

**COUR DES ASSURANCES SOCIALES**

---

---

Arrêt du 28 mars 2019

---

Composition : Mme DURUSSEL, présidente  
Mme Röthenbacher et M. Métral, juges  
Greffière : Mme Berseth Béboux

\*\*\*\*\*

Cause pendante entre :

**Y.**\_\_\_\_\_, à [...], recourant,

et

**H.**\_\_\_\_\_, à [...], intimée.

---

**Art. 18 al. 1 aLVLAFAm ; art. 16 al. 4 LFAM**

**E n f a i t :**

**A.** Y.\_\_\_\_\_ (ci-après : l'assuré ou le recourant), né en [...], s'est affilié en sa qualité de médecin auprès de H.\_\_\_\_\_ (ci-après : H.\_\_\_\_\_ ou l'intimée) en 1999, à la mise à son compte en qualité d'indépendant le 1<sup>er</sup> juin 1999. H.\_\_\_\_\_ a arrêté les cotisations AVS/AI/APG de l'assuré pour les années 1999 à 2011 sur la base de son revenu d'indépendant.

Par décision du 25 novembre 2014, H.\_\_\_\_\_ a fixé les cotisations AVS/AI/APG dues par l'assuré pour l'année 2012 à 4'968 fr., sur la base d'un revenu soumis à cotisation de 54'000 francs.

Le 4 février 2015, H.\_\_\_\_\_ a requis de l'assuré le versement de 16'167 fr. 60 au titre d'acomptes de cotisations pour indépendants pour l'année 2015 (16'111 fr. 20 de cotisations AVS/AI/APG (9,7 % sur 166'100 fr.) et frais d'administration de 56 fr. 40).

Par décision du 9 octobre 2015, H.\_\_\_\_\_ a arrêté les cotisations AVS/AI/APG pour l'année 2013 à 27'451 fr. 20, compte tenu d'un revenu déterminant de 283'000 francs.

Le 4 février 2016, H.\_\_\_\_\_ a requis de l'assuré le versement de 16'074 fr. 80 au titre d'acomptes de cotisations pour indépendants pour l'année 2016 (16'018 fr. 20 de cotisations AVS/AI/APG (9,7 % sur 166'000 fr.) et frais d'administration par 56 fr.).

Par décision du 3 mai 2016, H.\_\_\_\_\_ a fixé les cotisations AVS/AI/APG pour l'année 2014 à 27'373 fr. 20, sur la base d'un revenu soumis à cotisations de 282'200 francs.

Le 2 février 2017, H.\_\_\_\_\_ a requis de l'assuré le versement de 16'074 fr. 80 au titre d'acomptes de cotisations pour indépendants pour l'année 2017 (16'018 fr. 20 de cotisations AVS/AI/APG (9,7 % sur 166'000 fr.) et frais d'administration par 56 fr.).

Par décision du 17 juillet 2017, H.\_\_\_\_\_ a procédé à un nouveau calcul des cotisations dues par l'assuré sur son revenu d'indépendant pour l'année 2012, mettant à charge de l'assuré un solde de cotisations de 464 fr. 40 correspondant aux cotisations pour les allocations familiales (AF), par 432 fr. (0,8% de 54'000 francs), ainsi que pour les prestations complémentaires familles (ci-après : PC familles), par 32 fr. 40 (0,06% de 54'000 francs). H.\_\_\_\_\_ a expliqué à cet égard que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, les indépendants étaient obligatoirement soumis à la LAFam (loi fédérale du 24 mars 2016 sur les allocations familiales ; RS 836.2) et que, sur le plan cantonal, ils l'étaient déjà depuis 2009, sur la base de la LVLAfam (loi vaudoise d'application du 23 septembre 2018 de la loi fédérale sur les allocations familiales et sur des prestations cantonales en faveur de la famille ; BLV 836.01).

Egalement le 17 juillet 2017, H.\_\_\_\_\_ a rectifié par trois courriers séparés le montant des acomptes de cotisations initialement réclamés pour les années 2015, 2016 et 2017 en y incluant en sus des cotisations AVS/AI/APG et des frais d'administration, les cotisations pour les allocations familiales et les PC Familles. H.\_\_\_\_\_ a ainsi requis :

- pour l'année 2015 : 2'457 fr. de cotisations aux allocations familiales (1,95% sur 126'000) et 99 fr. 60 de cotisations PC Familles 0,06% sur 166'100 francs,
- pour l'année 2016 : 2'890 fr. de cotisations AF (1,95% sur un revenu de 148'200 fr.) et 99 fr. 60 de cotisations PC Familles (0,06 % sur 166'666 francs),
- pour l'année 2017, 3'186 fr. 40 de cotisation AF (2,15% sur un revenu de 148'200 fr.) et 99 fr. 60 de cotisations aux PC Familles (0,06% de 166'000 fr.).

