Urteilskopf

138 V 392

47. Extrait de l'arrêt de la Ire Cour de droit social dans la cause Caisse de compensation du canton de Fribourg contre S. (recours en matière de droit public) 8C_903/2011 du 14 août 2012

Regeste (de):
Art. 4 Abs. 3 FamZG; Art. 7 Abs. 1 lit. b FamZV, gültig bis 31. Dezember 2011; Art. 4 und 22 des Gesetzes des Kantons Freiburg vom 26. September 1990 über die Familienzulagen (FZG/FR); Art. 8 und 15 des Abkommens über die Freizügigkeit (FZA); Art. 1 Abs. 1 Anhang II FZA; Art. 73, Art. 1 Bst. a und u Ziff. i, Art. 4 Abs. 1 Bst. h der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71.

Ein in der Schweiz wohnhafter portugiesischer Staatsangehöriger, welcher nach einem Berufsunfall eine 20%ige Invalidenrente bezieht, gilt als Arbeitnehmer im Sinne der Verordnung Nr. 1408/71, auch wenn er seine Erwerbstätigkeit nicht wieder aufgenommen hat. Er kann in der Schweiz für seine studierende Tochter, die mit ihrer ebenfalls nicht erwerbstätigen Mutter in Portugal lebt, Familienzulagen beanspruchen. Die in Art. 7 Abs. 1 lit. b FamZV vorgesehene Bedingung, dass nur Familienzulagen, auf welche aufgrund der Ausübung einer Erwerbstätigkeit Anspruch besteht, exportierbar sind, kann ihm nicht entgegengehalten werden (E. 4).

Regeste (fr):
Art. 4 al. 3 LAFam; art. 7 al. 1 let. b OAFam, dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2011; art. 4 et 22 de la loi cantonale fribourgeoise du 26 septembre 1990 sur les allocations familiales (LAFC/FR); art. 8 et 15 de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP); art. 1er par. 1 annexe II ALCP; art. 73, art. 1er let. a et u point i, art. 4 par. 1 let. h du Règlement (CEE) n°1408/71.

Un ressortissant portugais, domicilié en Suisse et bénéficiaire d'une rente d'invalidité de 20 % en raison d'un accident professionnel, a la qualité de travailleur salarié au sens du Règlement n°1408/71, même s'il n'a pas repris d'activité lucrative. Il peut prétendre les allocations familiales en Suisse pour sa fille, étudiante, vivant au Portugal avec sa mère, également sans activité lucrative. La condition prévue à l'art. 7 al. 1 let. b OAFam, selon laquelle seules les allocations familiales dues en vertu de l'exercice d'une activité lucrative sont exportables, ne lui est pas opposable (consid. 4).

Regesto (it):
Art. 4 cpv. 3 LAFam; art. 7 cpv. 1 lett. b OAFami, nella sua versione in vigore fino al 31 dicembre 2011; art. 4 e 22 della legge cantonale friburghese del 26 settembre 1990 sugli assegni familiari; art. 8 e 15 dell'Accordo sulla libera circolazione delle persone (ALC); art. 1 cpv. 1 Allegato II ALC; art. 73, art. 1 lett. a e u punto i, art. 4 n. 1 lett. h del Regolamento (CEE) n. 1408/71.

Un cittadino portoghese, domiciliato in Svizzera ed al beneficio di una rendita d'invalidità del 20 % a causa di un incidente professionale è ritenuto lavoratore subordinato ai sensi del Regolamento n. 1408/71 anche se non ha ripreso l'attività lucrativa. Egli ha diritto agli assegni familiari in Svizzera per sua figlia, studentessa, residente in Portogallo con la madre, ugualmente senza attività lucrativa. La condizione prevista all'art. 7 cpv. 1 lett. b OAFami secondo cui sono esportabili solo gli assegni familiari dovuti in virtù dell'esercizio di un'attività lucrativa non può essergli opposta (consid. 4).

