



JAAC 1/2011 du 3 août 2011

2011.3 (p. 31–36)

06.476 n Un enfant, une allocation (Fasel): avis de droit concernant la question de l'égalité de traitement

Fasel

DFJP, Office fédéral de la justice

Avis de droit du 14 janvier 2011

Mots clés: Allocations familiales, agriculture, obligation de cotiser, personne exerçant une activité lucrative indépendante, financement, égalité, politique de la Confédération en matière de structure agricole.

Stichwörter: Familienzulagen, Landwirtschaft, Beitragspflicht, Selbstständigerwerbende, Finanzierung, Rechtsgleichheit, Landwirtschaftsstrukturpolitik.

Termini chiave: Assegni familiari, agricoltura, obbligo di contribuzione, persona che esercita un'attività lucrativa indipendente, finanziamento, uguaglianza giuridica, politica in materia di struttura agricola

...

Regeste:

Les différences de financement des allocations familiales versées aux personnes exerçant une activité lucrative indépendante dans le domaine de l'agriculture et en dehors reposent sur des critères pertinents résidant dans la politique de la Confédération en matière de structure agricole au sens de l'art. 104, al. 2 et 3, Cst. Elles ne constituent pas par conséquent une inégalité de traitement contraire à la Constitution.

Regeste:

Die unterschiedlichen Finanzierungsmodalitäten für Selbstständige innerhalb und ausserhalb der Landwirtschaft stützen sich auf sachliche Kriterien, die in der Landwirtschaftsstrukturpolitik des Bundes nach Art. 104 Abs. 2 und 3 BV begründet sind. Sie stellen somit keine verfassungsmässige Ungleichbehandlung dar.

Regesto:

Le diverse modalità di finanziamento degli assegni familiari versati a persone che esercitano un'attività lucrativa indipendente nel settore agricolo e fuori di esso si fondano su criteri oggettivi ancorati nella politica in materia di struttura agricola della Confederazione ai sensi dell'art. 104 cpv. 2 e 3 Cost. Non rappresentano quindi una disparità di trattamento contraria alla Costituzione.

Base légales: art. 8 al. 1 Cst., art. 116 al. 2 Cst.; art. 104 al. 2 et 3 Cst., loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam; RS 836.2); loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA; RS 836.1).

Rechtliche Grundlagen: Art. 8 Abs. 1 BV, Art. 116 Abs. 2 BV, Art. 104 Abs. 2 und 3 BV, Bundesgesetz vom 24. März 2006 über die Familienzulagen (FamZG; SR 836.2); Bundesgesetz vom 20. Juni 1952 über die Familienzulagen in der Landwirtschaft (FLG; SR 836.1).

Base giuridico: art. 8 cpv. 1 Cost., art. 116 cpv. 2 Cost., art. 104 cpv. 2 e 3 Cost., legge federale del 24 marzo 2006 sugli assegni familiari (LAFam; RS 836.2); legge federale del 20 giugno 1952 sugli assegni familiari nell'agricoltura (LFA; RS 836.1).

Dans le cadre des travaux de mise en oeuvre de l'initiative parlementaire Fasel 06.476, qui a pour but d'étendre aux indépendants les indemnités journalières selon la loi sur les allocations familiales, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-E) a soumis à l'Office fédéral de la justice la question suivante:

«Peut-on justifier, du point de vue de l'égalité de traitement, qu'une personne exerçant une activité lucrative indépendante soit soumise à l'obligation de cotiser en vertu du projet 06.476, tandis qu'un agriculteur indépendant resterait soumis à la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture, qui prévoit que ces allocations familiales sont à la charge de la Confédération à raison de deux tiers et des cantons à raison d'un tiers? Si tel n'est pas le cas, quels critères faut-il prendre en compte pour respecter le principe de l'égalité de traitement?»

