



Cour III
C-5816/2019

Arrêt du 26 janvier 2022

Composition

Caroline Gehring, juge unique,
Adrien Renaud, greffier.

Parties

A._____, (Ukraine),
recourant,

contre

Caisse suisse de compensation CSC,
1211 Genève 2,
autorité inférieure.

Objet

Assurance-vieillesse et survivants, remboursement des cotisations (décision sur opposition du 10 septembre 2019).

Faits :**A.**

A._____ (ci-après : assuré ou recourant), ressortissant franco-ukrainien né le (...) 1982, célibataire sans enfants, a travaillé pour différents employeurs en Suisse et cotisé à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité suisse (ci-après : AVS). Le 20 août 2018, il est reparti s'installer en Ukraine où il réside depuis lors (CSC pce 1).

B.

Le 24 juin 2019, A._____ a demandé le remboursement des cotisations qu'il a versées à l'AVS (CSC pce 1). Par décision sur opposition du 10 septembre 2019, la Caisse suisse de compensation CSC (ci-après : CSC ou autorité inférieure) a rejeté l'opposition formée par le prénommé et confirmé sa décision du 8 juillet 2019 rejetant la demande de remboursement des cotisations AVS pour le motif que la nationalité française de l'assuré et l'existence d'une convention de sécurité sociale franco-suisse s'y opposaient (CSC pces 7, 9, 10).

C.

C.a Par acte posté en Ukraine le 24 septembre 2019, pris en charge par La Poste Suisse le 1^{er} octobre suivant et régularisé par écriture datée du 11 septembre 2020 et reçue le 8 octobre 2020, A._____ a interjeté recours auprès du Tribunal administratif fédéral (ci-après : Tribunal ou TAF) contre la décision sur opposition précitée dont il réclame l'annulation en concluant au remboursement de ses cotisations AVS. En bref et pour l'essentiel, il reproche à l'autorité inférieure d'avoir violé le droit fédéral et international en lui opposant sa nationalité française alors que son pays d'origine est l'Ukraine (TAF pce 18).

C.b Le 4 novembre 2020, l'autorité inférieure a répondu au recours et conclu au rejet de celui-ci et à la confirmation de la décision sur opposition attaquée, reprenant les considérations développées dans celle-ci (TAF pce 23).

C.c Par courrier et ordonnance du 12 novembre 2020, le Tribunal a porté la réponse au recours à la connaissance du recourant et clos l'échange d'écritures, sous réserve d'autres mesures d'instruction (TAF pces 24 - 25).

D.

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

Droit :**1.**

1.1 Sous réserve des exceptions – non réalisées en l'espèce – prévues à l'art. 32 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), ce dernier connaît des recours contre les décisions sur opposition prises par la Caisse suisse de compensation CSC en matière de remboursement de cotisations versées à l'AVS (art. 31 LTAF 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]).

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. 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. Conformément à 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 LAVS, à moins que cette dernière 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. En l'espèce, ces conditions sont remplies, le recourant étant touché par la décision litigieuse.

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

2.

Circonscrit par la décision sur opposition litigieuse et le recours, l'objet du présent litige porte sur le refus prononcé par l'autorité inférieure de rembourser au recourant ses cotisations AVS.

3.

3.1 La législation applicable est en principe celle en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement ou qui a des conséquences juridiques (ATF 136 V 24 consid. 4.3, 130 V 445 consid. 1.2, 129 V 1 consid. 1.2). Dans le cadre du remboursement de cotisations versées à l'AVS, le fait particulier dont il y a lieu d'examiner les conséquences

juridiques est la demande de remboursement déposée auprès de la CSC. Ainsi, le bien-fondé matériel de cette demande doit être jugé à l'aune du droit fédéral en vigueur au moment de son dépôt (ATF 136 V 24 consid. 4.4; arrêt du TAF C-5827/2016 du 24 octobre 2017 consid. 3). En l'occurrence, la demande de remboursement de cotisations AVS a été reçue par la CSC le 24 juin 2019, de sorte que le droit applicable est celui en vigueur à cette date.

3.2 Le recourant étant notamment citoyen d'un Etat membre de la communauté européenne, la cause doit être tranchée non seulement au regard des normes du droit suisse mais également à la lumière des dispositions de l'accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes conclus entre la Suisse et la Communauté européenne et ses Etats membres (ALCP, RS 0.142.112.681), ainsi que des règlements de coordination correspondants. Dans le cadre de l'ALCP, la Suisse constitue un « Etat membre » au sens des règlements de coordination (cf. art. 1^{er} al. 2 de l'annexe II de l'ALCP). Les art. 1^{er} al. 1^{er} en relation avec la section A de l'annexe II et 153a LAVS ajoutent que depuis le 1^{er} avril 2012, les parties contractantes appliquent entre elles le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale (RS 0.831.109.268.1) et le règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 (RS 0.831.109.268.11). Conformément à l'art. 4 de ce dernier, à moins que le présent règlement n'en dispose autrement, les personnes auxquelles il s'applique bénéficient des mêmes prestations et sont soumises aux mêmes obligations, en vertu de la législation de tout Etat membre, que les ressortissants de celui-ci.

3.3

3.3.1 La procédure dans le domaine des assurances sociales fait prévaloir la maxime inquisitoire (art. 43 LPGa ; cf. ATF 138 V 218 consid. 6). Ainsi, le Tribunal administratif fédéral définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (art. 12 PA ; MOOR/POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3^e éd. 2011, ch. 2.2.6.3). Ce faisant, il ne tient pour existants que les faits qui sont prouvés, cas échéant au degré de la vraisemblance prépondérante (cf. ATF 139 V 176 consid. 5.2 ; 138 V 218 consid. 6). En outre, le juge des assurances sociales apprécie la légalité des décisions attaquées, en règle générale, d'après l'état de fait existant jusqu'au moment où la décision litigieuse a été rendue. Les faits survenus postérieurement, et qui ont modifié

cette situation, doivent en principe faire l'objet d'une nouvelle décision administrative (cf. ATF 144 V 210 consid. 4.3.1 ; 130 V 138 consid. 2.1 ; 121 V 362 consid. 1b). Ils doivent néanmoins être pris en considération lorsqu'ils sont étroitement liés à l'objet du litige et de nature à influencer l'appréciation au moment où la décision attaquée a été rendue (cf. arrêts du TF 9C_758/2020 du 25 mai 2021 consid. 3.2 ; 9C_34/2017 du 20 avril 2017 consid. 5.2 et les réf. cit.).

3.3.2 En vertu de l'art. 49 PA, le recourant peut invoquer devant le Tribunal administratif fédéral la violation du droit fédéral, y compris l'excès ou l'abus du pouvoir d'appréciation (let. a), de même que la constatation inexacte ou incomplète des faits pertinents (let. b) et l'inopportunité de la décision (let. c). Néanmoins, le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués par les parties (art. 62 al. 4 PA ; cf. ATAF 2013/46 consid. 3.2), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (MOOR/POLTIER, op. cit., ch. 2.2.6.5 ; BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2^e éd. 2015, p. 243). L'autorité saisie 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 (cf. ATF 122 V 157 consid. 1a ; 121 V 204 consid. 6c ; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2^e éd. 2013, p. 25 n. 1.55). Les parties ont le devoir de collaborer à l'instruction (art. 13 PA et 43 al. 3 LPGA ; cf. arrêt du TAF C-6134/2017 du 3 avril 2018 consid. 5.4) et de motiver leur recours (art. 52 PA).

4.

4.1 Aux termes de l'art. 18 LAVS, les ressortissants suisses, les étrangers et les apatrides ont droit à la rente de vieillesse et de survivants conformément aux dispositions ci-après (al. 1). Les étrangers et leurs survivants qui ne possèdent pas la nationalité suisse n'ont droit à une rente qu'aussi longtemps qu'ils ont leur domicile et leur résidence habituelle (art. 13 LPGA) en Suisse. Toute personne qui se voit octroyer une rente doit personnellement satisfaire à cette exigence. Sont réservées les dispositions spéciales de droit fédéral relatives au statut des réfugiés et des apatrides ainsi que les conventions internationales contraires, conclues en particulier avec des États dont la législation accorde aux ressortissants suisses et à leurs survivants des avantages à peu près équivalents à ceux de la présente loi (al. 2). Les cotisations payées conformément aux art. 5, 6, 8, 10 ou 13 par des étrangers originaires d'un Etat avec lequel aucune convention n'a été conclue peuvent être, en cas de domicile à l'étranger, remboursées à eux-mêmes ou à leurs survivants,

le Conseil fédéral réglant les détails, notamment l'étendue du remboursement (al. 3).

Se fondant sur cette délégation, le Conseil fédéral a édicté l'ordonnance du 29 novembre 1995 sur le remboursement aux étrangers des cotisations versées à l'assurance-vieillesse et survivants (OR-AVS, RS 831.131.12). Selon celle-ci, les étrangers avec le pays d'origine desquels aucune convention n'a été conclue, ainsi que leurs survivants, peuvent demander le remboursement des cotisations versées à l'AVS, conformément aux dispositions de l'ordonnance, si ces cotisations ont été payées, au total, pendant une année entière au moins et n'ouvrent pas droit à une rente (art. 1 al. 1 OR-AVS). La nationalité au moment de la demande de remboursement est déterminante (art. 1 al. 2 OR-AVS ; cf. également l'arrêt du TF 9C_577/2009 du 11 septembre 2009 consid. 3). Dans le cas d'un assuré possédant plusieurs nationalités dont celle d'un pays signataire avec la Suisse d'une convention de sécurité sociale, celle-ci se révèle prépondérante (ATF 119 V 1 consid. 2c ; arrêt du TF 9C_577/2009 du 11 septembre 2009 consid. 2 et 3 ; cf. également arrêt du TAF C-6212/2019 du 3 mars 2021 et réf. cit.).

4.2

4.2.1 Aux termes de la décision sur opposition litigieuse, l'autorité inférieure a refusé à l'assuré le remboursement de ses cotisations AVS pour les motifs qu'il est un ressortissant franco-ukrainien, que la Suisse et l'Ukraine n'ont pas conclu de convention internationale en matière de sécurité sociale, que la Suisse et la France sont en revanche parties contractantes à l'ALCP et que le droit international ainsi convenu entre ces deux pays ne prévoit pas le remboursement des cotisations de sécurité sociale, mais l'octroi d'une rente si toutes les conditions d'octroi en sont réunies. Elle a précisé que si un assuré possédait plusieurs nationalités dont l'une autoriserait le remboursement des cotisations AVS et l'autre le versement d'une rente, seul le versement de la rente était autorisé et cela même si la nationalité prépondérante était celle de l'Etat non conventionné.

4.2.2 En bref et pour l'essentiel, le recourant soutient qu'aux termes de l'art. 1 al. 1 OR-AVS, seule l'origine de l'assuré, non sa citoyenneté, est déterminante dans le cadre de l'examen du droit au remboursement des cotisations AVS. Il explique qu'en l'occurrence, l'Ukraine est son pays de naissance, d'origine, de résidence permanente où il vit avec toute sa famille et que le fait d'avoir eu recours à sa nationalité française pour venir travailler dans l'Union européenne ne permet pas de retenir qu'il aurait des

droits issus de sa citoyenneté française qui lui seraient opposables. Hormis la détention d'un passeport français, il dénie tout rattachement à la France où il ne possède ni logement, ni propriété, ni compte bancaire. Enfin, il invoque l'art. 12 de la Convention (n° 35) sur l'assurance-vieillesse (industrie, etc.), 1933, ainsi que l'art. 10 de la Convention (n° 48) sur la conservation des droits à pension des migrants, 1935, de l'Organisation Internationale du Travail (ci-après : OIT [TAF pce 18]).

4.3

4.3.1 En l'espèce, il ne ressort pas du dossier si le recourant s'est ou non acquitté de la période minimale de cotisations AVS présidant à un éventuel remboursement de celles-ci (cf. art. 1 al. 1 OR-AVS [cf. consid. 4.1 supra]). Cette question souffre de demeurer indécise au regard des considérations suivantes.

4.3.2 En effet, il est constant que, outre la nationalité ukrainienne, le recourant possède la nationalité française, soit celle d'un Etat membre de l'Union européenne (CSC pce 8). L'ALCP liant la France et la Suisse constitue une convention internationale en matière d'assurances sociales au sens des art. 18 al. 3 LAVS et 1^{er} al. 1 OR-AVS susmentionnés. Les règlements de coordination de cet accord mettent les assurés ou leurs survivants au bénéfice de rentes de vieillesse ou de survivants dans la mesure où ils en remplissent les conditions selon la législation de l'Etat concerné, cela indépendamment de leur lieu de domicile et de résidence dans un Etat membre de l'Union (cf. art. 7 et 50 ss du règlement [CE] 883/2004). Le moment venu (cf. art. 21 al. 1 let. a LAVS notamment), le recourant aura par conséquent la possibilité de déposer une demande tendant à l'octroi d'une rente de vieillesse établie sur la base de ses cotisations et années d'assurance en Suisse, dans la mesure où les conditions légales en seront remplies. En contrepartie du droit à une rente de vieillesse qui lui est ainsi aménagé, le recourant ne saurait obtenir le remboursement des cotisations AVS correspondantes et n'encourt de ce fait aucun préjudice (arrêt du TAF C-7464/2018 du 5 juin 2019 consid. 5.2.1).

Dès lors que le recourant possède plusieurs nationalités dont celle de la France avec laquelle la Suisse a signé une convention de sécurité sociale ouvrant à leurs citoyens réciproques le droit à des prestations de vieillesse, celle-ci se révèle prépondérante par rapport à la nationalité ukrainienne du recourant, Etat avec lequel la Suisse n'a signé aucune convention de sé-

curité sociale, cela indépendamment des origines ukrainiennes du recourant et des liens étroits qu'il entretient avec ce pays, de même qu'il n'est pas décisif qu'aucune attache, autre que son passeport, ne le relie à la France (cf. consid. 4.1 supra).

Il y a lieu d'ajouter que, contrairement à l'avis défendu par le recourant, la loi ne s'interprète pas uniquement d'après sa lettre. Selon la jurisprudence, si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique), du but poursuivi, de l'esprit de la règle, des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique), ainsi que de la volonté du législateur telle qu'elle ressort notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), le Tribunal fédéral ne privilégiant aucune méthode d'interprétation (arrêt du TF 2C_1069/2020 du 27 octobre 2021 consid. 4.3, destiné à la publication ; ATF 147 V 242 consid. 7.2).

Au demeurant, le recourant ne saurait tirer argument de la Convention OIT (n° 35) sur l'assurance-vieillesse (industrie, etc.), 1933, ainsi que de la Convention OIT (n° 48) sur la conservation des droits à pension des migrants, 1935. En effet, non seulement la Suisse n'a pas ratifié ces conventions mais même si cela était le cas, de telles conventions ne sont pas directement applicables et ne peuvent être invoquées sans autre par les particuliers (cf. arrêt du TF 6B_758/2011 du 24 septembre 2012 consid. 1.3.3 et les références).

4.3.3 Sur le vu de ce qui précède, force est de constater que les conditions posées par l'art. 1 OR-AVS au remboursement des cotisations AVS du recourant ne sont pas remplies en raison de la nationalité française de ce dernier, de sorte que le refus de remboursement de ses cotisations AVS se révèle bien fondé. Dès lors que la décision litigieuse ne prête ainsi pas flanc à la critique, le recours se révèle mal fondé, de sorte qu'il doit être rejeté.

5.

5.1 Conformément à l'art. 85^{bis} al. 3 LAVS, si un examen préalable, antérieur ou postérieur à l'échange d'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 (en relation avec l'art. 23 al.

2 LTAF). Selon la jurisprudence, un recours est considéré comme manifestement infondé au sens de l'art. 85^{bis} al. 3 LAVS, lorsqu'il paraît d'emblée, sur la base d'un examen sommaire mais certain, dépourvu de toute chance de succès. Cela suppose que la situation de fait et de droit soit claire, en ce sens que la décision de rejet peut être motivée de façon sommaire. S'il existe des doutes, ne fussent-ils que légers, quant à la constatation exacte et complète des faits pertinents du point de vue juridique ou quant à l'interprétation et l'application du droit conformes à la loi par l'autorité qui a rendu la décision, l'autorité de recours doit se prononcer dans une composition à trois juges au moins (arrêts du TF 9C_807/2014 du 9 septembre 2015 consid. 3.1 et 9C_723/2014 du 24 mars 2015 consid. 3.1 ; arrêt du TAF C-1535/2018 du 17 avril 2019 consid. 7.1).

En l'espèce, le recourant ne remplit pas les conditions légales pour avoir droit au remboursement de ses cotisations AVS en raison de sa nationalité française. La situation de fait et de droit dans la présente procédure est claire, il ne subsiste aucun doute quant à la constatation des faits et quant à l'interprétation et l'application de droit. Le recours manifestement infondé doit être rejeté dans un arrêt relevant de la compétence d'un juge unique.

6.

6.1 La procédure étant gratuite pour les parties (art. 85^{bis} al. 2 LAVS selon sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2020), il n'est pas perçu de frais de procédure.

6.2 Il n'est alloué de dépens ni au recourant vu l'issue de la procédure (art. 64 al. 1 PA a contrario), ni à l'autorité inférieure (art. 7 al. 1 et 3 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

(Le dispositif figure à la page suivante.)

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 au recourant, à l'autorité inférieure et à l'OFAS.

La juge unique :

Le greffier :

Caroline Gehring

Adrien Renaud

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 :

- au recourant (par voie de publication officielle dans la Feuille fédérale)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...] ; Recommandé)
- à l'Office fédéral des assurances sociales (Recommandé)