Sachverhalt ab Seite 393

A. S., de nationalité portugaise, est domicilié à B. Il est marié et père d'une fille, C., née en 1992. Il a travaillé depuis 1986 en qualité de monteur au service d'une entreprise en Suisse. A la suite d'un accident du travail survenu le 27 juin 2001 (chute d'un échafaudage ayant entraîné de multiples fractures), la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) lui verse une rente d'invalidité de 20 %. Il n'a pas repris le travail. La Caisse de compensation du canton de Fribourg (ci-après: la caisse) lui a ouvert un droit aux allocations familiales cantonales en faveur des personnes sans activité lucrative et de condition modeste. Lors d'une vérification trimestrielle, la caisse a constaté que la fille du prénommé, étudiante, vivait au Portugal avec sa mère, laquelle n'exerce pas d'activité lucrative. Par décision du 2 février 2009, la caisse a signifié à S. qu'elle refusait de lui accorder les allocations familiales à partir du 1er janvier 2009, date de l'entrée en vigueur de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam), au motif que seules les allocations familiales dues en vertu de l'exercice d'une activité lucrative étaient exportées. L'intéressé a formé une opposition que la caisse a rejetée par une nouvelle décision du 20 mars 2009.

B. S. a recouru devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal fribourgeois. Statuant le 28 octobre 2011, cette autorité a admis le recours porté devant elle. Elle a retenu que l'intéressé avait droit aux allocations familiales et qu'il appartiendrait à la caisse, à qui la cause était renvoyée, d'en calculer le montant, intérêts moratoires compris. Elle a alloué au

recourant des dépens, tant pour la procédure judiciaire (1'269 fr. 60) que pour la procédure d'opposition (1'562 fr. 25).

C. La caisse exerce un recours en matière de droit public dans lequel elle conclut à l'annulation de l'arrêt du 28 octobre 2011 et à la confirmation de ses décisions précédentes. L'intimé conclut à l'irrecevabilité du recours, subsidiairement à son rejet. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), secteur des affaires internationales, conclut au rejet du recours. Le recours a été rejeté.

Erwägungen

Extrait des considérants:

2. La recourante s'en prend uniquement au jugement attaqué en tant que celui-ci reconnaît à l'intimé le droit à une allocation familiale pour sa fille. Elle ne remet pas en cause l'octroi par les premiers juges d'une indemnité de dépens (cf. ATF 130 V 570 consid. 2.3 p. 573) pour la procédure d'opposition pour le cas où son recours serait rejeté.

3.

3.1 Selon l'art. 19 al. 1 de la loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (loi sur les allocations familiales, LAFam; RS 836.2), les personnes obligatoirement assurées dans 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 LAFam. L'art. 7 al. 2 LAFam n'est pas applicable. Elles relèvent du canton dans lequel elles sont domiciliées.
Conformément à l'art. 19 al. 2 LAFam, le droit aux allocations familiales n'est accordé que si le revenu imposable est égal ou inférieur à une fois et demie le montant d'une rente de vieillesse complète maximale de l'AVS et qu'aucune prestation complémentaire à l'AVS/AI n'est perçue. Cette règle est concrétisée dans la législation fribourgeoise à l'art. 22 al. 1 de la loi cantonale du 26 septembre 1990 sur les allocations familiales (LAFC/FR; RSF 836.1), selon lequel les allocations familiales pour personnes sans activité lucrative sont accordées aux personnes dont le revenu n'atteint pas les limites de l'art. 19 al. 2 LAFam.

3.2 L'allocation familiale comprend l'allocation pour enfant et l'allocation de formation professionnelle qui est octroyée au plus tard, en cas de formation, jusqu'à l'âge de 25 ans (art. 3 al. 1 LAFam; voir aussi l'art. 17 LAFC/FR).

