



Commentaire de la modification du 8 septembre 2010 de l'ordonnance sur les allocations familiales (OAFam)¹; introduction du registre des allocations familiales

A Contexte

La modification du 18 juin 2010² de la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam)³ a créé aux art. 21a à 21e la base légale pour la mise en place du registre des allocations familiales (RAFam). La LAFam délègue au Conseil fédéral l'édition des dispositions d'exécution concernant les données à saisir, ainsi que le traitement de ces dernières, leur conservation, l'accès aux données, la sécurité et la protection des données. L'entrée en vigueur de la modification de la LAFam et des dispositions d'exécution correspondantes a été fixée au 15 octobre 2010.

La mise en service du RAFam est prévue pour le début de 2011. Il sera géré par la Centrale de compensation (CdC) et financé par la Confédération.

Le RAFam constitue la plateforme d'information centrale concernant les allocations familiales versées selon le droit suisse pour des enfants domiciliés en Suisse ou à l'étranger. Son objectif premier est d'empêcher le cumul d'allocations au sens de l'art. 6 LAFam. Il doit en outre aider les organes d'exécution dans l'application de la LAFam, établir la transparence sur les allocations familiales versées et fournir des informations à la Confédération et aux cantons. Enfin, le RAFam doit fournir les données nécessaires aux analyses statistiques, en complément de la statistique nationale sur les allocations familiales⁴.

Sont saisies dans le RAFam les allocations familiales selon la LAFam et celles selon la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)⁵. Cela comprend les allocations pour enfant, de formation professionnelle, de naissance et d'adoption versées aux salariés, aux indépendants et aux personnes sans activité lucrative. Le montant de l'allocation n'est pas inscrit dans le registre, car il découle de la législation d'exécution cantonale applicable. Il est en revanche précisé si, dans un canton, un montant plus élevé est versé pour un enfant (p. ex. pour famille nombreuse ou pour une formation entamée avant 16 ans). Sont également enregistrés dans le RAFam les suppléments s'ajoutant aux indemnités journalières de l'assurance-chômage⁶ et à celles versées pendant l'exécution de mesures de réadaptation de l'AI⁷. Ces prestations sont subsidiaires par rapport aux allocations versées en vertu de la LAFam ou de la LFA. Les prestations supplémentaires facultatives accordées par les employeurs (p. ex. dans des rapports de service de droit public ou sur la base de conventions collectives) ne sont pas enregistrées. Il

¹ Ordonnance du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales ; RS **836.21**

² FF **2010** 3875

³ RS **836.2**

⁴ Statistique visée par l'art. 27, al. 2, LAFam en corrélation avec l'art. 20 OAFam.

⁵ RS **836.1**

⁶ Art. 22 de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI) ; RS **837.0**

⁷ Art. 22 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI) ; RS **831.20**

en va de même pour les allocations de ménage prévues par la LFA, qui constituent un type d'allocation particulier, non réglementé dans la LAFam.

Les organes d'exécution des allocations familiales sont tenus à l'échange de données avec le RAFam. Ils ont accès au registre, de même que leurs autorités de surveillance. Les employeurs n'ont pas qualité d'organes d'exécution au sens de la LAFam. Par conséquent, ils ne communiquent pas de données au RAFam et n'y ont pas accès. Le public bénéficie d'un accès restreint aux informations par le site Internet *InfoAFam*.

B Commentaire des dispositions

Section 4a Registre des allocations familiales

Art. 18a Contenu du registre des allocations familiales

La structure du RAFam est déterminée par les informations sur l'enfant pour lequel une allocation est versée. D'après l'estimation actuelle du nombre d'enfants pour lesquels une allocation pour enfant ou une allocation de formation professionnelle est versée, 1,7 million d'enfants devraient être enregistrés lors de la mise en service du registre.

Al. 1

Aux let. a. à i. sont énumérées de façon exhaustive les données qui doivent impérativement figurer dans le registre pour chaque enfant et chaque allocation. La let. j contient une donnée facultative.

Le numéro AVS sert à identifier les enfants et les ayants droit. Il est saisi dans le RAFam avec les données d'identification (nom de famille, prénoms, date de naissance et sexe) (let. a et b). La responsabilité de la détermination et de l'attribution du numéro d'assuré correct lors de l'annonce ou de la modification d'une allocation familiale incombe aux services cités à l'art. 21c LAFam. Ceux-ci sont habilités à utiliser systématiquement le numéro d'assuré AVS (art. 25, let. g, LAFam en corrélation avec l'art. 50d LAVS⁸).

