Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal



Cour III
C-2695/2012

Arrêt du 21 août 2012

Composition

Francesco Parrino (président du collège),
Elena Avenati-Carpani, Beat Weber, juges,
Pascal Montavon, greffier.

Parties

A._____,
représentée par Maître Jean-Marie Agier, Intégration Handicap, 1003 Lausanne,
recourante,

contre

Office de l'assurance-invalidité pour les assurés résidant à l'étranger (OAIE),
avenue Edmond-Vaucher 18, case postale 3100,
1211 Genève 2,
autorité inférieure.

Objet

Assurance-invalidité (déni de justice formel).

Faits :

A.

A.a Par arrêt du 20 septembre 2011, le Tribunal de céans annula la décision du 24 janvier 2011 de l'Office de l'assurance-invalidité pour les assurés résidant à l'étranger (OAIE) rendue dans la cause opposant cet office à A._____, née en 1961 et domiciliée au Canada. Il renvoya le dossier à l'administration afin que celle-ci procédât aux mesures d'instruction qui s'imposaient et propres à clarifier l'état de santé de la recourante, en particulier en récoltant la documentation médicale encore manquante selon la prise de position du Service médical Rhône (SMR) du 13 juillet 2011 et en mettant en œuvre la réalisation d'une expertise psychiatrique, voire, le cas échéant, toutes autres mesures nécessaires pour juger valablement de l'état de santé de la recourante (arrêt C-1161/2011, pce 173).

A.b L'arrêt notifié le 29 septembre 2011 ne fut pas attaqué et le Tribunal de céans retourna le dossier de la cause à l'administration en date du 11 novembre suivant (pce 174). A cette même date Me J.-A. Agier, de Intégration Handicap, représentant l'assurée, communiqua à l'OAIE le nom de trois psychiatres pouvant réaliser l'expertise requise par le Tribunal et indiqua que selon le Dr B._____ sa mandante ne serait pas en mesure de se rendre en Suisse sans être accompagnée (pce 176).

B.

B.a Dans le cadre des mesures d'instruction complémentaires requises par l'arrêt précité, l'OAIE requit de l'Hôpital de X._____ en date du 6 décembre 2011 le dossier de l'intéressée qui y avait séjourné en 2007 (pce 180). Par requêtes du 12 décembre 2011 l'office demanda à la psychologue Mme C._____ qui avait suivi l'intéressée en 2007 (pce 184) de même qu'au Dr D._____ qui avait également suivi l'intéressée en 2007 leurs dossiers respectifs (pce 185). Les dossiers de Mme C._____ et du Dr D._____ parvinrent à l'OAIE en date du 13 décembre 2011 (pces 186 et 188) et le dossier de l'Hôpital de X._____ en date du 23 décembre 2011 (pce 190). De suite à cette dernière date, l'OAIE confia l'ensemble des pièces récoltées à un médecin de l'Office AI, la Dresse E._____, afin qu'elle se prononçât sur la suite à donner à l'instruction complémentaire requise et sur la nécessité d'un accompagnement de l'assurée (pce 191). En date du 16 janvier 2012 l'OAIE reçut de Me Agier l'autorisation signée de sa mandante à la transmission du dossier AI à l'expert, qui avait été préalablement requise par lettre en date

du 12 décembre 2011 dans laquelle l'OAIE avait également pris note des experts psychiatres proposés (pces 183 et 192 s.).

B.b Par correspondance du 6 mars 2012 adressée à l'OAIE, Me Agier indiqua être sans nouvelle du suivi du dossier depuis sa proposition d'experts du 8 novembre 2011 et sollicita que lui soient adressées les pièces nouvellement portées au dossier afin de comprendre les motifs du retard pris dans l'instruction de la cause (pce 194). Par correspondance du 11 avril 2012 Me Agier indiqua être toujours sans nouvelle de sa correspondance du 8 novembre 2011 [à laquelle il fut répondu le 12 décembre 2011] ainsi qu'à sa demande de pièces du 6 mars 2012 et indiqua attendre au plus tard au 8 mai 2012 une réponse à sa lettre du 8 novembre 2011 faute de quoi il agirait en déni de justice auprès du Tribunal de céans (pce 200).

