



Arrêt du 30 octobre 2014

Composition

Madeleine Hirsig-Vouilloz (présidente du collège),
Daniel Stufetti, Christoph Rohrer, juges,
Isabelle Pittet, greffière.

Parties

A. _____,
représenté par Maître David Freymond,
Rue des Terreaux 5, Case postale 2212, 2001 Neuchâtel 1,
recourant,

contre

Caisse suisse de compensation (CSC),
Avenue Edmond-Vaucher 18, Case postale 3100,
1211 Genève 2,
autorité inférieure.

Objet

Assurance-vieillesse et survivants
(décision sur opposition du 21 décembre 2012).

Faits :**A.**

A._____, ressortissant suisse, né en juillet 1936, s'est marié une première fois le [...], avec B._____, ressortissante suisse, née le [...]. Par jugement du [...] 1984, le Tribunal civil du district de V. a prononcé le divorce des époux A._____ et B._____, attribué à B._____ l'autorité parentale sur les deux enfants nés du couple et ratifié la convention réglant les effets accessoires du divorce conclue entre les ex-époux (CSC docs 2, 5).

Le [...], A._____ s'est marié une seconde fois, avec D._____, ressortissante suisse et brésilienne, née le [...] (CSC doc 3).

Suite à l'accomplissement de sa 65^e année en juillet 2001 et à sa demande du 22 janvier 2001 (CSC doc 2), A._____ a été mis au bénéfice d'une rente ordinaire de vieillesse d'un montant de Fr. 2'060 dès le 1^{er} août 2001 (décision du 2 juillet 2001 [CSC doc 7]). Le 1^{er} octobre 2004, il a quitté la Suisse avec son épouse, pour s'établir à U. (CSC doc 1); à cette époque, sa rente de vieillesse se montait à Fr. 2'110 (CSC doc 8; voir communication de la Caisse suisse de compensation [CSC] du 17 septembre 2004 [CSC doc 10]). Puis, par décision du 2 mai 2006 (CSC doc 14), la rente de vieillesse due à A._____ a été recalculée, son épouse D._____ ayant alors atteint l'âge de la retraite, et fixée à Fr. 1'858 dès le 1^{er} juin 2006.

B.

Par ordonnance du 5 novembre 2008 (CSC doc 37), le Tribunal civil du district de W. a ordonné à la CSC, en application de l'art. 132 du Code civil suisse du 10 décembre 1907 (CC, RS 210), de prélever chaque mois sur la rente versée à A._____ la somme de Fr. 400 et de verser ce montant à B._____. Dans les motifs de son ordonnance, le Tribunal civil indique notamment que dans la convention réglant les effets accessoires du divorce conclue entre les ex-époux, la contribution alimentaire de l'ex-mari à son ex-épouse a été fixée au minimum à Fr. 400 par mois et est illimitée dans le temps; or, A._____ aurait cessé tout paiement de la contribution alimentaire dès le 1^{er} février 2008, raison pour laquelle B._____ a requis qu'un avis de paiement direct pour la pension courante soit adressé à la CSC.

Par courrier du même jour (CSC doc 15), confirmé par écriture du 25 novembre 2008 (CSC doc 20; voir également courrier de la CSC au Tribunal civil du district de W. du 17 novembre 2008 [CSC doc 18]), le

Tribunal civil du district de W. a adressé à la CSC un avis au débiteur ordonnant le prélèvement d'un montant de Fr. 400 sur la rente de vieillesse versée à A._____.

Dans une ordonnance du 11 février 2009, la Cour de cassation civile du Tribunal cantonal X. a ordonné le classement du recours interjeté par A._____ contre l'ordonnance du Tribunal civil du 5 novembre 2008, l'intéressé n'ayant pas versé l'avance de frais requise (CSC doc 39).

C.