BGE 138 V 392 S. 395

3.3 Selon l'art. 4 al. 3 LAFam, le Conseil fédéral détermine les conditions d'octroi des allocations pour enfant vivant à l'étranger (1re phrase). En exécution de ce mandat, le Conseil fédéral a adopté l'art. 7 de l'ordonnance du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales (OAFam; RS 836.21) dont l'al. 1, dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 2011, prévoyait ceci: Pour les enfants ayant leur domicile à l'étranger, les allocations familiales ne sont versées que si une convention internationale le prévoit et à condition: a) qu'aucun droit aux allocations familiales n'existe à l'étranger; b) que le droit aux allocations en Suisse se fonde sur l'exercice d'une activité lucrative; c) que l'allocation familiale soit due pour un enfant avec lequel l'ayant droit a un lien de filiation en vertu du code civil (art. 4, al. 1, let. a, LAFam), et d) que l'enfant n'ait pas atteint l'âge de 16 ans. C'est sur la base de cette disposition que la caisse de compensation a refusé d'accorder à l'intimé une allocation pour sa fille à l'étranger, attendu que son droit à l'allocation n'est pas fondé sur l'exercice d'une activité lucrative (art. 7 al. 1 let. b OAFam).

4. Le Tribunal fédéral a récemment 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. (ATF 136 I 297). La question est de savoir si, comme l'ont admis les premiers juges, 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), ainsi que les règlements auxquels il est fait référence, font obstacle à l'application de cette disposition de l'ordonnance.

4.1

4.1.1 Selon l'art. 1er par. 1 annexe II ALCP - intitulée "Coordination des systèmes de sécurité sociale", fondée sur l'art. 8 de l'Accord et faisant partie intégrante de celui-ci (art. 15 ALCP) -, en relation avec la section A de cette annexe, les Parties contractantes appliquaient entre elles, jusqu'au 31 mars 2012, le Règlement (CEE) n°1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité

BGE 138 V 392 S. 396

sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (ci-après: règlement n°1408/71).

4.1.2 Une décision n°1/2012 du Comité mixte du 31 mars 2012 (RO 2012 2345) a actualisé le contenu de l'annexe II précitée avec effet au 1er avril 2012 en prévoyant, en particulier, que les Parties appliqueraient désormais entre elles le 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°987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009.

4.1.3 Le Règlement n°883/2004 (RS 0.831.109.268.1) - qui a remplacé le règlement n°1408/71 - n'ouvre toutefois aucun droit pour la période antérieure à la date de son application (art. 87 par. 1). Conformément à la jurisprudence constante, l'examen du juge se limite à la période précédant le prononcé de la décision administrative; les modifications ultérieures de l'état de fait ou de droit ne peuvent normalement pas être prises en considération. Il n'y a donc pas lieu d'examiner à ce stade la situation juridique qui prévaudrait à l'égard de l'intimé à partir du 1er avril 2012 (cf. ATF 128 V 315 consid. 1 p. 316 ss). Le litige doit donc être tranché au regard du règlement n°1408/71, alors applicable.

4.2

4.2.1 Sous le titre "Travailleurs salariés ou non salariés dont les membres de la famille résident dans un Etat membre autre que l'Etat compétent", l'art. 73 du règlement n°1408/71 est ainsi libellé: "Le travailleur salarié ou non salarié soumis à la législation d'un Etat membre a droit, pour les membres de sa famille qui résident sur le territoire d'un autre Etat membre, aux prestations familiales prévues par la législation du premier Etat, comme s'ils résidaient sur le territoire de celui-ci, sous réserve des dispositions de l'annexe VI" (non pertinentes en l'espèce). Le règlement n°1408/71 s'applique, en particulier, aux travailleurs salariés ou non salariés qui sont ou ont été soumis à la législation d'un ou de plusieurs Etats membres et qui sont ressortissants de l'un des Etats membres (art. 2 par. 1). L'art. 1er let. a du règlement définit les termes de "travailleur salarié" et "travailleur non salarié" en se référant notamment à un système d'assurance couvrant l'ensemble des travailleurs (point i), ainsi qu'à un système d'assurance couvrant l'ensemble de la population (point ii). Selon la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) - qui doit être

