Urteilskopf

126 V 30

7. Arrêt du 27 mars 2000 dans la cause J. et D. contre Caisse cantonale neuchâteloise de compensation et Tribunal administratif du canton de Neuchâtel
Regeste (de):
Art. 84, 97 ff. und 128 OG; Art. 24 Abs. 1 lit. a FLG: Besondere Beiträge zur Finanzierung von Familienzulagen in der Landwirtschaft.

Die kantonalen Bestimmungen über die Erhebung solcher Beiträge bilden autonomes kantonales Recht.

Dementsprechend kann ein diesbezüglich letztinstanzlicher kantonaler Entscheid nicht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Eidg. Versicherungsgericht weitergezogen werden.

Regeste (fr):
Art. 84, 97 ss et 128 OJ; art. 24 al. 1 let. a LFA: Contributions spéciales en vue du financement des allocations familiales dans l'agriculture.

Les règles cantonales concernant le prélèvement de ces contributions constituent du droit cantonal autonome.

Aussi bien une décision cantonale de dernière instance ne peut-elle être déférée au Tribunal fédéral des assurances par la voie du recours de droit administratif.

Regesto (it):
Art. 84, 97 segg. e 128 OG; art. 24 cpv. 1 lett. a LFA: Contributi speciali per il finanziamento di assegni familiari nell'agricoltura.

Le normative cantonali in materia di prelievo di simili contributi configurano diritto cantonale autonomo.

Una pronunzia cantonale di ultima istanza al riguardo non può quindi essere deferita al Tribunale federale delle assicurazioni con ricorso di diritto amministrativo.

Sachverhalt ab Seite 30

A.- Les frères J. et D. exercent ensemble la double activité d'agriculteur et d'entrepreneur. Ils sont affiliés en qualité d'indépendants à la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation. Par décisions du 21 janvier 1999, cette caisse a fixé le montant de leurs cotisations AVS/AI/APG pour les années 1996 et 1997. Elle leur a également réclamé, par les mêmes décisions, les cotisations dues par les travailleurs indépendants de l'agriculture pour financer le service des allocations familiales. Ces cotisations représentaient 30 pour cent de la cotisation personnelle AVS/AI/APG de chacun des débiteurs, soit, par année, 4'232 francs 20 pour J. et 4'004 francs 20 pour D.

B.- Les frères D. et J. ont recouru contre ces décisions en faisant valoir que les cotisations destinées au financement du service des allocations familiales devaient être prélevées exclusivement sur leur revenu agricole et non, comme l'avait fait la caisse, sur l'ensemble du revenu qu'ils retiraient de leur double activité professionnelle. Par jugement du 6 octobre 1999, le Tribunal administratif du canton de Neuchâtel a rejeté le recours.

C.- Conformément à l'indication des voies de droit figurant au bas de ce jugement, J. et D. interjettent un recours de droit administratif dans lequel ils concluent, sous suite de frais et dépens, à l'annulation du jugement attaqué, ainsi que des décisions administratives précédentes; ils demandent au Tribunal fédéral des assurances de dire que les cotisations qu'ils doivent au régime des allocations familiales ne peuvent être perçues que sur le revenu provenant de leur activité agricole. La caisse de compensation déclare ne pas avoir d'observations à présenter. De son côté, l'Office fédéral des assurances sociales s'estime incompétent pour prendre position dans un litige relevant selon lui du droit cantonal, mais présente néanmoins des observations sur le fond.

Erwägungen

Considérant en droit :

1. Le Tribunal fédéral des assurances examine d'office la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 125 V 184 consid. 1 et la jurisprudence citée).

2. Selon l'art. 128 OJ, le Tribunal fédéral des assurances connaît en dernière instance des recours de droit administratif contre des décisions au sens des art. 97, 98 let. b à h et 98a OJ, en matière d'assurances sociales. Quant à la notion de décision pouvant faire l'objet d'un recours de droit administratif, l'art. 97 OJ renvoie à l'art. 5 PA. Selon le premier alinéa de cette disposition, sont considérées comme décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral (et qui remplissent encore d'autres conditions, définies plus précisément par rapport à leur objet). Le recours de droit administratif est également recevable contre les décisions de caractère mixte, fondées sur le droit cantonal d'exécution du droit fédéral ou sur d'autres dispositions de celui-là se trouvant dans un rapport très étroit avec le droit fédéral dont la violation est invoquée dans le cadre du recours de droit administratif (ATF 124 II 414 consid. 1d/dd).