Législation fédérale en matière d'allocations familiales

Loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales

Champ d'application

La loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (LAFam)¹ est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Elle s'applique aux allocations familiales dont bénéficient les salariés et les personnes sans activité lucrative en dehors du secteur de l'agriculture et prévoit le versement d'une allocation de 200 francs au minimum par enfant et de 250 francs au minimum par enfant en formation. Elle ne s'applique pas en revanche aux personnes exerçant une activité lucrative indépendante, lacune que l'initiative parlementaire Fasel vise à supprimer. La LAFam se fonde sur l'art. 116, al. 2, Cst.².

Financement

L'art. 16 LAFam prévoit que les cantons règlent le financement des allocations familiales versées aux salariés et que les cotisations sont calculées en % du revenu soumis à cotisations dans l'AVS. Aux termes de l'art. 20, les allocations familiales versées aux personnes sans activité lucrative sont financées par les cantons.

Loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture

Champ d'application

La loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)³, régit les allocations familiales dont bénéficient les travailleurs agricoles et les agriculteurs indépendants. Elle trouve son origine dans un arrêté du Conseil fédéral allouant des aides aux travailleurs agricoles et aux paysans de montagne, pris en vertu des pouvoirs extraordinaires le 9 juin 1944⁴. La LFA s'inscrit dans le contexte de la politique agricole, mais poursuit également des objectifs de politique familiale⁵. Elle renvoie en grande partie aux dispositions de la LAFam, tout en prévoyant des règles spéciales pour l'allocation de ménage (art. 2, al. 2 LFA), les montants supérieurs alloués aux familles en zone de montagne (art. 2, al. 3 et art. 7 LFA) et le financement (art. 18 ss LFA). Elle se fonde d'une part sur l'art. 104 Cst. (agriculture), et en particulier sur son al. 3, let. a, et sur l'art. 116, al. 2, Cst.⁶ (protection de la famille). Seul l'art. 104 Cst. est cité dans le préambule⁷.

Financement

Les allocations familiales versées aux travailleurs agricoles sont financées par les contributions des employeurs (2 % du salaire en espèces), de la Confédération (deux tiers) et des cantons (un tiers). Celles versées aux agriculteurs indépendants sont quant à elles financées entièrement par les contributions de la Confédération et des cantons. Le législateur a maintenu ces dispositions spéciales après l'entrée en vigueur de la LAFam, en raison des objectifs particuliers de cette allocation en termes de politique agricole et structurelle⁸.

¹ RS 836.2

² P. Mahon, commentaire de l'art. 34^{quinquies} aCst., n° 54ss; Luzius Mader, St. Galler Kommentar, 2^e éd. 2008, ad. art. 116 Cst., n° 8.

³ RS 836.1

⁴ Message LFA: FF 1952 I 208.

⁵ Message du Conseil fédéral du 17 mai 2006 concernant l'évolution future de la politique agricole (Politique agricole 2011), FF 2006 6188, ch. 4.2.

⁶ Giovanni Biaggini, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, éditions Orell Füssli 2007, ad art. 116 Cst., n° 4; Luzius Mader, St. Galler Kommentar, ad. art. 116 Cst., n° 9; message du Conseil fédéral du 15 février 1952 à l'appui d'un projet de loi fixant le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de la montagne, FF 1952 I 224.

⁷ L'art. 123 Cst., également cité, n'a pas de rapport avec la question traitée ici.

⁸ Rapport de la CSSS-N sur l'initiative parlementaire Fankhauser, FF 1999 III 2960; message sur la politique agricole 2011, FF 2006 6186.

Bilan intermédiaire

La LAFam s'applique aux salariés et aux personnes sans activité lucrative en dehors du domaine de l'agriculture. La LFA est une loi spéciale qui régit les allocations familiales versées aux actifs dans le domaine de l'agriculture; elle renvoie en grande partie aux dispositions de la LAFam pour ce qui est des types d'allocations et des modalités de versement.

L'initiative parlementaire Fasel

L'initiative parlementaire Fasel demande que le champ d'application de la LAFam soit étendu aux personnes exerçant une activité lucrative indépendante en dehors du domaine de l'agriculture. Le projet de la CSSS-N du 4 mai 2009 dispose qu'à l'instar de ce que prévoit l'art. 16 de la loi en vigueur pour les salariés, le financement sera assuré par le versement de cotisations à une caisse de compensation pour allocations familiales; les personnes exerçant une activité lucrative indépendante acquitteront auprès d'elle des montants équivalant à un certain pourcentage de leur revenu soumis à l'AVS.

