

Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-610/2008

{T 0/2}

Arrêt du 19 novembre 2009

Composition

Francesco Parrino (président du collège),
Johannes Frölicher, Franziska Schneider, juges,
Yann Hofmann, greffier.

Parties

A. _____,
recourante,

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 7 janvier 2008)

Faits :**A.**

Par décision du 8 novembre 1990, la Caisse suisse de compensation (CSC) a mis la ressortissante française A._____, née en 1940, au bénéfice d'une demi-rente d'invalidité avec effet au 1^{er} février 1987 (pce 49). La rente était calculée en tenant compte d'une période d'assurance en Suisse de 6 ans et 6 mois et en France de 9 ans et 10 mois, soit sur la base de 16 années entières d'assurance et d'une échelle de rente 28. L'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger (OAI) a remplacé cette prestation par une rente entière à partir du 1^{er} avril 1993 (cf. décision du 12 septembre 1996, pce 68). L'intéressée ayant atteint l'âge de la retraite, la CSC, par décision du 29 avril 2003, lui a reconnu le droit à une rente ordinaire de vieillesse dès le 1^{er} mai 2003 (pce 98). Le montant de cette prestation, qui se montait à Fr. 968.- (Fr. 1'014.- depuis le 1^{er} janvier 2007), a été établi sur les mêmes bases de calcul que la rente d'invalidité.

B.

Sur demande de l'institution de sécurité sociale française compétente, le 19 juin 2003, la CSC lui a communiqué les périodes d'assurance suisses (pce 99 et 103).

Le 14 juin 2004, l'intéressée a transmis à la CSC un certificat d'existence en vie, d'état civil et de domicile (pce 105). Donnant suite à la requête de la CSC (cf. lettre du 30 juin 2004, pce 106), l'intéressée a produit une ordonnance du juge aux affaires matrimoniales attestant la séparation de son mari (pce 109).

Le 4 juillet 2007, l'intéressée a fait parvenir à la CSC un nouveau certificat d'existence en vie, dont il résulte qu'elle s'était divorcée avec son mari le 11 janvier 2007 (pce 112). Suite à la demande du 6 août 2007, l'intéressée a transmis le 21 août 2007 une copie de la sentence de divorce (pce 113 et 116).

C.

Compte tenu du divorce, la CSC a recalculé le montant de la rente de vieillesse versée à A._____. À cette occasion, la CSC a constaté que lors de la décision du 29 avril 2003 il avait été tenu compte à tort des périodes d'assurance françaises. En fait, la rente de vieillesse aurait dû être calculée uniquement sur la base des périodes

d'assurance suisses, à savoir 6 années et 6 mois, ce qui aurait dû aboutir à une échelle de rente 11 en lieu et place de 28. Le montant exact de la rente de vieillesse était donc de Fr. 380.- dès le 1^{er} mai 2003. Il convient de préciser que ce montant est calculé selon les bases de l'assurance-invalidité, qui sont plus favorables en l'espèce que celles de l'assurance-vieillesse.

Par décisions du 30 novembre 2007 (pce 132 et 136), la CSC a reconsidéré sa précédente décision du 29 avril 2003 et a mis A. _____ au bénéfice d'une rente de vieillesse de Fr. 380.- à partir du 1^{er} mai 2003 et de Fr. 522.- dès le 1^{er} février 2007 (le mois suivant la sentence de divorce).

Par une autre décision du même jour (pce 130), la CSC a invité l'intéressée à rembourser le montant des rentes indûment perçues depuis le 1^{er} mai 2003, à savoir Fr. 31'648.-. À la même occasion, la CSC lui a indiqué qu'elle avait la possibilité de présenter une demande de remise si elle estimait être de bonne foi et si la restitution devait la mettre dans une situation difficile.

D.

Par décision du 7 janvier 2008, la CSC a rejeté l'opposition formée le 14 décembre 2007 par l'intéressée et a confirmé ses décisions du 30 novembre 2007 concernant le montant des rentes. La CSC a exposé que, compte tenu des seules périodes d'assurance suisses, le montant de la rente de vieillesse aurait dû être de Fr. 380.- dès le 1^{er} mai 2003 et de Fr. 522.- dès le 1^{er} février 2007 après le divorce de l'intéressée. C'est donc à raison qu'elle a dû reconsidérer la décision du 29 avril 2003 (pce 149).

Le 30 janvier 2008, A. _____ interjette recours contre cette décision auprès du Tribunal de céans, dont elle demande l'annulation. Elle conteste la réduction du montant de sa rente de vieillesse, ainsi que la restitution rétroactive des montants déjà versés. Elle fait, entre autres, valoir que le droit de demander la restitution est périmé. Elle conclut à ce qu'il lui soit reconnu le droit à une rente de Fr. 1'014.-.

E.

Considérant l'opposition du 14 décembre 2007 aussi comme une demande de remise, par décision du 4 février 2008, la CSC a admis partiellement la conclusion de l'intéressée et réduit le montant à

rembourser de Fr. 31'648.- à Fr. 11'118.- (pce TAF 7 annexe 11 et pce TAF 8).

Par courrier du 22 février 2008, l'intéressée s'est opposée à cette décision en contestant le principe de la restitution ainsi que la somme à restituer. Par courrier du 11 mars 2008, la CSC a informé l'intéressée que la procédure d'opposition concernant la demande de remise était suspendue jusqu'à droit connu dans la procédure de recours du 30 janvier 2008 (pce TAF 7 annexe 13).

F.

Invitée à se prononcer sur le recours du 30 janvier 2008, la CSC a proposé de le rejeter et de confirmer la décision sur opposition du 7 janvier 2008.

En réplique, l'intéressée a confirmé ses conclusions dans ses courriers des 2 et 29 avril 2008, sous suite de frais et dépens. À noter que la réplique du 29 avril 2008 est signée par le Groupement transfrontalier européen. Les arguments de la partie recourante seront repris en tant que besoin dans la partie en droit.

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions – non réalisées en l'espèce – prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral, 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 à l'art. 33 LTAF. En particulier, les décisions rendues par la CSC concernant l'octroi de rentes de vieillesse peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral conformément à 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 de céans 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. En application de l'art. 1 al. 1 LAVS, les dispositions de la LPGA s'appliquent à l'assurance-vieillesse et survivants, à moins que la LAVS ne déroge expressément à la LPGA.

1.3 En l'espèce, la recourante est particulièrement touchée par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 59 LPGA). Elle a, partant, qualité pour recourir.

1.4 Dans la mesure où le recours a été introduit dans le délai et la forme prescrits (art. 60 LPGA et 52 PA), il est entré en matière sur le fond du recours.

2.

2.1 À titre préliminaire, il convient de déterminer quel est l'objet du litige dans la présente procédure.

Pour ce faire, il est utile de rappeler qu'en procédure juridictionnelle administrative, ne peuvent être examinés et jugés, en principe, 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. Dans cette mesure, la décision détermine l'objet de la contestation qui peut être déféré en justice par voie de recours. En revanche, dans la mesure où aucune décision n'a été rendue, la contestation n'a pas d'objet, et un jugement sur le fond ne peut pas être prononcé. Le juge n'entre donc pas en matière, en règle générale, sur des conclusions qui vont au-delà de l'objet de la contestation. L'objet du litige dans la procédure administrative subséquente est le rapport juridique qui - dans le cadre de l'objet de la contestation déterminé par la décision - constitue, d'après les conclusions du recours, l'objet de la décision effectivement attaqué. D'après cette définition, l'objet de contestation et l'objet du litige sont identiques lorsque la décision administrative est attaquée dans son ensemble. En revanche, lorsque le recours ne porte que sur une partie des rapports juridiques déterminés par la décision, les rapports juridiques non contestés sont certes compris dans l'objet de la contestation, mais non pas dans l'objet du litige. Les questions qui - bien qu'elles soient visées par la décision administrative et fassent

ainsi partie de l'objet de la contestation - ne sont plus litigieuses, d'après les conclusions du recours, et qui ne sont donc pas comprises dans l'objet du litige, ne sont examinées par le juge que s'il existe un rapport de connexité étroit entre les points non contestés et l'objet du litige (arrêt du Tribunal fédéral 9C_ 441/2008 du 10 juin 2009 consid. 2.1 et 2.2 avec les références).

2.2 En l'espèce, la décision sur opposition rendue le 7 janvier 2008 porte sur le montant de la rente de vieillesse en faveur de la recourante ainsi que sur l'obligation qui lui est faite de restituer les rentes de vieillesse indûment perçues à compter du 1^{er} mai 2003. La demande de remise de la restitution des prestations touchées ne rentre en revanche pas dans l'objet de la contestation et n'a pas à être examinée par le Tribunal de céans. En effet, cette question fait l'objet d'une procédure séparée: la CSC s'est formellement prononcée sur la demande de remise par décision du 4 février 2008 en l'admettant partiellement; une procédure d'opposition est pendante auprès de l'autorité inférieure et suspendue jusqu'à droit connu dans la présente procédure (cf. lettre de la CSC du 11 mars 2008). Il convient encore de relever que le fait que la CSC ait partiellement admis la demande de remise en réduisant le montant de Fr. 31'648.- à Fr. 11'118.- ne rend pas (partiellement) sans objet la présente procédure parce que, justement, la procédure concernant le montant de la prestation ne s'est pas encore conclue (cf. arrêt du Tribunal fédéral H 168/06 du 25 juillet 2007).

3.

L'art. 25 al. 1 LPGA prévoit que les prestations indûment touchées doivent être restituées. Selon la jurisprudence, l'obligation de restituer suppose que soient remplies les conditions d'une reconsidération ou d'une révision procédurale de la décision initiale d'octroi des prestations (art. 53 al. 1 et 2 LPGA; ATF 130 V 318 consid. 5.2, 380 consid. 2.3.1).

Pour résoudre le présent litige, il est donc nécessaire de vérifier si la décision initiale du 29 avril 2003 d'octroi de la rente de vieillesse à partir du 1^{er} mai 2003 était manifestement erronée. À ce propos, l'autorité inférieure expose que, par cette décision du 29 avril 2003, la rente de vieillesse a été calculée sur la base des périodes de cotisations effectuées en France et en Suisse comme le permettait, mais seulement pour les rentes d'invalidité, la Convention de sécurité

bilatérale conclue le 3 juillet 1975 entre les deux pays. Or, selon la thèse de la CSC, depuis l'entrée en vigueur des Accords bilatéraux, les rentes de vieillesse devraient être calculées exclusivement sur la base des périodes d'assurance suisses.

4.

4.1 L'Accord du 21 juin 1999 entre la Suisse et la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes (ALCP, RS 0.142.112.681) est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002. A cette date sont également entrés en vigueur son Annexe II qui règle la coordination des systèmes de sécurité sociale, le Règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (RS 0.831.109. 268.1), s'appliquant à toutes les rentes dont le droit prend naissance au 1^{er} juin 2002 et ultérieurement et se substituant à toute convention de sécurité sociale liant deux ou plusieurs Etats (art. 6 du règlement), et enfin le Règlement (CEE) n° 574/72 du 21 mars 1972 du Conseil relatif à l'application du règlement (CEE) n° 1408/71 (RS 0.831.109.268.11). Selon l'art. 3 du règlement (CEE) n° 1408/71 les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne et les ressortissants suisses bénéficient de l'égalité de traitement. Selon l'art. 20 ALCP, sauf disposition contraire découlant de l'annexe II, les accords de sécurité sociale bilatéraux entre la Suisse et les Etats membres de la Communauté européenne sont suspendus dès l'entrée en vigueur du présent accord, dans la mesure où la même matière est régie par le présent accord. Dans la mesure où l'accord, en particulier son annexe II qui régit la coordination des systèmes d'assurances sociales (art. 8 ALCP) ne prévoit pas de disposition contraire, l'organisation de la procédure de même que l'examen des conditions à l'octroi d'une rente de vieillesse suisse ressortissent au droit interne suisse. L'art. 153a al. 1 let. a LAVS rend expressément applicables, dans la présente cause, l'ALCP et les règlements (CEE) n° 1408/71 du 14 juin 1971 du Conseil et (CEE) n° 574/72 du 21 mars 1972 du Conseil relativement à l'application du règlement (CEE) n° 1408/71.

4.2 Du point de vue temporel, l'ALCP et les règlements auxquels il fait référence sont applicables en l'espèce, puisque l'accord est entré en vigueur avant l'accomplissement, par la recourante, de l'âge ouvrant

droit à une rente de vieillesse suisse (5 avril 2003; cf. Dispositions finales de la modification de la LAVS du 7 octobre 1994, let. d), respectivement avant la naissance du droit à une telle rente (1^{er} mai 2003; art. 21 al. 2 LAVS) et l'adoption de la décision litigieuse. De même, cette réglementation est applicable à la recourante du point de vue personnel: ressortissante d'un Etat membre, elle doit être considérée comme une travailleuse qui est ou a été soumise à la législation d'un ou de plusieurs Etats membres (art. 2 par. 1 du règlement 1408/71). Du point de vue matériel, le règlement 1408/71 s'applique à toutes les législations relatives aux branches de sécurité sociale qui concernent les prestations de vieillesse (art. 4 par. 1 let. c dudit règlement).

5.

5.1 La question posée en l'espèce a déjà été tranchée par le Tribunal fédéral. Dans un arrêt ATF 130 V 51 la Haute Cour a observé que les rentes suisses de vieillesse continuent de se calculer d'après le droit interne même après l'entrée en vigueur de l'Accord bilatéral. L'assurance suisse verse une rente partielle calculée sur la période d'assurance en Suisse. Ainsi, lors du calcul d'une rente de vieillesse de l'assurance-vieillesse et survivants suisse, il n'y a pas lieu de prendre en compte les périodes d'assurance qu'un assuré a accompli dans un autre État contractant, lesquelles en principe devraient ouvrir le droit à une rente par cet État. Cette règle s'applique lors du remplacement d'une rente d'invalidité suisse – calculée sur la base des périodes française et suisse – par une rente de vieillesse suisse qui devrait être calculée sur la base des seules périodes suisses (ATF 131 V 371 concernant un ressortissant néerlandais). En outre, cette solution a été explicitement retenue lorsqu'une personne a été assurée dans un État membre ayant conclu une convention de type A, telle que celle conclue entre la France et la Suisse (ATF 130 V 247 consid. 4 p. 250).

5.2 Ces principes connaissent toutefois une exception importante qui a été examinée par le Tribunal dans son ATF 133 V 329. C'est le cas lorsque le total des prestations de l'AVS suisse et de la sécurité sociale française est inférieur à la rente d'invalidité précédemment allouée à un assuré. Le cas échéant, on ne peut pas exclure a priori qu'il y ait une garantie d'un droit acquis en faveur de l'assuré. Il se peut en effet que les conventions bilatérales de sécurité sociale soient plus

favorables dans un cas concret à l'assuré que l'Accord bilatéral. Même si la validité de ces conventions a été suspendue depuis le 1^{er} juin 2002, il faut admettre qu'elles continuent de s'appliquer (dans un cas plus favorable pour l'assuré), à condition que l'assuré ait exercé son droit à la libre circulation avant l'entrée en vigueur de l'Accord bilatéral (arrêt cité consid. 8.6.4). Le but de cette précision est d'assurer que le travailleur qui a exercé son droit à la libre circulation ne doit pas être pénalisé du fait des nouveaux règlements communautaires par rapport à la situation qui aurait été la sienne s'il avait été régi par la seule législation nationale. L'intéressé doit être mis en droit, au moment où il a exercé son droit à la libre circulation, d'avoir une confiance légitime dans le fait qu'il pourrait bénéficier des dispositions de la convention bilatérale (arrêt cité consid. 8.6.1).

Tel est le cas justement de la Convention de sécurité bilatérale conclue le 3 juillet 1975 entre la France et la Suisse, qui prévoit à son art. 16 al. 2 que « Si le total des prestations auxquelles un assuré peut prétendre de la part de chacun des régimes d'assurance-vieillesse des deux pays est inférieur au montant de la pension ou rente d'invalidité, il a droit à un complément différentiel à la charge du régime qui était débiteur de ladite pension ou rente ».

5.3 En l'espèce, il est constant que la recourante a exercé son droit à la libre circulation avant le 1^{er} juin 2002. En effet, elle a travaillé en Suisse tout en résidant en France jusqu'en février 1986. À partir du 1^{er} février 1987, elle a été mise au bénéfice d'une demi-rente d'invalidité suisse, dont la période d'assurance a été déterminée en application de la Convention bilatérale franco-suisse (totalisation des périodes d'assurance française et suisse). On peut donc admettre qu'elle disposait d'une expectative liée à la Convention bilatérale. Le cas de cette frontalière n'est donc pas différent de celui examiné dans l'ATF 133 V 329.

Il est en outre établi que le montant de la rente AVS suisse (basée sur les seuls périodes d'assurance suisses) est inférieur à celui de la rente d'invalidité précédemment allouée à la recourante. La rente de vieillesse se monte à Fr. 380.- dès le 1^{er} mai 2003 et à Fr. 522.- dès le 1^{er} février 2007 après son divorce, alors que la rente d'invalidité, calculée sur la base de la totalisation des périodes d'assurance, était de Fr. 968.- jusqu'au 30 avril 2003 (cf. tables des rentes 2003, échelle 28, revenu annuel moyen déterminant de Fr. 34'182.-).

On ignore toutefois si l'intéressée bénéficie d'une rente de la sécurité sociale française. Il n'est donc pas possible de vérifier si le cumul des rentes de vieillesse suisse et française n'entraîne pas un découvert susceptible d'être compensé par un complément différentiel.

5.4 En ces circonstances, le Tribunal de céans ne peut que constater que la décision du 29 avril 2003 était manifestement fautive. En effet, la décision de rente de vieillesse calcule la prestation sur la base de la totalisation des périodes d'assurance française et suisse, alors qu'il aurait été correct de se référer exclusivement aux périodes suisses. Toutefois, la décision sur opposition du 7 janvier 2008 n'est pas non plus correcte, dans la mesure où la CSC n'a pas examiné si la recourante a droit au complément différentiel prévu par l'art. 16 al. 2 de la Convention bilatérale franco-suisse. En l'état du dossier, il n'est cependant pas possible de dire si l'intéressée a droit au complément différentiel. En effet, l'autorité inférieure n'a pas établi si la recourante est au bénéfice d'une rente de la sécurité sociale française ni quel est son montant.

Il y a lieu, dès lors, d'admettre partiellement le recours, annuler la décision du 7 janvier 2008 et de renvoyer la cause à l'autorité inférieure pour nouvelle décision. Avant de rendre sa décision, la CSC devra vérifier si la recourante perçoit (ou a le droit de percevoir) une rente de la sécurité sociale française et, ensuite, calculer et le cas échéant verser le complément différentiel prévu par l'art. 16 al. 2 de la Convention bilatérale.

Au vu de l'issue du litige, il n'est pas nécessaire d'examiner si la demande de restitution des prestations dues est périmée comme il a été demandé par la recourante.

6.

Il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 85^{bis} al. 2 LAVS).

Lors du dépôt du recours, la recourante a agi sans être représentée. Elle a fait recours aux services d'un mandataire dans le cadre de la réplique. Il lui est donc alloué une indemnité de dépens de Fr. 500.- pour ses frais de représentation (art. 7 al. 1 du règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est partiellement admis et la décision sur opposition du 7 janvier 2008 annulée. La cause est renvoyée à la Caisse suisse de compensation pour nouvelle décision au sens du consid. 5.4.

2.

Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.

Il est alloué à la partie recourante une indemnité de dépens de Fr. 500.- à la charge de la Caisse suisse de compensation.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf.)
- à l'Office fédéral des assurances sociales, 3003 Berne

Le président du collège :

Le greffier :

Francesco Parrino

Yann Hofmann

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 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral [LTF, RS 173.110]). 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 (voir art. 42 LTF).

Expédition :