

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 1er mai 2024

Composition : Mme DURUSSEL, présidente
Mmes Berberat et Gauron-Carlin, juges
Greffier : M. Favez

Cause pendante entre :

U. _____, à X. _____ (VD), recourant,

et

CAISSE CANTONALE VAUDOISE DE COMPENSATION AVS, à Vevey,
intimée.

Art. 13 LPGA

E n f a i t :

A. U._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant), ressortissant B._____ (Hors UE/AELE) né en 195Y, a exercé une activité lucrative au B._____ (Hors UE/AELE), où il était domicilié, entre 198Y et 199Y. Puis il a pris domicile en Suisse à T._____ (VD) lorsqu'il a été nommé J._____ auprès du Bureau A._____ jusqu'en 20WW-20WW. Ensuite, il a à nouveau travaillé jusqu'en 2023 au B._____ (Hors UE/AELE) où il a notamment occupé la fonction de I._____ de la juridiction F._____ de la ville de B.V._____. Pendant cette période, il a gardé une résidence en Suisse et, selon son extrait de compte individuel AVS, il a cotisé en qualité de personne indépendante entre 2008 et 2020. Il est au bénéfice d'une autorisation d'établissement (permis C).

Le 10 février 2023, l'assuré a présenté une demande de rente de vieillesse auprès de la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS (ci-après : la Caisse ou l'intimée). Il a produit une attestation d'établissement émanant de l'Office de la population de X._____ (VD) datée du 7 juin 2023 et indiquant que l'assuré était régulièrement inscrit en résidence principale à X._____ (VD) depuis le Y avril 202Y. Lors d'un échange téléphonique du 8 mai 2023, l'épouse de l'assuré a cependant indiqué à la Caisse que celui-ci était toujours salarié au B._____ (Hors UE/AELE) et percevait un salaire supérieur à 4'000 C._____ (devise hors UE/AELE) en sa qualité de I._____. Constatant ainsi que l'assuré était toujours salarié au B._____ (Hors UE/AELE), la Caisse lui a refusé le droit à la rente par décision du 13 juin 2023 dès lors que son lieu de résidence habituel et son centre d'intérêt principal se trouvaient à l'étranger.

Puis, lors d'un entretien du 2 octobre 2023, l'assuré a démontré qu'il était de retour en Suisse depuis le 26 septembre 2023 et a déclaré qu'il ne recevait plus de salaire du B._____ (Hors UE/AELE) dès cette date. Par décision du 2 octobre 2023, la Caisse lui a alors alloué une rente ordinaire mensuelle AVS depuis le 1^{er} octobre 2023 en précisant que l'assuré devait l'aviser en cas de séjour excédant trois mois ou de

transfert de domicile à l'étranger ; elle l'avait en outre informé préalablement par mail du 29 septembre 2023 que, dans un premier temps, afin de vérifier que les conditions d'octroi étaient toujours remplies, l'assuré était invité à se présenter dans les locaux de la Caisse entre le 20 et le 25^{ème} jour de chaque mois avec une pièce d'identité.

Dans un courrier du 26 octobre 2023, l'assuré s'est opposé à l'exigence qui lui était faite de passer mensuellement dans les locaux de la Caisse dès lors qu'il avait le droit de s'absenter pendant trois mois, selon l'indication figurant sur la décision. La Caisse a répondu par courrier du 1^{er} novembre 2023 que cette mesure d'instruction était uniquement destinée à vérifier que les conditions d'octroi de la rente étaient toujours remplies. Elle ajouta qu'il pouvait sans autre s'absenter pendant moins de trois mois par an et qu'il était invité à informer la Caisse préalablement à tout départ à l'étranger afin qu'elle puisse adapter son obligation en fonction du séjour.

L'assuré a ensuite précisé qu'il avait été nommé Président de la Z._____ de la Fédération D._____, fonction non rémunérée. Il a relevé qu'il était dans l'impossibilité de se présenter dans les locaux de la Caisse tous les mois ; il serait en E._____ (Hors UE/AELE) du [...] novembre 2023 pour la compétition G._____ où il logerait à l'hôtel et retournerait dans ce pays pendant 40 jours entre [...] 2024 pour la compétition H._____. Il a en outre invoqué sa liberté de mouvement et a noté qu'il payait ses primes d'assurances maladie, d'ECA, des primes d'assurance funéraires et ses impôts en Suisse.

Par décision sur opposition du 5 décembre 2023, la Caisse a considéré que l'assuré avait repris un domicile en Suisse depuis le 29 septembre 2023, ce qui lui ouvrait le droit à la rente dès le mois d'octobre 2023 (art. 18 al. 2 LAVS) mais qu'en vertu de la maxime inquisitoire, il lui appartenait de vérifier que l'assuré remplissait toujours les conditions de domicile en Suisse. Elle a déduit des déclarations de l'assuré, selon lesquelles il irait chercher des ressources dignement pour son entretien et celui de son épouse dans le cadre de ce que lui permettait

son permis d'établissement, qu'il était hautement vraisemblable que l'intéressé séjourne à l'étranger de manière répétée et pour des durées plus ou moins longues durant les mois à venir. Elle a donc confirmé l'obligation de l'assuré de se présenter mensuellement à la réception afin de vérifier que les conditions d'octroi de la rente AVS étaient toujours remplies et a donc rejeté l'opposition.

B. Par acte du 3 janvier 2024, U. _____ a recouru auprès de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal à l'encontre de la décision sur opposition du 5 décembre 2023 sollicitant l'annulation de l'obligation de se présenter tous les mois dans les locaux de la Caisse. Il a réitéré qu'il payait ses impôts et assurances et consultait son médecin en Suisse quand bien même il partageait sa vie entre la Suisse et le B. _____ (Hors UE/AELE). Il a ajouté qu'il souhaitait poursuivre des missions ponctuelles à l'étranger lui permettant de gagner quelques revenus, lesquels étaient d'ailleurs versés sur son compte bancaire en Suisse. Il ressort des pièces produites que le séjour pour la compétition H. _____ a eu lieu du [...] 2024 sur invitation, que le recourant a séjourné à l'hôtel et qu'il devait percevoir une indemnité à la fin de la compétition.

Dans ses déterminations du 8 février 2024, la Caisse a conclu au rejet du recours en rappelant qu'une rente ne pouvait être versée à l'assuré s'il transférait son domicile à l'étranger et qu'en vertu du principe inquisitoire il appartenait à la Caisse de vérifier que le recourant était toujours domicilié en Suisse dès lors que celui-ci avait déclaré avoir l'intention de faire des missions ponctuelles afin de gagner une indemnité journalière à l'étranger. Elle a indiqué que cette mesure de contrôle visait à éviter au recourant le risque de se voir notifier une suppression de rente en raison des liens particulièrement étroits existant encore à ce jour avec le B. _____ (Hors UE/AELE), ce qui pouvait entraîner des conséquences importantes sur le plan financier pour lui et sa famille. Elle a considéré la mesure parfaitement proportionnelle dans la mesure où l'exécution de cette obligation pouvait être aménagée pour laisser le recourant libre de ses mouvements.

E n d r o i t :

1. a) La LPGA (loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales ; RS 830.1) est, sauf dérogation expresse, applicable en matière d'assurance-vieillesse et survivants (art. 1 al. 1 LAVS [loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants ; RS 831.10]). Les décisions et les décisions sur opposition prises par les caisses cantonales de compensation peuvent faire l'objet d'un recours devant le tribunal des assurances du canton où la caisse de compensation a son siège (art. 56 al. 1 LPGA et 84 LAVS), dans les trente jours suivant leur notification (art. 60 al. 1 LPGA).

b) En l'occurrence, déposé en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 93 let. a LPA-VD [loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative ; BLV 173.36]) et respectant les autres conditions formelles prévues par la loi (art. 61 let. b LPGA notamment), le recours est recevable.

2. a) En procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés que les rapports juridiques à propos desquels l'autorité administrative compétente s'est prononcée préalablement d'une manière qui la lie, sous la forme d'une décision. La décision détermine ainsi l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours. Si aucune décision n'a été rendue, la contestation n'a pas d'objet et un jugement sur le fond ne peut pas être prononcé (ATF 134 V 418 consid. 5.2.1). Dans le même sens, les conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation, tel que défini par la décision litigieuse, sont en principe irrecevables (ATF 142 I 155 consid. 4.4.2 ; 134 V 418 consid. 5.2.1).

b) En l'espèce, l'objet du litige porte sur le bienfondé de l'obligation assortissant l'octroi de la rente de vieillesse du recourant, soit de passer mensuellement dans les locaux de la Caisse afin de vérifier si la

condition du maintien du domicile en Suisse justifiant l'octroi de la rente est toujours réalisée. Cette question est intimement liée avec l'examen des conditions de l'octroi de la rente de vieillesse qui est l'objet principal de la décision. Au vu de la maxime d'office applicable en matière d'assurances sociales (art. 61 let. c et d LPGA), il y a ainsi lieu de vérifier que la décision attaquée est correcte en ce qu'elle concerne l'octroi de la rente AVS et en ce qu'elle fixe une obligation spéciale au recourant.

3. Aux termes de l'art. 18 al. 2 LAVS, 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 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 Etats dont la législation accorde aux ressortissants suisses et à leurs survivants des avantages à peu près équivalents à ceux de la présente loi. Il est d'emblée précisé que la Suisse n'a pas signé de convention avec le B. _____ (Hors UE/AELE).

La notion de domicile au sens de l'art. 13 al. 1 LPGA correspond au domicile civil selon les art. 23 à 26 CC (code civil suisse du 10 décembre 1907 ; RS 210). Conformément à l'art. 13 al. 2 LPGA, la résidence habituelle correspond au lieu où la personne concernée séjourne un certain temps même si la durée de ce séjour est d'emblée limitée (ATF 141 V 530 consid. 5.1 et les références citées).

Au sens des art. 13 al. 1 LPGA et 23 al. 1, première phrase CC, le domicile civil de toute personne est au lieu où elle réside avec l'intention de s'y établir. La notion de domicile contient deux éléments : d'une part, la résidence, soit un séjour d'une certaine durée dans un endroit donné et la création en ce lieu de rapports assez étroits et, d'autre part, l'intention de se fixer pour une certaine durée au lieu de sa résidence qui doit être reconnaissable pour les tiers et donc ressortir de circonstances extérieures et objectives. Cette intention implique la volonté

manifestée de faire d'un lieu le centre de ses relations personnelles et professionnelles. Le domicile d'une personne se trouve ainsi au lieu avec lequel elle a les relations les plus étroites, compte tenu de l'ensemble des circonstances. Le lieu où les papiers d'identité ont été déposés ou celui figurant dans des documents administratifs, comme des attestations de la police des étrangers, des autorités fiscales ou des assurances sociales constituent des indices qui ne sauraient toutefois l'emporter sur le lieu où se focalise un maximum d'éléments concernant la vie personnelle, sociale et professionnelle de l'intéressé (ATF 141 V 530 consid. 5.2 et les références citées).

Par résidence habituelle au sens de l'art. 13 al. 2 LPGA, il convient de comprendre la résidence effective en Suisse et la volonté de conserver cette résidence ; le centre de toutes les relations de l'intéressé doit en outre se situer en Suisse (ATF 141 V 530 consid. 5.3 ; 119 V 111 consid. 7b et la référence). La notion de résidence doit être comprise dans un sens objectif, de sorte que la condition de la résidence effective en Suisse n'est en principe plus remplie à la suite d'un départ à l'étranger. En cas de séjour temporaire à l'étranger sans volonté de quitter définitivement la Suisse, le principe de la résidence tolère deux exceptions. La première concerne les séjours de courte durée à l'étranger, lorsqu'ils ne dépassent pas le cadre de ce qui est généralement admis et qu'ils reposent sur des raisons valables (visite, vacances, affaires, cure, formation) ; leur durée ne saurait dépasser une année, étant précisé qu'une telle durée ne peut se justifier que dans des circonstances très particulières. La seconde concerne les séjours de longue durée à l'étranger, lorsque le séjour, prévu initialement pour une courte durée, doit être prolongé au-delà d'une année en raison de circonstances imprévues telles que la maladie ou un accident, ou lorsque des motifs contraignants (tâches d'assistance, formation, traitement d'une maladie) imposent d'emblée un séjour d'une durée prévisible supérieure à une année (ATF 141 V 530 consid. 5.3 ; 111 V 180 consid. 4 ; TF 9C_940/2015 et 9C_943/2015 du 6 juillet 2016 consid. 2.2).

4. Dans le domaine des assurances sociales, le juge fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme les plus vraisemblables, c'est-à-dire qui présentent un degré de vraisemblance prépondérante. Il ne suffit donc pas qu'un fait puisse être considéré seulement comme une hypothèse possible ; la vraisemblance prépondérante suppose que, d'un point de vue objectif, des motifs importants plaident pour l'exactitude d'une allégation, sans que d'autres possibilités ne revêtent une importance significative ou n'entrent raisonnablement en considération (ATF 144 V 427 consid. 3.2 ; 139 V 176 consid. 5.3 et les références citées). Il n'existe aucun principe juridique dictant à l'administration ou au juge de statuer en faveur de la personne assurée en cas de doute (ATF 135 V 39 consid. 6.1 et les références citées).

5. En l'espèce, la Caisse a d'abord nié l'existence d'une résidence en Suisse au motif que le recourant exerçait une activité lucrative au B. _____ (Hors UE/AELE) où il concentrait ses intérêts. Ensuite, lorsque le recourant a cessé cet emploi, l'intimée a retenu l'existence d'un domicile et d'une résidence habituelle en Suisse permettant l'octroi de la rente de vieillesse au recourant ; elle a toutefois assorti cette prestation d'une mesure de contrôle consistant à imposer au recourant de se présenter mensuellement dans ses bureaux afin de vérifier s'il maintenait sa résidence en Suisse compte tenu de ses liens très étroits avec le B. _____ (Hors UE/AELE). Or la cessation de son activité salariée au B. _____ (Hors UE/AELE) ne suffit pas à constater que le centre de toutes les relations du recourant est en Suisse, ce d'autant plus que l'intéressé a annoncé vouloir exercer d'autres activités lucratives à l'étranger. Il y a lieu d'examiner l'ensemble de sa situation. Les éléments recueillis avant de se prononcer sont ainsi insuffisants, ce qui a probablement incité l'intimée à assortir cette décision d'une mesure très astreignante. On ignore en effet si l'épouse du recourant et leurs quatre enfants majeurs vivent en Suisse, si le recourant a des amis et/ou de la famille en Suisse, à quelle fréquence et pour quelle durée le recourant estime le temps qu'il passera à l'étranger les années à venir, quelles sont ses activités et ses loisirs ainsi

que ses relations personnelles et sociales en Suisse et/ou à l'étranger, quelles sont les activités professionnelles (rémunérées ou pas) exercées par le recourant en Suisse et/ou à l'étranger, s'il est propriétaire d'un bien immobilier en Suisse et/ou à l'étranger, à quel endroit il se loge lorsqu'il se rend au B._____ (Hors UE/AELE). Il n'est ainsi en l'état pas possible d'identifier le lieu concentrant les intérêts du recourant, ni de déterminer s'il a établi sa résidence effective en Suisse et s'il a la volonté effective de la conserver.

Le recourant dispose d'un logement en Suisse depuis de longues années et il remplit nombre d'obligations administratives en Suisse (primes d'assurances maladie, d'ECA, primes d'assurance funéraires, cotisations sociales et impôts). Or tel était déjà le cas lorsqu'il exerçait sa fonction de I._____ dans une juridiction F._____ B._____ (Hors UE/AELE), fonction qui dénote un lien particulièrement fort avec son pays. Ces éléments ne sont donc pas suffisants comme lien de rattachement avec la Suisse. Quand bien même le recourant n'exerce plus la fonction de I._____ dans son pays national, il a conservé un intérêt notamment pour des activités ponctuelles présentant un caractère honorifique liées avec son continent. Il a notamment accepté une fonction de Président de la Z._____ de la Fédération D._____, qui lui impose quelques obligations. Il a ainsi annoncé qu'il serait en E._____ (Hors UE/AELE) du [...] 2023 pour la compétition G._____. Puis il devait retourner dans ce pays du [...] 2024 pour la compétition H._____. Ces deux séjours répondent à des invitations en lien avec sa fonction, étant précisé que le recourant a séjourné à l'hôtel aux frais de la Fédération D._____ et qu'il devait percevoir une indemnité à la fin de la compétition. Ces deux séjours ponctuels ne constituent pas, à eux seuls, un lien suffisant avec son état national permettant de douter de la volonté du recourant d'établir sa résidence en Suisse. Cela étant, on ignore si et dans quelle mesure d'autres séjours seront prévus dans le cadre de l'exercice de sa nouvelle fonction. En l'état, il n'apparaît pas que cette dernière constitue une activité régulière et requérant du recourant un investissement personnel si important qu'il dépasserait le cadre de ce qui est généralement admis pour des affaires ou des loisirs lors de courts

séjours à l'étranger, mais le recourant a d'ores et déjà mentionné d'autres activités qui l'intéresseraient sans que l'on ne connaisse véritablement les contours de ses intentions. Il est en outre rappelé que l'on ignore si le recourant dispose d'une résidence à l'étranger pour y vivre et où sont ses autres centres d'intérêt, ce qui nécessite des mesures d'instruction complémentaires comme mentionné plus haut.

Il semble que l'intimée paraissait douter de l'intention du recourant de maintenir son domicile et sa résidence en Suisse et lui a imposé l'obligation de se présenter une fois par mois dans ses bureaux en raison de ce doute. Or, si l'existence du domicile et de la résidence habituelle en Suisse est établie, cette mesure paraît d'emblée disproportionnée. Pour justifier sa mesure, l'intimée mentionne de nombreux séjours au B. _____ (Hors UE/AELE) sans toutefois que ceux-ci ne soient précisés au-delà de ceux dont il est question plus haut. Ces séjours présumés ne sont pas clairement définis, ni quant à leurs motifs, ni quant à leur durée et à leur fréquence, et n'ont pas fait l'objet de véritables investigations, notamment il n'a pas été requis du recourant qu'il précise ses intentions à cet égard. A la lumière des seuls faits établis à ce jour, le recourant peut être amené à quitter la Suisse temporairement dans le cadre de sa nouvelle fonction honorifique et il n'apparaît pas, en l'état du dossier, que d'autres liens le motiveraient à séjourner durablement à l'étranger. Il y a toutefois lieu d'instruire afin d'établir s'il existe d'autres liens de rattachement avec le B. _____ (Hors UE/AELE) qui pourraient mettre en doute l'existence du domicile et de la résidence en Suisse avant d'accorder la rente et d'examiner quelle mesure conviendrait pour éviter que la rente ne soit versée alors que les conditions ne seraient plus remplies.

Pour se prémunir contre cette éventualité, le recourant a l'obligation d'annoncer tout séjour à l'étranger de plus de trois mois, ce qui permet, le cas échéant, à la Caisse d'instruire à nouveau sur la question du maintien du domicile et de la résidence du recourant en Suisse. Cette obligation de renseigner est conforme aux ch. 9105 et 9106 DR (dans leur teneur en 2023). Ces directives concrétisent les conditions

de domicile et de résidence habituelle en Suisse pour un ressortissant étranger au sens des art. 18 al. 2 LAVS et 13 LPGA et permettent leur contrôle par l'autorité compétente. Les art. 28 et 43 LPGA prévoient l'obligation de renseigner l'administration à la charge de l'assuré et une administration d'office des preuves. Il appartient en outre à l'administration de vérifier si les circonstances dont dépend l'octroi de prestation durable telle une rente AVS comme en l'espèce, accordée en vertu de décisions entrées en force, sont toujours valables (art. 17 al. 2 LPGA). Aussi, le contrôle des conditions d'octroi de la rente AVS en application des règles prévues par les directives précitées est nécessaire et paraît généralement suffisant. L'intimée n'a en l'état mis aucun élément en avant sur la situation actuelle du recourant permettant de s'écarter des directives en imposant une obligation aussi contraignante et disproportionnée que celle prononcée. Si le recourant faillit à son devoir de renseigner, il en subira les conséquences qui peuvent aller jusqu'à une révision de la décision d'octroi de rente avec effet rétroactif s'il apparaît que les conditions n'étaient plus remplies et une demande de restitution des sommes indument versées.

En définitive, l'instruction ne permet pas de se prononcer sur l'existence d'un domicile et d'une résidence en Suisse du recourant et est donc lacunaire. Elle doit être complétée dans le sens des considérants afin de déterminer si les conditions du droit à une rente AVS sont remplies et, si tel est le cas, si et dans quelle mesure cette prestation peut être assortie d'une obligation à la charge du recourant. La décision octroyant la rente et assortissant cette prestation de l'obligation de se présenter mensuellement dans les locaux de l'intimée doit donc être annulée et la cause renvoyée à l'intimée pour instruction complémentaire et nouvelle décision tant sur le principe de la rente que sur d'éventuelles obligations l'assortissant.

6. a) Le recours doit être admis et la décision attaquée annulée, la cause étant renvoyée à l'intimée pour instruction complémentaire et nouvelle décision.

b) Il n'y a pas lieu de percevoir de frais judiciaires (art. 61 let. f^{bis} LPGA), ni d'allouer de dépens, le recourant ayant procédé seul.

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
prononce :**

I. Le recours est admis.

II. La décision sur opposition rendue le 5 décembre 2023 par la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS est annulée, la cause étant renvoyée à la Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS pour instruction complémentaire et nouvelle décision.

III. Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

IV. Il n'est pas alloué de dépens.

La présidente :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- U. _____ (recourant),
- Caisse cantonale vaudoise de compensation AVS (intimée),
- Office fédéral des assurances sociales,

par l'envoi de photocopies.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi du 17

juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne) dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

Le greffier :