Cette solution se distingue de celle prévue à l'art. 19 LFA pour les agriculteurs indépendants, les allocations familiales dont ces derniers bénéficient étant entièrement financées par les pouvoirs publics (deux tiers Confédération, un tiers cantons).

En dehors du domaine de l'agriculture, les personnes exerçant une activité lucrative indépendante devront donc assurer elles-mêmes le financement de leurs allocations familiales alors que les agriculteurs indépendants continueront d'être exempts de contributions.

Nous allons vérifier si cette différence, qui implique que deux groupes professionnels ne sont pas traités de manière identique, est justifiée sous l'angle du principe de l'égalité de traitement.

Art. 8 Cst. Egalité

«Art. 8, al. 1 Cst.

¹ *Tous les êtres humains sont égaux devant la loi.*»

Le principe énoncé à l'art. 8, al. 1, Cst. est un droit fondamental autonome qui garantit de manière générale une égalité de traitement par tous les organes de l'Etat. Il s'adresse tant à ceux qui appliquent les lois qu'à ceux qui les font⁹. Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, un acte législatif viole l'art. 8, al. 1, Cst.:

«lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à régler ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et lorsque ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente. La réponse à la question de l'existence d'un motif raisonnable justifiant des distinctions juridiques au regard de la situation de fait à régler peut varier en fonction de l'époque. ...¹⁰»

Motifs objectifs

La jurisprudence du Tribunal fédéral relative à l'art. 8, al. 1, Cst. implique donc que des situations de fait présentant des similitudes pertinentes soient traitées de manière identique et que toute inégalité de traitement puisse être justifiée par des motifs objectifs¹¹. Il faut dès lors juger la matière à régler en fonction de la situation de fait. Or deux situations de fait ne sont pas semblables ou dissemblables en soi, mais seulement par rapport à un point de vue précis¹². L'appréciation de ce qui constitue un motif objectif justifiant une inégalité de traitement fait en outre intervenir des jugements de valeur qui varient en fonction du lieu, de l'époque et des conceptions dominantes qui leur sont propres¹³. La loi ne peut instaurer une inégalité de traitement que si elle est conçue, avec un degré suffisant de précision, de

⁹ Message relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 144; Jörg Paul Müller / Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4^e éd., éditions Stämpfli 2008, p. 653; Biaggini, ad art. 8 Cst., n° 9 ss; Regina Kiener / Walter Kälin Grundrechte, éditions Stämpfli 2007, pp. 349 ss.

¹⁰ 134 I 123, consid. 9.1.

¹¹ Müller / Schefer, Grundrechte, p. 654.

¹² Müller / Schefer, Grundrechte, p. 656.

¹³ Müller / Schefer, Grundrechte, pp. 656 s.; Biaggini, ad art. 8 Cst., n° 11; Beatrice Weber-Dürler, Rechtsgleichheit, in: Thürer/Aubert/Müller (éd.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zurich 2001, § 41, n° 13. Ainsi, le Tribunal fédéral considérait encore en 1887 que le défaut d'accession des femmes à la profession d'avocat était compatible avec le principe d'égalité de traitement (ATF 13 1ss). En 1923, il a par contre considéré ce point de vue comme dépassé (ATF 49 I 14).

manière à atteindre le but visé; il faut pouvoir démontrer que la distinction statuée par la loi est nécessaire pour atteindre ce but¹⁴. Les distinctions ou les assimilations opérées par la loi doivent correspondre à la situation de fait réglementée¹⁵: pour justifier une inégalité de traitement sur le plan matériel, il faut pouvoir montrer que la distinction instaurée est légitime au vu de la situation de fait à réglementer¹⁶. Des différences de traitement peuvent également être justifiées par des objectifs autres que la nécessité de tenir compte de différences de fait, autrement dit par des objectifs «externes»¹⁷.

En l'espèce

1. La LFA a, comme nous l'avons dit, deux composantes: l'une liée à la politique agricole, l'autre à la politique familiale. Elle se fonde à la fois sur l'art. 104, al. 2 et 3, Cst. et sur l'art. 116, al. 2, Cst. Cette polarité explique pourquoi les dispositions de la LFA renvoient en partie à celles de la LAFam et constituent pour une autre partie - la question du financement, entre autres privilèges - une loi spéciale. Dans les domaines où la LFA ne vise pas purement des objectifs de politique familiale, mais des objectifs de structure agricole, elle s'écarte de la LAFam.

2. Les motifs objectifs qui sous-tendent cette loi spéciale résident dans la politique de la Confédération en matière de structure agricole. L'art. 104, al. 2, Cst. autorise la Confédération à encourager les exploitations paysannes cultivant le sol en complément des mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger de la branche. Ces mesures d'encouragement et de préservation peuvent déroger au besoin au principe de la liberté économique. A l'al. 3, le constituant dresse une liste non exhaustive de mesures¹⁸ permettant d'atteindre ces buts. L'al. 4 dispose que sont engagés à ces fins des crédits agricoles à affectation spéciale ainsi que des ressources générales de la Confédération.

3. Les objectifs de la Confédération en matière de structure agricole (art. 104 Cst.) sont des objectifs externes, au sens évoqué ci-dessus. La marge de manœuvre accordée à la Confédération et notamment la liste de mesures de l'art. 104, al. 3, Cst., justifient, pour des motifs de politique structurelle, une différence de traitement entre les indépendants dans le domaine agricole et les autres indépendants.

4. Les allocations familiales au sens de la LFA sont, dans le contexte actuel de la politique agricole de la Confédération, des paiements directs effectués dans un but de politique sociale¹⁹ et participent, entre autres paiements directs et privilèges, d'un dispositif différencié visant à assurer aux familles d'exploitants agricoles des revenus indépendants de la production, et partant un minimum vital²⁰.

5. Le Tribunal fédéral estime que le fait que certaines prestations fournies ou subventionnées par l'Etat ne soient destinées qu'à une partie de la population tandis qu'une autre partie finance ces mêmes prestations par ses propres moyens ne constitue pas en soi une inégalité de traitement contraire à la Constitution tant qu'il est possible de justifier cette distinction par des motifs objectifs et sans recours à l'arbitraire. Il serait en effet excessif de vouloir interpréter le principe de l'égalité de traitement comme l'obligation pour l'Etat de redistribuer ses fonds à parts égales entre tous les habitants²¹.

Conclusion:

Les différences de financement des allocations familiales versées aux personnes exerçant une activité lucrative indépendante dans le domaine de l'agriculture et en dehors reposent sur des critères pertinents résidant dans la politique de la Confédération en matière de structure agricole au sens de l'art. 104, al. 2 et 3, Cst. Elles ne constituent pas par conséquent une inégalité de traitement contraire à la Constitution.

¹⁴ Müller / Schefer, Grundrechte, pp. 657 s.

¹⁵ Müller / Schefer, Grundrechte, p. 658; Beatrice Weber-Dürler, Rechtsgleichheit, § 41, n° 11.

¹⁶ Müller / Schefer, Grundrechte, p. 659.

¹⁷ Müller / Schefer, Grundrechte, p. 661; ATF 132 V 310 (solidarité entre les personnes malades et en bonne santé); ATF 130 V 18 (plan social / réinsertion), ATF 132 I 157 (encouragement à la propriété du logement).

¹⁸ Klaus Vallender, Wirtschaft in: Thürer/Aubert/Müller (éd.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zurich 2001, § 61, n° 31.

¹⁹ Paul Richli, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht Band XIII, Helbing und Lichtenhahn 2005, Agrarrecht, n° 601 ss, en particulier n° 624.

²⁰ Paul Richli, Agrarrecht, n° 404, 408; Klaus Vallender, Wirtschaft, § 61, n° 30, tout en bas.

²¹ ATF 9C_152/2007, consid.4.