B.c Par réponse du 17 avril 2012 l'OAIE informa Me Agier disposer de la documentation manquante au dossier depuis le début de l'année (jointe en annexe de sa correspondance) et être dans l'attente de la prise de position de son service médical qui n'allait pas tarder après renseignement pris (pce 197). Par avis daté du 10 avril 2012 parvenu à l'OAIE le 18 suivant, le Dr F._____, psychiatre, du SMR, conclut à la nécessité d'une expertise pluridisciplinaire comprenant un examen psychiatrique et neuropsychologique avec un avis ophtalmologique/neurologique, proposa l'un des experts énoncé par Me Agier et confirma la nécessité d'un accompagnateur à l'assurée pour se rendre en Suisse (pce 198).

B.d Le 23 avril suivant l'OAIE requit l'aval de la proposition du Dr F._____ auprès de la Dresse G._____ de son service médical (pce 199). Par réponse du 8 mai 2012 la médecin sollicitée confirma la prise de position du Dr F._____ et apporta quelques précisions d'exécution quant à l'expertise pluridisciplinaire devant être mandatée (pce 201).

C.
Par acte du 16 mai 2012, Me Agier, au nom de sa mandante, déposa un recours auprès du Tribunal de céans pour déni de justice à l'encontre de l'OAIE concluant sous suite de frais et dépens à ce que le Tribunal ordonne à l'OAIE de mettre en œuvre l'expertise requise par l'arrêt du 20 septembre 2011. Il fit valoir qu'il avait proposé par correspondance du 8 novembre 2011 trois experts psychiatres et indiqué la nécessité d'un accompagnateur selon avis médical, que les 6 mars et 11 avril 2012 il s'était enquis de savoir pourquoi une décision n'avait toujours pas été prise. Il indiqua que le 17 avril l'OAIE lui avait répondu que le dossier avait été

soumis à son service médical et qu'à ce jour [du dépôt du recours] une décision n'avait toujours pas été prise par l'OAIE. Il déplora que le fait de ne pouvoir 7 mois après l'entrée en force du jugement du 26 septembre 2012 [recte: 2011] mettre en place l'expertise requise procédait d'une désorganisation totale de l'office intimé fondant la plaignante à se plaindre d'un retard injustifié. Il joignit à son recours diverses pièces déjà au dossier (pce TAF 1).

D.
Par réponse au recours du 4 juin 2012 l'OAIE conclut à son rejet. Il fit valoir, rappelant la législation et la jurisprudence en la matière, que le délai raisonnable à la prise d'une décision dans un dossier s'appréciait en fonction des circonstances particulières de la cause et, entre autres critères, étaient notamment déterminants le degré de complexité de l'affaire, l'enjeu que revêt le litige pour l'assuré ainsi que le comportement de l'assuré et des autorités intimées. Il indiqua qu'en l'occurrence il s'était dû de consulter son service médical afin de déterminer si des examens complémentaires à celui psychiatrique étaient nécessaires et avait dû au préalable compléter le dossier des documents signalés comme manquants. Enumérant les phases du suivi du dossier après l'arrêt rendu, telles qu'énoncées supra, l'OAIE releva que s'il y avait eu quelques lenteurs de son service médical le délai de réponse de celui-ci demeurait acceptable. Il indiqua par ailleurs que l'avis d'un centre d'observation médicale était encore attendu conformément à la réglementation idoine (pce TAF 3).

E.
Par réplique du 9 juillet 2012 Me Agier fit valoir qu'à ce jour aucun Centre d'Observation Médicale n'avait été mis en œuvre par l'OAIE et que les conclusions de sa recourante n'avaient dès lors jamais été autant d'actualité (pce TAF 5).