Par décision du 18 juillet 2017, H.\_\_\_\_\_ a fixé le revenu soumis à cotisation à 283'000 fr. et requis de l'assuré le paiement de 28'977 fr., correspondant aux cotisations personnelles dues pour 2013 et incluant :

- 27'451 fr. 20 de cotisations AVS/AI/APG (9,7% sur 283'000 fr.),
- 96 fr. de frais d'administration,

- 1'260 fr. de cotisations aux allocations familiales (1% de 126'000 fr.),
- 169 fr. 80 de cotisations aux PC famille (0,06% sur 283'000 fr.).

Par une seconde décision du 18 juillet 2017, H.\_\_\_\_\_ a fixé revenu soumis à cotisation à 282'200 fr. et requis de l'assuré le paiement de 29'654 fr. 40, correspondant aux cotisations personnelles dues pour 2014 et incluant :

- 27'373 fr. 20 de cotisations AVS/AI/APG (9,7% sur 282'200 fr.),
- 95 fr. 80 de frais d'administration,
- 2'016 fr. de cotisations aux allocations familiales (1,6 % de 126'000 fr.),
- 169 fr. 40 de cotisations aux PC famille (0,06% sur 282'200 fr.).

Par opposition du 7 août 2017, l'assuré a contesté les montants qui lui étaient réclamés en sa qualité d'indépendant au titre des cotisations au régime d'allocations familiales dès l'année 2012. Il a en substance fait valoir que H.\_\_\_\_\_ aurait dû tenir compte du revenu réalisé en qualité de salarié auprès du Centre hospitalier universitaire vaudois (CHUV), sur lequel il s'acquittait déjà de cotisations aux allocations familiales, et réduire d'autant le montant des cotisations dues en tant qu'indépendant, une solution contraire revenant à pénaliser les personnes exerçant plusieurs activités lucratives. Il a soutenu à cet égard que le plafond du revenu des indépendants soumis à cotisation pour les allocations familiales, équivalant au salaire maximum assuré au sens de l'assurance-accidents obligatoire, devait être réduit à hauteur du revenu sur lequel l'assuré avait déjà cotisé en tant que salarié.

Par décision du 30 novembre 2017, H.\_\_\_\_\_ a rejeté l'opposition précitée. Relevant qu'il n'existait pas de plafond s'agissant des cotisations dues sur les revenus des salariés, H.\_\_\_\_\_ a retenu que le législateur n'avait pas prévu que le revenu plafond soumis à cotisation dans le cas des indépendants s'applique en premier lieu sur les cotisations de salarié.

**B.** Par acte du 11 décembre 2017, Y.\_\_\_\_\_ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal contre la décision sur opposition du 30 novembre 2017. Il a conclu à l'annulation des décisions de cotisations aux allocations familiales portant sur les années 2012 à 2014, et à l'adaptation des demandes d'acomptes relatives aux années ultérieures, faisant valoir que la LAFam souffrait d'une lacune s'agissant de la part du revenu des indépendants soumis à cotisation.

Dans une réponse du 15 janvier 2018, H.\_\_\_\_\_ a conclu au rejet du recours.

### **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 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] et 47 LVLAfam) 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 les cotisations relatives aux allocations familiales dues par le recourant en sa qualité d'indépendant pour les années 2012 à 2014, et plus particulièrement sur la part du revenu d'indépendant soumis auxdites cotisations dans le cas des indépendants déployant en parallèle une activité salariée. Se pose singulièrement la question de savoir s'il convient de déduire le revenu

réalisé dans le cadre d'une activité salariée du revenu plafond cotisant prévu pour les indépendants par la loi, pour les assurés qui, à l'instar du recourant, déploient parallèlement une activité salariée.

Il sied de relever que les cotisations dues pour les années 2015 à 2017, qui n'avaient fait l'objet que d'une demande d'acompte au moment de la décision litigieuse sans être fixées dans une décision formelle, sortent de l'objet du présent litige.

**3. a)** Jusqu'au 31 décembre 2012, la question des allocations familiales des personnes de condition indépendante n'était pas réglée au niveau fédéral et relevait de la compétence des cantons. Dans le canton de Vaud, l'art. 18 al. 1 aLVLAFam, abrogé au 1<sup>er</sup> janvier 2013, prévoyait que les cotisations des indépendants étaient calculées en pour cent du revenu soumis à cotisations dans l'AVS, le revenu soumis à cotisations ne pouvant toutefois dépasser deux fois et demi le montant maximum du gain assuré défini par l'OLAA.

**b)** L'assujettissement des indépendants au régime des allocations familiales au plan fédéral a été introduit par la modification de la LAFam du 18 mars 2011, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2013, par le biais de l'art. 11 al. 1 let. c LAFam, aux termes duquel sont également assujetties les personnes exerçant une activité lucrative dépendante obligatoirement assurée à l'AVS à ce titre. Selon l'art. 16 al. 4 LAFam, les cotisations des personnes exerçant une activité lucrative indépendante ne sont prélevées que sur la part de revenu qui équivaut au montant maximal du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire.

