Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal administrativ federal

Cour III
C-3314/2008
{T 0/2}

Arrêt du 29 septembre 2010

Composition

Madeleine Hirsig (présidente du collège),
Franziska Schneider, Michael Peterli, juges,
Cédric Steffen, greffier.

Parties

A._____,
représentée par Me Vincent Kleiner, avocat,
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; décision du 17 avril 2008.

Faits :

A.

A.a A._____ est une ressortissante espagnole née le 13 juin 1962, mariée et mère de trois enfants. Sans formation professionnelle spécifique, elle a travaillé, à compter du 15 juin 1993, en qualité de contrôleuse-trieuse auprès de la fabrique de décolletage B._____, avant d'abandonner cet emploi le 3 août 1998 pour raisons médicales (pces 2, 10, 32). Le 25 octobre 1999, elle dépose une première demande tendant à l'octroi d'une rente de l'assurance-invalidité (AI), motivée par une « hernie cervicale avec opération + pose d'une plaque », que l'Office AI Berne a rejetée par décision du 25 août 2000 (pces 2 et 9). Saisi d'une deuxième demande de rente datée du 15 septembre 2000, toujours étayée par la même atteinte, l'Office AI Berne, par prononcé du 4 juillet 2001, a refusé d'entrer en matière sur celle-ci, au motif que les documents médicaux produits à son appui ne rendaient pas plausibles une aggravation de l'état de santé depuis le refus initial des prestations (pces 10 et 30). En date du 12 février 2002, A._____ dépose une nouvelle demande de prestations (mesures médicales de réadaptation spéciales et rente), à la motivation en tous points identique à celle de ses précédentes requêtes, sur laquelle l'Office AI Berne, par décision du 13 septembre 2002, n'est pas entré en matière (pces 32 et 47). Le 16 mai 2003, le Tribunal administratif du canton de Berne admet le recours déposé contre cette décision et renvoie l'affaire à l'Office AI Berne pour complément d'instruction estimant que l'assurée a rendu plausible une modification de son invalidité pouvant influencer ses droits (pce 68). Le 12 octobre 2004, l'Office AI Berne octroie à l'assurée un quart de rente dès le 1er juin 2002, une demi-rente dès le 1er septembre 2002 et une rente entière d'invalidité dès le 1er janvier 2004 (pce 80).

A.b Ensuite du départ de l'assurée en Espagne, le dossier est transmis le 4 avril 2006 à l'OAIE comme objet de sa compétence (pce 94).

A.c L'OAIE entreprend, le 18 septembre 2006, une procédure de révision de la rente (pce 98). Par projet de décision du 22 novembre 2007, l'autorité inférieure informe l'assurée que « sur la base des nouveaux documents reçus », il entend remplacer la rente entière par une demi-rente (pce 163). Le 4 décembre 2007, le mandataire de

l'assurée requiert copie de documents sur lesquels s'est basé l'office pour rendre sa décision (pce 164). Le 27 décembre 2007, sans avoir reçu les documents, il s'oppose au projet de décision de l'OAIE et demande en outre à pouvoir consulter l'intégralité du dossier de sa cliente (pce 166). En date du 28 décembre 2007, il reçoit des documents de la part de l'office (pce 167).

A.d En procédure d'audition, l'OAIE soumet à nouveau le dossier à son service médical (Dr C._____), qui rend son rapport le 6 avril 2008. Par décision du 17 avril 2008, l'OAIE confirme le remplacement de la rente entière par une demi-rente (pce 174).

B.

B.a Par acte du 20 mai 2008, A._____, par l'entremise de son représentant, interjette recours devant le Tribunal administratif fédéral (TAF) contre la décision de l'OAIE du 17 avril 2008, concluant à son annulation. Elle relève que l'OAIE n'a pas procédé à une comparaison des revenus et ne peut ainsi pas déterminer avec précision le taux d'invalidité qu'il entend retenir. En outre, elle conteste que son état de santé se soit amélioré (TAF pce 1).

