



Cour III
C-3762/2023

Arrêt du 11 septembre 2023

Composition

Madeleine Hirsig-Vouilloz, juge unique,
Isabelle Pittet, greffière.

Parties

A. _____, Thaïlande,
recourante,

contre

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

Objet

Assurance-vieillesse et survivants;
refus de la demande d'adhésion à l'assurance facultative;
décision sur opposition du 23 mai 2023.

Faits :**A.**

A._____ est une ressortissante suisse, née le [...] 1973 à Genève (CSC pce 3 p. 6 et 9).

B.

B.a Le 25 février 2023, A._____ dépose une déclaration d'adhésion à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (AVS/AI) facultative, accompagnée de diverses pièces (CSC pce 3). Elle y indique qu'elle réside depuis le 1^{er} mars 2022 en Thaïlande, où elle n'exerce pas d'activité lucrative, que du 1^{er} août 2014 au 1^{er} mars 2022, elle était domiciliée en France, que du 1^{er} juillet 2011 au 30 juin 2017, elle travaillait pour l'entreprise B._____, puis du 1^{er} novembre 2017 au 2 avril 2021, pour la C._____, sise à Lausanne, et que du 2 avril 2021 au 1^{er} mars 2022, elle était inscrite au chômage en France.

Le 14 mars 2023 est établi un extrait de compte individuel au nom de l'intéressée (CSC pce 4 et pce 7 p. 4 et 5).

B.b Par décision sur opposition du 23 mai 2023 (CSC pce 10), rejetant l'opposition de l'intéressée du 11 avril 2023 et confirmant sa décision du 14 mars 2023 (CSC pces 6 et 8), la Caisse suisse de compensation (CSC) rejette la demande d'adhésion de A._____ à l'AVS/AI facultative.

La CSC indique que le délai d'un an à compter de la sortie de l'AVS/AI obligatoire prévu pour le dépôt de la demande d'adhésion n'a pas été respecté. Elle expose en outre qu'en l'espèce, la demande d'adhésion ne pourrait prendre effet qu'à partir du mois de mars 2022, lorsque l'intéressée est arrivée en Thaïlande, et non pas dès la sortie de l'AVS/AI obligatoire le 1^{er} mai 2021, car à cette date, l'intéressée était domiciliée en France ; or, cela contreviendrait au principe de la continuité d'assurance voulue par le législateur. Enfin, la CSC précise que les périodes d'assujettissement à l'assurance sociale d'un pays de l'Union européenne (UE) ne peuvent être assimilées à des périodes accomplies auprès de l'AVS/AI obligatoire suisse en ce qui concerne l'adhésion à l'AVS/AI facultative ; dès lors, la période durant laquelle l'intéressée était domiciliée en France ne peut être considérée comme une période d'assurance accomplie dans l'AVS obligatoire suisse.

C.

Par acte du 21 juin 2023 adressé à la Centrale de compensation AVS, qui

l'a ensuite transmis au Tribunal administratif fédéral comme objet de sa compétence (TAF pce 1), A._____ recourt contre la décision sur opposition du 23 mai 2023. Reconnaisant qu'il ne lui était pas possible de continuer à cotiser à l'AVS suisse lorsqu'elle vivait en France et y était inscrite au chômage, elle demande de manière tout à fait exceptionnelle que lui soit accordée l'adhésion à l'AVS/AI facultative dès mars 2022.

A la demande du Tribunal, la CSC a transmis à celui-ci le dossier de la cause.

Droit :

1.

1.1 La procédure devant le Tribunal administratif fédéral est en principe régie par la PA (art. 37 LTAF), sous réserve des dispositions particulières de la LPGA (RS 830.1 ; art. 3 let. d^{bis} PA). Selon les principes généraux du droit intertemporel, les règles de procédure s'appliquent dans leur version en vigueur ce jour (ATF 130 V 1 consid. 3.2).

1.2 Le Tribunal administratif fédéral est compétent pour connaître du présent recours (art. 31, 32 et 33 let. d LTAF ; art. 85^{bis} al. 1 LAVS [RS 831.10]). Dans la mesure où la recourante est directement touchée par la décision attaquée et a un intérêt digne d'être protégé à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, elle a qualité pour recourir (art. 59 LPGA et 48 al. 1 PA). Pour le surplus, déposé en temps utile et dans les formes requises par la loi (art. 60 LPGA et 50 al. 1 PA ; art. 52 al. 1 PA), le recours est recevable.

2.

L'objet du présent litige est le bien-fondé de la décision sur opposition du 23 mai 2023 rejetant la demande d'adhésion à l'AVS/AI facultative du 25 février 2023.

3.

En vertu de la maxime inquisitoire, le Tribunal doit définir les faits pertinents ainsi qu'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).

Si un examen préalable, antérieur ou postérieur à l'échange des écritures, révèle que le recours au Tribunal administratif fédéral est irrecevable ou manifestement infondé, le juge statuant comme juge unique peut refuser d'entrer en matière ou rejeter le recours en motivant sommairement sa décision (art. 85^{bis} al. 3 LAVS).

4.

Selon les principes généraux du droit intertemporel, le droit matériel applicable est en principe celui en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement ou qui a des conséquences juridiques, sous réserve de dispositions particulières du droit transitoire (ATF 143 V 446 consid. 3.3 ; 136 V 24 consid. 4.3 ; 132 V 215 consid. 3.1.1). En l'espèce, la demande d'adhésion à l'AVS/AI facultative date du 25 février 2023 et la décision sur opposition contestée, du 23 mai 2023 (ATF 131 V 242 consid. 2.1). Sont dès lors applicables à la présente cause la LAVS et ses règlements d'application, en particulier l'Ordonnance concernant l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (OAF, RS 831.111), dans leur teneur en vigueur dès le 1^{er} janvier 2023.

5.

5.1 L'affiliation à l'AVS/AI peut être obligatoire (art. 1a LAVS) ou facultative (art. 2 LAVS ; MICHEL VALTERIO, Droit de l'assurance-vieillesse et survivants [AVS] et de l'assurance-invalidité [AI], 2011, n. m. 37).

5.2 Au sens de l'art. 1a al. 1 LAVS (assurance obligatoire proprement dite), sont assujetties à l'AVS/AI obligatoire en particulier les personnes physiques domiciliées en Suisse (let. a) et celles qui y exercent une activité lucrative (let. b). Pour l'assurance obligatoire proprement dite, l'affiliation a lieu de par la loi (*ex lege*) : il suffit qu'une personne remplisse une de ces conditions pour être assurée. Ainsi, l'affiliation au régime de l'AVS/AI obligatoire peut être qualifiée d'automatique étant donné que l'assujettissement commence au moment où l'une des conditions de l'art. 1a al. 1 LAVS se trouve réalisée et où il cesse au moment où celle-ci n'est plus remplie (VALTERIO, op. cit., n. m. 40).

5.3 En vertu de l'art. 2 al. 1 LAVS, les ressortissants suisses et les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne ou de l'Association européenne de libre-échange (AELE) vivant dans un Etat non membre de la Communauté européenne ou de l'AELE qui cessent d'être soumis à l'assurance obligatoire après une période d'assurance ininterrompue d'au moins cinq ans, peuvent adhérer à l'assurance

facultative. Selon l'art. 2 al. 6, 1^{ère} phrase, LAVS, le Conseil fédéral édicte les dispositions complémentaires sur l'assurance facultative ; il fixe notamment le délai et les modalités d'adhésion, de résiliation et d'exclusion.

5.4 Selon l'art. 7 al. 1 OAF, peuvent s'assurer facultativement les personnes qui remplissent les conditions d'assurance de l'art. 2 al. 1 LAVS, y compris celles qui sont assujetties à l'AVS obligatoire pour une partie de leur revenu. Pour ce faire, celui ou celle qui souhaite adhérer à l'assurance facultative doit déposer en la forme écrite, dans un délai d'un an à compter de la sortie de l'assurance obligatoire, une déclaration d'adhésion à l'assurance facultative auprès de la CSC ou, subsidiairement, auprès de la représentation compétente. Passé ce délai, il n'est plus possible d'adhérer à l'assurance facultative (art. 8 al. 1 OAF). L'adhésion prend effet dès la sortie de l'assurance obligatoire (art. 8 al. 2 OAF).

5.5 L'AVS/AI facultative est en effet conçue comme une assurance de pure continuité, visant uniquement à préserver les droits acquis dans l'AVS/AI obligatoire et qui succède à un rapport d'assurance obligatoire existant juste précédemment ; ceci implique que l'adhésion à l'AVS/AI facultative suive immédiatement la sortie de l'AVS/AI obligatoire et, par conséquent, que les conditions d'adhésion à l'AVS/AI facultative soient remplies au moment précis de la sortie de l'AVS/AI obligatoire (arrêts du TAF C-6322/2020 du 21 octobre 2022 consid. 4.4 et les réf. cit. ; C-662/2015 du 8 juin 2017 consid. 7 et 8 et les réf. cit. ; FF 1999 4601 p. 4616).

6.

6.1 En l'espèce, il ressort de l'attestation de départ du Service du contrôle des habitants de Lausanne datée du 28 août 2014, jointe à la demande d'adhésion à l'AVS/AI facultative, que la recourante a résidé à Lausanne du 1^{er} janvier 1995 au 1^{er} août 2014, date à laquelle elle a quitté Lausanne pour Z., en France (CSC pce 3 p. 7). Puis l'extrait de compte individuel établi en date du 14 mars 2023 montre que des revenus soumis à cotisations ont été inscrits au compte de la recourante jusqu'en avril 2021 (CSC pce 7 p. 4 et 5). Un certificat de nationalité et d'inscription de l'Ambassade de Suisse à Bangkok, daté du 24 février 2022, également joint à la demande d'adhésion, indique ensuite que l'intéressée habite en Thaïlande, tandis que selon la décision de cessation d'inscription du 1^{er} mars 2022, établie par l'agence de Pôle emploi à Z. et adressée à l'intéressée, cette dernière a cessé d'être inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi à compter du 1^{er} mars 2022 (CSC pce 3 p. 8 et 9).

6.2 Il résulte sans conteste de ces documents que la recourante a résidé et travaillé en Suisse jusqu'au 1^{er} août 2014, et qu'elle était donc assurée de manière obligatoire à l'AVS/AI suisse jusqu'à cette date, en raison de son domicile et de son activité lucrative en Suisse (voir *supra* consid. 5.2). Puis, bien qu'elle ait quitté la Suisse pour la France, où elle a sans nul doute constitué son domicile puisqu'elle y résidait et, comme elle l'explique dans son recours, y était partie rejoindre son compagnon (art. 13 al. 1 LPGA en relation avec les art. 23 à 26 CC ; arrêt du TAF C-6107/2022 du 16 juin 2023 consid. 7.3), elle est restée assujettie à l'AVS/AI obligatoire suisse jusqu'au 30 avril 2021, de par son activité lucrative en Suisse. L'extrait de son compte individuel montre en effet qu'elle a continué de percevoir des revenus soumis à cotisations AVS en Suisse après son départ pour la France, travaillant pour l'entreprise B._____, à Nyon, jusqu'en octobre 2017, puis, de novembre 2017 à avril 2021, pour la C._____, sise à Lausanne. Cela correspond d'ailleurs à ce que l'intéressée a indiqué dans sa demande d'adhésion (CSC pce 3 p. 5 ; voir *supra* Faits B.a).

6.3 Après avril 2021, l'extrait de compte individuel de la recourante ne contient plus d'inscriptions. La recourante indique à cet égard s'être inscrite au chômage en France dès le 2 avril 2021 jusqu'au 1^{er} mars 2022 (CSC pce 3 p. 1 et 5), ce que confirme la décision de cessation d'inscription du 1^{er} mars 2022, établie par Pôle emploi (CSC pce 3 p. 8). Dès lors que le compte individuel ne contient plus de revenus soumis à cotisations dès le 1^{er} mai 2021, que la recourante n'exerçait plus alors d'activité lucrative en Suisse et qu'elle n'y était pas domiciliée, c'est à cette date du 1^{er} mai 2021 qu'a pris fin l'assujettissement de l'intéressée à l'AVS/AI obligatoire suisse.

6.4 A cet égard, le Tribunal de céans a déjà eu l'occasion de préciser que les périodes d'assurance auxquelles se réfère l'art. 2 al. 1 LAVS s'entendent comme des périodes d'assurance accomplies dans le cadre de l'AVS/AI obligatoire suisse, donc ne peuvent s'accomplir que si la personne concernée, ressortissante suisse ou d'un Etat membre de l'UE, a été assurée à l'AVS/AI obligatoire en Suisse. Or, une ressortissante suisse ou d'un Etat membre de l'UE n'est pas considérée comme assurée à titre obligatoire au sens de l'art. 2 al. 1 LAVS lorsqu'elle réside dans un Etat membre de l'UE et est assurée auprès du régime de sécurité sociale de cet Etat (arrêt du TAF C-6311/2018 consid. 9.2 et les réf. cit. ; voir également arrêt du TAF C-662/2015 du 8 juin 2017 consid. 8). Ainsi, comme le note la CSC dans la décision entreprise, les périodes d'assujettissement à l'assurance sociale d'un pays de l'UE ne peuvent être assimilées à des périodes accomplies auprès de l'AVS/AI obligatoire

suisse en ce qui concerne l'adhésion à l'AVS/AI facultative. Par conséquent, c'est à juste titre que la période durant laquelle la recourante était domiciliée en France sans plus d'activité lucrative en Suisse n'a pas été considérée comme une période d'assurance accomplie dans l'AVS/AI obligatoire suisse.

6.5 Compte tenu de la sortie de la recourante de l'AVS/AI obligatoire suisse le 1^{er} mai 2021, la déclaration d'adhésion à l'AVS/AI facultative aurait dû être déposée avant le 1^{er} mai 2022 (art. 8 al. 1 OAF ; voir *supra* consid. 5.4). Dans la mesure où cette déclaration d'adhésion date du 25 février 2023, il est manifeste que le délai d'un an prévu à l'art. 8 al. 1 OAF n'a pas été respecté. Par conséquent, c'est à bon droit que la demande d'adhésion à l'AVS/AI facultative a été rejetée pour ce motif.

6.6 Par ailleurs, l'AVS/AI facultative étant conçue comme une assurance de pure continuité, l'adhésion à cette assurance doit suivre immédiatement la sortie de l'AVS/AI obligatoire. Il faut pouvoir affilier la personne concernée à l'AVS/AI facultative dès sa sortie de l'assurance obligatoire. Autrement dit, les conditions d'adhésion à l'AVS/AI facultative, en particulier le fait que les ressortissants suisses et les ressortissants de l'UE ne peuvent adhérer à l'assurance facultative suisse que s'ils résident dans un Etat non membre de l'UE ou de l'AELE, doivent être remplies au moment précis de la sortie de l'AVS/AI obligatoire (voir *supra* consid. 5.5). Or, tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque le 1^{er} mai 2021, à sa sortie de l'assurance obligatoire suisse, la recourante était domiciliée en France, Etat membre de l'UE. Ce n'est qu'en mars 2022, lorsqu'elle est partie vivre en Thaïlande, Etat non membre de l'UE et de l'AELE, que la recourante a rempli toutes ces conditions. Cependant, si on l'affiliait à l'AVS/AI facultative à partir de ce moment-là, la continuité entre l'AVS/AI obligatoire et facultative ne serait pas respectée. Pour ce motif également, la CSC a à raison rejeté la demande d'adhésion à l'AVS/AI facultative.

6.7 La recourante le reconnaît d'ailleurs dans son recours, et demande donc, de manière tout à fait exceptionnelle, à ce que l'adhésion à l'AVS/AI facultative lui soit accordée dès mars 2022.

Il est le lieu de rappeler qu'en matière d'assurance-vieillesse, il y a une application stricte du principe de la légalité ; cela signifie que la législation est impérative et exhaustive (GREBER/KAHIL-WOLFF/FRÉSARD-FELLAY/MOLO, Droit suisse de la sécurité sociale, vol. I, 2010, p. 25 ch. 38 ; arrêt du TAF C-6107/2022 du 16 juin 2023 consid. 5.6). Le texte légal est clair et soumet la qualité d'assurée au sens des art. 1a et 2 LAVS, ainsi

que l'adhésion à l'AVS/AI facultative à des conditions précises, fixées par le législateur. On ne saurait dès lors répondre favorablement à la requête de la recourante.

7.

Au vu de ce qui précède, le recours, manifestement infondé, doit être rejeté et la décision sur opposition du 23 mai 2023 confirmée par la juge statuant comme juge unique, en application de l'art. 85^{bis} al. 3 LAVS.

8.

Selon l'art. 85^{bis} al. 2, 2^e phrase, LAVS, en relation avec l'art. 63 al. 1 PA, pour les litiges autres que ceux portant sur des prestations, les frais de procédure sont mis en règle générale à la charge de la partie qui succombe. Ils peuvent toutefois être remis totalement ou partiellement, lorsque pour des motifs ayant trait au litige ou à la partie en cause, il ne paraît pas équitable de les mettre à la charge de celle-ci (art. 6 let. b du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2] et art. 63 al. 1, dernière phrase, PA). Il n'est donc pas perçu de frais de procédure en l'espèce.

Vu l'issue de la procédure, il n'est pas non plus alloué de dépens (art. 64 al. 1 PA et art. 7 al. 1 et 3 FITAF).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure, ni alloué de dépens.

3.

Le présent arrêt est adressé à la recourante, à l'autorité inférieure et l'Office fédéral des assurances sociales.

La juge unique :

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 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 :

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (par le biais de l'Ambassade de Suisse à Bangkok)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; Recommandé)
- à l'Office fédéral des assurances sociales (Recommandé)