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 de céans, en vertu de l'art. 31 LTAF en relation avec l'art. 33 let. d LTAF et l'art. 69 al. 1 let. b de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI, RS 831.20), connaît des recours in-

terjetés par les personnes résidant à l'étranger contre les décisions concernant l'octroi de rente d'invalidité prises par l'OAIE.

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. Selon l'art. 2 LPGA, les dispositions de ladite loi sont applicables aux assurances sociales régies par la législation fédérale si et dans la mesure où les lois spéciales sur les assurances sociales le prévoient. En application de l'art. 1 al. 1 LAI, les dispositions de la LPGA s'appliquent à l'assurance-invalidité (art. 1*a* à 26bis et 28 à 70), à moins que la LAI ne déroge à la LPGA.

1.3 Selon l'art. 46*a* PA, le recours est recevable si, sans en avoir le droit, l'autorité saisie s'abstient de rendre une décision sujette à recours ou tarde à le faire. Selon l'art. 56 al. 2 LPGA le recours peut aussi être formé lorsque l'assureur, malgré la demande de l'intéressé, ne rend pas de décision ou de décision sur opposition. Quiconque a un intérêt digne d'être protégé à ce qu'une décision ou une décision sur opposition soit rendue par un assureur a qualité pour recourir contre le fait que celle-ci ne soit pas rendue ou tarde indûment à l'être (art. 59 LPGA en relation avec les art. 46*a* PA, 56 al. 2 LPGA et 5 PA). En l'espèce le recours est formé en raison du fait que l'autorité tarde à statuer, mais la distinction entre refus de statuer ou tardiveté dans le devoir de statuer n'a guère d'incidence, tous deux constituant des dénis de justice formel (cf. PIERRE MOOR / ETIENNE POLTIER, Droit administratif II, 3ème éd., Berne 2011, p. 336).

1.4 En vertu de l'art. 50 al. 2 PA le recours pour déni de justice ou retard injustifié peut être formé en tout temps. La recourante ayant interjeté recours pour retard injustifié, celui-ci n'est pas soumis à l'observation d'un délai.

1.5 Déposé dans les formes requises par la loi (art. 52 PA), le recours est recevable.

2.
Dans le cadre de la contestation d'une décision rendue au sens de l'art. 5 PA, les faits juridiquement déterminants sont ceux existant au moment du prononcé de la décision attaquée (cf. ATF 136 V 24 consid. 4.3 et les ré-

férences). En cas de déni de justice formel les faits déterminants sont ceux existants au moment du dépôt du recours (arrêt du Tribunal de céans C-257/2012 du 8 juin 2012 consid. 2.2 avec les réf.), soit in casu ceux établis au 16 mai 2012.

3.
Par un recours formé pour refus exprès de statuer ou retard injustifié, il ne peut être conclu qu'à la constatation de la violation de l'art. 29 al. 1 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101), selon lequel toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement et jugée dans un délai raisonnable, et à ce que la décision ou décision sur opposition soit rendue à bref délai par l'autorité compétente. La constatation d'un retard inadmissible à statuer constitue pour le recourant une forme de réparation (ATF 129 V 411 consid. 1.3). Le juge n'a pas à entrer en matière sur d'autres prétentions (cf. ATF 129 V 411 consid. 1.4, ATF 126 V 69 consid. 5b; ALFRED KÖZI / ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2ème éd. Zurich 1998, n° 725 ss; MOOR/POLTIER, op. cit., p. 339). Si le refus ou le retard de statuer a entraîné un dommage, l'administré pourra actionner l'Etat en réparation, notamment sur le fondement de la responsabilité pour acte illicite, sous réserve d'autres modes de réparation selon les cas (cf. ATF 130 I 312 consid. 5.3; ATF 129 V 411 consid. 1.3 et 1.4; MOOR/POLTIER, op. cit., p. 339). L'art. 6 par. 1 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4 novembre 1950 (CEDH, RS 0.101) n'offre pas une protection plus étendue de celle de l'art. 29 al. 1 Cst. (ATF 130 I 312 consid. 5.1; THIERRY TANQUEREL, Manuel de droit administratif, Zurich 2011, n° 1500).

4.

4.1 Le caractère raisonnable de la durée de la procédure s'apprécie en fonction des circonstances particulières de la cause et, entre autres critères, sont notamment déterminants la nature de l'affaire, le degré de complexité de l'affaire, la difficulté éventuelle d'élucider les questions de fait, l'enjeu que revêt le litige pour l'assuré ainsi que le comportement de celui-ci et des autorités intimées (ATF 135 I 265 consid. 4.4; ATF 129 V 411; MOOR/POLTIER, op. cit., p. 336; TANQUEREL, op. cit., n° 1501; UELI KIESER, Das Verwaltungsverfahren in der Sozialversicherung, Zurich 1999, n° 509 s.). A cet égard il appartient au justiciable d'entreprendre certaines démarches pour inviter l'autorité à faire diligence, notamment en incitant celle-ci à accélérer la procédure ou en recourant pour retard injustifié. Si

quelques "temps morts" ne peuvent être reprochés à l'autorité, elle ne saurait invoquer une organisation déficiente ou une surcharge structurelle pour justifier la lenteur de la procédure (ATF 130 I 312 consid. 5.1 et 5.2 et les références; arrêt du Tribunal fédéral 9C_441/2010 du 6 avril 2011 consid. 2.2). Il sied d'ajouter qu'en droit des assurances sociales la procédure de première instance est gouvernée par le principe de célérité qui est un principe général du droit des assurances sociales (ATF 110 V 54 consid. 4b; arrêt cité 9C_441/2010 consid. 2.3), toutefois le principe de célérité ne saurait l'emporter sur la nécessité d'une instruction complète (ATF 129 V 411 consid. 1.2, ATF 119 Ib 325 consid. 5).

4.2 A titre d'exemples, bien que relativement à des causes pendantes devant des tribunaux et non en phase d'instruction par l'administration, la jurisprudence (voir l'arrêt du Tribunal fédéral 9C_441/2010 cité consid. 2.4) a constaté un retard injustifié à statuer lorsqu'il s'est écoulé un délai de 24 mois entre la fin de l'échange d'écritures devant la juridiction cantonale et le dépôt du recours pour déni de justice au Tribunal fédéral dans un litige qui avait uniquement pour objet le taux d'invalidité du recourant et où celui-ci avait circonscrit son argumentation à deux questions ne présentant pas de difficultés particulières (arrêt du Tribunal fédéral 8C_613/2009 du 22 février 2010). A l'occasion d'un autre litige, un délai de dix-huit mois n'a pas été qualifié de retard injustifié, compte tenu notamment de la nécessité de procéder à une appréciation minutieuse de nombreux rapports médicaux ou expertises (arrêt du Tribunal fédéral 8C_615/2009 du 28 septembre 2009). Dans une affaire comparable où il s'agissait d'évaluer les revenus avec et sans invalidité d'un assuré et où il y avait eu un délai de 24 mois entre la fin de l'échange d'écritures et le prononcé du jugement cantonal, le Tribunal fédéral a admis un retard inadmissible à statuer, tout en relevant qu'un tel délai représentait une situation limite (arrêt du Tribunal fédéral 9C_831/2008 du 12 décembre 2008, in Plädoyer 3/2009 p. 62). Dans le procès qui avait donné lieu à l'arrêt du Tribunal fédéral 9C_107/2009 du 9 juin 2009, il a été admis qu'un laps de temps de 15 mois entre le dépôt du recours cantonal et le prononcé du jugement, ne paraissait, en soi, pas constituer une durée excessive pour instruire et juger une cause. Toutefois, les circonstances concrètes de ce cas, en particulier l'attitude du juge instructeur, avaient conduit le Tribunal fédéral à retenir la solution contraire. En effet, le recourant, qui par trois fois avait obtenu de l'autorité compétente l'assurance que sa cause serait jugée avant une date déterminée, sans pour autant que cette garantie soit suivie d'effets, pouvait légitimement déposer un recours pour retard injustifié dans la mesure où la juridiction cantonale n'avait pas respecté ses engagements, sans motif ou explication objectifs, contrairement au principe de la

bonne foi régissant les relations entre les autorités et les particuliers (cf. art. 5 al. 3 Cst.; ATF 126 II 97 consid. 4b p. 105 s.).

4.3

4.3.1 En l'espèce l'arrêt du Tribunal de céans du 20 septembre 2011 notifié le 29 septembre suivant est entré en force le 29 octobre 2011. Suite à la proposition d'experts de Me Agier du 11 novembre 2011 l'OAIE a, début décembre, requis des personnes concernées la documentation médicale manquante au dossier et a adressé à Me Agier une procuration à faire signer par sa mandante afin que son dossier puisse être remis à l'expert désigné. La procuration signée en question est parvenue à l'OAIE en date du 16 janvier 2012. En date du 17 avril l'OAIE communiqua à Me Agier disposer de la documentation médicale manquante au dossier depuis le début de l'année et être dans l'attente d'une prise de position de son service médical qui n'allait pas tarder. Celle-ci, datée du 10 avril 2012, lui parvint effectivement le 18 avril suivant. L'OAIE requit l'aval de la prise de position du SMR en date du 23 avril auprès de la Dresse G._____ de son service médical qui répondit le 8 mai 2012 confirmant la nécessité non seulement d'une expertise psychiatrique mais d'une expertise pluridisciplinaire au vu du dossier.

4.3.2 Il appert de ce qui précède que la suite donnée à l'arrêt du Tribunal de céans du 20 septembre 2011, entré en force le 29 octobre 2011, et à la procuration de l'intéressée, parvenue le 16 janvier 2012, est dans les temps de ce qui pouvait être escompté compte tenu du complément d'instruction requis de type pluridisciplinaire et non limité à une simple expertise psychiatrique comme l'avait envisagé simplement le mandataire de la recourante. En effet, l'arrêt rendu ne se limitait pas à ordonner une expertise psychiatrique mais à ordonner toutes mesures utiles aux fins de déterminer l'état de santé de l'intéressée dont une expertise psychiatrique. En recourant auprès du Tribunal de céans en date du 16 mai 2012 le mandataire de l'assurée a agi pour le moins précipitamment, les "retards" pris dans la mise en œuvre du complément d'instruction sont loin d'être manifestes. Ses considérations émises dans sa réplique ne sont pas déterminantes à la date du 16 mai 2012 (cf. consid. 2 supra).

Le recours doit être par ces motifs rejeté. Le dossier est transmis à l'autorité inférieure afin qu'elle poursuive l'instruction.

5.

5.1 En vertu de l'art. 63 al. 1 PA et 69 al. 1bis et 2 LAI, les frais de procédure sont mis à la charge de la partie qui succombe. Le Tribunal de céans renonce toutefois en principe à des frais de procédure en cas de recours pour retard injustifié même en les matières sujettes à une procédure onéreuse (cf. ANDRÉ MOSER / MICHAEL BEUSCH / LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Bâle 2008, p. 201 n° 4.32). Par ailleurs, les frais de procédure peuvent être remis totalement ou partiellement, lorsque pour des motifs ayant trait au litige ou à la partie en cause, il ne paraît pas équitable de mettre les frais de procédure à la charge de celle-ci (art. 63 al. 4 PA; art. 6 let. b du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]). En l'espèce, il n'est donc pas perçu de frais de procédure.

5.2 Vu le sort du litige, il n'est pas alloué de dépens (art. 64 PA).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est rejeté.

2.
Il n'est pas perçu de frais de procédure.

3.
Il n'est pas alloué de dépens.

4.
Le présent arrêt est adressé :

– à la recourante (Acte judiciaire)
– à l'autorité inférieure (n° de réf. _ ; Recommandé)
– à l'Office fédéral des assurances sociales. (Recommandé)

Le président du collège : Le greffier :

Francesco Parrino Pascal Montavon

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 fédérale 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 du recourant (art. 42 LTF).

Expédition :