En revanche, c'est la voie du recours de droit public qui est ouverte contre des décisions fondées sur le droit cantonal autonome, ne présentant pas de rapport de connexité suffisamment étroit avec l'application du droit public de la Confédération (ATF 125 V 185 consid. 2a, ATF 124 II 414 consid. 1d/dd, 123 II 361 consid. 1a/aa). Cela vaut aussi lorsque le droit cantonal est pris en exécution du droit fédéral, quand celui-ci laisse au canton une liberté de manoeuvre importante. Pour que le recours de droit administratif soit recevable il ne suffit donc pas que, lors de l'application du droit cantonal autonome, une règle de droit fédéral doive être observée ou doive également être appliquée. Encore faut-il que le droit public fédéral représente la base ou l'une des bases sur lesquelles repose la décision prise dans le cas particulier dans le domaine en cause (ATF 124 II 414 consid. 1d/dd et la jurisprudence citée). Enfin, la voie du recours de droit administratif n'est pas ouverte pour le seul motif que la décision attaquée violerait le droit fédéral ou que le recourant invoque une violation de ce droit (ATF 125 V 187 consid. 2d).

Conformément à ces principes, le Tribunal fédéral des assurances a par exemple jugé que les règles cantonales régissant la réduction de primes dans l'assurance-maladie, conformément à l'art. 65 LAMal, constituent du droit cantonal autonome. Les conditions d'obtention de ces réductions ne sont pas réglées par le droit fédéral, qui ne définit pas, en particulier, la notion d"'assurés de condition économique modeste" au sens de l'art. 65 al. 1 LAMal. Aussi un jugement cantonal de dernière instance en ce domaine ne peut-il être déféré au Tribunal fédéral des assurances par la voie du recours de droit administratif. Demeurent réservées les décisions fondées sur l'ordonnance sur les subsides fédéraux destinés à la réduction des primes dans l'assurance-maladie du 12 avril 1995 (RS 832.112.4), par exemple au sujet de la compétence cantonale selon l'art. 10 de cette ordonnance, et qui peuvent faire l'objet d'un recours de droit administratif (ATF 124 V 19; RAMA 1999 no KV 56 p. 1; voir aussi ATF 125 V 185 consid. 2b, ATF 122 I 343).

3. a) La loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture du 20 juin 1952 (LFA; RS 836.1) prévoit le versement d'allocations en faveur des travailleurs agricoles et des "petits paysans". Elle définit le genre et le montant des allocations. Les salariés agricoles ont droit à une allocation de ménage et à des allocations pour enfants (art. 2), alors que les petits paysans n'ont droit qu'à ces dernières (art. 7). Les prestations en faveur des travailleurs agricoles sont à la fois financées par les employeurs et par les pouvoirs publics

(art. 18 LFA). Le régime des allocations aux petits paysans est quant à lui financé par les pouvoirs publics, à raison des deux tiers à la charge de la Confédération et d'un tiers à celle des cantons; les cantons peuvent faire participer les communes à leurs subventions (art. 19 LFA). La Confédération n'ayant de loin pas épuisé sa compétence en matière d'allocations familiales, le versement de prestations à ce titre relève pour une large part de la compétence des cantons, qui ont tous adopté des régimes d'allocations familiales pour d'autres personnes que celles visées par la LFA. Cependant, même dans le domaine régi par le droit fédéral, les cantons conservent une compétence législative (voir PASCAL MAHON, Commentaire de la Constitution fédérale [du 29 mai 1874], n. 60 sv. ad art. 34quinquies aCst.). C'est ainsi que selon l'art. 24 al. 1 let. a LFA, les cantons peuvent, en complément de la LFA, fixer des allocations plus élevées, ainsi que des allocations familiales d'autres genres, et percevoir des contributions spéciales en vue de leur financement. Cette disposition a été introduite par la loi fédérale du 16 mars 1962 (RO 1962 795), entrée en vigueur le 1er juillet 1962. Par son adoption, le législateur a voulu lever toute équivoque sur la compétence des cantons de continuer - bien que le droit aux allocations fût étendu aux petits paysans de plaine par la révision de 1962 - à légiférer comme par le passé en matière d'allocations familiales agricoles (FF 1961 II 485). Une dizaine de cantons - dont celui de Neuchâtel - ont fait usage de cette faculté (voir à ce sujet, MAHON, Les allocations familiales, in : Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht [SBVR], Soziale Sicherheit, ch. 10 et n. 23; ainsi que Sécurité sociale [CHSS]1997 p. 63). b) Le canton de Neuchâtel prévoit des allocations plus élevées, en sus des allocations de droit fédéral, aussi bien pour les travailleurs agricoles que pour les agriculteurs indépendants (voir VSI 2000 p. 7 ss). D'après la loi cantonale neuchâteloise sur la promotion de l'agriculture du 23 juin 1997 (RSN 910.1), les travailleurs indépendants de l'agriculture, à l'exception des horticulteurs, ont droit à des allocations familiales, qui comprennent les allocations pour enfants et les allocations de formation professionnelle (art. 32). Ces allocations sont égales à celles prévues par la législation cantonale en matière d'allocations familiales; elles incluent les allocations familiales aux petits paysans instituées par le droit fédéral (art. 33). Le financement des allocations est assuré par les cotisations des travailleurs indépendants de l'agriculture, la contribution versée par la Confédération en vertu du droit

fédéral et, si nécessaire, par une contribution du canton (art. 34). Le Conseil d'Etat arrête les dispositions d'exécution nécessaires. Il détermine notamment les conditions d'octroi des allocations, et il fixe le taux des cotisations dues par les travailleurs (art. 35). La loi du 23 juin 1997 abroge notamment la loi sur les allocations familiales et professionnelles en faveur des travailleurs indépendants de l'agriculture et de la viticulture du 25 mars 1980 (RLN VII/2 588), qui prévoyait déjà un régime analogue, en particulier un financement des allocations par les travailleurs indépendants de l'agriculture (art. 4).
Le règlement du Conseil d'Etat neuchâtelois concernant les allocations familiales en faveur des travailleurs indépendants de l'agriculture, du 17 décembre 1997 (RSN 822.201), précise qu'ont droit à des allocations familiales et contribuent à leur financement par des cotisations les travailleurs indépendants de l'agriculture, à l'exception des horticulteurs, qui exercent une activité dans le canton et dont les revenus sont soumis aux cotisations de l'AVS (art. 1er). Les cotisations dues par les travailleurs indépendants de l'agriculture pour financer le service des allocations familiales sont égales à 30 pour cent de leur cotisation personnelle AVS (art. 7). Il est à relever que le précédent règlement d'exécution sur le même objet (RLN VII/3 828) fixait le même taux (art. 3). c) Le présent litige porte sur le mode de calcul des cotisations spéciales que le canton de Neuchâtel prélève en vertu de la compétence réservée aux cantons par l'art. 24 al. 1 let. a LFA. Les décisions administratives de la Caisse cantonale neuchâteloise de compensation et le jugement attaqué se fondent ainsi exclusivement sur les dispositions du droit cantonal susmentionné. La LFA laisse les cantons entièrement libres de fixer ou non des allocations plus élevées et de percevoir, le cas échéant, des contributions spéciales auprès des travailleurs indépendants. Elle ne contient en particulier aucune règle sur la manière d'établir le montant de ces contributions. Il n'existe en l'occurrence pas de rapport de connexité suffisamment étroit avec le droit fédéral qui serait propre à fonder la recevabilité d'un recours de droit administratif en ce domaine. Dans le passé, le Tribunal fédéral des assurances est d'ailleurs déjà parvenu à la même conclusion dans un litige portant sur le versement d'une allocation de naissance instituée par le droit cantonal en application de l'art. 24 al. 1 let. a LFA (arrêt non publié T. du 13 novembre 1980).
Le recours de droit administratif est, partant, irrecevable.

4. Dans leur écriture commune, les recourants soulèvent des moyens susceptibles d'être invoqués dans un recours de droit public

selon l'art. 84 al. 1 let. a OJ, qui est de la compétence du Tribunal fédéral. Conformément à l'art. 96 al. 1 OJ, la cause sera donc transmise à ce tribunal pour qu'il statue sur la recevabilité et, le cas échéant, sur le mérite de cette écriture en tant que recours de droit public (art. 84 al. 2 OJ).

5. Bien que la procédure ne soit pas gratuite en l'occurrence (art. 134 OJ a contrario), il se justifie, sur le vu des circonstances, de renoncer à prélever des frais de justice.