Par décision du 27 novembre 2012 (CSC doc 84; voir également courrier de l'Office fédéral des assurances sociales [OFAS] du 4 septembre 2012 et courriers de Me David Freymond des 5 et 12 novembre 2012 [CSC docs 79, 82]), la CSC, sur la base de l'ordonnance du Tribunal civil du district de W. du 5 novembre 2008 et de la confirmation du même tribunal du 25 novembre 2008, a décidé, avec effet au 1^{er} décembre 2008, le prélèvement, chaque mois, sur la rente de vieillesse versée à A._____, de la somme de Fr. 400 et le versement de ce montant à B._____. La CSC a en outre retiré l'effet suspensif d'une éventuelle opposition interjetée contre sa décision.

D.

Le 6 décembre 2012, A._____, représenté par Me Freymond, a formé opposition contre la décision précitée, concluant à son annulation et à la cessation immédiate du prélèvement mensuel de Fr. 400 sur sa rente de vieillesse, ainsi qu'à la restitution des montants indûment retenus depuis le 1^{er} décembre 2008, avec intérêts à 5% l'an. Il a par ailleurs demandé à la CSC l'octroi de l'assistance judiciaire totale et le rétablissement de l'effet suspensif de l'opposition (CSC doc 85).

Par décision du 21 décembre 2012 (CSC doc 88), la CSC a rejeté l'opposition du 6 décembre 2012 et confirmé sa décision du 27 novembre 2012. Elle a par ailleurs rejeté la demande de restitution de l'effet suspensif et la demande d'octroi de l'assistance gratuite d'un conseil juridique. Relevant que l'ordonnance du 5 novembre 2008 du Tribunal civil du district de W. était en contradiction avec les Directives de l'OFAS concernant les rentes (DR) de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité fédérale (AVS/AI), qui prévoient l'interdiction de la cession de la rente pour les ex-époux, l'administration a toutefois expliqué qu'elle ne pouvait se soustraire à l'ordre de paiement contenu dans ladite ordonnance, définitive et exécutoire, et que les circonstances du cas ne s'étant pas modifiées depuis, la demande de restitution de l'effet

suspensif de l'opposition ne pouvait être acceptée. La CSC a encore indiqué avoir demandé au Tribunal civil du district de W. d'ouvrir un compte bloqué sur lequel elle verserait la retenue de Fr. 400, et que dès janvier 2013, jusqu'à l'ouverture de ce compte bloqué, elle ne verserait plus le montant de Fr. 400 à l'ex-épouse, mais le conserverait sur un compte d'attente (voir courrier du 21 décembre 2012 [CSC doc 87]).

E.

Dans un jugement du 3 juillet 2012 (CSC doc 91), le tribunal civil du Tribunal régional de Y. a rejeté la demande en modification du jugement de divorce déposée le 14 mai 2009 par A._____, lequel sollicitait en particulier que soit modifié le chiffre 4 de la convention matrimoniale du [...] 1983 en ce sens que la pension due à son ex-épouse ne soit plus illimitée dans le temps, et qu'il soit constaté qu'il ne devait plus verser à son ex-épouse une quelconque contribution, pension, rente ou indemnité du fait du divorce.

F.

Par acte du 17 janvier 2013 (TAF pce 1), A._____, par l'intermédiaire de Me Freymond, a formé recours contre la décision sur opposition du 21 décembre 2012, concluant principalement à l'annulation de la décision entreprise ainsi qu'à la restitution des montants indûment retenus depuis le 1^{er} décembre 2008, soit le montant de Fr. 19'600 avec intérêts de 5% l'an, montant à augmenter selon la date de l'arrêt du Tribunal administratif fédéral. Préalablement, le recourant requiert que l'assistance judiciaire totale soit accordée et que le recours déploie effet suspensif ou que l'effet suspensif soit rétabli avec effet immédiat, et enfin que le Tribunal constate que l'effet suspensif a été arbitrairement retiré par l'autorité inférieure et que la demande de sa restitution a été arbitrairement rejetée, de sorte qu'elle répondra du dommage qui en résulte. A l'appui de son recours, l'intéressé fait notamment valoir que le caractère exécutoire ou non de l'ordonnance du 5 novembre 2008 n'est pas déterminant et qu'il appartenait à l'autorité inférieure de ne pas y donner suite conformément aux DR. Il relève en outre que le Tribunal fédéral a clairement tranché, dans sa jurisprudence, que l'on ne saurait donner suite à une ordonnance du juge qui décréterait le versement des rentes de l'ex-conjoint débiteur de l'obligation d'entretien entre les mains de l'ex-conjoint créancier de l'obligation d'entretien, jurisprudence reprise dans les DR. Ainsi, le prélèvement du montant de Fr. 400 sur la rente de vieillesse du recourant, au bénéfice de son ex-épouse, serait illégale.

