



## Arrêt du 3 novembre 2014

---

Composition

Christoph Rohrer (président du collège),  
Vito Valenti, David Weiss, juges,  
Pascal Montavon, greffier.

---

Parties

**A.**\_\_\_\_\_, alias **A"**,  
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 22 novembre 2012).

**Faits :****A.**

**A.a** Par décision sur opposition du 22 novembre 2012 la Caisse suisse de compensation (CSC) confirma sa décision du 4 juin 2012 d'irrecevabilité de la demande de remboursement des cotisations AVS présentée le 5 avril 2011 par A. \_\_\_\_\_ (ou A', alias A"), ressortissant congolais né le 27 mars 1952, au motif que la photocopie couleur de son passeport n'avait pas été adressée à la CSC comme moyen d'identification spécialement requis malgré un rappel du 13 juillet 2011, la copie d'une carte d'électeur ne pouvant remplacer le document requis. La décision sur opposition indiqua que, selon la législation, si l'assuré ou d'autres requérants ne remplissaient pas leur devoir de renseigner et de collaborer, l'assureur pouvait se prononcer en l'état du dossier ou clore l'instruction et décider de ne pas entrer en matière. La CSC réserva à l'intéressé la possibilité de présenter une nouvelle demande de remboursement en bonne et due forme (pce 64). Au dossier figurent deux notes d'entretien téléphonique des 11 et 12 avril 2012 entre la CSC et l'intéressé selon lesquelles il a été indiqué oralement à l'intéressé par la CSC qu'à défaut de disposer d'une photocopie couleur du passeport comme requis, la demande de remboursement serait déclarée irrecevable (pces 43 s.).

**A.b** Il sied de relever notamment que, préalablement à la décision sur opposition précitée,

- la CSC considéra la demande de remboursement présentée en fait par A'. \_\_\_\_\_ (A'. \_\_\_\_\_ sans i après le u) ressortissant congolais né le XX YY 1952 en tant que demande concernant les cotisations de la personne dénommée dans ses registres sous le nom de A". \_\_\_\_\_, ressortissant angolais né le XX YY 1952, un A'. \_\_\_\_\_ ne figurant pas dans ses registres (cf. pces 1, 18),
- l'intéressé admit dans un courriel du 23 novembre 2011 s'être présenté en Suisse comme ressortissant angolais (pce 24),
- au dossier figure une note interne de la CSC datée du 31 janvier 2012 faisant état de doutes quant à la valeur probante d'une photocopie en noir et blanc de basse qualité du passeport de l'intéressé au nom de A. \_\_\_\_\_ (avec un i après le u; pce 37, voir pce 13, la photo de l'intéressé est disposée curieusement en mode panorama et non verticalement sans marque de timbre),

- dans un courriel du 7 mars 2012 émis par l'adresse "B.\_\_\_\_\_ <b.\_\_\_\_\_@\_\_\_\_\_>" l'intéressé indiqua avoir quitté la Suisse délibérément en 1986 pour rendre visite à sa famille, avoir perdu son passeport et ne pouvoir en demander de duplicata car il n'en existait pas; il joignit à son courriel la copie de sa carte d'électeur établie au nom de A.\_\_\_\_\_ (avec un i après le u; pce 39).
- une note interne de la CSC du 13 mars 2012 fit état de recoupements avec des demandes de remboursement de tiers "assurés" présentant des irrégularités (pce 41),
- une prise de position de l'Office fédéral des migrations (ODM) du 4 décembre 2012 indiqua un certain nombre de discordances entre leur dossier et celui de la CSC dont des signatures de l'intéressé très différentes (pce 67),
- la carte d'électeur de A.\_\_\_\_\_ délivrée le 28 mai 2011 porte le numéro \_\_\_\_\_ qui est le même que celui de la carte d'électeur produite par l'ODM d'un certain B.\_\_\_\_\_, délivrée également le 28 mai 2011 (pce 68). Il est à relever que l'ODM indiqua dans sa prise de position qu'il existait des liens entre les dénommés A.\_\_\_\_\_ et B.\_\_\_\_\_ (pce 67 p. 6; cf. supra).

## **B.**

Par acte du 13 novembre 2013 la CSC communiqua au Tribunal de céans comme objet de sa compétence le contenu d'une enveloppe timbrée du 8 avril 2013 qui lui avait été adressée, à savoir une opposition de l'intéressé à l'encontre de la décision du 4 juin 2012, une procuration notariée du 5 novembre 2012 en faveur d'un représentant compatriote résidant en Suisse et une lettre de ce représentant datée du 4 avril 2013 sollicitant le suivi du dossier (pce TAF 1).

## **C.**

Invitée à se déterminer sur le recours, la CSC proposa en date du 3 février 2014 son rejet et la confirmation de la décision sur opposition. Elle fit valoir qu'il lui avait été impossible d'établir clairement l'identité de l'intéressé, que des divergences de données relativement à l'intéressé et des tiers étaient apparues, que l'intéressé n'avait pas fourni une copie couleur de son passeport, annoncé perdu, jugée nécessaire à l'examen de l'identité de l'assuré, qu'à défaut l'intéressé avait fourni une copie en noir et blanc de sa carte d'électeur, laquelle ne pouvait remplacer un passeport

ou une carte d'identité, même si selon l'intéressé tel était le cas en République démocratique du Congo (pce TAF 3)

**D.**

Par ordonnance du 11 février 2014 le Tribunal communiqua la réponse de la CSC au recourant à l'adresse de son représentant en Suisse, l'invitant à répliquer (pce TAF 4). Cet envoi fut retourné au Tribunal comme non réclamé le 24 février suivant (pce TAF 5). Par ordonnance du 28 avril 2014 le Tribunal adressa à nouveau la réponse de la CSC à l'intéressé en Suisse par recommandé et par pli simple lui octroyant un délai de 30 jours pour répliquer (pce TAF 7).

**E.**

En date du 27 mai 2014 le Tribunal reçut du recourant, datée du 24 avril 2014, une correspondance (signée A<sup>+</sup>.\_\_\_\_\_ ; sans e après le 1<sup>er</sup> u) par laquelle il demandait le remboursement de ses cotisations avec en annexe une copie de ses empreintes digitales et de son permis de conduire établi le 6 janvier 1986 par le Canton de Fribourg au nom de A.\_\_\_\_\_ (avec un i après le u; pce TAF 9). Le Tribunal reçut également en date du 28 mai 2014 une correspondance du recourant datée du 14 mai 2014. Dans celle-ci le recourant indiqua que la CSC était dans l'erreur en assimilant son identité avec celle d'un certain A".\_\_\_\_\_ avec qui il n'avait aucune attache sociale. Il précisa être A.\_\_\_\_\_, né le XX YY 1952 portant le N° AVS \_\_\_\_\_ comme la copie de son permis de conduire en faisait foi. Il précisa que dans son pays les cartes d'électeur tenaient lieu de carte d'identité. Il nota que le coût d'un passeport variait entre 180 et 250 US\$ et que ses conditions d'obtention étaient des plus contraignantes, de sorte qu'il n'envisageait pas de s'en faire établir un nouveau car il ne pensait pas quitter son pays. Il conclut au remboursement de ses cotisations AVS (pce TAF 10).

**F.**

Par duplique du 6 août 2014 la CSC maintint sa décision sur opposition du 22 novembre 2012 et sa détermination du 3 février 2014. Elle insista sur le fait que des pièces du dossier révélaient en tous les cas des indices d'infractions pénales (pce TAF 13).

**G.**

Par ordonnance du 21 août 2014 le Tribunal de céans adressa cette duplique à l'intéressé par recommandé et pli simple à son adresse de représentation en Suisse et l'invita à formuler ses remarques éventuelles (pce

TAF 14). L'envoi recommandé fut retourné au Tribunal en date du 2 septembre 2014 avec la mention "Non réclamé" (pce TAF 15).

## **Droit :**

### **1.**

**1.1** Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), ce tribunal en vertu de l'art. 31 LTAF, connaît des recours contre les décisions au sens de l'art. 5 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) prises par les autorités mentionnées aux art. 33 et 34 LTAF. En particulier, les décisions sur opposition rendues par la Caisse suisse de compensation (CSC) concernant l'octroi de rentes et le remboursement de cotisations sociales AVS peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral conformément à l'art. 85<sup>bis</sup> al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS, RS 831.10).

**1.2** En vertu de l'art. 3 let. d<sup>bis</sup> 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. Selon l'art. 1 al. 1 LAVS, les dispositions de la LPGA s'appliquent à l'assurance-vieillesse et survivants (art. 1 à 97), 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.

### **2.**

L'objet du litige est le bien-fondé de la décision sur opposition du 22 novembre 2012 ayant confirmé la décision du 4 juin 2012 d'irrecevabilité de la demande de remboursement des cotisations AVS présentée par A<sup>+</sup>.\_\_\_\_\_, alias A".\_\_\_\_\_, ressortissant congolais né le XX YY 1952, au motif qu'il n'avait pas fourni une photocopie couleur de son passeport, document requis pour son identification.

**3.**

Selon l'art. 18 al. 3 LAVS les cotisations [AVS] 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 règle les détails, notamment l'étendue du remboursement. En l'espèce il n'y a pas de convention de sécurité sociale conclue entre la République démocratique du Congo et la Suisse.

**4.**

L'art. 1<sup>er</sup> de 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) ouvre le droit au remboursement des cotisations si celles-ci ont été payées, au total, pendant une année entière au moins et n'ouvrent pas droit à une rente. En l'espèce le compte individuel (CI, pce 75) établi au nom de A".\_\_\_\_\_ (dans la mesure où ce CI est topique) présente une durée de cotisations supérieure à une année.

**5.**

Selon l'art. 43 al. 1 LPGA l'assureur examine les demandes, prend d'office les mesures d'instruction nécessaires et recueille les renseignements dont il a besoin. Les renseignements donnés doivent être consignés par écrit. Dans le domaine des assurances sociales, la procédure est ainsi régie par le principe inquisitoire, selon lequel les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par l'administration ou le juge. L'administration dispose en premier lieu d'une grande liberté d'appréciation. S'il existe des doutes sérieux quant à la valeur probante des éléments recueillis, elle doit mettre en œuvre les mesures nécessaires au complément de l'instruction (MICHEL VALTERIO, Droit de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et de l'assurance-invalidité (AI), 2011, n° 2867). Sont pertinents tous les faits dont l'existence peut influencer d'une manière ou d'une autre le jugement relatif à la prétention litigieuse. Mais le principe inquisitoire n'est pas absolu. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire. Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter gratuitement, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués (cf. l'art. 28 al. 2 LPGA), faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuve (ATF 125 V 193 consid. 2 et les réf.; arrêt du TF I 9C\_1062 /2010 du 5 juillet 2011).

## 6.

**6.1** Selon l'art. 43 al. 3 LPGA si l'assuré ou d'autres requérants refusent de manière inexcusable de se conformer à leur obligation de renseigner ou de collaborer à l'instruction, l'assureur peut se prononcer en l'état du dossier ou clore l'instruction et décider de ne pas entrer en matière. Il doit leur avoir adressé une mise en demeure écrite les avertissant des conséquences juridiques et leur impartissant un délai de réflexion convenable. La disposition prévoit ainsi une décision au fond sur la base des pièces au dossier, mettant un terme à la procédure (sous réserve de recours), ou la possibilité d'une décision d'irrecevabilité de la demande dont l'assureur est saisi, mettant également dans ce cas un terme à la procédure en tant que décision finale (sous réserve de recours) et non d'ordonnancement de la procédure au sens d'une décision incidente (ATF 131 V 42 consid. 3, ATF 122 V 218; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, 2011, n° 830). L'assureur doit cependant faire usage de cette dernière possibilité qu'avec la plus grande retenue, autrement dit lorsque un examen sur le fond n'est pas possible sur la base du dossier (ATF 108 V 230; arrêt du TF I 906/05 du 23 janvier 2007 consid. 5.4; UELI KIESER, ATSG-Kommentar, 2<sup>ème</sup> éd. 2009, art. 43 n° 53).

**6.2** La sanction de l'art. 43 al. 3 LPGA ne peut s'appliquer que si le comportement de l'assuré est inexcusable. Subjectivement il est nécessaire qu'il puisse être considéré comme responsable de ses actes. Cette condition n'est pas remplie lorsqu'en raison d'une maladie ou pour d'autres raisons il n'est pas à même d'apprécier les conséquences de sa manière d'agir ou de se comporter d'après cette appréciation (arrêt du TF 8C\_733/2010 du 10 décembre 2010 consid. 5.3 et les réf.; VALTERIO, op. cit., n° 2884; KIESER, art. 43 n° 51).

**6.3** Dans la présente cause le Tribunal de céans relève cependant que la CSC n'a pas agi conformément à l'art. 43 al. 3 LPGA. Elle n'a pas adressé à l'intéressé avant la décision du 4 juin 2012 une mise en demeure écrite, lui impartissant un délai pour produire le document requis, l'avertissant des conséquences juridiques d'un défaut de collaboration en la forme de la production d'une photocopie couleur de son passeport. Il apparaît certes selon un rappel du 13 juillet 2011 et deux notes d'entretiens téléphoniques des 11 et 12 avril 2012 que l'intéressé a été informé de la demande de cette pièce indispensable avant la décision précitée et que son défaut allait entraîner l'irrecevabilité de sa demande. Il est également patent qu'il a su par la décision du 4 juin 2012 que sa demande a été déclarée irrecevable faute de la production de la photocopie couleur de son

passport et que jusqu'au prononcé de la décision sur opposition du 22 novembre 2012 il n'a pas produit le document requis, ni d'ailleurs ultérieurement devant ce Tribunal. Néanmoins sur le plan procédural il appert que l'intéressé, avant la décision du 4 juin 2012, n'a pas fait l'objet d'une mise en demeure écrite l'avertissant des conséquences juridiques de la non production de la photocopie couleur de son passeport et lui impartissant un délai de réflexion convenable pour produire ou non le document demandé. La sommation et l'octroi d'un délai de réflexion prévus à l'art. 43 all. 3 LPGa ne peuvent être remplacés par une simple mention (dans la décision de refus de prestations) de la possibilité de s'adresser à nouveau à l'assurance-invalidité (ATF 122 V 218).

## 7.

**7.1** En procédure de recours contre une décision motivée par un défaut de pièce requise, le juge doit examiner si la décision, de rejet de prestations ou de non-entrée en matière de la demande de prestations, rendue - par principe - à la suite de la procédure de sommation de l'art. 43 al. 3 LPGa, sur la base de l'état de fait existant (incomplet), est justifiée (arrêts du TF U 489/00 consid. 2b du 31 août 2001 et I 214/01 consid. 3 du 25 octobre 2001 et les références; VALTERIO, op. cit., n° 2887). Il n'y a pas lieu - et cela n'aurait d'ailleurs aucun sens sous l'angle de l'économie de la procédure - d'examiner uniquement si la procédure de mise en demeure a bien été observée; le caractère nécessaire ou non de la mesure requise ou de la pièce à produire manquante doit également être examiné dans le cadre de l'examen du recours (arrêt du TF I 90/04 du 6 mai 2004 consid. 4). En effet, soit les preuves recueillies jusqu'alors sont suffisantes pour trancher directement le litige, faisant apparaître comme inutile toute mesure complémentaire d'instruction (cf. p.ex. l'arrêt du TF I 906/05 du 23 janvier 2007), soit le dossier n'est pas suffisamment instruit pour pouvoir statuer en connaissance de cause, justifiant par voie de conséquence le complément d'instruction requis et la décision prise de non-entrée en matière par l'administration.

**7.2** Dans ses écritures, l'intéressé fait valoir que faire établir un passeport lui coûterait quelque 180 à 250 US\$. Il s'y oppose pour ce motif économique en ajoutant qu'il n'en aurait pas l'utilité ultérieurement. Pour sa part la CSC fait valoir être confrontée à de sérieuses difficultés d'identification de l'intéressé compte tenu d'indices patents que le recourant pourrait ne pas être la personne ayant droit au remboursement des cotisations enregistrées dans ses registres sous le nom de A".\_\_\_\_\_ né le XX YY 1952. Il est manifeste que les arguments objectifs de la CSC priment ceux de

convenance, bien qu'ayant une certaine incidence financière, de l'intéressé.

En l'espèce une photocopie couleur d'un passeport, même si actuellement l'intéressé n'en dispose pas et devrait s'en faire établir un nouveau à la suite de celui qu'il allègue avoir perdu, peut être considérée comme essentielle pour déterminer l'identité du recourant compte tenu des incertitudes qui affectent son dossier de demande de remboursement des cotisations AVS. Partant cette exigence est raisonnable compte tenu du fait qu'au vu du dossier le montant du remboursement qui pourrait intervenir paraît largement supérieur au coût d'établissement d'un passeport et de l'envoi de sa photocopie couleur.

**8.**

Vu ce qui précède, du fait que la mise en demeure de l'art. 43 al. 3 LPGA a été omise, c'est à tort que la CSC a rendu en date du 22 novembre 2012 une décision sur opposition confirmant sa décision d'irrecevabilité de la demande de remboursement des cotisations du 4 juin 2012. La décision sur opposition doit en conséquence être annulée et le dossier retourné à l'autorité inférieure afin qu'elle procède à la mise en demeure requise par l'art. 43 al. 3 LPGA, sa requête de pièce étant légitime.

**9.**

Il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 85<sup>bis</sup> al. 2 LAVS)

**10.**

Vu l'issue de la procédure il y a lieu de considérer que le recourant a eu gain de cause, mais, n'ayant pas agi en étant représenté par un mandataire professionnel et n'ayant pas eu des frais indispensables et relativement élevés, il ne saurait se voir allouer une indemnité de dépens (art. 64 al. 1 PA a contrario).

(Le dispositif figure sur la page suivante)

**Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :**

**1.**

Le recours est partiellement admis. La décision sur opposition du 22 novembre 2012 est annulée et la cause retournée à l'autorité inférieure afin qu'elle procède conformément aux considérants.

**2.**

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

**3.**

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)

Le président du collège :

Le greffier :

Christoph Rohrer

Pascal Montavon

**Indication des voies de droit :**

Pour autant que les conditions au sens des art. 82 ss, 90 ss et 100 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110) soient remplies, 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. 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 :