoint en France (cf. attestation Caf [Caisse d'allocations familiales] du 20 janvier 2022), il s'agit d'une prestation familiale au sens du Code de la sécurité sociale français (cf. art. L511-1 ch. 7) entrant également dans le champ d'application matériel du règlement n° 883/2004.

C'est donc en application de ce règlement que le droit applicable en l'espèce doit être déterminé.

c) La législation de l'Etat membre compétent est celle qui est déterminée conformément aux règles de conflits de loi prévues au Titre II du règlement n° 883/2004, soit les art. 11 à 16 du règlement. L'art. 11 par. 1 du règlement n° 883/2004 consacre le principe de l'unicité de la législation applicable en prévoyant que les personnes auxquelles le présent règlement est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul Etat membre. Ce principe a pour but d'éviter, notamment, l'application simultanée de plusieurs législations nationales et les complications qui peuvent en résulter (TF 8C_39/2019 du 10 juillet 2019 consid. 8.2 et les références citées).

L'art. 11 par. 3 let. a du règlement n° 883/2004 énonce la règle générale selon laquelle la personne qui exerce une activité salariée ou non salariée dans un Etat membre est soumise à la législation de cet Etat membre (*lex loci laboris*/législation du lieu de l'exercice de l'activité professionnelle). Pour les personnes inactives économiquement, l'art. 11

par. 3 let. e prévoit le rattachement à la législation de l'Etat membre de résidence (TF 8C_39/2019 précité consid. 8.2 et les références citées).

d) Le terme « activité non salariée » désigne une activité, ou une situation assimilée, qui est considérée comme telle pour l'application de la législation de sécurité sociale de l'État membre dans lequel cette activité est exercée ou la situation assimilée se produit (Directive du Secrétariat d'Etat à l'économie relative aux conséquences des règlements (CE) n° 883/2004 et 987/2009 sur l'assurance chômage, Directive IC 883, A52). La définition de l'activité non salariée n'est pas donnée par le règlement mais par le droit social de l'Etat membre qui s'applique en l'espèce (Directive IC 883, A53). Le rattachement à un système de sécurité sociale destiné aux personnes non salariées détermine l'existence d'une activité non salariée (Directive IC 883, A54).

e) En l'occurrence, la recourante exerce une activité lucrative indépendante et est affiliée comme telle auprès de l'intimée. Il convient ainsi de retenir qu'en application de l'art. 11 par. 3 let. a du règlement n° 883/2004, le droit suisse s'applique.

C'est le lieu de relever que, si l'on devait considérer que la recourante n'exerce pas une activité non salariée au sens du règlement n° 883/2004 en raison du fait qu'elle n'atteint pas le revenu minimal au sens de la LAFam (art. 19 al. 1bis en relation avec l'art. 13 al. 3 ; cf *infra* consid. 4a), le droit français lui serait alors applicable, en raison de son domicile dans ce pays (art. 11 par. 3 let. e du règlement n° 883/2004). Elle n'aurait ainsi pas droit à des prestations familiales en Suisse dans la mesure où seule une personne à qui le droit suisse est applicable peut prétendre à l'octroi de prestations familiales (cf. Guide de l'Office fédéral des assurances sociales pour l'application de l'Accord sur la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'Union européenne dans le domaine des prestations familiales, point 3.1).

4. Il sied donc d'examiner si la recourante a le droit à des allocations familiales en application du droit suisse.

a) Selon l'art. 19 al. 1 LAFam, les personnes obligatoirement assurées à l'AVS en tant que personnes sans activité lucrative sont considérées comme sans activité lucrative. Elles ont droit aux allocations familiales prévues aux art. 3 et 5. L'art. 7 al. 2, n'est pas applicable. Elles relèvent du canton dans lequel elles sont domiciliées.

En application de l'art. 19 al. 1bis LAFam, les personnes qui sont obligatoirement assurées à l'AVS en tant que salariés ou en tant que personnes exerçant une activité lucrative indépendante et qui n'atteignent pas le revenu minimal visé à l'art. 13, al. 3, sont également considérées comme sans activité lucrative.

Le revenu minimal au sens de l'art. 13 al. 3 LAFam correspond à la moitié du montant annuel de la rente de vieillesse complète minimale de l'AVS, à savoir, en 2021 et 2022, 7170 fr. (cf. art. 34 al. 5 LAVS ; $(1195 \times 12) / 2$).

b) En l'occurrence, il n'est pas contesté que les revenus réalisés par la recourante durant l'année 2021 s'élevaient à moins de 7170 fr. (à savoir 3'800 fr. selon l'intimée et 3645 fr. selon la recourante). Quant à l'année 2022, le revenu a été arrêté provisoirement à 4200 fr., ce que ne conteste pas non plus la recourante. En application de l'art. 19 al. 1bis LAFam, la recourante doit ainsi être considérée comme une personne sans activité lucrative, dans le domaine des allocations familiales.

Or, comme l'a relevé à juste titre l'intimée, l'octroi d'allocations familiales à une personne sans activité lucrative nécessite impérativement qu'elle soit domiciliée en Suisse (cf. 19 al. 1, 3^e phrase LAFam). Conformément à l'art. 13 al. 1 LPGA (applicable par le renvoi de l'art. 1 LAFam), le domicile doit se comprendre au sens des art. 23 à 26 CC (Code civil suisse du 10 décembre 1907 ; RS 210). Selon la définition de l'art. 23 CC, le domicile de toute personne est au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir. Le domicile fiscal n'est par conséquent pas déterminant. En l'espèce, le domicile de la recourante et de ses deux

enfants en France n'est pas litigieux. Il en découle qu'elle ne peut pas prétendre à l'octroi d'allocations familiales en Suisse.

5. a) En définitive, le recours, mal fondé, doit être rejeté et la décision sur opposition rendue le 17 octobre 2022 par l'intimée confirmée.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. fbis LPGA), ni d'allouer de dépens à la recourante, qui n'obtient pas gain de cause (art. 61 let. g LPGA).

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
p r o n o n c e :**

- I. Le recours est rejeté.

- II. La décision sur opposition rendue le 17 octobre 2022 par la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS est confirmée.

- III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires, ni alloué de dépens.

La présidente :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- A.D. _____,
- Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS,
- Office fédéral des assurances sociales,

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).

Le greffier :