Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Cour des assurances sociales
du Tribunal fédéral

Cause
{T 7}
I 453/02

Arrêt du 21 octobre 2003
Ire Chambre

Composition
MM. et Mme les Juges Schön, Président, Borella, Widmer, Ferrari et Frésard. Greffier : M. Beauverd

Parties
C._____, recourant, représenté par Me Pierre Bauer, avocat, avenue Léopold-Robert 88, 2300 La Chaux-de-Fonds,

contre

Office AI pour les assurés résidant à l'étranger, avenue Edmond-Vaucher 18, 1203 Genève, intimé

Instance précédente
Commission fédérale de recours en matière d'AVS/AI pour les personnes résidant à l'étranger, Lausanne

(Jugement du 24 mai 2002)

Faits:
A.
Par décision du 5 octobre 1999, l'Office de l'assurance-invalidité du canton de Neuchâtel a accordé à C._____, ressortissant portugais né en 1948, une rente entière d'invalidité, assortie de rentes complémentaires correspondantes, à partir du 1er novembre 1997. Cette décision contenait l'indication suivante:

«Cette rente a été calculée sans la prise en compte d'éventuelles périodes de cotisations à l'étranger (France)... Si à la suite de notre enquête, des périodes de cotisations à l'étranger devaient être prises en compte, nous adapterons sans autre la décision ci-jointe. Afin de préserver vos droits en ce qui concerne la prise en considération de périodes de cotisations à l'étranger, un recours contre la présente décision n'est pas nécessaire».

Par décision du 2 février 2000, l'Office de l'assurance-invalidité du canton de Neuchâtel a annulé la décision susmentionnée et alloué derechef à l'assuré une rente entière d'invalidité, assortie de rentes complémentaires correspondantes. Cette prestation avait toutefois été calculée compte tenu des périodes de cotisations accomplies en Suisse, en France et au Portugal, et en fonction d'un revenu annuel moyen déterminant de 68'742 fr. et de l'échelle de rente 44. Son montant mensuel était de 1'942 fr. à partir du 1er novembre 1997 et de 1'962 fr. dès le 1er janvier 1999.

L'assuré étant retourné dans son pays d'origine, son dossier a été transmis à la Caisse suisse de compensation.

Le 22 février 2001, celle-ci a informé l'intéressé qu'il avait droit, dès le 1er février précédent, à une rente d'un montant mensuel de 2'011 fr. Cette prestation avait été calculée sur la base d'un revenu annuel moyen

déterminant de 70'452 fr. et de l'échelle de rente 44.

Par décision du 23 janvier 2002, l'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger (ci-après : l'office AI) a annulé la décision du 2 février 2000 au motif qu'elle était erronée. Il a alloué à l'assuré, à partir du 1er novembre 2001, une rente entière d'invalidité d'un montant mensuel de 536 fr. Cette prestation avait été calculée compte tenu exclusivement des périodes de cotisations accomplies en Suisse et au Portugal, et en fonction d'un revenu annuel moyen déterminant de 55'620 fr. et de l'échelle de rente 13.
B.
Saisie d'un recours contre cette décision, la Commission fédérale de recours en matière d'AVS/AI pour les personnes résidant à l'étranger l'a rejeté par jugement du 24 mai 2002.
C.
C._____ interjette recours de droit administratif contre ce jugement, dont il demande l'annulation, en concluant, sous suite de dépens, au maintien de son droit à la rente fixée selon les bases de calcul mentionnées dans la décision du 2 février 2000, y compris l'augmentation communiquée le 22 janvier (recte : février) 2001.

L'office intimé conclut au rejet du recours. De son côté, l'Office fédéral des assurances sociales a renoncé à présenter une détermination.