**c)** A teneur de l'art. 22 al. 1 OLAA (ordonnance fédérale du 20 décembre 1982 sur l'assurance-accident ; RS 832.202), le montant maximal du gain assuré selon l'assurance-accidents obligatoire s'élevait à 126'000 fr. par an du 1<sup>er</sup> janvier 2007 au 31 décembre 2015, avant d'être porté à 148'200 fr. par an depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

**4.** Dans le cas d'espèce, l'intimée a calculé les cotisations relatives aux allocations familiales dues par le recourant en sa qualité d'indépendant sur le plein revenu réalisé dans le cadre de son activité indépendante, jusqu'à concurrence du montant plafond déterminant, fixé pour 2012 à 315'000 fr. selon l'art. 18 al. 1 aLVLAFAM (soit deux fois et demi le gain assuré maximum LAA de 126'000 fr.), puis sur la base de l'art. 16 al. 4 LAFAM, à 126'000 fr. pour les années 2013 et 2014. Elle a appliqué les mêmes modalités de calcul pour les demandes d'acomptes des années 2015 à 2017, celles-ci n'ayant toutefois pas encore donné lieu à des décisions formelles au moment de la décision litigieuse. Le recourant conteste ce mode de calcul sur le principe, estimant que l'intimée devait prendre en compte le revenu réalisé en tant que salarié au CHUV, et ne réclamer des cotisations pour les allocations familiales sur le revenu tiré de l'activité indépendante que si le salaire obtenu en qualité de médecin associé au CHUV n'atteignait pas le revenu plafond fixé respectivement par l'art. 18 al. 1 aLVLAFAM (pour 2012) et l'art. 16 al. 4 LAFAM (pour les années 2013 et 2014). Il soutient que les dispositions légales précitées souffrent d'une lacune s'agissant de la situation d'un indépendant qui exerce en parallèle à son activité indépendante une activité salariée, qui doit être comblée dans le sens de son argumentation.

**5.** La loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Dans le cas où plusieurs interprétations sont possibles, le juge recherche la véritable portée de la norme en la dégagant de sa relation avec d'autres dispositions légales et de son contexte (interprétation systématique), du but recherché, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort des travaux préparatoires (interprétation historique). Le sens que prend la disposition dans son contexte est également important (ATF 144 V 313 consid. 6.1, 140 V 227 consid. 3.2 et les références citées)

L'interprétation de la loi peut conduire à la constatation d'une lacune. Une lacune proprement dite suppose que le législateur s'est abstenu de régler un point qu'il aurait dû régler et qu'aucune solution ne se dégage du texte ou de l'interprétation de la loi. En revanche, si le

législateur a renoncé volontairement à codifier une situation qui n'appelait pas nécessairement une intervention de sa part, son inaction équivaut à un silence qualifié. Quant à la lacune improprement dite, elle se caractérise par le fait que la loi offre certes une réponse, mais que celle-ci est insatisfaisante. D'après la jurisprudence, seule l'existence d'une lacune proprement dite appelle l'intervention du juge, tandis qu'il lui est en principe interdit, selon la conception traditionnelle qui découle notamment du principe de la séparation des pouvoirs, de corriger les silences qualifiés et les lacunes improprement dites, à moins que le fait d'invoquer le sens réputé déterminant d'une norme ne soit constitutif d'un abus de droit, voire d'une violation de la Constitution (ATF 139 I 57 consid. 5.2 et les arrêts cités).

**6.** Les textes des art. 18 al. 1 aLVLAFam et 16 al. 4 LAFam paraissent clairs dès lors qu'ils indiquent que les cotisations des indépendants sont prélevées sur une part de leur revenu, équivalant à deux fois et demi le montant maximal du gain assuré dans le cadre de l'assurance-accidents, s'agissant du régime cantonal, et au gain assuré maximal dans l'assurance-accidents obligatoire, s'agissant du régime fédéral. Dans leur sens littéral, ces dispositions ne suggèrent pas que l'entier du revenu d'indépendant pourrait échapper à la cotisation, ce qui pourrait être le cas si on admettait que le revenu plafond prévu pour les indépendants pouvait en priorité être constitué par le revenu réalisé dans le cadre d'une activité salariée exercée en parallèle, pour le cas où ledit salaire atteindrait le plafond fixé par les dispositions précitées. Le texte des dispositions légales concernées indique bien qu'il s'agit de la part de revenu de la personne exerçant une activité indépendante.

Néanmoins, il convient de se demander s'il existe des raisons objectives d'admettre que la lettre de la loi ne restitue pas le véritable sens des dispositions en cause, de sorte que l'on devrait en conclure que, nonobstant l'interprétation littérale, la part de revenu plafond déterminant comprend également l'éventuel salaire qu'un indépendant peut percevoir en tant que salarié, et qu'ainsi le plafond prévu par les art. 18 al. 1 aLVLAFam et 16 al. 3 LAFam s'appliquerait à tous revenus cumulés qu'un

indépendant peut percevoir de ses activités tant salariées qu'indépendantes. Il convient d'examiner le contexte de l'adoption de ces dispositions.