Le RAFam contient le lien de l'enfant donnant droit aux allocations familiales avec l'ayant droit au sens de l'art. 4, al. 1, LAFam. Les parents adoptifs doivent être saisis de la même manière que les parents biologiques car l'adoption crée un lien de filiation au sens du code civil (CC)⁹ et l'enfant a le statut juridique d'enfant de ses parents adoptifs.

Le service compétent, c.-à-d. légalement responsable, pour fixer et verser les allocations familiales doit être enregistré dans le RAFam (let. e). C'est lui, en règle générale, qui communique les données au RAFam. Si la gestion du dossier et la communication des données ne sont pas le fait du service légalement responsable, mais d'une agence ou d'un organe de décompte, ces derniers sont également enregistrés comme services compétents (let. f). Cela permet une prise de contact rapide entre les services qui gèrent les dossiers.

Le RAFam contient la date à laquelle naît le droit à l'allocation et celle à laquelle ce droit s'éteint (let. i). Les allocations sont annoncées au RAFam après l'acceptation d'une demande d'allocations familiales ou après une modification (cf. infra, commentaire de l'art. 18d). Seules les allocations différentielles qui sont versées pour des enfants résidant à l'étranger peuvent être annoncées au registre dès le dépôt de la demande, pour simplifier la coordination des allocations familiales sur le plan international. C'est pourquoi, dans ce cas, il n'est pas impératif d'indiquer le début et la fin du droit. Quant aux caisses de chômage,

⁸ Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants ; RS 831.10

⁹ RS 210

elles gèrent les allocations familiales sans date de début ni de fin du droit aux prestations, mais annoncent le mois de contrôle et le nombre de jours ouvrés pour lesquels elles versent une allocation. Dans le cas des allocations uniques (allocations de naissance et d'adoption), on n'indique pas non plus la date de début et de fin du droit.

Les employeurs participent à l'exécution des régimes d'allocations familiales (art. 15, al. 2, LAFam) : leurs tâches sont déterminées par les prescriptions cantonales et les accords conclus avec leurs CAF. La possibilité est donc offerte aux CAF d'annoncer également au registre les données de contact des employeurs affiliés (let. j). La gestion de ces données incombe exclusivement aux CAF.

Art. 18b Services ayant accès au registre des allocations familiales

L'accès au RAFam est réservé aux services tenus de communiquer les données, cités à l'art. 21c LAFam, et à leurs autorités de surveillance.

Let. a et b

Sont tenues de communiquer leurs données : toutes les CAF, les caisses de chômage ainsi que les caisses de compensation AVS. Le service compétent pour la coordination des allocations familiales dans les relations internationales est actuellement l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

Let. c, d et e

Les autorités de surveillance compétentes sont les autorités cantonales qui exercent la surveillance sur les CAF conformément à l'art. 17, al. 2 LAFam, l'OFAS en tant qu'autorité de surveillance fédérale sur les allocations familiales et sur les caisses de compensation AVS (art. 27, al. 2 LAFam et art. 72, al. 1 LAVS), et le Seco pour les caisses de chômage (art. 83, al. 1 LACI).

L'accès au RAFam se fait via Telezas3¹⁰. Il comprend l'autorisation de lire les données et la possibilité d'effectuer des requêtes individuelles au moyen de divers critères de recherche.

Art. 18c Exceptions à l'accessibilité au public

La CdC gère pour le public le site Internet *InfoAFam*, sur lequel il est possible de voir, en indiquant le numéro AVS et la date de naissance de l'enfant, si une allocation est versée pour un enfant, et par quel service (art. 21b, al. 2, LAFam).

Al. 1

Bien que limitée, l'accessibilité des informations via *InfoAFam*¹¹ peut dans certains cas compromettre le bien de l'enfant. On ne peut certes interroger ni le nom de l'enfant donnant droit à l'allocation, ni celui de l'ayant droit, mais les indications sur le service qui verse une allocation permettent de faire des hypothèses sur le lieu de domicile ou de travail de l'ayant droit. L'accessibilité au public peut de ce fait être problématique pour des enfants qui sont adoptés ou accueillis en vue d'une adoption et qui ont déjà un numéro d'assuré AVS. Il s'agit là d'enfants, domiciliés en Suisse ou à l'étranger, à qui ce numéro a déjà été attribué avant l'adoption ou l'accueil en vue d'une adoption. Elle peut aussi s'avérer problématique pour des enfants au bénéfice d'une mesure de protection et avec qui une ou plusieurs personnes,

¹⁰ Telezas3 est une application en ligne de la Confédération pour le registre des assurés AVS. L'accès nécessite un nom d'utilisateur, un mot de passe et un certificat.

¹¹ Analogue à celle des informations de l'InfoRegistre ; cf. www.zas.admin.ch > Services > InfoRegistre.

qui par ailleurs sont ayant droit aux allocations familiales, n'ont plus le droit d'entrer en contact.

Les autorités cantonales compétentes pour l'adoption et pour les mesures de protection de l'enfance disposent du savoir nécessaire pour décider dans quels cas, pour le bien de l'enfant, les données ne doivent pas être rendues accessibles au public.

Al. 2

L'expression « jour ouvré » désigne les jours de la semaine du lundi au vendredi, hors samedi, dimanche et jours fériés.

Art. 18d Obligation de communiquer

L'expression « jour ouvré » désigne les jours de la semaine du lundi au vendredi, hors samedi, dimanche et jours fériés.

Al. 1

Cette obligation garantit que les données du RAFam sont complètes et à jour. Les services tenus de communiquer leurs données (art. 21c LAFam) doivent, d'ici l'entrée en service du RAFam, organiser leurs processus administratifs et leurs systèmes informatiques de telle manière qu'ils puissent remplir cette obligation.

Al. 2

Pour remplir l'obligation de communiquer prévue à l'al. 1, les caisses ont besoin de recevoir immédiatement les données nécessaires des employeurs. Ces derniers doivent par conséquent organiser leurs processus, du point de vue tant administratif que technique, de manière à pouvoir annoncer aux caisses de façon continue toutes les nouvelles demandes d'allocations familiales et toutes les modifications dont ils ont connaissance.

En particulier, les modifications qui influent sur le droit aux prestations doivent être annoncées le plus rapidement possible afin que le RAFam puisse atteindre son but. La modification la plus importante est la cessation du versement d'une allocation en raison du départ d'un salarié. Si l'employeur n'annonce pas à la caisse la fin de l'allocation avant ce départ et si la nouvelle caisse compétente annonce à temps le début de l'allocation, il en résulte une contradiction dans le registre. Cette contradiction est communiquée aux deux caisses, qui doivent y remédier. Il importe d'éviter ces démarches administratives inutiles. Le délai de 10 jours ouvrés, au cours duquel les employeurs sont tenus de communiquer une modification ayant une influence sur le droit aux prestations, tient compte des processus administratifs des employeurs ; ces derniers ont ainsi la possibilité de transmettre toutes les deux semaines et de manière groupée les communications au RAFam. Ce délai combiné avec celui d'un jour ouvré prévu à l'al. 1 pour les services cités à l'art. 21c LAFam devrait offrir la garantie de limiter au minimum les cas de contradictions.

C'est exclusivement à la caisse qu'il incombe de veiller à ce que les employeurs remplissent leur obligation de communiquer. En cas de manquement à cette obligation, la caisse peut leur infliger une amende d'ordre (art. 23 LAFam en corrélation avec l'art. 91 LAVS).

Art. 18e Contrôle de l'obligation de communiquer

Al. 1

L'OFAS contrôle au moins une fois par année civile que chaque service tenu de communiquer ses données remplit l'obligation prévue à l'art. 18d, al. 1. Pour ce faire, il compare les communications de données faites jusqu'à la date du contrôle avec celles de l'année précédente. Il peut aussi comparer le nombre d'allocations familiales enregistrées

pour le service en question dans la statistique de l'OFAS (art. 27, al. 2, LAFam en corrélation avec l'art. 20 OAFam).

Al. 2 et 3

Si le contrôle montre qu'un service n'a fourni aucune donnée durant la période de contrôle, ou trop peu par rapport aux années précédentes, pour des raisons qui ne tiennent qu'à lui, l'OFAS le somme de livrer au RAFam les données manquantes dans un bref délai. Il fait de même si les données communiquées sont incomplètes.

Si le service n'obtempère pas, l'OFAS s'adresse à l'autorité de surveillance compétente. Les autorités de surveillance compétentes sont les autorités cantonales qui exercent la surveillance sur les CAF conformément à l'art. 17, al. 2 LAFam, l'OFAS en tant qu'autorité de surveillance des caisses de compensation AVS (art. 72, al. 1 LAVS), et le Seco pour les caisses de chômage (art. 83, al. 1 LACI).

L'autorité de surveillance doit aussitôt ordonner au service en question de fournir les données au RAFam, en le menaçant de prendre d'autres mesures. Si le service n'obtempère pas dans le délai imparti, l'autorité de surveillance ordonne les mesures nécessaires.

Art. 18f Transfert et traitement des données

Al. 1

Le transfert de données se fait au moyen de la plateforme d'échange électronique de données sedex (secure data exchange)¹². Standard de cyberadministration de l'administration fédérale, cette plateforme permet un échange sécurisé pour de très gros envois de données ou de nombreux envois simultanés. Les services tenus de communiquer leurs données, cités à l'art. 21c LAFam, définissent sous leur propre compétence, dans les limites des prescriptions de la CdC, l'étendue, la mise en place et l'exploitation de leurs propres systèmes informatiques servant de base au transfert de données.

Al. 2 et 3

Le RAFam reflète l'état des allocations familiales au moment de la communication. Chaque communication de données au RAFam fait d'abord l'objet d'un contrôle automatisé de la plausibilité. Le traitement ne se poursuit et la saisie dans le registre n'est autorisée que si tous les critères formels et matériels définis par la CdC sont remplis. Les données non plausibles sont renvoyées aux services, qui doivent procéder aux corrections nécessaires et communiquer à nouveau les données au registre. La responsabilité de l'exactitude des données saisies n'incombe pas au RAFam, mais reste entièrement aux organes d'exécution des allocations familiales.

Art. 18g Collaboration

La participation des services cités à l'art. 21c LAFam au développement ultérieur du RAFam est garantie. Elle comprend p. ex. la possibilité de prendre position sur l'introduction de nouveaux champs de données, car celle-ci a une incidence directe sur leurs propres systèmes informatiques.

¹² www.bfs.admin.ch > Actualités > Projets de modernisation > Harmonisation des registres > sedex

Art. 18h Protection des données et sécurité informatique

Les données enregistrées dans le RAFam ne constituent pas des données sensibles ou des profils de la personnalité au sens de l'art. 3, let. c et d, de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)¹³.

Al. 2

Les services cités veillent au respect des dispositions relatives à la protection des données, qui protègent leurs données contre toute perte et tout traitement non autorisé.

Art. 18i Durée de conservation

Les données du RAFam sont conservées dans le RAFam cinq ans encore après l'expiration du droit à l'allocation familiale, compte tenu des délais fixés pour faire valoir le droit à des prestations arriérées et pour exiger la restitution de prestations indûment touchées (art. 24 et 25 LPGA¹⁴).

Conformément à l'art. 6 de la loi fédérale sur l'archivage (LAr)¹⁵, la CdC est tenue de proposer les données du registre aux Archives fédérales avant de les détruire. Elle les détruira au plus tôt cinq ans et trois mois après l'extinction du droit à l'allocation familiale. Le délai supplémentaire de trois mois doit par exemple permettre aux services cités à l'art. 21c LAFam d'examiner sur la base des informations contenues dans le RAFam une demande de versement de prestations arriérées présentée juste avant l'expiration du délai de cinq ans.

Art. 23a Dispositions transitoires de la modification du

Al. 1

La mise en service du RAFam est prévue pour le début de 2011. L'OFAS en fixe la date exacte, d'entente avec la CdC, dès que l'échange de données fonctionne sans problème entre le RAFam et les services cités à l'art. 21c LAFam, et la communique à ces derniers deux mois à l'avance au moins, afin qu'ils puissent se préparer à temps à la mise en service du RAFam et lui transmettre leur collection de données.

Al. 2

Les services cités à l'art. 21c LAFam doivent avoir préparé les données à communiquer au RAFam au plus tard trois mois après l'entrée en vigueur des art. 21a à 21e LAFam (art. 28a, al. 1, LAFam). Cela signifie que, dans ce délai, les données doivent être adaptées aux prescriptions formelles et matérielles du registre. Ce délai peut aussi servir pour la phase pilote de livraison de données au RAFam. Pour garantir que le registre disposera, lors de sa mise en service, de données complètes et mises au net, les services doivent lui communiquer leurs données au plus tard le 15 du mois précédant la mise en service. Cette obligation ne vaut que pour les allocations familiales qu'ils verseront selon toute probabilité dès la mise en service.

¹³ RS 235.1

¹⁴ Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) ; RS 830.1

¹⁵ Loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'archivage (LAr) ; RS 152.1