Considérant en droit:
1.
1.1 D'après la jurisprudence, la législation applicable en cas de changement de règles de droit reste celle qui était en vigueur lors de la réalisation de l'état de fait qui doit être apprécié juridiquement ou qui a des conséquences juridiques (ATF 127 V 467 consid. 1, 126 V 166 consid. 4b), les faits sur lesquels le Tribunal fédéral des assurances peut être amené à se prononcer dans le cadre d'une procédure de recours de droit administratif étant par ailleurs ceux qui se sont produits jusqu'au moment de la décision administrative litigieuse (ATF 121 V 366 consid. 1b).
1.2 L'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ci-après : ALCP) - en particulier son annexe II, qui règle la coordination des systèmes de sécurité sociale - ne s'applique donc pas à la présente procédure, dès lors qu'il est entré en vigueur le 1er juin 2002, postérieurement à la décision administrative litigieuse (cf. ATF 128 V 315 consid. 1). De même, la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), du 6 octobre 2000, qui est entrée en vigueur le 1er janvier 2003 et a entraîné des modifications des dispositions dans le domaine de l'assurance-invalidité notamment, n'est pas applicable en l'espèce.
2.
Le litige porte sur le point de savoir si l'office intimé était en droit, par sa décision du 23 janvier 2002, de revenir sur la décision (du 2 février 2000) d'octroi d'une rente entière calculée compte tenu des périodes de cotisations accomplies en Suisse, en France et au Portugal.

La décision litigieuse n'a pas pour objet l'octroi ou le refus de prestations d'assurance mais concerne la révocation par voie de révision ou de reconsidération d'une décision entrée en force. Aussi, le Tribunal fédéral des assurances doit-il se borner à examiner si les premiers juges ont violé le droit fédéral, y compris par l'excès ou par l'abus de leur pouvoir d'appréciation, ou si les faits pertinents ont été constatés d'une manière manifestement inexacte ou incomplète, ou s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure (art. 132 en corrélation avec les art. 104 let. a et b et 105 al. 2 OJ).
3.
3.1 L'administration ne peut revenir sur une décision formellement passée en force et sur laquelle une autorité judiciaire ne s'est pas prononcée sous l'angle matériel que lorsque les conditions qui président à la révocation, par son auteur, d'une décision administrative sont réalisées. Une décision d'octroi de prestations formellement passée en force peut être révoquée si les conditions d'une révision ou d'une reconsidération sont réalisées. En ce qui concerne plus particulièrement cette dernière, l'administration peut procéder à la reconsidération d'une décision formellement passée en force de chose jugée et sur laquelle une autorité judiciaire ne s'est pas prononcée quant au fond pour autant que la décision soit sans nul doute erronée et que sa rectification revête une importance notable (ATF 122 V 21 consid. 3a, 173 consid. 4a, 271 consid. 2, 368 consid. 3, 121 V 4 consid. 6

et les arrêts cités).
3.2
3.2.1 Aux termes de l'art. 12 al. 1 de la Convention de sécurité sociale entre la Suisse et le Portugal du 11 septembre 1975, dans sa version - applicable en l'occurrence (cf. consid. 1) - en vigueur du 1er novembre 1995 au 31 mai 2002, pour déterminer les périodes de cotisations qui doivent servir de base au calcul de la rente ordinaire de l'assurance-invalidité suisse due à un ressortissant suisse ou portugais, les périodes de cotisations et les périodes assimilées accomplies selon les dispositions légales portugaises sont prises en compte comme des périodes de cotisations suisses en tant qu'elles ne se superposent pas à ces dernières; seules les périodes de cotisations suisses sont prises en compte pour déterminer le revenu annuel moyen.

Selon la jurisprudence, ne peuvent être prises en compte comme des périodes de cotisations suisses au sens de l'art. 12 al. 3 de la convention (en vigueur jusqu'au 31 octobre 1995 et dont la teneur est identique à celle de l'art. 12 al. 1 précité) que les périodes de cotisations et les périodes assimilées accomplies au Portugal et non pas dans un Etat tiers (arrêts non publiés D. O. du 3 mars 1995, I 302/94, et D. du 19 avril 1989, I 351/88).
3.2.2 En l'espèce, dans la mesure où elle avait été calculée compte tenu des périodes de cotisations accomplies non seulement en Suisse et au Portugal mais également en France, la décision d'octroi d'une rente entière du 2 février 2000 était sans nul doute erronée sur le vu des principes ci-dessus exposés. La rectification de cet acte administratif revêtant par ailleurs une importance notable, l'office intimé était dès lors en droit, en principe, de procéder à sa reconsidération.
4.
Le recourant fait valoir que la reconsidération de la décision d'octroi d'une rente entière du 2 février 2000, entrée en force, viole les principes de la bonne foi (art. 9 Cst.) et des droits acquis, ainsi que le droit constitutionnel d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art. 12 Cst.).
4.1
4.1.1 En ce qui concerne le reproche de violation du principe de la bonne foi et des droits acquis, le recourant allègue être retourné dans son pays d'origine sur la foi de la décision d'octroi d'une rente d'un montant mensuel de 2'011 fr. (recte : 1'962 fr. durant la période précédant son retour), calculée compte tenu des périodes de cotisations accomplies non seulement en Suisse et au Portugal mais également en France. Or, ce retour au pays est source d'un préjudice dans la mesure où il a entraîné des frais de déménagement importants, ainsi que la perte du droit aux prestations complémentaires à l'AVS/AI qui lui auraient permis, s'il avait gardé son domicile et sa résidence habituelle en Suisse, de compenser l'importante diminution du montant de sa rente.
4.1.2
Le droit à la protection de la bonne foi, déduit de l'art. 4 aCst., est expressément consacré à l'art. 9 Cst. Selon la jurisprudence rendue sous l'ancien droit, qui est toujours valable (ATF 127 I 36 consid. 3a, 126 II 387 consid. 3a; RAMA 2001 n°KV 171 p. 281 consid. 3b, 2000 n°KV 126 p. 223, n°KV 133 p. 291 consid. 2a), il permet au citoyen d'exiger que l'autorité respecte ses promesses et qu'elle évite de se contredire. Ainsi, un renseignement ou une décision erronés peuvent obliger l'administration à consentir à un administré un avantage contraire à la loi, si les conditions cumulatives suivantes sont réunies :

1. il faut que l'autorité soit intervenue dans une situation concrète à l'égard de personnes déterminées;
2. qu'elle ait agi ou soit censée avoir agi dans les limites de sa compétence;
3. que l'administré n'ait pu se rendre compte immédiatement de l'inexactitude du renseignement obtenu;
4. qu'il se soit fondé sur celui-ci pour prendre des dispositions qu'il ne saurait modifier sans subir un préjudice;
5. que la loi n'ait pas changé depuis le moment où le renseignement a été donné (ATF 121 V 66 consid. 2a et les références).

Le droit à la protection de la bonne foi a encore plus de poids lorsque l'autorité ne donne pas seulement un renseignement mais prend une mesure concrète, étant donné qu'une décision est davantage de nature à susciter la confiance d'un administré qu'un simple renseignement (ATF 114 Ia 215 consid. 3b, 106 V 72 consid. 3b; DTA 1999 no 40 p. 237 consid. 3a; Häfelin/Müller, Grundriss des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 4ème éd. 2002, ch. 631).
4.1.3 En l'espèce, il apparaît que les conditions 1, 2, 3 et 5 du droit à la protection de la bonne foi sont réalisées. Toutefois, il n'est pas nécessaire en l'occurrence d'examiner si la 4ème condition est également réalisée, dès lors que l'argumentation du recourant apparaît de toute façon mal fondée sur le vu des considérations qui vont

suivre.
4.2
4.2.1 Par sa décision litigieuse du 23 janvier 2002, l'office intimé a réduit le montant de la rente entière d'invalidité à partir du 1er novembre 2001 et s'est réservé le droit de réclamer la rente indûment perçue avant cette dernière date. Par ailleurs, il ressort de cette décision que le versement de la rente entière avait été interrompu dès le mois de novembre 2001. Dès lors, dans la mesure où le recourant n'avait pas perçu de prestations depuis la date à laquelle le montant de la rente a été réduit rétroactivement par la décision en reconsidération, une éventuelle obligation de restituer des prestations indûment perçues n'entre pas en ligne de compte dans le présent litige.
4.2.2 Lorsque est litigieuse une reconsidération avec effet ex nunc et pro futuro, l'administré ne peut pas, en principe, se prévaloir du droit à la protection de la bonne foi et du principe de la sécurité du droit puisque, justement, l'autorité est revenue sur la décision erronée qui avait fondé la confiance de l'intéressé. Même si l'administré a pris des dispositions qui continuent de produire des effets dans l'avenir et sur lesquelles il ne peut revenir, les principes de la légalité et de l'égalité de traitement l'emportent sur le droit à la protection de la bonne foi lorsque, comme en l'occurrence, la décision initiale était sans nul doute erronée et que sa rectification revêtait une importance notable (Rumo-Jungo Alexandra, Die Instrumente zu Korrektur der Sozialversicherungsverfügung, in : Verfahrensfragen in der Sozialversicherung, St-Gall 1996, p. 284).

Cela étant, le moyen du recourant tiré de la violation du principe de la bonne foi et des droits acquis se révèle mal fondé.
4.2.3 Le recourant ne peut pas non plus se prévaloir de l'art. 12 Cst. aux termes duquel quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Certes, cette disposition pose le principe du droit à des conditions minimales d'existence pour toute personne qui n'est pas en mesure de subvenir à ses besoins et fonde une prétention justiciable à des prestations positives de la part de l'Etat (ATF 122 II 193 consid. 2/dd p. 198; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II : Les droits fondamentaux, p. 685 et 689). Le contenu du droit à des conditions minimales d'existence est défini par le législateur, auquel il incombe d'adopter des règles en matière de sécurité sociale. Toutefois, si le droit à des conditions minimales d'existence est un droit de l'homme qui appartient à toute personne physique dans le besoin, quelle que soit sa nationalité et indépendamment de son statut au regard de la police des étrangers (Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit. p. 688), il suppose un lien de rattachement avec la Suisse, telle la résidence dans ce pays, condition
qui n'est pas réalisée en l'occurrence.
5.
Vu ce qui précède, l'office intimé était fondé, par sa décision du 23 janvier 2002, de supprimer le droit à la rente entière d'invalidité calculée compte tenu des périodes de cotisations accomplies en Suisse, en France et au Portugal, et de remplacer cette prestation par une rente entière calculée en fonction exclusivement des périodes de cotisations accomplies en Suisse et au Portugal.

Le recours se révèle ainsi mal fondé.

Etant donné que la décision administrative a été rendue avant l'entrée en vigueur de l'Accord sur la libre circulation des personnes, il n'y a pas lieu d'examiner en l'occurrence si l'application de l'Accord conduit, pour la période à partir de son entrée en vigueur, à un résultat différent (cf. consid. 1.2). Il appartiendra à l'administration, à qui le dossier devra être transmis, d'examiner ce point.
6.
Le litige ne concernant pas l'octroi ou le refus de prestations d'assurance (cf. consid. 2), la procédure n'est pas gratuite (art. 134 OJ a contrario; ATF 119 V 484 consid. 5). Le recourant, qui succombe, supportera donc les frais de la cause (art. 156 al. 2 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral des assurances prononce:
1.
Le recours est rejeté.

2.
Les frais de justice, d'un montant de 500 fr., sont mis à la charge du recourant et sont compensés avec l'avance de frais qu'il a versée.
3.
Le dossier est transmis à l'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger pour qu'il procède conformément aux considérants.
4. Le présent arrêt sera communiqué aux parties, à la Commission fédérale de recours en matière d'AVS/AI pour les personnes résidant à l'étranger et à l'Office fédéral des assurances sociales.
Lucerne, le 21 octobre 2003
Au nom du Tribunal fédéral des assurances
Le Président de la Ire Chambre: Le Greffier: