



Cour III
C-2369/2021

Arrêt du 27 octobre 2022

Composition

Caroline Bissegger (présidente du collège),
Vito Valenti, Regina Derrer, juges,
Julien Theubet, greffier.

Parties

1. **A.** _____, (Suisse),
2. **B.** _____, (Suisse),
les deux représentés par Me Ettore Item et associés,
recourants,

contre

Office fédéral des assurances sociales (OFAS),
autorité inférieure.

Objet

AVS/AI, exemption à l'assujettissement (décision du 15 avril 2021).

Faits :**A.**

A. _____ (ci-après : la recourante, l'intéressée, l'assurée), ressortissante espagnole née le 9 juillet 1958, a travaillé pour le compte de la Commission européenne de novembre 1990 à mars 2020. Depuis le 1^{er} avril 2020, elle bénéficie d'une pension mensuelle nette de EUR 4'755.26 à charge de la Commission européenne (TAF pce 1 annexe 5).

Son conjoint B. _____ (ci-après : le recourant, l'intéressé, l'assuré), ressortissant italien né le 13 septembre 1960, a pour sa part été employé par « l'Organisation européenne pour la sécurité de la navigation aérienne (EUROCONTROL) » (ci-après : EUROCONTROL) de novembre 1991 à mars 2020, bénéficiant depuis lors d'une pension mensuelle nette d'un montant de Fr. 9'552.14 (TAF pce 1 annexes 4 et 5).

Le 1^{er} juillet 2020, les époux – au bénéfice de permis B – se sont établis en Suisse, dans le canton du Tessin, et ont ainsi été assujettis de par la loi à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité suisse (ci-après : AVS/AI ; TAF pce 6 annexe 1).

B.

Par correspondance du 9 mars 2021, les prénommés ont déposé auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (ci-après : l'OFAS, l'Office, l'autorité précédente ou inférieure) une demande conjointe d'exemption du paiement des cotisations AVS/AI, expliquant notamment ne pas exercer d'activité lucrative en Suisse (TAF pce 6 annexe 1).

Après avoir communiqué un préavis par courriel du 7 avril 2021, l'OFAS a rejeté cette demande par décision du 15 avril 2021 (TAF pce 1 annexe 1).

C.

Les intéressés interjettent recours contre la décision susmentionnée, dont ils demandent l'annulation, concluant principalement à ce que leur demande d'exemption soit admise et, subsidiairement, à ce que la cause soit renvoyée à l'Office pour nouvelle décision au sens des considérants (TAF pce 1).

De son côté, l'OFAS conclut au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée (TAF pce 6).

Droit :**1.**

1.1 Sous réserve des exceptions – non réalisées en l'espèce – prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal administratif fédéral, en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF. Conformément à la let. d de cette disposition, les décisions rendues par l'OFAS peuvent être contestées devant le Tribunal de céans, qui est donc compétent pour connaître du présent recours.

Déposé pour le surplus en temps utile (art. 50 PA) et en la forme requise (art. 52 PA) par des personnes disposant manifestement de la qualité pour recourir (art. 48 PA), le recours est recevable, de sorte qu'il y a lieu d'entrer en matière.

1.2 Selon l'art. 37 LTAF, la procédure devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la PA, pour autant que la LTAF n'en dispose pas autrement. Or, en vertu de l'art. 3 let. d^{bis} PA, la procédure en matière d'assurances sociales n'est pas régie par la PA dans la mesure où la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS 830.1) est applicable. A cet égard, conformément à l'art. 2 LPGA en relation avec l'art. 1 al. 1 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS, RS 831.10), les dispositions de la LPGA s'appliquent à l'AVS réglée dans la première partie de la loi, à moins que la LAVS ne déroge expressément à la LPGA.

2.

