Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

9C 675/2014

Arrêt du 11 août 2015

IIe Cour de droit social

Composition
Mmes et M. les Juges fédéraux Glanzmann, Présidente, Pfiffner et Parrino.
Greffier : M. Berthoud.

Participants à la procédure
A._____, séjournant au Kosovo,
représenté par Me Bruno Kaufmann, avocat,
recourant,

contre

Office AI du canton de Fribourg, Mont-Carmel 5, 1762 Givisiez,
intimé.

Objet
Assurance-invalidité,

recours contre le jugement du Tribunal cantonal du canton de Fribourg, Cour des assurances sociales, du 23 juillet 2014.

Faits :

A.
A._____, ressortissant du Kosovo né en 1957, a travaillé en qualité d'ouvrier agricole de 1995 à 2008 en Suisse, sans bénéficier des autorisations de séjour et de travail nécessaires. De son compte individuel auprès de la Caisse de compensation du canton de Fribourg, il ressort qu'il a cotisé à l'AVS/AI durant les mois de septembre et octobre 1979, d'avril à novembre 1980, d'avril à décembre 1996, puis de juin 1997 au mois de mars 2008.
Le 7 octobre 2008, A._____ a glissé de l'échelle d'un silo à céréales et chuté d'une hauteur d'environ six mètres, ce qui a occasionné une fracture de la cheville droite, une contusion thoracique basale droite, puis une thrombose veineuse profonde du membre inférieur droit. Il souffre également d'un état anxieux et dépressif mixte. L'assureur-accidents LAA (la Société d'assurance dommages FRV) a pris le cas en charge; le 6 janvier 2010, l'assureur a précisé qu'il versait une indemnité journalière LAA de 28 fr. pour une incapacité de travail à 100% dès le 10 octobre 2008 jusqu'au 30 juin 2010 au plus tard.
Le 27 octobre 2009, A._____ a déposé une demande de prestations de l'assurance-invalidité (mesures pour une réadaptation professionnelle). Dans un rapport du 6 août 2010, le docteur Eggel, médecin chef à la Clinique romande de réadaptation (CRR), a prolongé l'incapacité de travail de 100% dans la profession d'ouvrier agricole jusqu'au 1er juillet 2010; à son avis, en raison du contexte (absence de formation et de permis de séjour), un reclassement professionnel par l'AI lui semblait difficilement envisageable.
Par décision du 7 décembre 2011, l'Office de l'assurance-invalidité du canton de Fribourg (l'office AI) a nié le droit de A._____ à une rente. Il a estimé que les conditions d'assurance n'étaient pas réalisées, à défaut de l'existence d'une autorisation de résider et de domicile en Suisse.

B.
A._____ a déféré cette décision au Tribunal cantonal du canton de Fribourg, Cour des assurances sociales, en concluant à son annulation, à l'octroi de prestations de l'AI et au renvoi de la cause à l'office AI.

Par jugement du 23 juillet 2014, la juridiction cantonale a rejeté le recours et confirmé la décision du 7 décembre 2011 en tant qu'elle portait sur le droit à une rente d'invalidité. En bref, elle a considéré que A._____ n'était pas domicilié en Suisse au 1er avril 2010, soit au moment où le droit à la rente aurait pu naître au plus tôt.

C.
A._____ interjette un recours en matière de droit public contre ce jugement dont il demande l'annulation, en concluant à son annulation et au renvoi de la cause aux premiers juges.

Considérant en droit :

1.
Le recours en matière de droit public (art. 82 ss LTF) peut être formé pour violation du droit au sens des art. 95 et 96 LTF. Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF), n'examine en principe que les griefs invoqués (art. 42 al. 2 LTF) et fonde son raisonnement sur les faits retenus par la juridiction de première instance (art. 105 al. 1 LTF). Il a néanmoins la faculté de rectifier ou de compléter d'office l'état de fait de l'arrêt attaqué dans la mesure où des lacunes ou erreurs dans l'établissement de celui-ci lui apparaîtraient d'emblée comme manifestes (art. 105 al. 2 LTF). Quant au recourant, il ne peut critiquer la constatation des faits que si ceux-ci ont été établis en violation du droit selon l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte (art. 97 al. 1 LTF).

2.
Le litige porte sur le droit du recourant à une rente de l'assurance-invalidité.
Préliminairement, il faudra déterminer si le recourant était domicilié en Suisse. L'examen portera ensuite sur la condition d'assurance, en relation avec la Convention entre la Confédération suisse et la République Fédérative de Yougoslavie relative aux assurances sociales conclue le 8 juin 1962.

3.

3.1. Selon l'article 1a al. 1 LAVS, en corrélation avec l'art. 1b LAI, sont obligatoirement assurées à l'AVS et à l'AI les personnes physiques domiciliées en Suisse (let. a), les personnes physiques qui exercent en Suisse une activité lucrative (let. b), ainsi que les ressortissants suisses qui travaillent à l'étranger au service de la Confédération, de certaines organisations internationales et d'entraide privées (let. c). Sauf exceptions, ces personnes sont également obligatoirement assurées contre les accidents (art. 1a al. 1 LAA). La nature de l'activité exercée importe peu: le gain soumis à cotisations peut aussi bien provenir d'une activité licite que d'une activité illicite, en particulier d'un " travail au noir ". Le ressortissant étranger qui travaille illégalement en Suisse est donc aussi soumis à l'assurance obligatoire (ATF 118 V 79 consid. 2 p. 81 et les références). Le défaut de l'autorisation de travail exigée par le droit public n'exclut pas le droit à des prestations de l'assurance-invalidité fédérale (ATF 118 V 79 consid. 5 p. 86).

3.2. Selon l'art. 6 al. 2 LAI, première phrase, les étrangers ont droit aux prestations, sous réserve de l'art. 9 al. 3, aussi longtemps qu'ils conservent leur domicile et leur résidence habituelle (art. 13 LPGA) en Suisse, mais seulement s'ils comptent, lors de la survenance de l'invalidité, au moins une année entière de cotisations ou dix ans de résidence ininterrompue en Suisse.
Les conditions d'assurance mentionnées à l'art. 6 al. 2 LAI peuvent être assouplies en faveur de certains ressortissants étrangers, notamment par le biais de conventions bilatérales. C'est ainsi qu'en vertu de la Convention entre la Confédération suisse et la République Fédérative de Yougoslavie relative aux assurances sociales conclue le 8 juin 1962 (RS 0.831.109.818.1), laquelle est restée applicable aux ressortissants du Kosovo jusqu'au 31 mars 2010 (RO 2010 p. 1203; ATF 139 V 263 consid. 6.4 p. 276), l'affiliation d'un citoyen du Kosovo ne présupposait pas l'existence d'un domicile en Suisse au sens du droit civil. En effet, à teneur de l'art. 8 let. f de la convention, introduit par l'avenant du 9 juillet 1982 (RO 1983 p. 1606), "Les ressortissants de la RSF de Yougoslavie non domiciliés en Suisse qui ont dû abandonner leur activité dans ce pays à la suite d'un accident ou d'une maladie et qui y demeurent jusqu'à la réalisation du risque assuré, sont considérés comme étant assurés au sens de la législation suisse pour l'octroi des prestations de l'assurance-invalidité. Ils doivent continuer à acquitter les cotisations à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité comme s'ils avaient leur domicile en Suisse". Cette norme
a été introduite dans la convention pour améliorer la situation de ceux des travailleurs yougoslaves qui, justement, ne peuvent se constituer un domicile au sens des art. 23 ss CC (ATF 118 V 79 consid. 3b p. 82 et les références, 113 V 261).

4.

4.1. Examinant la question du domicile du recourant, les premiers juges ont constaté qu'il s'était marié en 1979 au Kosovo, où résident son épouse et ses dix enfants, qu'il a été logé dans différentes exploitations agricoles où il était employé sans autorisation de séjour ni de travail, qu'il a subvenu financièrement ces dernières années à l'entretien des membres de sa famille, qu'il a gardé des liens étroits avec ceux-ci, qu'il ne maîtrise pas la langue française, qu'il a fait établir un permis de conduire en 2003 au Kosovo, qu'il était isolé en Suisse, qu'il n'avait apparemment aucun endroit où se rendre après son licenciement, qu'il a fait un tournus chez des amis et logé par-ci par-là, et qu'il ne disposait pas d'une adresse postale propre.
Sur la base de ces constats, la juridiction cantonale a admis que le recourant a vécu de manière extrêmement précaire dans le canton de Fribourg ces dernières années et que son séjour avait pour seul but d'entretenir financièrement les membres de sa famille avec qui il a maintenu des liens étroits. Les juges cantonaux en ont déduit qu'au regard de sa nature et de son but, un tel séjour précaire ne saurait constituer un domicile, car l'intensité des liens que le recourant entretenait avec la Suisse était insuffisante pour l'emporter sur les liens personnels, sociaux et familiaux forts qui existaient avec le Kosovo. En outre, malgré six prolongations de délai, le recourant n'a pas apporté d'éléments de preuve pour appuyer son affirmation selon laquelle il séjournait de manière "ininterrompue" en Suisse depuis plus de dix ans; de plus, il s'est fait délivrer un certificat de mariage au Kosovo en 2004 et il a fait désigner son adresse au Kosovo comme domicile. Les premiers juges ont ainsi admis que le recourant n'était pas domicilié en Suisse, confirmant le point de vue de l'office intimé.

4.2. Dans son argumentaire, le recourant se plaint d'une violation de l'art. 23 CC, en corrélation avec les art. 6 al. 2 LAI et 13 LPGA, de la maxime inquisitoire et de son droit d'être entendu. Il reprend et discute les éléments de fait retenus par la juridiction cantonale, pour en déduire qu'il a bien eu son domicile en Suisse, à la Tour-de-Trême.

4.3. L'obtention d'une autorisation de séjour ou d'établissement de la part de la police des étrangers n'est pas un critère décisif pour déterminer si une personne s'est valablement constitué un domicile au sens du droit civil (cf. notamment ATF 125 III 100 consid. 3 p. 101 s., 125 V 76 consid. 2a p. 77 et les références; voir également l'arrêt 9C 914/2008 du 31 août 2009 consid. 6.1, les arrêts du Tribunal fédéral des assurances K 34/04 du 2 août 2005 consid. 3 et K 38/01 du 24 décembre 2002 consid. 6 non publié in ATF 129 V 77). Une notion de droit civil reprise en droit des assurances sociales peut cependant s'interpréter différemment (cf. ATF 130 V 404 consid. 5.1 p. 404 s.). A cet égard, le Tribunal fédéral a déjà certes retenu que la condition relative à la volonté d'une personne de s'établir durablement en un lieu n'était pas remplie lorsqu'il existait des empêchements de droit public (cf. notamment ATF 113 V 261 consid. 2b p. 264 s., 105 V 136 consid. 2a et 2b p. 137 s., 99 V 206 consid. 2 p. 209). Il a toutefois clairement exclu les décisions de la police des étrangers de la liste de ces empêchements en admettant la constitution d'un domicile - et par conséquent l'assujettissement à l'AVS - d'une personne sans activité
lucrative qui contestait son affiliation d'office au motif qu'elle ne bénéficiait d'aucun permis de séjour (cf. arrêt du Tribunal fédéral des assurances H 185/94 du 9 janvier 1995, publié in RDAT 1995 II n° 71 p. 197).
Contrairement à ce que le recourant soutient, rien ne permet d'admettre que les constatations de faits relatives à son domicile auraient été établies de façon manifestement inexacte ou en violation du droit (art. 97 al. 1 LTF, 61 let. c LPGA). Singulièrement, le recourant ne démontre pas en quoi la solution retenue par les premiers juges serait insoutenable, mais il oppose uniquement sa propre appréciation de la situation, ce qui ne lui est d'aucun secours (à propos du pouvoir d'examen du Tribunal fédéral en pareilles circonstances, voir l'arrêt 2C 678/2013 du 28 avril 2014 consid. 3.3 et 3.4). Dans ce contexte, c'est en vain que le recourant se plaint d'une violation de son droit d'être entendu, à supposer que les manquements allégués soient fondés (ch. 2.2 et 2.3 du recours), car ils n'ont de toute manière pas d'incidence sur l'issue du litige.
Il s'ensuit que le constat de l'absence de domicile en Suisse lie le Tribunal fédéral (art. 105 al. 1 LTF). Le recourant ne remplit donc pas la condition de l'art. 1a al. 1 let. a LAVS.

5.
En revanche, ainsi que la juridiction cantonale l'a constaté, la condition de l'art. 1a al. 1 let. b LAVS est réalisée, car le recourant a exercé une activité lucrative en Suisse.

6.

6.1. Aux termes de l'art. 4 al. 2 LAI, l'invalidité est réputée survenue dès qu'elle est, par sa nature et

sa gravité, propre à ouvrir droit aux prestations entrant en considération. Le moment de la survenance de l'invalidité doit être déterminé objectivement, d'après l'état de santé; des facteurs externes fortuits n'ont pas d'importance. Il ne dépend en particulier ni de la date à laquelle une demande a été présentée, ni de celle à partir de laquelle une prestation a été requise, et ne coïncide pas non plus nécessairement avec le moment où l'assuré apprend, pour la première fois, que l'atteinte à sa santé peut ouvrir droit à des prestations d'assurance.
La LAI ne repose pas sur une notion uniforme du cas d'assurance. Celui-ci doit être envisagé et déterminé par rapport à chaque prestation entrant concrètement en ligne de compte ("System des leistungsspezifischen Versicherungsfalles") : il convient d'examiner pour chaque prestation pouvant entrer en considération selon les circonstances, au sens de l'art. 4 al. 2 LAI, quand l'atteinte à la santé est susceptible, de par sa nature et sa gravité, de fonder le droit à la prestation particulière (ATF 140 V 246 consid. 6.1 p. 252 et les arrêts cités; MEYER/REICHMUTH, Bundesgesetz über die Invalidenver-sicherung, 3e éd. 2014, n. 140 ad art. 4).

6.2. En l'espèce, l'atteinte à la santé est survenue le 7 octobre 2008, jour où le recourant a glissé de l'échelle d'un silo à céréales et a chuté. L'assureur-accidents LAA lui a versé des indemnités journalières sur la base d'une incapacité de travail de 100% du 10 octobre 2008 au 30 juin 2010 au plus tard (attestation du 6 janvier 2010). L'incapacité de travail dans la profession d'ouvrier agricole était toujours totale au 1er juillet 2010, alors qu'un reclassement professionnel par l'AI semblait difficilement envisageable (rapport de la CRR du 6 août 2010).
Selon toutes apparences, le recourant a perdu sa capacité de gain dans sa profession d'ouvrier agricole à la suite de l'accident du 7 octobre 2008. Savoir s'il dispose encore d'une capacité de travail exigible dans d'autres activités adaptées à son état de santé, s'il est invalide au sens de la loi (art. 8 al. 1 LPGA, art. 4 al. 2 LAI) et le cas échéant depuis quand, sont des questions qui peuvent rester indécises en l'état, car la demande de prestations de l'AI doit de toute manière être rejetée pour les motifs qui suivent.

7.

7.1. La juridiction cantonale a constaté que le recourant avait déposé sa demande de prestations le 28 (recte : 27) octobre 2009 et qu'il n'avait pas fait valoir un droit à des indemnités journalières de l'AI (art. 22 LAI). Elle en a déduit que son droit éventuel à une rente d'invalidité n'aurait pu naître au plus tôt que le 1er avril 2010, soit à une époque où la convention entre la Suisse et le Kosovo n'était plus en vigueur et ne s'appliquait donc pas au litige (cf. ATF 140 V 246 consid. 4.2 p. 249 et les références).

7.2. Le recourant soutient qu'il est arbitraire de se baser exclusivement sur la date du dépôt de la demande, en l'occurrence le 27 octobre 2009, pour statuer sur son droit éventuel à la rente, car elle n'est pas déterminante. Il allègue que s'il avait, par hasard, déposé sa demande le 30 septembre 2009, la question de l'application de la convention ne se poserait même pas.

7.3. Les règles applicables du point de vue temporel sont, en règle générale, celles qui étaient en vigueur au moment où les faits juridiquement déterminants se sont produits (cf. ATF 139 V 335 consid. 6.2 p. 338).
Dans le cas d'espèce, le recourant a présenté sa demande de prestations le 27 octobre 2009. En vertu de l'art. 29 al. 1 LAI (dans sa teneur en vigueur - et applicable au cas d'espèce - depuis le 1er janvier 2008: RO 2007 p. 5129), le droit à la rente n'a donc pu naître au plus tôt qu'en avril 2010, soit à l'échéance de la période de six mois (cf. art. 29 al. 1 LPGA et ATF 140 V 470 consid. 3.3.1 p. 474). Il n'est donc plus possible de trancher le litige à la lumière de l'ancienne réglementation, à teneur de laquelle les prestations pouvaient être allouées pour les douze mois précédant le dépôt de la demande, si l'assuré présentait celle-ci plus de douze mois après la naissance du droit (art. 48 al. 2 aLAI, abrogé au 1er janvier 2008, RO 2007 p. 5129; MEYER/REICHMUTH, op. cit., n. 2 ad art. 29).
Par note diplomatique du 18 décembre 2009 (voir à ce sujet l'arrêt 9C 53/2013 du 6 août 2013 consid. 3.2), le Conseil fédéral avait signifié que la convention de 1962 (RS 0.831.109.818.1), l'avenant de 1982 (RO 1983 p. 1606) et l'arrangement administratif de 1963 (RS 0.831.109.818.12) ne seraient plus valables dans les relations avec le Kosovo depuis le 1er avril 2010 (RO 2010 p. 1203).
Il s'ensuit que ce droit conventionnel ne s'appliquait plus au moment où le droit à la rente aurait pu naître, au plus tôt en avril 2010. C'est donc à juste titre que la juridiction cantonale a constaté que le recourant ne remplissait pas la condition d'assurance et que le droit à la rente a été nié (cf. ATF 139 V 335 consid. 6.2 p. 338).

8.

Le recourant, qui succombe, supportera les frais de la procédure (art. 66 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 800 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.
Le présent arrêt est communiqué aux parties, au Tribunal cantonal du canton de Fribourg, Cour des assurances sociales, et à l'Office fédéral des assurances sociales.

Lucerne, le 11 août 2015

Au nom de la IIe Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente : Glanzmann

Le Greffier : Berthoud