**7.** Au plan cantonal vaudois, le conseil d'Etat a adopté le 30 avril 2008 un Exposé des motifs et projet de loi d'application (EMPL) de la loi fédérale sur les allocations familiales et sur des prestations cantonales en faveur de la famille, aux termes duquel était prévue la création d'un Fonds de compensation réservé aux personnes de condition indépendante, alimenté par les caisses d'allocations familiales sur la base des cotisations des personnes de condition dépendante (EMPL p. 21). Ce dispositif tendait à séparer clairement le financement des allocations familiales pour personnes salariées de celui pour personnes exerçant une activité lucrative indépendante (EMPL p. 36). Il était en outre relevé que le régime devait être financé par les cotisations des personnes de condition indépendante, calculées en pour cent du revenu soumis à cotisation dans l'AVS. Le projet prévoyait d'introduire un plafonnement du revenu soumis à cotisation, en précisant qu'il s'agissait d'éviter que cette contribution fût mal comprise par les personnes touchant un revenu très élevé. Le Conseil d'Etat a proposé de fixer le plafond à deux fois et demi le montant maximum du gain annuel assuré dans la LAA, soit à 315'000 francs (EMPL p. 21 et 22).

Il doit encore être précisé que la LVLAfam et le RLVLAFam ne donnent pas d'autres précisions sur le calcul des cotisations des indépendants.

**8.** Au plan fédéral, plusieurs étapes ont été nécessaire jusqu'à l'adoption de l'art. 16 al. 4 LAFam.

**a)** Une initiative parlementaire a été déposée le 13 mars 1991 par la Conseillère nationale Angeline Fankhauser demandant que tout enfant ait droit à une allocation d'au moins 200 francs.

Le rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (ci-après : CSSS-N) du 20 novembre

1998 (FF [feuille fédérale] 1999 2942ss) exposait que grâce au principe « un enfant = une allocation », appliqué dans la plupart des pays européens, les allocations familiales ne dépendaient plus de l'exercice d'une activité lucrative. De même, le lien entre le degré d'occupation et le montant de l'allocation était désormais rompu. Ainsi, avaient droit à l'allocation les salariés, les indépendants exerçant une profession non agricole, les indépendants dans le secteur de l'agriculture ainsi que les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative. Examinant la situation de l'époque, le rapport relevait que s'agissant du financement des régimes pour les salariés, le versement des allocations familiales était couvert en principe par des cotisations des employeurs calculées en pour cent des salaires soumis à cotisation dans l'AVS. Les allocations familiales pour les indépendants non agricoles étaient généralement financées par des contributions de 1,5 % à 2,2 %, fixées soit en pour cent du revenu au sens de l'AVS, soit en pour cent du revenu imposable. Les divers régimes cantonaux excluaient du bénéfice des allocations familiales notamment la plupart des indépendants. Le fait que le projet de loi serait applicable aussi bien aux indépendants non agricoles qu'aux personnes sans activité lucrative permettait de combler deux lacunes dans le système en vigueur. Une minorité de la commission s'opposait au principe de l'introduction d'une loi fédérale sur les allocations familiales, notamment en se demandant si la majorité des indépendants désirait l'instauration d'un système rendant obligatoire le versement d'allocations familiales pour ces catégories professionnelles. A l'époque, seuls de rares cantons allouaient des allocations pour enfant aux indépendants. Ceci s'expliquait par les difficultés que posait une évaluation dans ce domaine : contrairement à l'assurance-chômage et à l'assurance-accidents, pour les allocations familiales, la base d'évaluation n'était pas plafonnée : en d'autres termes, la cotisation devrait être versée en fonction de l'ensemble du revenu.

Dans son avis du 28 juin 2000 (FF 2000 4422ss), le Conseil fédéral a notamment relevé qu'en dérogation à la lettre a de l'art. 20 du projet de loi, la lettre b permettait que, parmi les personnes de condition indépendante, seules les bénéficiaires d'allocations versaient des cotisations. Ceci n'était pas conforme au principe, réalisé d'ailleurs dans

toutes les autres branches d'assurance sociale, selon lequel les ressources étaient fournies par l'ensemble des assurés et/ou par la collectivité. Seraient alors libérées de l'obligation de cotiser justement les personnes de condition indépendante sans enfants et dont le revenu dépassait la limite prévue. Il a donc proposé de biffer la let. b.

Il résulte du rapport complémentaire de la CSSS-N du 8 septembre 2004 (FF 2004 6459ss), qu'à sa séance du 1<sup>er</sup> juillet 2004, elle a approuvé le droit de tous les parents exerçant une activité lucrative à des allocations familiales. Concernant les indépendants, le revenu soumis à cotisation devait toutefois être plafonné à hauteur du revenu maximum fixé pour l'assurance-accidents. Le rapport rappelait que, dans certains cantons, l'obligation de cotiser, s'agissant des indépendants, était limitée à la période pendant laquelle une allocation pouvait être allouée et le montant des cotisations était fonction soit du revenu (entre 1,6 et 2,6 % du revenu) soit du montant de l'allocation versée dans le canton. Le canton de Lucerne connaissait un montant fixe de 80 francs par mois pour les indépendants. Contrairement à ce que prévoyait le premier projet, un plafonnement du revenu soumis à cotisation des indépendants était fixé à 106'800 francs, soit le revenu maximum prévu par la loi sur l'assurance-accidents (ch. 2.2.2.). Le dernier projet prévoyait que le financement des allocations pour les personnes n'exerçant pas une activité indépendante était assuré par des cotisations des employeurs ou par des cotisations versées par les employeurs et les salariés, et que les allocations pour les indépendants étaient financées pour une large part par les cotisations de ces personnes elles-mêmes. L'art. 17 prévoyait que le financement des dépenses des caisses de compensation pour allocations familiales était assuré par des cotisations exprimées en pour cent du salaire soumis à cotisations dans l'AVS. Les personnes de condition indépendante étaient tenues de payer des cotisations mais ces dernières étaient plafonnées. Leurs cotisations n'étaient prélevées que jusqu'à un revenu équivalent au montant maximum du gain assuré dans l'assurance-accidents qui s'élevait à l'époque à 106'800 francs.

Dans son avis du 10 novembre 2004 (FF 2004 6513ss), le Conseil fédéral a proposé de plafonner également les cotisations des salariés dont l'employeur n'était pas tenu de payer des cotisations. La let. b de l'art. 17 al. 1 devait par conséquent être complétée comme suit : « Ces cotisations sont prélevées sur la part maximale de gain garantie par l'assurance-accidents obligatoire ». Il a motivé sa demande en ce sens que, dans l'AVS, les cotisations des salariés dont l'employeur n'était pas tenu de payer des cotisations étaient déterminées en fonction des mêmes principes que ceux applicables aux indépendants, soit en utilisant également le barème dégressif des cotisations. La commission avait décidé de plafonner les cotisations des indépendants. Ce principe s'écartait des règles de l'AVS applicables en la matière. Le traitement similaire de ces deux catégories d'actifs s'agissant des cotisations AVS devait donc également être maintenu pour les cotisations aux caisses d'allocations familiales, ce qui tendait à simplifier les mesures d'application (FF 2004 6522).

Au final, le Conseil des Etats, puis, par la suite, le Conseil national, ont décidé de ne pas inclure les indépendants dans la réglementation sur les allocations familiales afin de ne pas risquer de faire capoter l'ensemble du projet. La loi fédérale sur les allocations familiales acceptée le 26 novembre 2006 par le peuple n'accordait ainsi pas de droit aux allocations familiales pour les indépendants.

**b)** L'initiative parlementaire déposée le 6 décembre 2006 par le Conseiller national Hugo Fasel reprend la question des allocations familiales pour les indépendants. Il a été donné suite à l'initiative parlementaire et le 15 février 2008, la CSSS-N a donné mandat à sa sous-commission d'élaborer un projet de loi. Après s'être réunie une première fois le 22 octobre 2008, elle a adopté un projet de modification de la loi sur les allocations familiales le 26 janvier 2009 à l'intention de la CSSS-N. A sa séance du 4 mai 2009, ladite commission a décidé d'entrer en matière sur le projet de la sous-commission. La question du financement des allocations familiales a été l'un des points les plus controversés du débat d'entrée en matière. La CSSS-N a finalement rejeté une proposition

visant à renvoyer le projet à la sous-commission en la chargeant de prévoir un financement paritaire et a approuvé le projet (FF 2009 5389ss, 5391).

Le rapport de la CSSS-N du 4 mai 2009 (FF 2009 5389ss) relevait que, comme les salariés, la majorité des indépendants gagnaient entre 50'000 et 80'000 fr. par an. Toutefois, le nombre des indépendants qui touchaient moins que la moyenne était supérieur à celui des salariés, car les inégalités de revenu étaient particulièrement importantes chez les indépendants. C'est pourquoi les allocations familiales constitueraient une contribution substantielle au revenu de la famille pour un grand nombre d'indépendants. Tous les salariés ainsi que les indépendants dans l'agriculture pouvaient déjà prétendre aux allocations familiales quel que fut leur revenu. L'objectif était de parvenir à une solution unifiée à l'échelle nationale et qui ne prévoyait aucun plafond de revenu également pour les indépendants hors secteur agricole. Toutefois, les cantons devaient avoir la possibilité de prévoir un plafonnement des cotisations que les indépendants versaient aux caisses de compensation pour allocations familiales, sur la base de leur revenu soumis à l'AVS.

Ces mesures devaient permettre en outre d'éviter le risque d'abus qui existait dans le système de l'époque. En effet, selon la LAFam en vigueur à ce moment, les employés qui travaillaient à temps partiel avaient droit à des allocations familiales entières. Il suffisait donc que son conjoint travaillât quelques heures par semaine pour qu'un indépendant pût bénéficier d'une allocation entière, alors même que les cotisations n'étaient pas versées sur la base d'un salaire complet. En étant eux aussi soumis à la loi, les indépendants ne pourraient plus procéder de la sorte (FF 2009 5392).