B.b Dans sa réponse du 5 novembre 2008, l'OAIE propose le rejet du recours et la confirmation de la décision attaquée. L'office relève que, dans le cadre de l'instruction de la révision, de nouveaux documents médicaux requis auprès de l'organisme de liaison espagnol (pces 143 à 148) ont été versés en cause; il précise que les différentes prises de position de son service médical des 28 octobre 2007, 19 novembre 2007 et 6 avril 2008 (pces 160, 162 et 167), ont montré que l'état de santé de l'intéressée s'était significativement amélioré depuis l'attribution de la rente. En outre, l'autorité inférieure indique avoir soumis une nouvelle fois le dossier ainsi que la nouvelle documentation médicale transmise à l'appui du recours à son service médical (pce 177), lequel a, dans sa prise de position du 15 octobre 2008, confirmé ses précédentes conclusions (pce 178).

B.c Par réplique du 15 décembre 2008, le mandataire de l'assurée invoque une violation du droit d'être entendu. Il relève qu'avant la lecture de la réponse du 5 novembre 2008, il n'a jamais été informé des différentes prises de position du service médical de l'OAIE. Il précise que dans le projet de décision du 22 novembre 2007, il n'est nullement mentionné que le service médical de l'intimé a été consulté

et encore moins qu'il se serait prononcé par avis des 28 octobre et 19 novembre 2007. De plus, dans les documents transmis à l'assurée en date du 28 décembre 2007, ne figuraient pas les prises de position du service médical des 28 octobre et 19 novembre 2007, mais uniquement différents rapports médicaux hétéroclites provenant d'Espagne. En outre, dans la décision querellée, l'OAIE n'a nullement indiqué avoir soumis une nouvelle fois le dossier à son service médical et il n'est nullement fait référence à la prise de position du 6 avril 2008 dudit service médical. La recourante conclut ainsi à l'annulation de la décision contestée pour violation du droit d'être entendu, l'autorité intimée devant en outre être rendue attentive à son obligation de remettre son dossier complet à la recourante pour consultation avant toute nouvelle décision au fond. Dans l'hypothèse où une violation du droit d'être entendu ne devait pas être admise par le Tribunal, la recourante réitère les conclusions prises dans son recours (TAF pce 13).

B.d Dans sa duplique du 12 janvier 2008 (recte : 2009), l'OAIE relève avoir envoyé, en date du 21 décembre 2007, les documents requis par la recourante, dont elle a accusé réception le 28 décembre 2007. Le droit de l'assurée de connaître le dossier administratif, qui découle du droit d'être entendu a ainsi été respecté. Pour le surplus l'office considère que, quand bien même il y aurait une violation du droit d'être entendu, celle-ci serait réparée par le recours devant le TAF (TAF pce 15).

B.e Dans sa prise de position du 20 février 2009, la recourante relève que, par courrier du 27 décembre 2007, elle a réitéré sa demande d'accès aux nouvelles pièces versées au dossier, indiquant vouloir consulter l'intégralité du dossier. En outre, elle mentionne que des pièces médicales essentielles, soit des avis médicaux du service médical de l'OAIE, ne lui ont jamais été remises, de sorte qu'il y a lieu de constater une violation du droit d'être entendu. Celle-ci ne saurait être réparée en produisant des documents importants pour l'issue de la cause uniquement dans le cadre de la procédure, car la recourante perdrait ainsi une instance de recours. Dès lors, la recourante conclut à nouveau à l'annulation de la décision attaquée pour vice de forme. Enfin, et dans l'hypothèse où une violation du droit d'être entendu ne devait pas être admise par le Tribunal, la recourante conteste une amélioration de son état de santé (TAF pce 17).

C. Par ordonnance du 24 février 2009, le TAF porte un double de la détermination de la recourante à la connaissance de l'autorité inférieure, qui réitère, le 3 mars 2009, ses précédentes conclusions (TAF pces 18 et 19).

Droit :

1.

1.1 Sous réserve des exceptions prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le TAF, 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 l'OAIE concernant l'octroi de prestations d'invalidité peuvent être contestées devant le TAF conformément à l'art. 69 al. 1 let. b de la Loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI, RS 831.20), celui-ci est dès lors compétent pour connaître de la présente cause.

1.2 En vertu de l'art. 3 let. d^{bis} PA, auquel renvoie l'art. 37 LTAF, 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 la présente 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. Or, l'art. 1 al. 1 LAI mentionne que les dispositions de la LPGA s'appliquent à l'assurance-invalidité (art. 1a à 26bis et 28 à 70), à moins que la LAI ne déroge à la LPGA.

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

1.4 Le recours a été déposé en temps utile et dans les formes requises par la loi (art. 60 LPGA et 52 PA); partant, il est recevable.

2.
Le Tribunal administratif fédéral applique le droit d'office, sans être lié par les motifs invoqués (cf. art. 62 al. 4 PA) ni par l'argumentation juridique développée dans la décision entreprise (cf. PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, 2e éd., Berne 2002, ch. 2.2.6.5, p. 265). La procédure est régie par la maxime inquisitoire, ce qui signifie que le Tribunal administratif fédéral définit les faits et apprécie les preuves d'office et librement (cf. art. 12 PA). Les parties doivent toutefois collaborer à l'établissement des faits (art. 13 PA) et motiver leur recours (art. 52 PA). En conséquence, l'autorité saisie 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. 1a, ATF 121 V 204 consid. 6c; Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération [JAAC] 61.31 consid. 3.2.2; ANDRÉ MOSER/MICHAEL BEUSCH/LORENZ KNEUBÜHLER, Prozessieren vor dem Bundesverwaltungsgericht, Bâle 2008, p. 22 n. 1.55, ALFRED KÖLZ / ISABELLE HÄNER, Verwaltungsverfahren und Verwaltungsrechtspflege des Bundes, 2e éd. Zurich 1998 n. 677).

3.
La recourante invoque une violation du droit d'être entendu. Elle se plaint de ne pas avoir eu accès au dossier ni eu connaissance des pièces importantes sur lesquelles l'OAIE s'est basé pour prendre sa décision, à savoir les différentes prises de position de son service médical.

4.

4.1

4.1.1 De nature formelle, le droit d'être entendu est une règle primordiale de procédure dont la violation entraîne en principe l'annulation de la décision attaquée sans égard aux chances de succès du recours sur le fond (ANDREAS AUER/GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, Droit constitutionnel suisse, volume II, Les droits fondamentaux, 2ème éd., Berne 2006, n. 1346 ; cf. également ATF 134 V 97). En effet, si l'autorité de recours constate la violation du droit d'être entendu, elle renvoie la cause à l'instance inférieure, qui devra entendre la personne concernée et adopter une nouvelle décision, quand bien même sur le fond celle-ci ne s'écartera pas de la solution qu'elle avait retenue lors de la décision annulée (cf. ATF 125 I 113 consid. 3).

4.1.2 Le droit d'être entendu, inscrit à l'art. 29 al. 2 Cst. comprend le droit de s'exprimer, le droit de consulter le dossier, le droit de faire administrer des preuves et de participer à l'administration de celles-ci, le droit d'obtenir une décision motivée et le droit de se faire représenter ou assister (cf. ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, vol. I et II, p. 380ss et 840ss). Le droit d'être entendu est consacré, en procédure administrative fédérale, par les art. 26 à 28 PA (droit de consulter les pièces), les art. 29 à 33 PA (droit d'être entendu stricto sensu) et l'art. 35 PA (droit d'obtenir une décision motivée) ainsi qu'en matière d'assurance sociale aux art 42 LPGA (droit d'être entendu) et 52 al. 2 LPGA (motivation des décisions sur opposition). S'agissant plus particulièrement du devoir pour l'autorité de motiver sa décision, le but est que le destinataire puisse la comprendre, l'attaquer utilement s'il y a lieu et que l'autorité de recours puisse exercer son contrôle. Pour répondre à ces exigences, il suffit que l'autorité mentionne, au moins brièvement, les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé sa décision, de manière à ce que l'intéressé puisse se rendre compte de la portée de celle-ci et l'attaquer en connaissance de cause (ATF 126 I 97 consid. 2b, ATF 124 V 180 consid. 1a, ATF 123 I 31 consid. 2c). Elle n'a toutefois pas l'obligation d'exposer et de discuter tous les faits, moyens de preuves et griefs invoqués par les parties. Elle peut au contraire se limiter à ceux qui peuvent être tenus comme pertinents (ATF 126 I 97 consid. 2b, ATF 121 I 54 consid. 2c). Il n'y a violation du droit d'être entendu que si l'autorité ne satisfait pas à son devoir minimum d'examiner les problèmes pertinents (ATF 133 III 439 consid. 3.3 p, ATF 130 II 530 consid. 4.3).

4.2

En l'espèce, l'autorité inférieure a procédé par préavis ainsi que l'exige l'art. 57a LAI. Le projet de décision, daté du 22 novembre 2007, expose dans les grandes lignes les dispositions légales topiques et conclut que "sur la base des nouveaux documents reçus, nous avons constaté que l'exercice d'une activité lucrative adaptée à l'état de santé serait à nouveau exigible et permettrait de réaliser plus de 40% du gain qui pourrait être obtenu sans invalidité". Aucune mention n'est faite, dans ce document, des prises de position du service médical de l'OAIE, pas plus que n'est indiquée la nature des « nouveaux documents reçus », à l'origine du projet de décision. Le mandataire de la recourante s'est donc vu contraint, en date du 4 décembre 2007, avant de pouvoir prendre position sur ledit projet, voire de pouvoir le

contester, de requérir la production des pièces mentionnées à l'appui du projet de décision. Il a réitéré sa demande le 27 décembre 2007, demandant en outre la consultation de l'ensemble du dossier de la recourante. Ce n'est que le 28 décembre 2007 qu'il a reçu des documents, dont il indique qu'il ne s'agissait que de documents médicaux hétéroclites espagnols, mais en aucun cas des prises de position du service médical de l'OAIE. Le mandataire affirme avoir eu connaissance de leur existence de manière tout à fait fortuite, soit lors de la réponse du 5 novembre 2008 de l'OAIE. Il n'y a pas lieu de douter des affirmations de l'avocat, d'autant plus qu'elles n'ont été contredites en aucune manière par l'OAIE, ni dans sa duplique du 12 janvier 2009, ni dans sa détermination finale du 3 mars 2009. Il ressort de ce qui précède que la recourante n'a pas eu connaissance, en procédure d'audition, puis lors de la rédaction de son recours, des prises de position du service médical de l'OAIE des 28 octobre et 19 novembre 2007, pièces pourtant essentielles de la procédure puisqu'elles sont à la base du projet de décision du 22 novembre 2007. En procédure d'audition, l'OAIE soumet une nouvelle fois le dossier à son service médical qui rend son rapport le 6 avril 2008; là encore, aucune communication de cette pièce, importante pour la suite de la procédure, n'est faite à la recourante, pas plus que de celle du 15 octobre 2008 établie par le Dr D._____. En outre, l'OAIE n'a, sans donner de raison, pas fait suite à la requête de l'avocat de pouvoir consulter l'intégralité du dossier. Il s'agit là incontestablement de violations graves et répétées du droit d'être entendu de la recourante (Arrêt du TF 8C_102/2007 du 25 octobre 2007 consid. 3.2; arrêt du TF I 211/06 du 22 février 2007 consid. 5.4.2; cf. égal. arrêt du TF 8C_424/2008 du 16 septembre 2008 consid 2.2; arrêt du TAF C-6034/2009 du 20 janvier 2010).