prise en compte dans les limites de l'art. 16 ALCP - la notion de "travailleur" qui ouvre l'accès aux droits prévus par le règlement est une notion large. Une personne a la qualité de travailleur au sens du règlement n°1408/71 dès lors qu'elle est assurée, ne serait-ce que contre un seul risque, au titre d'une assurance obligatoire ou facultative auprès d'un régime général ou particulier de sécurité sociale mentionné à l'art. 1er sous a du même règlement, et ce indépendamment de l'existence d'une relation de travail (arrêts de la CJUE/CJCE du 10 mars 2011 C-516/09 Tanja Borger, destiné à la publication au Recueil, point 26; du 7 juin 2005 C-543/03 Dodl et Oberhollenzer, Rec. 2005 I-5049 point 34; du 12 mai 1998 C-85/96 Martinez Sala, Rec. 1998 I-2691 points 35 ss). De même, les titulaires d'une pension ou d'une rente due au titre de la législation d'un Etat membre, même s'ils n'exercent plus d'activité professionnelle, relèvent, du fait de leur affiliation à un régime de sécurité sociale, des dispositions du règlement, à moins qu'ils ne fassent l'objet de dispositions à leur égard (arrêt du 31 mai 1979 182/78 Pierik, Rec. 1979 p. 1977; KESSLER/LHERNOULD, Code annoté européen de la protection sociale, 3e éd. 2005, p. 62; PRODROMOS MAVRIDIS, La sécurité sociale à l'épreuve de l'intégration européenne: étude d'une confrontation entre libertés du marché et droits fondamentaux, 2003, p. 286 n°2.3.2).

La jurisprudence fédérale se réfère à cette conception large (ATF 138 V 197 consid. 4.2 p. 201; ATF 134 V 236 consid. 5.2.3 p. 244; ATF 130 V 247 consid. 4.1 p. 250 s.; voir également ATF 133 V 265 consid. 4.2.3 p. 270). Elle a toutefois précisé que la simple affiliation à l'AVS/AI suisse en tant que personne sans activité lucrative domiciliée en Suisse ne fonde pas la qualité de travailleur, au sens du règlement n°1408/71, d'une personne qui n'a jamais exercé d'activité lucrative (ATF 134 V 236 consid. 5.3.3, p. 245; voir aussi SILVIA BUCHER, Die sozialrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts zum FZA und zu Anhang K des EFTA-Übereinkommen [Teil 1], RSAS 2007 p. 308 ss, 317 ss). En l'espèce, l'intimé, ressortissant d'un Etat tiers, qui a exercé une activité professionnelle en Suisse et qui, en sa qualité de travailleur, a été mis au bénéfice d'une rente à raison d'un accident professionnel (cf. art. 4 par. 1 let. e du règlement n°1408/71) entre dans le champ d'application personnel de ce dernier. Il doit par conséquent, être considéré comme un travailleur salarié.

4.3

4.3.1 Le champ d'application matériel du règlement n°1408/71 est déterminé à l'art. 4 dudit règlement. De manière générale, une

prestation peut être considérée comme une prestation de sécurité sociale au sens de ces dispositions dans la mesure où elle est octroyée, en dehors de toute appréciation individuelle et discrétionnaire des besoins personnels, au bénéficiaire sur la base d'une situation légalement définie et où elle se rapporte à l'un des risques expressément énumérés à l'art. 4 par. 1 du règlement (arrêt de la CJCE du 5 mars 1998 C-160/96 Molenaar, Rec. 1998 I-843 point 20). Savoir si une prestation entre dans le champ d'application de l'art. 4 par. 1 du règlement ne dépend pas de la qualification qui est donnée par le droit interne, mais se détermine sur la base des dispositions communautaires qui définissent les éléments constitutifs desdites prestations (arrêt de la CJCE du 10 janvier 1980 69/79 Jordens-Vorsters, Rec. 1980 p. 75 points 6 ss; ATF 132 V 184 consid. 5.1.1 p. 190).

4.3.2 Selon son art. 4 par. 1 let. h, le règlement s'applique aux prestations familiales. D'après l'art. 1er let. u point i du règlement, le terme "prestations familiales" désigne toutes les prestations en nature ou en espèces destinées à compenser les charges de famille dans le cadre d'une législation prévue à l'art. 4 par. 1 let. h. A ce propos, la CJCE a jugé que les prestations familiales sont destinées à aider socialement les travailleurs ayant charge de famille en faisant participer la collectivité à ces charges (voir l'arrêt du 4 juillet 1985 104/84 Kromhout, Rec. 1985 p. 2205 point 14). Ainsi la Cour a considéré qu'une allocation d'éducation visant à permettre à l'un des parents de se consacrer à l'éducation d'un jeune enfant et, plus précisément, à rétribuer l'éducation dispensée à l'enfant, à compenser les autres frais de garde et d'éducation et, le cas échéant, à atténuer les désavantages financiers qu'implique la renonciation à un revenu d'activité à plein temps avait pour objectif de compenser les charges de famille au sens de l'art. 1er let. u point i du règlement (arrêt de la CJCE du 10 octobre 1996 C-245/94 et C-312/94 Hoever et Zachow, Rec. 1996 I-4895 point 25). Il s'ensuit que l'expression "compenser les charges de famille" doit être interprétée en ce sens qu'elle vise, notamment, une contribution publique au budget familial destinée à alléger les charges découlant de l'entretien des enfants (arrêt de la CJCE du 15 mars 2001 C-85/99 Offermanns, Rec. 2001 I-2261 point 41; voir également, pour une casuistique, BETTINA KAHIL-WOLFF, La coordination européenne des systèmes nationaux de sécurité sociale, in Soziale Sicherheit, SBVR vol. XIV, 2007, p. 210 n°93). Sont en revanche exclues de la notion de prestations familiales les allocations spéciales de naissance ou

d'adoption (art. 1er let. u point i; voir en ce qui concerne la Suisse, section A par. 1 let. f annexe II ALCP).

4.3.3 L'art. 4 LAFC/FR définit de la même manière les allocations familiales ("Les allocations familiales sont des prestations sociales en espèces, uniques ou périodiques, destinées à compenser partiellement la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants"). S'agissant des allocations familiales pour personnes sans activité lucrative, elles sont accordées aux personnes dont le revenu n'atteint pas les limites de l'art. 19 al. 2 LAFam (art. 22 al. 1 LAFC/FR). De par leur but et leurs conditions d'octroi, ces prestations constituent des allocations familiales qui entrent dans le champ d'application matériel du règlement n° 1408/71.

4.4 Dans ces conditions, on doit admettre que l'intimé a droit - sous réserve d'autres conditions non examinées ici - aux allocations familiales pour sa fille résidant au Portugal, conformément à l'art. 73 du règlement n° 1408/71. L'art. 7 al. 1 let. b OAFam ne lui est donc pas opposable. On notera d'ailleurs à ce propos que les conditions posées à l'art. 7 al. 1 let. a-d OAFam ont été supprimées dans la nouvelle version de ce même article (modification du 26 octobre 2011, entrée en vigueur pour ce qui est de l'art. 7, le 1er janvier 2012; RO 2011 4951). Selon le commentaire du Département fédéral de l'intérieur relatif à cette modification, cette suppression a été précisément motivée par le fait que les conventions internationales existantes excluent les restrictions visées à l'al. 1 let. a-d, de telle sorte que celles-ci ne trouvaient pas à s'appliquer dans la pratique et étaient pour cette raison source de malentendus (ce commentaire peut être consulté sur le site de l'OFAS http://www.ofas.admin.ch sous Thèmes, Famille/allocations familiales, Allocations familiales, Révision de lois et autres projets concernant les allocations familiales, La révision de la LAFam et sa mise en oeuvre).