Le rapport constatait que, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2009, il existait dans treize cantons des dispositions légales réglant les allocations familiales pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante. Parmi les deux modèles existants, huit cantons (Berne, Glaris, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Schaffhouse, Argovie, Vaud, Genève) appliquaient les mêmes règles aux salariés et aux indépendants, ce qui

correspondait au modèle proposé par la commission. Tous les indépendants étaient soumis à la loi et avaient droit aux allocations quel qu'était leur revenu, sauf pour Vaud qui avait fixé une limite à 315'000 fr. par an. Les personnes exerçant une activité lucrative indépendante s'affiliaient à une caisse de compensation pour allocations familiales et versaient des cotisations calculées en pour cent de leur revenu soumis à l'AVS. Dans cinq cantons, les cotisations étaient plafonnées. Dans ceux de Berne, Bâle-Ville et Bâle-Campagne, le plafond correspondait au montant maximum du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire (126'000 fr. par année), Genève fixait la limite à 243'000 fr. et Vaud à 315'000 fr. par an (FF 2009 5393).

Dorénavant, toutes les personnes exerçant une activité lucrative indépendante seraient soumises à la LAFam. Tout comme les employeurs, elles devraient s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales. Elles auraient droit aux mêmes prestations que les salariés et ce droit ne dépendrait pas de leur revenu. Elles verseraient des cotisations calculées en pour cent du revenu soumis à l'AVS. Le rapport de la commission indique que les cotisations pourraient toutefois être plafonnées par les cantons et n'être versées que sur le revenu ne dépassant pas la limite prévue dans l'assurance-accidents obligatoire. Les modifications proposées reprenaient pour l'essentiel le projet du Conseil National tel qu'il avait été adopté à l'issue des débats sur la LAFam lors de la session de printemps 2005. Le Conseil National avait presque entièrement suivi les propositions de la commission préparatoire dans le rapport complémentaire de la CSSS-N du 8 septembre 2004. L'extension du champ d'application de la LAFam aux indépendants nécessitait ainsi seulement la modification de la section 1 (Salariés exerçant une activité lucrative non agricole) du chapitre 3 de la loi (Régimes d'allocations familiale). La disposition sur le financement s'écartait toutefois de la décision du Conseil national de 2005 (FF 2009 5394).

Le commentaire de l'art. 16 al. 3 énonçait que la disposition sur le financement adoptée par le Conseil National lors de la session de printemps 2005 prévoyait de plafonner les cotisations des personnes

exerçant une activité lucrative indépendante selon le montant maximum du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire. Le même plafonnement avait été décidé pour les cotisations des salariés dont l'employeur n'était pas tenu d'en payer. Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, les cantons de Berne, Bâle-Ville, Bâle-Campagne, Vaud et Genève connaissaient un plafonnement des cotisations pour les indépendants. Les cantons disposant déjà d'une réglementation exhaustive incluant toutes les personnes exerçant une activité lucrative indépendante ne devaient si possible pas être obligés de changer leurs dispositions sur le financement des allocations familiales pour les indépendants. C'est pourquoi les cantons ne devaient prélever des cotisations que sur la part du revenu qui ne dépassait pas le plafond fixé dans la loi sur l'assurance-accidents. Ils ne seraient pas autorisés à fixer d'autres plafonds concernant le revenu déterminant pour les cotisations aux caisses de compensation pour allocations familiales. En effet, mieux valait ne pas compliquer la tâche des caisses de compensation pour allocations familiales actives dans plusieurs ou tous les cantons (FF 2009 5397).

Le commentaire de l'art. 13 al. 4 let b relevait qu'il fallait élargir la compétence réglementaire du Conseil fédéral, afin que celui-ci pût également régler le cas des personnes qui exerçaient simultanément une activité lucrative en tant qu'indépendant et une activité en tant que salarié (FF 2009 5397).

Lors de l'examen de l'estimation des coûts et des taux de cotisation pour les indépendants, il n'a pas été pris en compte ni même évoqué une éventuelle libération de cotisation pour les indépendants qui cotiseraient déjà en qualité de salarié à hauteur du plafond envisagé pour les indépendants ; les coûts ont été estimés sur la base des revenus des indépendants soumis à l'AVS, avec et sans plafonnement de l'obligation de cotiser (FF 2009 5399).

En résumé, aux termes de la loi fédérale sur les allocations familiales, entrée en vigueur le 1er janvier 2009, tous les salariés qui étaient obligatoirement assurés dans l'AVS avaient droit aux allocations

familiales. Si treize cantons accordaient des allocations familiales aux personnes exerçant une activité lucrative indépendante, aucune législation fédérale ne leur conférait un tel droit. Le projet de modification de la loi sur les allocations familiales visait à combler cette lacune. Les indépendants devaient, comme les employeurs, s'affilier à une caisse de compensation pour allocations familiales et avaient droit aux mêmes prestations que les salariés, indépendamment de leur revenu. Les cotisations que les indépendants versaient à la caisse de compensation pour allocations familiales étaient calculées sur la base de leur revenu soumis à l'AVS. Aucun frais supplémentaire n'était à la charge de la Confédération et des cantons. La nouvelle réglementation laissait aux cantons la liberté de plafonner les cotisations des indépendants sur la base d'un certain revenu (FF 2009 5390).

Dans son avis du 26 août 2009 (FF 2009 5407), le Conseil fédéral a relevé que des allocations étaient déjà versées dans de nombreux cas pour des enfants d'indépendants. Tel était le cas lorsque l'autre parent était salarié (souvent d'ailleurs dans l'entreprise du conjoint indépendant) ou lorsque l'indépendant lui-même exerçait aussi une activité salariée. Cependant, les prestations étaient alors financées exclusivement par les cotisations des employeurs. La participation des indépendants à leur financement renforcerait la solidarité aussi dans cette assurance sociale. Cette innovation engendrerait, comme l'indiquait la commission dans son rapport, un surcoût qui serait assumé par les indépendants, qui seraient tenus de verser des cotisations sur leur revenu soumis à l'AVS. Si les prestations destinées à l'ensemble des indépendants étaient financées par les seules contributions de ces derniers, le taux de cotisation devrait être fixé à 1,2 % en moyenne. Si tous les cantons faisaient usage de leur pouvoir de ne percevoir des cotisations que sur un revenu plafonné, ce taux devrait être fixé à 1,6 %. Mais dans les huit cantons où les indépendants payaient aujourd'hui déjà des cotisations, il n'y aurait pas de surcoût.

Les modifications de la LAFam sur l'affiliation des indépendants aux caisses d'allocations familiales sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

**c)** Il sied encore de relever que les Directives pour l'application de la loi fédérale sur les allocations familiales LAFam (DAFam) émises par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) du 1<sup>er</sup> janvier 2009, dans leur version prévalant dès le 1<sup>er</sup> janvier 2013, comportent un chiffre 5.3.2. sur les personnes actives à la fois en tant qu'indépendantes et salariées. Elles donnent des indications sur la caisse compétente et sur le droit aux allocations familiales (ch. 530.1ss) et constatent que les cotisations des indépendants ne sont prélevées que sur la part du revenu qui ne dépasse pas 148'200 fr. par an et que lorsque l'activité indépendante est exercée moins d'un an, le montant maximal du gain assuré est calculé proportionnellement (ch. 540.1). Il n'y a aucune directive prévoyant que l'éventuel salaire doit être ajouté au revenu d'indépendant pour déterminer le revenu maximal soumis à cotisation.

**9. a)** Il résulte de ce qui précède que, dans le canton de Vaud, le fait de plafonner le revenu des personnes de condition dépendante soumis à cotisation trouvait son origine dans la volonté de limiter la participation des indépendants au paiement des cotisations, en particulier pour ceux qui avaient un revenu très élevé. Il ressort également de l'EMPL du 30 avril 2008 la volonté de séparer le financement des allocations familiales pour personnes salariées et personnes indépendantes. Il n'était ainsi question que de limiter les cotisations sur les revenus d'indépendants, qui pouvaient être très élevés, et non pas de tenir compte de leur éventuel revenu de salariés pour diminuer les cotisations dues en leur qualité de personnes de condition dépendante.

**b)** Le système fédéral, qui maintient le plafond des cotisations des revenus d'indépendants, s'est inspiré de certains systèmes cantonaux, dont notamment le système vaudois. Cela ressort du rapport de la commission du 4 mai 2009 ainsi que de l'avis du Conseil Fédéral du 26 août 2009. Rien n'indique qu'il y avait une volonté autre que celle de

maintenir la limite de cotisation pour que les revenus très élevés des indépendants n'y soient soumis que jusqu'à cette limite. Il ressort des débats parlementaires que la question du financement des allocations familiales des indépendants a été une source d'inquiétude importante. Il a d'ailleurs été renoncé à intégrer l'affiliation des indépendants dans le projet initial de loi fédérale sur les allocations familiales pour éviter que la loi entière soit refusée alors que ce seul objet pouvait être contesté. Ce n'est que par la suite qu'une modification de cette loi a été proposée pour intégrer les indépendants. Il n'était ainsi pas dans l'esprit du législateur de permettre à une catégorie d'indépendants d'échapper à ce financement, par exemple pour le motif qu'ils percevaient un revenu d'une activité salariée qui est supérieur au revenu maximal soumis à cotisation. Au contraire, il y avait une volonté claire de faire participer les indépendants au financement des allocations familiales.

On note que dans l'avis du Conseil fédéral du 28 juin 2000, il était expressément relevé que, comme dans les autres branches des assurances sociales, les ressources devaient être fournies par l'ensemble des assurés et/ou par la collectivité et qu'il n'y avait pas lieu de libérer de l'obligation de cotiser les personnes de condition indépendante sans enfant et dont le revenu dépassait la limite prévue. Il y avait donc une volonté de faire cotiser les indépendants, qu'ils perçoivent ou non des allocations familiales. Ainsi, le fait qu'un indépendant pourrait cotiser pour des allocations familiales qu'il ne touchera jamais, car il exerce en parallèle une activité salariée lui donnant droit à des allocations familiales, n'est pas pertinent. Dans son avis du 26 août 2009, le Conseil fédéral a rappelé que la participation des indépendants au financement des allocations familiales renforçait la solidarité aussi dans cette assurance sociale.

Les modifications de la LAFam auraient pu instaurer un système comparable aux systèmes cantonaux, mais en y ajoutant des conditions ou des variantes ; or elles ont simplement repris le principe du plafonnement des cotisations et déterminé les limites de ce plafond. Le fait que certaines personnes exercent parallèlement des activités

lucratives à titre de salariés et d'indépendants n'a pas été oublié par le législateur, la LAFam contient une règle à ce sujet. L'art. 13 al. 4 let. b LAFam montre une volonté de régler cette situation sur le plan de la compétence de la caisse de compensation et sur le plan de la procédure du droit aux allocations familiales. En effet, pour préciser le droit aux allocations familiales, l'art. 13 al. 4 let b LAFam prévoit d'élargir la compétence réglementaire du Conseil fédéral, afin que celui-ci puisse également régler le cas des personnes qui exercent simultanément une activité lucrative en tant qu'indépendant et une activité en tant que salarié, soit plus précisément pour régler la procédure et la compétence des caisses de compensation pour allocations familiales concernant les personnes qui ont plusieurs employeurs ou qui exercent à la fois une activité salariée et une activité indépendante. Le Conseil fédéral a ainsi édicté un art. 10b OAOFam qui règle cette situation en ce sens que si une personne est employée auprès de plusieurs employeurs ou si elle exerce simultanément une activité indépendante et une activité salariée, les différents revenus sont additionnés pour déterminer le revenu. Cette disposition précise la portée de l'al. 3 de l'art. 13 LAFam qui énonce qu'a droit aux allocations la personne qui paye des cotisations AVS sur un revenu annuel provenant d'une activité lucrative et correspondant au minimum à la moitié du montant annuel de la rente de vieillesse complète minimale de l'AVS. L'art. 11 OAOFam détermine en outre la caisse compétente en cas d'activités indépendante et salariée cumulées. Une telle compétence réglementaire n'a pas été octroyée pour régler le financement des cotisations des personnes exerçant une activité indépendante, prévu à l'art. 16 LAFam, pour le cas où elles exercent simultanément une activité salariée. On ne peut qu'en déduire que cela ne nécessitait pas de réglementation particulière, la cotisation devant être prélevée sur le revenu d'indépendant, sans qu'un éventuel revenu salarié n'entre en ligne de compte. Il n'y a donc pas de lacune dans la loi.

En bref, le but de l'art. 16 LAFam est de faire participer les indépendants au financement des allocations familiales et l'alinéa 4 de cette disposition veut uniquement limiter les cotisations afin que les indépendants avec des revenus très élevés ne soient pas sollicités dans

une mesure si importante que le projet de loi risque d'être refusé et afin de maintenir les systèmes appliqués déjà dans certains cantons. Dans son avis du 10 novembre 2004, le Conseil Fédéral indiquait déjà qu'il y avait lieu de simplifier les mesures d'application ; lors de l'introduction des modifications de la LAFam, le rapport de la commission du 4 mai 2009 rappelait également que les cantons ne devaient si possible pas être obligés à changer leurs dispositions sur le financement des allocations familiales pour les indépendants et qu'il valait mieux ne pas compliquer la tâche des caisses de compensation pour les cotisations familiales actives dans plusieurs ou tous les cantons.

**c)** En définitive, ni l'examen des travaux préparatoires, ni les interprétations téléologique et systématique des art. 18 al. 1 aLVLAFAM et 16 al. 4 LAFAM ne permettent de conclure que ces dispositions légales devraient être comprises autrement que dans le sens où le revenu plafond dont il est question fait uniquement référence au revenu d'indépendant et qu'à cet égard, la LVLAFAM et la LAFAM ne connaissent pas de lacune.

**10.** Au vu de ce qui précède, le recours, mal fondé, doit être rejeté, et la décision entreprise confirmée.

Il n'y a pas lieu de percevoir de frais de justice, la procédure étant gratuite (cf. art. 4 al. 3 TFJDA [tarif du 28 avril 2015 des frais judiciaires et des dépens en matière administrative ; BLV 173.36.5.1]) ; art. 61 let. a LPGA), ni d'allouer de dépens, le recourant, au demeurant non représenté par un mandataire professionnel, n'ayant pas obtenu gain de cause (art. 55 al. 1 LPA-VD ; 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 30 novembre 2017 par H. \_\_\_\_\_ est confirmée.

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

La présidente :

La greffière :

**Du**

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

- Y. \_\_\_\_\_,
- H. \_\_\_\_\_,
- 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).

La greffière :