G.

Par décision incidente du 1^{er} mars 2013 (TAF pce 7), le Tribunal administratif fédéral a rejeté la requête préalable du recourant tendant à la restitution de l'effet suspensif du recours. Il a également constaté que la CSC n'avait pas agi arbitrairement en retirant l'effet suspensif à une éventuelle opposition et en rejetant la demande de restitution présentée par le recourant dans son opposition, l'intérêt de l'administration à ce que soit garanti un financement des assurances sociales approprié devant être considéré comme prépondérant.

H.

Invitée à se déterminer sur le recours, la CSC, dans sa réponse du 19 mars 2013 (TAF pce 10), en a proposé le rejet, réitérant les arguments contenus dans sa décision sur opposition du 21 décembre 2012.

I.

Dans sa réplique du 23 avril 2013 (TAF pce 14), le recourant confirme les conclusions de son recours. Il souligne en particulier que c'est bien la décision rendue par la CSC qui est contraire à la jurisprudence du Tribunal fédéral et aux DR, lesquelles s'adressent précisément à l'administration. Il serait ainsi inconcevable qu'une ordonnance d'avis au débiteur rendue par un tribunal de district permette à la CSC de ne pas appliquer les directives de l'OFAS, qui, de surcroît, rappellent la jurisprudence du Tribunal fédéral. Il ressortirait en outre de la formulation de ces directives que celles-ci ont été édictées précisément comme garde-fou dans le but d'éviter une situation financière dramatique comme celle qui frappe le recourant, et qu'elles signifient que même si un juge ordonnait un avis au débiteur sur une rente AVS pour une contribution d'entretien après divorce, alors la CSC, ou toute autre autorité administrative amenée à statuer sur cet avis au débiteur, devrait refuser de l'exécuter.

J.

Par décision incidente du 22 mai 2013 (TAF pce 18), le Tribunal de céans a admis la demande d'assistance judiciaire déposée par le recourant, en ce sens que ce dernier est mis au bénéfice de l'assistance gratuite d'un avocat.

K.

Dans sa duplique du 6 juin 2013 (TAF pce 21), l'autorité inférieure a répété les conclusions et arguments contenus dans sa réponse du 19 mars 2013.

Invité à s'exprimer sur la duplique, le recourant a indiqué ne pas avoir de remarques à formuler (écriture du 17 juin 2013 [TAF pce 23]).

L.

Par courrier du 10 juin 2013 (TAF pce 25), le tribunal civil du Tribunal régional de Z. a répondu à la CSC que la solution consistant à prélever la somme de Fr. 400 par mois sur la rente AVS de A. _____ et à la verser sur un compte, à gérer par le tribunal civil, ne lui paraissait pas conforme à la loi et chargerait le tribunal civil d'une tâche qui n'est pas la sienne. Dans une correspondance du 9 juillet 2013, l'autorité inférieure a expliqué au tribunal civil que ne pouvant préjuger de l'issue de la cause au fond, elle garderait, sur un compte d'attente, le montant prélevé mensuellement sur la rente de l'intéressé jusqu'à ce que la procédure soit close (TAF pce 25).

Droit :

1.

