

BVGer C-554/2020 vom 25. November 2019

Bundesverwaltungsgericht, 2019-11-25, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bvger_C-554_2020_d20191125

FR: TAF C-554/2020 du 25 novembre 2019

IT: TAF C-554/2020 del 25 novembre 2019

Regeste

Rentes | Assurance-vieillesse et survivants, rente de survivante (décision du 25 novembre 2019)

Erwägungen

E. 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 CSC concernant l'octroi de rentes de vieillesse et survivants (cf. art. 31 LTAF en relation avec l'art. 33 let. d LTAF et l'art. 85bis

C-554/2020 Page 5 al. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants [LAVS, RS 831.10]).

E. 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. dbis 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, à moins que la LAVS ne déroge expressément à la LPGA.

E. 1.3

Selon l'art. 59 LPGA, quiconque est touché par la décision ou la décision sur opposition et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée, a qualité pour recourir. Ces conditions sont remplies.

E. 1.4

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

E. 2.1

Selon 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).

E. 2.2

Le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués par les parties (art. 62 al. 4 PA; ATAF 2013/46 consid. 3.2), ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (PIERRE MOOR/ETIENNE POLTIER, Droit administratif, vol. II, 3e éd. 2011, ch. 2.2.6.5; BENOÎT BOVAY, Procédure administrative, 2e éd. 2015, p. 243). Il 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 (ATF 122 V 157 consid. 1, 121 V 204 consid. 6c; MOSER/BEUSCH/KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, 2e éd. 2013, p. 25 n. 1.55).

E. 3.1

L'objet du présent litige est le bien-fondé de la décision sur opposition du 25 novembre 2019 ayant confirmé la décision du 6 août 2019 de non-

C-554/2020 Page 6 entrée en matière sur la demande d'allocation en faveur de A._____ d'une rente de veuve, au motif qu'elle n'a pas respecté son obligation de collaborer à l'instruction en omettant de fournir les renseignements et les documents demandés malgré deux rappels successifs avec mise en demeure.

E. 3.2

La cognition du Tribunal de céans en matière de décision de non-entrée en matière est limitée à l'examen du bien-fondé de la non-entrée en matière. Les conclusions sur le fond, dans le sens de la reconnaissance du droit à la rente de veuve, ne peuvent être examinées (ATF 132 V 74 consid. 1.1, ATF 125 V 503 consid. 1 et les références).

E. 4.1

S'agissant du droit matériel applicable, la cause présente un élément d'extranéité puisque la recourante, de nationalité tunisienne et domiciliée en France, conteste – implicitement – la non-entrée en matière sur sa demande de prestations de veuve de droit suisse. Faute de convention de sécurité sociale en vigueur entre la Suisse et la Tunisie, la question de l'applicabilité de l'accord du 21 juin 1999 sur la libre circulation des personnes (ALCP, RS 0.142.112.681) ainsi que de ses annexes et règlements – compte tenu du fait que la personne assurée n'est pas ressortissante de l'un des États membres et que l'on ne sait pas si l'ex-mari décédé possède également la nationalité française, du fait qu'il était marié à une ressortissante française (CSC doc. 8 p. 6) – peut rester indéterminée, dans la mesure où l'objet du litige se limite à la question de l'application de l'art. 43 al. 3 LPGA. Dans la mesure où l'ALCP, en particulier l'annexe II, qui règle la coordination des systèmes de sécurité sociale (art. 8 ALCP), ne contient pas de dispositions contraires, la procédure est soumise au droit suisse (arrêt du TAF C-2723/2021 du 16 mars 2022 consid. 6.5).

E. 4.2

Par ailleurs, il y a lieu en principe d'appliquer les règles de droit matériel en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement ou qui a des conséquences juridiques (ATF 143 V 446 consid. 3.3 ; 136 V 24 consid. 4.3 ; 132 V 215 consid. 3.1.1 ; 117 V 71 consid. 6b). Le juge des assurances sociales apprécie en outre la légalité des décisions d'après l'état de fait existant au moment où la décision litigieuse a été rendue (ATF 121 V 362 consid. 1b, 99 V 98 consid. 4; arrêt du TF 9C_25/2012 du 25 avril 2012 consid. 2.1, 9C_931/2008 du 8 mai 2009 consid. 4.3). Dans le cas d'espèce, la décision sur opposition attaquée ayant été rendue le 25 novembre 2019, il y a lieu de s'en tenir aux

C-554/2020 Page 7 faits survenus jusqu'à cette date et d'appliquer le droit en vigueur jusqu'à ce moment-là.

E. 5.1

Dans le domaine des assurances sociales, la procédure est régie par la maxime inquisitoire, selon laquelle les faits pertinents de la cause doivent être constatés d'office par le juge. Mais ce principe n'est pas absolu. Sa portée est restreinte par le devoir des parties de collaborer à l'instruction de l'affaire (art. 28 LPGA, art. 13 PA). Celui-ci comprend en particulier l'obligation des parties d'apporter, dans la mesure où cela peut être raisonnablement exigé d'elles, les preuves commandées par la nature du litige et des faits invoqués, faute de quoi elles risquent de devoir supporter les conséquences de l'absence de preuves (ATF 139 V 176 consid. 5.2 ; 130 I 180 consid. 3.2 ; 125 V 193 consid. 2). Cela vaut avant tout sur les faits que les parties connaissent mieux que les autorités et que ces dernières ne pourraient, à défaut de collaboration des parties, pas du tout ou seulement avec des efforts disproportionnés établir elles-mêmes (ATF 132 II 113 consid. 3.2, 124 II 361 consid. 2b).

E. 5.2

C'est ainsi que lorsqu'un assuré refuse de manière inexcusable (ce qui présuppose une faute, notamment lorsqu'aucun motif légitime est reconnaissable ou lorsque son comportement est incompréhensible) de se conformer à son obligation de renseigner ou de collaborer, l'art. 43 al. 3 LPGA confère à l'autorité administrative amenée à statuer deux types de sanctions : d'une part, la possibilité de se prononcer en l'état du dossier, de l'autre, celle de clore l'instruction et de ne pas entrer en matière. Afin de procéder dans un sens ou dans l'autre, l'autorité administrative doit avoir préalablement adressé à l'assuré une mise en demeure écrite l'avertissant des conséquences juridiques de son refus et lui impartissant un délai de réflexion convenable (UELI KIESER, ATSG Kommentar, 4. éd., art. 43 LPGA, N 105-111, pp. 780-781 ; CR LPGA-Piguet, art. 43 LPGA, N 51-52).

E. 5.2.1

Lorsque l'assureur se prononce en l'état du dossier, il ne peut pas se contenter d'examiner la situation sous l'angle du seul refus de collaboration de la personne assurée, mais doit procéder à une appréciation matérielle du cas à la lumière des pièces au dossier (TF 9C_372/2015 du 19 février 2016 consid. 4.1.2 et 9C_961/2008 du 30 novembre 2009 consid. 6.3.3).

E. 5.2.2

La loi ne prévoit pas sur la base de quels critères la sanction doit être choisie. En pratique, il est toutefois nécessaire de faire preuve de retenue en utilisant la possibilité de ne pas entrer en matière sur la demande de

C-554/2020 Page 8 prestations. La décision matérielle est donc en principe prioritaire. La non-entrée en matière est particulièrement importante lorsque le manquement à l'obligation de collaborer concerne une condition d'admissibilité de la demande ("Eintretensvoraussetzung" ; voir KIESER, op. cit., art. 43 LPGA, N 111 p. 781). En revanche, cette sanction n'est pas admissible dans les cas où les faits peuvent être établis sans difficultés et sans une dépense particulière de temps et de ressources (SVR 2000 IV no 23). Dans tous les cas, la variante la plus favorable à la partie doit de principe être choisie (ATF 108 V 229 consid. 2 p. 231).

E. 5.2.3

Si, après avoir refusé de collaborer, la personne concernée donne suite aux demandes, la sanction ne peut porter que sur la période pendant laquelle la collaboration a été refusée (KIESER, op. cit., art. 43 LPGA, N 114 p. 782, SVR 2008 IV nr. 48).

E. 5.3

En procédure de recours, le juge ne doit alors examiner que si la décision rendue conformément à l'art. 43 al. 3 LPGA sur la base de l'état de fait existant (incomplet) est correcte (arrêts I. du 31 août 2001, U 489/00, consid. 2b et B. du 25 octobre 2001, I 214/01, consid. 3 et les références). Il ne se justifie pas – et cela n'a d'ailleurs aucun sens sous l'angle de l'économie de la procédure – d'examiner uniquement le caractère nécessaire ou non de la mesure requise. Soit les preuves recueillies jusqu'alors sont suffisantes pour trancher directement le litige, faisant apparaître comme inutile toute mesure complémentaire d'instruction. 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 par l'administration. Dans cette hypothèse, le juge ne peut que confirmer le rejet de la demande de prestations prononcé par l'administration, puisque le dossier ne permet pas d'établir, au degré de vraisemblance prépondérante, l'existence des conditions du droit à la prestation. Cela étant, si l'assuré se montre par la suite disposé à collaborer à l'instruction et à se soumettre aux mesures nécessaires à celle-ci, il lui est loisible de saisir à nouveau l'administration d'une demande de prestations. Celle-ci devra rendre une nouvelle décision, si les nouveaux éléments recueillis sont de nature à justifier une appréciation différente de la situation (cf. arrêt du TF 8C_733/2010 du 10 décembre 2010 consid. 5.6; U_316/2006 du 6 juillet 2007 consid. 3.1.1; I 906/05 du 23 janvier 2007, consid. 6;).

E. 5.4

En ce qui concerne le degré de la preuve, le juge des assurances sociales fonde sa décision, sauf dispositions contraires de la loi, sur les faits qui, faute d'être établis de manière irréfutable, apparaissent comme

C-554/2020 Page 9 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. Parmi tous les éléments de fait allégués ou envisageables, le juge doit, le cas échéant, retenir ceux qui lui paraissent les plus probables (ATF 142 V 435 consid. 1 p. 438; 126 V 353 consid. 5b p. 360; 125 V 193 consid. 2 p. 195; cf. ATF 130 III 321 consid. 3.2 et 3.3 p. 324 s.).

E. 6.1

Dans le cas concret, la CSC reproche à la requérante de ne pas avoir respecté son obligation de collaborer à l'instruction en omettant de fournir les renseignements et les documents demandés malgré une première requête du 29 avril 2019 et deux rappels successifs du 5 juin 2019 et du 4 juillet 2019, le dernier avec mise en demeure (CSC doc. 4, 5, 6). En particulier, l'assurée n'aurait pas fourni de copie de l'extrait de l'acte de naissance avec annotations marginales tenu à jour, du certificat (livret) de famille tenu à jour et mentionnant tous les enfants ni le formulaire bancaire daté et signé.

E. 6.2

Afin de comprendre l'importance des documents requis (et pas produits), il est utile de rappeler les conditions auxquelles le droit suisse reconnaît le statut de veuve et ouvre le droit à une rente de survivant.

E. 6.2.1

Les veuves et les veufs ont droit à une rente si, au décès de leur conjoint, ils ont un ou plusieurs enfants (art. 23 al. 1 LAVS). À certaines conditions, la personne divorcée est assimilée à une veuve ou un veuf (art. 24a al.1 LAVS) et ils ont droit à une rente tant qu'ils ne se remarient pas (art. 23 al. 4 let. a LAVS).

E. 6.2.2

En l'espèce, la recourante pourrait avoir droit à une rente pour survivant du moment que son fils cadet, selon ses propres déclarations mais corroborées par aucune pièce justificative, avait cinq ans lorsqu'elle a atteint l'âge de 45 ans, le 15 février 2000 (art. 24a al.1 let. c LAVS) et a pacte qu'elle ne se soit entretemps pas remariée.

E. 6.3

Cet état de fait ne saurait toutefois être déduit de la documentation produite par l'assurée :

E. 6.3.1

En ce qui concerne les actes de naissance de la requérante, dont trois copies ont été produites avec des dates différentes (8 octobre 1998, 27 octobre 2017 ou plutôt 26 août 2017 (cf. CSC pce 2 p. 3) et 11 octobre

C-554/2020 Page 10 2019), la Cour ne peut que partager l'avis de l'autorité inférieure selon lequel ils sont incomplets et inadéquats pour prouver la situation familiale de la requérante. Celui du 8 octobre 1998 ne peut pas être considéré comme étant à jour : ce document ne permet pas d'établir si l'assurée s'est remariée après son divorce avec E._____. Ceux du 27 octobre ou 26 août 2017 et du 11 octobre 2019, en revanche, ne mentionnant même pas le second mariage avec le défunt E._____, ne peuvent pas être considérés comme étant complets et susceptibles de démontrer de manière exhaustive l'état civil, passé et présent, de la requérante.

E. 6.3.2

Les trois autres documents produits (certificat de mariage du 22 octobre 1997, extrait de l'acte de mariage du 15 février 1985 et l'acte de naissance de E._____ du 4 avril 2019), bien que propres à prouver le mariage et le divorce avec E._____, ainsi que la date de son décès, ne permettent pas au Tribunal, ni à l'autorité inférieure, d'avoir plus d'informations sur la situation familiale de la requérante, notamment en ce qui concerne le statut de ses quatre enfants.

E. 6.3.3

Bien que la recourante affirme ne pas s'être remariée après son divorce d'avec le défunt, elle indique que les fils issus de sa relation avec H._____ portent le nom de famille de ce dernier. Sans un livret de famille complet et actuel, il n'est pas possible de démontrer les dates de naissance et la filiation concernant les enfants F._____ et G._____. Elle n'a produit aucun document susceptible de prouver, à tout le moins au degré de la vraisemblance prépondérante, les indications concernant ses fils. Rien ne permet donc de vérifier si les conditions du droit à une rente de veuve de l'AVS sont remplies (voir supra, consid. 6.2.2).

E. 6.3.4

En définitive, l'administration a donc eu raison d'exiger la production des documents nécessaires pour prouver la situation familiale de la requérante.

E. 6.4

Cela étant, force est de constater que la décision de déclarer la demande de prestations irrecevable est conforme à la jurisprudence précitée.

E. 6.4.1

L'administration était en réalité contrainte d'obtenir la coopération de la requérante afin de pouvoir constituer un dossier complet, puisqu'elle n'avait pas accès aux données personnelles de celle-ci. À cette fin, elle a adressé un premier courrier en ce sens à la requérante le 29 avril 2019 (CSC doc. 4), c'est-à-dire une dizaine de jours après le dépôt de la demande de prestations. Le 5 juin 2019, elle lui a adressé un premier

C-554/2020 Page 11 rappel réitérant sa demande initiale (CSC doc. 5). Enfin, elle lui a notifié le 4 juillet 2019 un dernier rappel, en lui indiquant les conséquences d'un défaut de réponse et en lui donnant un délai de réflexion convenable de trente jours conformément à l'art. 43 al. 3 dernière phrase LPGA (CSC doc. 6).

E. 6.4.2

En outre, le manque de coopération de la requérante doit être qualifié de coupable. Les raisons qu'elle a invoquées pour justifier son omission (soit ne savoir ni lire ni écrire, l'existence et la durée d'une période de maladie, le décès de son frère) ne sont aucunement étayées. De plus, bien qu'elle aurait eu la possibilité de le faire dans le cadre de l'opposition ainsi que du recours, elle n'a jamais produit les documents requis par la CSC, et n'a pas non plus justifié de quelque manière que ce soit son incapacité à le faire. La décision de l'administration est donc également fondée sur ce point.

E. 6.4.3

À cet égard, il convient également de noter que la requérante était représentée dans le cadre de son opposition à la décision du 6 août 2019. Même à considérer que la requérante ne sache effectivement ni lire ni écrire, sa représentante, active en tant que conseillère en Economie Sociale et Familiale d'un service rattaché au Département du Territoire de I._____, était apte à apprécier le type de documents auquel la CSC faisait référence dans ses rappels (et dans la décision sur opposition attaquée). Cette dernière aurait donc pu et dû indiquer à la requérante les documents à produire et si elle-même ne comprenait pas la requête de l'autorité inférieure, elle aurait eu les moyens et la compétence pour s'adresser à l'autorité inférieure afin de demander une clarification. L'omission de collaborer de l'assurée est ainsi injustifiée.

E. 7

Dans de telles circonstances, le Tribunal de céans constate l'impossibilité d'établir les faits pertinents sur le plan juridique à la suite d'une violation injustifiée du principe de collaborer de la part de la recourante, de sorte qu'il ne peut que confirmer le bien-fondé de la décision sur opposition de la CSC de non-entrée en matière sur la demande d'octroi d'une rente de veuve présentée par l'intéressée.

E. 8

Mal fondé, le recours est rejeté dans la mesure de sa recevabilité (voir supra, consid. 3.2) et la décision sur opposition de la CSC de non-entrée en matière du 25 novembre 2019 est confirmée.

E. 9

La procédure est gratuite pour les parties (art. 85bis al. 2 LAVS). Il n'est pas alloué de dépens, la recourante ayant succombé en l'occurrence et l'autorité inférieure n'y ayant pas droit (art. 64 al. 1 PA et 7 al. 3 du règlement du 11 décembre 2006 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.