



02.11.2016

Bulletin à l'intention des caisses de compensation AVS et des organes d'exécution des PC n° 384

Examen de la date d'entrée en Suisse et de l'autorisation de séjour des ressortissants étrangers

Contexte

Afin de pouvoir calculer le montant des prestations de l'AVS et de l'AI, les caisses de compensation doivent déterminer les périodes de cotisation. Il arrive de plus en plus souvent que les caisses s'adressent directement au Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) pour connaître la date d'entrée en Suisse et le type d'autorisation de séjour des ressortissants étrangers. Plus de 2100 demandes de ce type ont été formulées en 2015. Comme les données sur l'entrée en Suisse des ressortissants étrangers jusqu'en 1995 ne sont archivées que sur microfiches, la recherche de ces informations s'avère coûteuse et fastidieuse pour le SEM.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a pu consulter certaines des demandes adressées au SEM par les caisses de compensation. Il en ressort que nombre de ces demandes n'étaient pas indispensables ou étaient incomplètes, ce qui compliquait considérablement le travail de recherche. En raison de ressources en personnel limitées, le SEM n'est plus en mesure de traiter le grand nombre de demandes qui lui sont adressées. Après un examen approfondi de la situation, il apparaît que la procédure doit être revue et uniformisée, mais aussi que les caisses de compensation doivent réexaminer et, le cas échéant, adapter leur pratique actuelle concernant l'examen du droit de séjour des ressortissants étrangers.

Examen du domicile civil en Suisse

Selon une pratique administrative constante, l'élément crucial pour déterminer les périodes de cotisation dans la perspective du calcul de la rente est avant tout de savoir si l'assuré avait ou non son domicile civil en Suisse durant la période considérée (voir RCC 1985, p. 36, et Directives sur l'assujettissement aux assurances AVS et AI). L'intention de s'établir durablement à un endroit donné doit découler d'un ensemble de circonstances objectives. La volonté de la personne intéressée n'est décisive que dans la mesure où elle peut être vérifiée et reconnue (voir ch. 4106 ss DR). Le dépôt des papiers, l'obtention d'un permis de séjour et l'exercice des droits politiques ne prouvent pas la constitution d'un domicile civil (RCC 1982, p. 171). Ces éléments n'en représentent, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, que des indices (voir Directives sur l'assujettissement aux assurances AVS et AI).

L'autorisation de séjour ou d'établissement correspond à un acte établi sur la base d'un registre officiel. Les indications qui y figurent sont juridiquement contraignantes. La date d'entrée en Suisse la plus récente qui figure sur l'autorisation de séjour ou d'établissement constitue par conséquent un indice très probant de l'existence d'un domicile civil à partir de cette date (voir ch. 4109 ss DR). Depuis

Bulletin à l'intention des caisses de compensation AVS et des organes d'exécution des PC n° 384

l'entrée en vigueur, le 1^{er} juin 2002, des accords bilatéraux entre la Suisse et l'UE, la date d'entrée en Suisse la plus récente ne figure plus dans les autorisations de séjour et d'établissement délivrées aux ressortissants des Etats membres de l'UE et de l'AELE, à la différence des autorisations délivrées aux ressortissants de pays tiers.

En cas de domicile en Suisse, la durée de cotisation effectivement inscrite au CI n'est en général pas pertinente pour déterminer les périodes de cotisation. Dès lors que l'assuré a payé la cotisation minimale pour une année donnée, l'année entière peut être comptabilisée comme une période de cotisation. A l'inverse, en l'absence de domicile civil en Suisse, seule compte comme période de cotisation – pour les salariés et pour autant qu'il ne s'agisse pas d'assurés facultatifs – la période pendant laquelle un revenu soumis à cotisation a été touché ; il faut alors tenir compte de la durée de cotisation inscrite au CI. La durée effective de domicile ou de séjour en Suisse ne saurait être utilisée pour cela. Pour les indépendants, la période de cotisation correspond à la période pendant laquelle ils ont été assujettis comme tels, à condition que les cotisations minimales aient été versées pour l'ensemble de la période considérée.

Données pertinentes concernant l'entrée et le séjour en Suisse

Il faut rappeler que les données suivantes concernant l'entrée et le séjour en Suisse sont pertinentes pour le calcul des prestations dans le cas des ressortissants étrangers :

- La date d'entrée en Suisse la plus récente avec une autorisation de séjour de type B doit être prise en considération (à compter de cette date, l'existence d'un domicile civil en Suisse peut en règle générale être acceptée).
- Pour les titulaires d'une autorisation de séjour de type A et L, c'est la durée de cotisation inscrite au CI qui doit être prise en considération ; la recherche d'informations détaillées sur les dates d'entrée et de sortie n'est pas nécessaire.
- La date à laquelle le titulaire d'une autorisation de séjour de type B a obtenu une autorisation de type C n'est en principe pertinente que pour l'octroi de prestations de l'AI ; ces prestations constituent en effet un revenu de remplacement qui est soumis à l'impôt à la source pour les titulaires d'un permis B.
- La date d'obtention d'un permis C pour les anciens titulaires d'un permis B n'est par contre pas pertinente pour déterminer les périodes de cotisation ; il en va de même dans le cas d'une naturalisation.

Les demandes adressées aux autorités devraient par conséquent se limiter aux données pertinentes pour déterminer les périodes de cotisation.

L'examen des données personnelles doit être effectué individuellement pour chaque ayant droit. Si la durée de cotisation a déjà été examinée pour un ayant droit et que les éléments de calcul disponibles ont force de chose jugée, il n'est pas nécessaire de procéder à un nouvel examen de ces éléments, par exemple lors la survenance d'un deuxième cas d'assurance ou lors de l'examen de prestations de survivants. Font exception les cas dans lesquels la caisse de compensation doit revenir sur une décision qui a formellement passé en force – et donc sur les différents éléments de calcul – lorsque cette décision est indubitablement erronée et que sa modification revêt un intérêt notable (RCC 1985, pp. 58 s.).

Bulletin à l'intention des caisses de compensation AVS et des organes d'exécution des PC n° 384

Réglementation de la procédure à suivre pour déterminer les périodes de cotisation à partir du 1^{er} janvier 2017

C'est en principe à l'ayant droit qu'il revient d'apporter la preuve de son domicile civil en Suisse, notamment en produisant les autorisations de séjour (antérieures) délivrées par la police des étrangers (voir aussi ch. 4206 DR). Les caisses de compensation se basent donc principalement sur les informations fournies par les assurés, notamment sur celles qui figurent dans l'autorisation de séjour ou d'établissement.

En accord avec le SEM, qui a lui-même consulté l'Association des services cantonaux de migration (ASM), il a été décidé que les demandes visant à déterminer la date d'entrée et les périodes de séjour en Suisse devront dorénavant être adressées aux autorités cantonales compétentes en matière de migration, à savoir à l'autorité du canton de résidence au moment de la période considérée.

Ces autorités sont en particulier responsables de déterminer la date d'entrée en Suisse des ressortissants des Etats de l'UE et de l'AELE pour les périodes ultérieures à l'entrée en vigueur des accords bilatéraux le 1^{er} juin 2002 (voir ch. 4111 DR) et des ayants droit qui ne sont pas en mesure de fournir d'informations – ou qui fournissent des informations contradictoires – sur les autorisations délivrées par la police des étrangers. L'autorité cantonale compétente transmettra la demande de la caisse de compensation au SEM si elle ne dispose pas des données nécessaires. Les demandes ne devraient donc pas être adressées directement au SEM.

Informations nécessaires dans les demandes aux services cantonaux de migration

Pour permettre à l'autorité sollicitée de rechercher plus efficacement les données pertinentes, les caisses de compensation doivent notamment tenir compte des éléments suivants :

- Une demande distincte doit être déposée pour chaque ayant droit (y compris dans le cas des couples).
- Les caisses de compensation doivent indiquer les données déjà en leur possession et pour lesquelles une confirmation est nécessaire.
- Pour les périodes antérieures à 1995, les caisses de compensation doivent impérativement indiquer tous les anciens numéros AVS (y compris, pour les femmes mariées, leur ancien numéro de célibataire).
- La demande doit indiquer la date de naissance.
- Elle doit également comprendre tous les prénoms et noms connus (avant, pendant et après le mariage).

Coordonnées des services cantonaux de migration

En décembre 2016, le SEM et l'ASM communiqueront les coordonnées des services compétents. Le SEM fournira également un formulaire de demande. Dès réception des données correspondantes, des informations complémentaires liées aux modalités de la procédure ainsi que les coordonnées seront communiquées aux caisses de compensation par un bulletin complémentaire.