1.1 Au vu de l'art. 31 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), en relation avec l'art. 33 let. d LTAF et l'art. 85^{bis} al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS, RS 831.10), le Tribunal administratif fédéral connaît des recours interjetés par les personnes résidant à l'étranger contre les décisions prises par la CSC. Demeurent réservées les exceptions – non réalisées en l'espèce – prévues à l'art. 32 LTAF.

1.2 Selon l'art. 37 LTAF, la procédure devant le Tribunal administratif fédéral est régie par la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021), 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 LAVS, les dispositions de la LPGA s'appliquent à l'assurance-vieillesse et survivants réglée dans la première partie de la loi, à moins que la LAVS ne déroge expressément à la LPGA.

1.3 Selon l'art. 59 LPGA, quiconque est touché par la décision ou la décision sur opposition et a un intérêt digne d'être protégé à ce qu'elle soit annulée ou modifiée a qualité pour recourir. Ces conditions sont remplies en l'espèce.

1.4 En outre, déposé en temps utile et dans les formes requises par la loi (art. 60 LPGA et art. 52 PA), le recours est recevable.

2.

En vertu de la maxime inquisitoire, le Tribunal doit définir les faits pertinents et ordonner et apprécier d'office les preuves nécessaires (art. 12 PA); il applique le droit d'office. Les parties doivent cependant collaborer à l'établissement des faits (art. 13 PA) et motiver leur recours (art. 52 PA). En conséquence, le Tribunal se limite en principe aux griefs soulevés et n'examine les questions de droit non invoquées que dans la mesure où les arguments des parties ou le dossier l'y incitent (ATF 119 V 347 consid. 1a).

3.

S'agissant du droit matériel applicable, il convient de rappeler qu'il est déterminé par les règles en vigueur au moment où les faits juridiquement déterminants se sont produits, soit en l'espèce les dispositions pertinentes dans leur teneur en vigueur dès le 1^{er} janvier 2012, le juge n'ayant pas à prendre en considération les modifications du droit ou de l'état de fait postérieures à la date déterminante de la décision litigieuse, (ATF 136 V 24 consid. 4.3, ATF 130 V 445 consid. 1.2, ATF 129 V 1 consid. 1.2).

4.

Le recours de droit administratif est ouvert pour violation du droit fédéral (y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation), pour constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents ou pour inopportunité (art. 49 PA).

5.

En l'espèce, l'acte entrepris est la décision, prise par la CSC, de prélever chaque mois, dès le 1^{er} décembre 2008, un montant de Fr. 400 sur la rente de vieillesse octroyée au recourant et de verser ce montant à l'ex-épouse de ce dernier, sur la base d'une ordonnance d'avis au débiteur du juge civil du 5 novembre 2008 ordonnant ce prélèvement en application de l'art. 132 CC. Il sied de préciser à ce propos que la CSC, s'estimant liée par l'ordonnance d'avis au débiteur, ne s'est pas contentée de l'exécuter, mais qu'elle a elle-même rendu une décision à cet égard, sujette à recours auprès du Tribunal administratif fédéral. C'est donc bien la conformité au droit de cet acte de la CSC, décidant d'un tel prélèvement au bénéfice de l'ex-épouse du recourant, que le Tribunal de céans doit examiner.

6.

6.1 L'art. 22 al. 1 LPGA dispose que le droit aux prestations est incessible; il ne peut être donné en gage, toute cession ou mise en gage étant nulle. Il en ressort implicitement que les prestations doivent en principe être versées directement en mains de l'ayant-droit (MICHEL VALTERIO, Droit de l'assurance-vieillesse et survivants [AVS] et de l'assurance-invalidité [AI], Genève-Zurich-Bâle 2011, n. marg. 3302).

L'art. 20 al. 1 LPGA déroge toutefois à ce principe; il prévoit, sous le titre marginal "Garantie de l'utilisation conforme au but", que l'assureur peut verser tout ou partie des prestations en espèces à un tiers qualifié ou à une autorité ayant une obligation légale ou morale d'entretien à l'égard du bénéficiaire, ou qui l'assiste en permanence, lorsque le bénéficiaire de ces prestations ne les utilise pas pour son entretien ou celui des personnes dont il a la charge, ou s'il est établi qu'il n'est pas en mesure de les utiliser à cet effet (let. a), et que lui-même ou les personnes dont il a la charge dépendent de ce fait de l'assistance publique ou privée (let. b).

Cette disposition présuppose ainsi que les prestations en espèces des assurances sociales poursuivent un certain objectif, à savoir pallier à un risque assuré, lequel peut être notamment la maladie, l'accident, la vieillesse ou le décès (UELI KIESER, ATSG-Kommentar, 2^e édition, Zurich 2009, n. 2 ad art. 20 LPGA), et tend à garantir que ces prestations soient utilisées conformément à leur but. Elle confirme le principe selon lequel les prestations d'assurance doivent être versées directement en mains de l'ayant-droit, précisant que ce n'est que dans des circonstances exceptionnelles et à des conditions strictes que dites prestations peuvent être versées à des tiers. Sont ainsi visés par l'art. 20 al. 1 LPGA uniquement les tiers qui assument une obligation légale ou morale d'entretien à l'égard du bénéficiaire, et non ceux envers lesquels le bénéficiaire assumerait une obligation d'entretien (UELI KIESER, op. cit., n. 14 ad art. 20 LPGA; MICHEL VALTERIO, Droit de l'assurance-vieillesse et survivants [AVS] et de l'assurance-invalidité [AI], Genève-Zurich-Bâle 2011, n. marg. 3301 à 3303; JdT 2013 III p. 167). L'objectif étant toujours, lors du versement à un tiers au sens de l'art. 20 al. 1 LPGA, de s'assurer que les prestations d'assurance versées soient utilisées vis-à-vis de leur bénéficiaire et conformément à leur but.

Il convient de noter encore, par souci de complétude, que des exceptions au principe posé par l'art. 20 LPGA – non applicables en l'espèce – sont

prévues dans diverses lois spéciales d'assurances sociales. En particulier, l'art. 22^{bis} al. 2 LAVS dispose qu'en dérogation à l'art. 20 LPGA, la rente complémentaire est versée au conjoint qui n'a pas droit à la rente principale, s'il le demande parce que son conjoint ne subvient pas à l'entretien de la famille (let. a), s'il le demande parce que les époux vivent séparés (let. b), d'office si les époux sont divorcés (let. c). L'al. 3 de cette disposition réserve les décisions du juge civil qui dérogeraient à l'al. 2.

6.2 Dans un arrêt 5P.474/2005 du 8 mars 2006, la deuxième Cour de droit civil du Tribunal fédéral, après avoir procédé en particulier à une interprétation historique et systématique de l'art. 20 al. 1 LPGA, a eu l'occasion de dire que rien ne justifiait que l'on s'écarte d'une interprétation littérale de cette disposition et de son texte clair. La Haute Cour a dès lors considéré que l'ordre donné par le juge civil à une caisse de compensation de prélever sur la rente d'invalidité du bénéficiaire le montant de la pension et de le verser en faveur de l'épouse créancière de la contribution d'entretien était contraire à l'art. 20 al.1 LPGA, et a confirmé l'annulation de cet ordre prononcée par l'instance cantonale.

7.

En l'espèce, la décision litigieuse concerne précisément le prélèvement d'une part de la rente octroyée par l'assurance-vieillesse et survivants au recourant, afin de verser cette part à l'ex-épouse de l'intéressé en paiement de la pension due par ce dernier. Or, si l'ex-épouse du recourant s'avère effectivement être la créancière d'une obligation d'entretien en vertu des jugements rendus par les tribunaux civils (CSC docs 5, 37, 91), elle n'assume pas d'obligation légale ou morale d'entretien vis-à-vis du recourant au sens de l'art. 20 al. 1 LPGA, lequel n'autorise le versement de prestations d'assurance en espèces à un tiers que si celui-ci assume une telle obligation. En conséquence, la décision dont est recours apparaît contraire à l'art. 20 al. 1 LPGA et à la jurisprudence précitée du Tribunal fédéral. Il sied d'ailleurs de noter à cet égard que si la Haute Cour a jugé que l'ordre donné par le juge civil à une caisse de compensation de prélever le montant de la pension en faveur de l'épouse sur la rente d'invalidité du bénéficiaire était contraire à l'art. 20 LPGA et l'a annulé, a fortiori l'acte d'une caisse de compensation décidant d'un tel prélèvement ne saurait être confirmé. Les montants retenus sur la rente de vieillesse de l'intéressé l'ont donc été à tort.

Il convient de préciser encore que le prélèvement d'une partie de la rente de vieillesse du recourant pour la déposer sur un compte d'attente auprès

de la CSC, en vue de verser ensuite cet argent sur un compte bloqué ouvert par le Tribunal civil, argent que ce dernier pourrait alors prélever au fur et à mesure des obligations d'entretien du recourant, ne saurait constituer une solution conforme à l'art. 20 al. 1 LPGA, le tribunal n'ayant pas, lui non plus, d'obligation légale ou morale d'entretien à l'égard du recourant, et le prélèvement sur la rente de vieillesse étant de toute façon effectué dans le but de le verser, même de manière différée, à l'ex-épouse.

8.

La conclusion préalable du recourant tendant à ce que le Tribunal de céans constate que l'effet suspensif a été arbitrairement retiré par l'autorité inférieure et que la demande de sa restitution a été arbitrairement refusée par la même autorité, de sorte que cette dernière doit répondre du dommage qui en résulte, est rejetée, pour les raisons déjà mentionnées dans la décision incidente du 1^{er} mars 2013 (TAF pce 7).

9.

Au vu de ce qui précède, le recours du 17 janvier 2013 doit être partiellement admis et la décision sur opposition du 21 décembre 2012 annulée. Il appartiendra dès lors à la CSC de verser au recourant les montants prélevés à tort sur sa rente de vieillesse, afin qu'il perçoive l'intégralité des prestations auxquelles il a droit. Le dossier est renvoyé à l'autorité inférieure afin qu'elle détermine le total de ces montants et les intérêts éventuellement dus.

10.

La procédure est gratuite pour les parties (art. 85^{bis} al. 2 LAVS), de sorte qu'il n'est pas perçu de frais de procédure.

La partie recourante, qui obtient partiellement gain de cause avec l'assistance d'un avocat, a droit à des dépens, à la charge de l'autorité inférieure. Compte tenu du travail effectué par le mandataire du recourant, consistant en un recours de treize pages, en une réplique de deux pages concernant l'effet suspensif au recours et de quatre pages concernant le recours au fond, et de trois courriers au Tribunal, il se justifie d'allouer une indemnité totale de Fr. 2'500. Le recourant ne succombant que très partiellement, il n'y a pas lieu de procéder à une réduction des dépens.

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est partiellement admis et la décision sur opposition du 21 décembre 2012 est annulée.

2.

La conclusion préalable tendant à ce qu'il soit constaté que l'effet suspensif a été arbitrairement retiré par la Caisse suisse de compensation et que la demande de sa restitution a été arbitrairement refusée par la même autorité, de sorte que cette dernière doit répondre du dommage qui en résulte, est rejetée.

3.

Le dossier est renvoyé à la Caisse suisse de compensation afin qu'elle détermine et verse au recourant le total des montants prélevés à tort sur la rente de vieillesse à laquelle le recourant a droit, augmenté d'éventuels intérêts.

4.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

5.

Une indemnité de dépens de Fr. 2'500 est allouée à la partie recourante à charge de l'autorité inférieure.

6.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf.; Recommandé)
- à l'Office fédéral des assurances sociales (Recommandé)

La présidente du collège : La greffière :

Madeleine Hirsig-Vouilloz Isabelle Pittet

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 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). 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 du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :