Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-3832/2025

Arrêt du 3 septembre 2026

Composition

Caroline Bissegger, juge unique,
Mattia Bernardoni, greffier.

Parties

A._____, (France)
recourante,

contre

Fonds de garantie LPP Organe de direction,
autorité inférieure.

Objet

Fonds de garantie LPP, versement en espèces de l'avoir LPP (courrier du 24 avril 2025).

Faits :

A.

A.a A._____ (ci-après : la recourante ou l'intéressée) est une ressortissante suisse, née le (…), qui a quitté son domicile en Suisse en date du 31 octobre 2023 pour aller s'installer en France (annexes 2, 6 à 8 à TAF pce 1).

A.b Dans son courrier du 24 avril 2025 (annexe 1 à TAF pce 1), le Fonds de garantie LPP (ci-après : le Fonds de garantie, l'autorité inférieure ou l'autorité précédente) se réfère à la demande de l'intéressée afin de déterminer son assujettissement aux assurances sociales en France (cf. formulaire signé par la recourante en date du 15 avril 2025 [annexe 2 à TAF pce 1]) et informe celle-ci que la Caisse d'assurance maladie française a confirmé, en date du 17 avril 2025, que la recourante est assurée à titre obligatoire en France. Pour cette raison, l'autorité inférieure indique que le versement en espèces de la partie obligatoire de la prestation de libre passage LPP de la recourante – déposée auprès de la Fondation de libre passage B._____ (ci-après : B._____ ou la Fondation de libre passage ; annexe 2 à TAF pce 1) – n'est pas possible et que cette partie obligatoire restera bloquée en Suisse jusqu'à ce que l'intéressée remplisse les conditions requises respectivement qu'elle atteigne l'âge de la retraite.

B.

B.a Par acte du 23 mai 2025 (TAF pce 1), l'intéressée interjette recours par-devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal ou le Tribunal de céans) contre le courrier du 24 avril 2025 précité, concluant notamment à ce que le Tribunal ordonne le paiement de son avoir de libre passage.

B.b Dans sa prise de position du 26 septembre 2025 (TAF pce 7), l'autorité précédente conclut à l'irrecevabilité du recours, estimant ne pas avoir agi par voie de décision.

B.c Dans ses observations du 27 octobre 2025 (TAF pce 11), la recourante met en exergue le fait que le courrier du 24 avril 2025 constitue une décision administrative, raison pour laquelle le recours du 23 mai 2025 doit être déclaré recevable.

C.
Les autres faits et arguments pertinents de la cause seront repris, en tant que de besoin, dans les considérants qui suivent.

Droit :

1.

1.1 Le Tribunal de céans examine d'office et avec une pleine cognition les conditions de recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATAF 2016/15 consid. 1, 2014/4 consid. 1.2).

1.2 Sous réserve des exceptions, non réalisées en l'espèce, prévues à l'art. 32 LTAF, le Tribunal de céans connaît en vertu de l'art. 31 LTAF des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 PA prises par les autorités mentionnées à l'art. 33 LTAF.

2.
Eu égard à ce qui précède, le Tribunal doit préalablement déterminer si le courrier de l'autorité précédente du 24 avril 2025 revêt le caractère d'une décision au sens de l'art. 5 PA. Si tel n'était pas le cas, comme le soutient le Fonds de garantie, le recours serait irrecevable.

2.1

2.1.1 Selon l'art. 5 al. 1 PA, sont considérées comme décisions les mesures prises par les autorités dans des cas d'espèce, fondées sur le droit public fédéral et ayant pour objet de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations (let. a), de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations (let. b) ou de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations (let. c). Conformément à l'art. 5 al. 2 PA, sont aussi considérées comme des décisions les mesures en matière d'exécution (art. 41 al. 1 let. a et b), les décisions incidentes (art. 45 et 46), les décisions sur opposition (art. 30 al. 2 let. b et 74), les décisions sur recours (art. 61), les décisions prises en matière de révision (art. 68) et d'interprétation (art. 69).

2.1.2 La notion de décision vise, d'une manière générale, toute mesure que prend une autorité, dans un cas individuel et concret, en vue de produire un certain effet juridique (cf. arrêt du TF 2C_603/2023 du 21 février 2024 consid. 5.3). Les décisions ayant pour objet de créer, modifier ou supprimer un droit ou une obligation ou encore de rejeter ou déclarer irrecevable une demande tendant à l'une de ces fins, sont des décisions formatrices. Les

décisions constatant l'existence ou l'inexistence d'un droit ou d'une obligation sont dites constatatoires (ATF 135 II 328 consid. 2.1, 130 V 388 consid. 2.3 et arrêt du TF 2C_777/2009 du 21 avril 2010 consid. 2.2). En particulier, une décision constatatoire, qui s'oppose à une décision formatrice, ne sert pas à modifier la situation juridique, mais à la clarifier de façon obligatoire (ATF 130 V 388 consid. 2.5 ; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2e éd. 2018, no 818 s.).

2.1.3 Les décisions sont ainsi des actes de l'autorité qui règlent de manière unilatérale et contraignante un rapport juridique dans un cas particulier (ATF 135 II 30 consid. 1.1; arrêts du TF 1C_113/2015 du 18 septembre 2015 consid. 2.2 et 2.3, 2C_777/2009 précité consid. 2.2). En revanche, de simples déclarations, tels que des opinions, des communications, des prises de position, des recommandations et des renseignements n'entrent pas dans la catégorie des décisions, faute de caractère juridique contraignant. Pour déterminer s'il y a décision ou pas, il faut considérer les caractéristiques matérielles de l'acte. Un acte peut donc être qualifié de décision (matérielle), si, par son contenu, il en a le caractère, même s'il n'est pas intitulé comme tel et ne présente pas certains éléments formels typiques d'une décision, comme l'indication des voies de droit (cf. arrêts du TF 2C_603/2023 précité consid. 5.3, 2C_495/2021 du 9 février 2022 consid. 3.2, 1C_361/2019 du 7 janvier 2020 consid. 3.1.2, 2C_282/2017 du 4 décembre 2017 consid. 2.1).

Ainsi, le contenu juridique réel d'un acte, ses effets et ses caractéristiques structurelles sont déterminants pour sa qualification en tant que décision (interprétation objective), indépendamment de la volonté des parties. Par conséquent, et conformément au principe de la confiance, un acte doit être qualifié de décision lorsqu'il émane d'une autorité, est unilatéral et fondé sur le droit public, vise une situation individuelle et concrète, a pour objet de produire un effet juridique et est contraignant et exécutoire pour l'administré (ATF 139 V 143 consid. 1.2, 139 V 72 consid. 2.2.1, 135 II 38 consid. 4.3 ; ATAF 2016/28 consid. 1.4.1, 2016/17 consid. 4.3.1, 2016/3 consid. 3.2 s., 2015/15 consid. 2.1.2.1 ; arrêt du TAF C-1649/2020 du 18 mai 2022 consid. 3.1.2 et les réf. cit.).

2.2

2.2.1 En l'espèce, le Fonds de garantie a agi dans les limites de l'art. 56 al. 1 let. g de la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP, RS 831.40). Aux termes de la disposition légale précitée, l'autorité précédente est, pour l'application de l'art.

89*a* LPP, l'organisme de liaison dans les relations avec les Etats membres de la Communauté européenne (CE) et de l'Association européenne de libre-échange (1re phr.).

L'art. 89*a* al. 1 LPP prévoit notamment que pour les personnes qui sont ou qui ont été soumises à la législation sur la sécurité sociale de la Suisse ou d'un ou de plusieurs Etats de l'Union européenne et qui sont des ressortissants suisses ou des ressortissants de l'un des Etats de l'Union européenne, les actes ci-après, dans leur version qui lie la Suisse en vertu de l'annexe II, section A, de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (accord sur la libre circulation des personnes [ALCP, RS 0.142.112.681]) sont applicables aux prestations comprises dans le champ d'application de la LPP :

a. le règlement (CE) nº 883/2004 (RS 0.831.109.268.1) ;

b. le règlement (CE) nº 987/2009 (RS 0.831.109.268.11) ;

c. le règlement (CEE) nº 1408/71 (RO 2004 121, 2008 4219 4273, 2009 4831) ;

d. le règlement (CEE) nº 574/72 (RO 2005 3909, 2008 4273, 2009 621 4845).

En particulier, selon l'art. 1 par. 2 let. b du règlement (CE) nº 987/2009 (règlement d'application) du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) nº 883/2004 (règlement de base) portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, on entend par organisme de liaison toute entité désignée par l'autorité compétente d'un Etat membre pour une ou plusieurs branches de sécurité sociale visées à l'art. 3 du règlement de base, pour répondre aux demandes de renseignements et d'assistance aux fins de l'application du règlement de base et du règlement d'application et chargée d'accomplir les tâches qui lui incombent en vertu du titre IV du règlement d'application.

2.2.2 Selon le Fonds de garantie, sa détermination quant à l'assujettissement aux assurances sociales obligatoires de la recourante en France ne produit pas par elle-même des effets juridiques, arguant que c'est la décision de l'autorité étrangère qui *constate* l'obligation de l'assuré d'être assujetti aux assurances sociales obligatoires. En particulier, le Fonds de

garantie affirme n'avoir qu'un rôle d'intermédiaire, ajoutant qu'il incombe à l'institution de prévoyance de décider – à la suite de la détermination du Fonds de garantie – du versement en espèces de l'avoir LPP, réglant ainsi un nouveau rapport juridique (cf. par. II 11 de la prise de position de l'autorité inférieure du 26 septembre 2025).

2.2.3

2.2.3.1 Le Tribunal de céans constate que, comme le soutient à juste titre l'autorité inférieure, celle-ci n'a assumé que le rôle d'organisme de liaison entre la Suisse et la France, et ce dans le but de transmettre à B._____ des informations concernant l'assujettissement de la recourante aux assurances sociales françaises (cf. en particulier le courrier du Fonds de garantie à B._____ du 24 avril 2025 [dossier B._____, pce 16]). Ce renseignement est nécessaire pour déterminer si l'intéressée peut exiger le paiement en espèces de son avoir de vieillesse à la suite de son départ de Suisse (cf. art. 5 al. 1 let. a de la loi fédérale du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité [LFLP, RS 831.42]), et ce conformément à l'art. 25*f* al. 1 let. a LFLP, qui prévoit que le paiement n'est pas possible si la personne continue notamment à être obligatoirement assurée contre les risques vieillesse, décès et invalidité selon les dispositions légales d'un Etat membre de la Communauté européenne.

2.2.3.2 Or, n'agissant que comme simple organisme de liaison, le Fonds de garantie s'est limité à transmettre une information à la Fondation de libre passage, sans avoir le pouvoir de remettre en question le renseignement fourni par la Caisse d'assurance maladie française. En somme, l'autorité inférieure ne peut pas autoriser ni refuser le versement de prestations de manière juridiquement contraignante, cette institution n'ayant reçu que la tâche – dans le cadre de l'art. 25*f* LFLP – de fonctionner en tant qu'organisme de liaison (cf. aussi le Message du Conseil fédéral du 23 juin 1999 relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE [FF 1999 p. 5648]), afin de traiter directement avec les organismes de liaison des autres Etats membres de l'Union européenne sans passer par la voie diplomatique et ce dans le but d'*informer* les assurés (cf. BEAT CHRISTEN in : LPP et LFLP, Commentaire, Schneider/Geiser/Gächter (édit.), 2e éd., 2020, no 39 ad art. 56 LPP).

2.2.4 Il s'ensuit de ce qui précède que le courrier du 24 avril 2025 du Fonds de garantie – n'ayant pas de caractère juridiquement contraignant – n'est pas une décision au sens de l'art. 5 PA. Pour ce qui est des arrêts cités par

la recourante dans son courrier du 27 octobre 2025 (TAF pce 11), le Tribunal de céans constate que les ATF 133 V 205 et 139 V 442 ne concernent nullement des situations comparables à la présente cause et ne sont donc d'aucun secours à la recourante. Quant à l'arrêt du TAF C-2580/2018 cité par cette dernière, le Tribunal constate que cet arrêt n'existe tout simplement pas. Par ailleurs, contrairement à ce que semble soutenir l'intéressée, celle-ci n'est pas privée de la possibilité de faire valoir son droit au versement de la partie obligatoire de son avoir de libre passage. En effet, la recourante peut prendre contact avec la Caisse d'assurance maladie française pour expliquer dans le détail sa situation et obtenir, cas échéant, une nouvelle attestation concernant son assujettissement au système de sécurité sociale français. Par ailleurs, l'intéressée peut également ouvrir action contre la Fondation de libre passage, si elle estime avoir droit au versement de son avoir LPP.

2.3 Sur le vu de ce qui précède, le recours du 23 mai 2025 est manifestement irrecevable et doit être déclaré comme tel dans une procédure à juge unique (art. 23 al. 1 let. b LTAF).

3.
En vertu de l'art. 63 al. 1 PA, les frais de procédure sont mis 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, comme ici, 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]).

Vu l'issue du litige, la recourante n'a pas droit à des dépens (art 64 al. 1 PA en combinaison avec l'art. 7 al. 1 et 2 a contrario FITAF). En outre, conformément à l'art. 7 al. 1 et 3 FITAF, les autorités parties n'ayant pas droit aux dépens, il n'y a pas lieu d'en allouer.

(*le dispositif figure à la page suivante*)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est irrecevable.

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, à l’Office fédéral des assurances sociales et à la Commission de haute surveillance LPP.

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

La juge unique :	Le greffier :
Caroline Bissegger	Mattia Bernardoni

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 :