En sa qualité d'autorité de recours, le Tribunal administratif fédéral dispose d'une pleine cognition (art. 49 PA). Il vérifie d'office les faits constatés par l'autorité inférieure (art. 12 PA), sous réserve du devoir de collaborer des parties (art. 13 PA). Il applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (art. 62 al. 4 PA), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision (cf. ATF 135 III 397 consid. 1.4 et 128 II 145 consid. 1.2.2; cf. également MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2ème éd., Bâle 2013, n. 2.156). Cela étant, il se concentre en principe sur les griefs soulevés et peut se limiter à ceux qui, sans arbitraire, lui paraissent pertinents (ATF 133 III 439 consid. 3.3; 130 II 530 consid. 4.3) ; il n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (ATF 135 I 91 consid. 2.1; ATAF 2014/24 consid. 2.2. et réf. citées).

3.

Le litige porte sur le droit des recourants à être exemptés de l'assujettissement à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité suisse.

4.

La cause présente un élément d'extranéité dans la mesure où la décision attaquée refuse d'exempter de l'assujettissement à l'AVS/AI des ressortissants européens au bénéfice de pensions servies par des institutions européennes. Il en résulte que l'Accord entre la Suisse et la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes du 21 juin 1999 (ALCP ; RS 0.142.112.681) s'applique en l'espèce, avec notamment son annexe II réglant la coordination des systèmes de sécurité sociale par renvoi statique au droit européen (ATF 133 V 265 consid. 4.2.1 ; ATF 128 V 315 consid. 1b/aa). Dans ce contexte, l'ALCP fait référence depuis le 1er avril 2012 au règlement (CE) no 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (règlement no 883/2004 ; RS 0.831.109.268.1).

4.1 Le titre II du règlement no 883/2004 comprend des règles qui permettent de déterminer la législation nationale applicable en matière de sécurité sociale. Ainsi, l'art. 11 par. 1 énonce le principe de l'unicité de la législation applicable, selon lequel les personnes auxquelles le règlement est applicable ne sont soumises qu'à la législation d'un seul Etat membre, définie en fonction des prescriptions contenues aux art. 11 ss (ATF 135 V 339 consid. 4). Selon la règle de l'art. 11 par. 3 let. e du règlement no 883/2004, les personnes sont en principe soumises à la législation de l'Etat membre de résidence.

4.2 En dérogation à ce principe, l'art. 16 par. 2 du règlement no 883/2004 prévoit que la personne qui perçoit une pension ou des pensions en vertu de la législation d'un ou de plusieurs Etats membres et qui réside dans un autre Etat membre peut être exemptée, à sa demande, de l'application de la législation de ce dernier Etat, à condition qu'elle ne soit pas soumise à cette législation en raison de l'exercice d'une activité salariée ou non salariée. L'art. 16 par. 2 du règlement no 883/2004 reprend l'ancien art. 17bis du Règlement (CEE) no 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non-salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (règlement no 1408/71; RS 0.831.109.268.1), qui a été remplacé à partir du 1er avril 2012 – pour la Suisse (cf. décision n° 1/2012 du Comité mixte du 31 mars 2012 [RO 2012 2345]) – par le

règlement no 883/2004. Selon l'art. 17bis du règlement no 1408/71, le titulaire d'une pension ou d'une rente due au titre de la législation d'un Etat membre ou de pensions ou de rentes dues au titre des législations de plusieurs Etats membres, qui réside sur le territoire d'un autre Etat membre, peut être exempté, à sa demande, de l'application de la législation de ce dernier Etat, à condition qu'il ne soit pas soumis à cette législation en raison de l'exercice d'une activité professionnelle.

Dans son ATF 138 V 197, le Tribunal fédéral a jugé qu'en application de l'art. 17bis du règlement no 1408/71, la Suisse était tenue d'accorder une exemption à la personne qui en faisait la demande, lorsque l'application de deux législations nationales aboutissait à des cumuls et des chevauchements inutiles. Eu égard aux particularités du régime de la LAVS – dont l'art. 1a al. 1 let. a prévoit l'assujettissement obligatoire à l'AVS des personnes physiques domiciliées en Suisse –, une telle exemption ne peut toutefois pas concerner ce régime: l'affiliation obligatoire à l'AVS n'implique en effet pas de préjudice pour le bénéficiaire d'une pension ou d'une rente d'un autre Etat partie à l'ALCP, du moins lorsqu'une telle affiliation est susceptible d'apporter à la personne intéressée un bénéfice correspondant aux contributions versées (cf. ATF 138 V 197 consid. 5.6 et 5.7). Par la suite, les juges fédéraux ont retenu que l'interprétation de l'art. 17bis du règlement no 1408/71 donnée à l'occasion de l'ATF 138 V 197 garde toute sa pertinence pour l'application de l'art. 16 par. 2 du règlement no 883/2004. En effet, si la teneur de cette nouvelle disposition a été simplifiée par rapport à celle de la norme du règlement no 1408/71 qu'elle a remplacée, le sens n'en a toutefois pas été modifié. Que ce soit sous l'angle du droit national ou du droit européen, lorsque la nouvelle norme correspond à l'ancienne, il n'y a aucune raison de ne pas prendre en considération la jurisprudence relative à la seconde pour interpréter la première (arrêts TF 9C_850/2016 du 26 mai 2017 consid. 4.1, 9C_602/2015 consid. 3.3 et les références; voir aussi arrêt TF 9C_171/2016 du 15 juin 2016 consid. 3.2.2 et les références ainsi que l'arrêt du TAF C-5937/2014 du 15 mai 2018).

5.

En l'occurrence, il n'est pas contesté que les recourants sont en principe assurés conformément à la LAVS en raison de leur domicile en Suisse (art. 1a al. 1 let. a LAVS). Il est par ailleurs établi qu'ils n'exercent plus d'activité lucrative et bénéficient chacun d'une pension de vieillesse servie par la Commission européenne s'agissant de l'intéressée et par EUROCONTROL s'agissant de son époux. Le statut d'EUROCONTROL, organisation intergouvernementale européenne, n'est pas non plus litigieux.

5.1 Cela étant, les recourants reprochent à l'autorité précédente d'avoir renoncé de les exempter de l'assujettissement à l'AVS/AI. A leurs yeux, une telle dérogation se justifie en effet non seulement sur la base de l'art. 16 par. 2 du règlement no 883/2004 – dont le sens correspond à l'art. 24 de la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne « EUROCONTROL » du 13 décembre 1960 (Convention EUROCONTROL, RS 0.748.05) –, mais conformément également à l'art. 1a al. 2 let. b LAVS, qui prévoit que ne sont pas assurés à l'AVS les personnes affiliées à une institution officielle étrangère d'assurance-vieillesse et survivants si l'assujettissement à la LAVS constitue pour elles un cumul de charges trop lourdes. Il s'ajoute à cela selon les recourants que le cumul de leurs deux pensions, qui couvre le 70 % de leurs derniers salaires, remplit complètement et entièrement les buts poursuivis par le premier pilier. Aussi, l'obligation de cotiser à l'AVS/AI – vu la disproportion entre les cotisations et les prestations correspondantes – ne leur apporterait aucun bénéfice et aboutirait à des chevauchements inutiles.

5.2 Se référant à la jurisprudence publiée à l'ATF 138 V 197, l'OFAS considère de son côté qu'une exemption de l'affiliation des recourants à l'AVS/AI ne se justifie pas dans la mesure où leurs cotisations leur donneront droit, le moment venu, à une rente proportionnée aux montants pris en compte. Dès lors que cette rente viendra compléter leurs pensions étrangères, les intéressés ne subissent ainsi aucun préjudice du fait de leur affiliation obligatoire à l'AVS/AI.

5.3 Les arguments des recourants ne résistent pas à l'examen. Comme l'exprime l'autorité précédente, il est en effet de jurisprudence constante que l'art. 16 par. 2 du règlement no 883/2004 ne permet pas une exemption de l'affiliation à l'AVS/AI lorsque comme ici, les cotisations acquittées par l'assuré fondent à terme le droit à une rente de vieillesse (cf. à cet égard art. 21 et 29 LAVS ainsi que 50 du règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants [RAVS, RS 831.101]). Aussi un changement de jurisprudence ne se justifie-t-il que lorsque la nouvelle solution procède d'une meilleure compréhension de la ratio legis, repose sur des circonstances de fait modifiées ou répond à l'évolution des conceptions juridiques, sinon la pratique en cours doit être maintenue. Un changement doit par conséquent reposer sur des motifs sérieux et objectifs qui, dans l'intérêt de la sécurité du droit, doivent être d'autant plus importants que la pratique considérée comme erronée, ou désormais inadaptée aux circonstances, est ancienne (ATF 139 V 307 consid. 6.1; 138 III 359 consid. 6.1).

Or, les intéressés n'invoquent en l'espèce aucun motif qui n'aurait pas été pris en considération et discuté par le Tribunal fédéral dans l'ATF 138 V 197 et dans les arrêts 9C_602/2015 et 9C_850/2016 précités. En particulier, leur argument relatif à l'absence d'équivalence entre les cotisations AVS/AI versées et les prestations allouées ne retient pas l'attention, les juges fédéraux ayant rappelé à cet égard que le principe de solidarité prévalant dans l'AVS suisse implique l'absence d'équivalence (arrêt TF 9C_850/2016 précité consid. 4.4). Par ailleurs, même si comme ils l'expriment, les recourants bénéficient déjà de pensions de retraite confortables, leur affiliation à l'AVS/AI leur apporte néanmoins une protection supplémentaire qui ne saurait être qualifiée d'inutile puisqu'elle aboutira en temps voulu à l'ouverture du droit à une rente de vieillesse suisse (arrêts TF 9C_850/2016 précité consid. 4.4 et 9C_602/2015 précité consid. 4; voir aussi arrêt du TF 9C_171/2016 du 15 juin 2016 consid. 4).

Par ailleurs, les recourants se prévalent en vain de l'art. 1a al. 2 let. b LAVS, cette disposition ne s'appliquant pas dans les situations transfrontalières qui font l'objet, comme en l'espèce, d'une coordination par le biais d'une convention de sécurité sociale (arrêts TF 9C_850/2016 précité consid. 4.4 et 9C_301/2014 du 24 novembre 2014 consid. 3.3).

Finalement, le recourant ne peut rien tirer non plus de l'art. 24 de la Convention EUROCONTROL. Certes, cette disposition prévoit que les membres du personnel de l'organisation EUROCONTROL sont exemptés de toutes contributions obligatoires à des organismes nationaux de prévoyance sociale. Dès lors toutefois que l'intéressé a quitté ses fonctions à la fin du mois de mars 2020, soit avant de s'installer en Suisse, cette disposition ne saurait plus lui être d'aucune aide et ne permet en particulier pas de fonder une exemption de l'affiliation à l'AVS/AI suisse.

5.4 Il résulte de ce qui précède que c'est à bon droit que la demande conjointe d'exemption formulée par les recourants a été rejetée. Dépourvu de fondement, leur recours doit partant être rejeté et la décision attaquée confirmée.

6.

Les frais de procédure sont fixés à Fr. 400.- et sont compensés par l'avance de même montant requise par le Tribunal de céans (art. 85bis al. 2 LAVS). Au vu de l'issue du litige, il n'est pas alloué de dépens (art. 64 al. 1 PA a contrario).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure de Fr. 400.- sont mis à la charge des recourants et sont compensés par l'avance de frais de même montant versée en cours de procédure.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé aux recourants et à l'autorité inférieure.

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

La présidente du collège :

Le greffier :

Caroline Bissegger

Julien Theubet

Indication des voies de droit :

La présente décision peut être attaquée devant le Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, par la voie du recours en matière de droit public, dans les trente jours qui suivent la notification (art. 82 ss, 90 ss et 100 LTF). Ce délai est réputé observé si les mémoires sont remis au plus tard le dernier jour du délai, soit au Tribunal fédéral soit, à l'attention de ce dernier, à La Poste Suisse ou à une représentation diplomatique ou consulaire suisse (art. 48 al. 1 LTF). Le mémoire doit indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. La décision attaquée et les moyens de preuve doivent être joints au mémoire, pour autant qu'ils soient en mains de la partie recourante (art. 42 LTF).

Expédition :