4.3

4.3.1 Il reste à examiner les conséquences de la violation du droit d'être entendu de la recourante. Selon la jurisprudence, la violation du droit d'être entendu, pour autant qu'elle ne soit pas d'une gravité particulière, peut être considérée comme réparée lorsque la partie lésée a la possibilité de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'un plein pouvoir d'examen (ATF 129 I 129 et les références citées; ULRICH HÄFELIN/Ge éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, n. 1711; AUER/MALINVERNI/ HOTTELIEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5ER,op. cit., n. 1347s). La réparation d'un vice

éventuel doit cependant demeurer l'exception (ATF 127 V 431 consid. 3d/aa; ATF 126 V 130 consid. 2b). Néanmoins, même en cas de violation grave du droit d'être entendu, un renvoi de la cause pour des motifs d'ordre formel à l'instance précédente peut être exclu, par économie de procédure, lorsque cela retarderait inutilement un jugement définitif sur le litige, ce qui n'est dans l'intérêt ni de l'intimé, ni de l'assurée dont le droit d'être entendu a été lésé (ATF 132 V 387 consid. 5.1).

4.3.2 Dans le cas présent, les violations répétées du droit d'être entendues doivent être qualifiées de graves. L'OAIE n'a pas fait suite à la demande du mandataire de la recourante d'obtenir le dossier de la cause et a systématiquement omis de joindre à ses différentes écritures les prises de position de son service médical; pire, malgré la demande expresse du mandataire de l'assurée, l'office n'a envoyé que des certificats médicaux espagnols, mais pas lesdites prises de position, sur lesquelles pourtant il s'est appuyé pour rendre son projet de décision, puis la décision attaquée. Dans ces conditions, et dans la mesure où il s'agit là de la conclusion principale de l'assurée et qu'il n'est ainsi pas porté préjudice à son intérêt de voire la cause rapidement tranchée, il est opportun d'annuler la décision litigieuse et de renvoyer la cause à l'autorité inférieure. En outre, ne pas joindre au préavis la documentation déterminante qui a permis à l'autorité de se forger son opinion revient somme toute à ignorer les buts de la procédure d'audition qui doit précisément permettre au destinataire de comprendre les raisons ayant conduit l'autorité à trancher de cette manière plutôt qu'une autre. L'obligation de motivation est d'autant plus importante dans une procédure de révision lorsque le bénéficiaire d'une rente se voit supprimer celle-ci après une certaine période d'allocation (en l'espèce 4 ans). La Cour de céans a déjà retenu dans l'arrêt précité (cf. arrêt TAF C-6034/2009) que l'autorité inférieure ne pouvait se disculper en invoquant la possibilité de guérison devant l'autorité de recours. En effet, systématiquement guérir une telle violation du droit d'être entendu reviendrait à permettre à l'autorité de renoncer tout aussi systématiquement à son obligation de motivation et à contraindre les assurés à engager une procédure judiciaire pour connaître les motifs à l'origine de la décision, et dans le cas d'espèce pour connaître du dossier. De plus, une violation du droit d'être entendu déjà en procédure de préavis, comme dans le cas qui nous occupe, entraîne la perte d'un degré de juridiction (arrêt du TAF C-3180/2006 du 4 juin 2007 consid 10.3; PIERRE TSCHANNEN/ULRICH

ZIMMERLI/MARKUS MÜLLER, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3e éd., Berne 2009, p. 256 n. marg. 43; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5e éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, n. marg. 987).

5.
Au vu de ce qui précède, le recours doit donc être admis et la décision attaquée annulée, le dossier étant renvoyé à l'OAIE pour qu'il statue à nouveau dans le respect des droits procéduraux des parties.

6.
Compte tenu de l'issue du litige, il n'est pas perçu de frais de procédure (art. 63 al. 1 et 2 PA).

7.
Il reste à examiner la question des dépens relatifs à la procédure devant l'autorité de céans. Les art. 64 PA et 7 du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2) permettent au TAF d'allouer à la partie ayant obtenu gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés. Les honoraires du représentant sont fixés, selon l'appréciation de l'autorité, en raison de l'importance et de la difficulté du litige, ainsi que d'après le travail et le temps que le représentant a dû y consacrer. Selon la jurisprudence, la partie qui a formé recours est réputée avoir obtenu gain de cause lorsque la cause est renvoyée à l'administration afin qu'elle rende une nouvelle décision (ATF 132 V 215 consid. 6.2).

En l'espèce, compte tenu du travail accompli par le représentant, il se justifie, eu égard à ce qui précède, de lui allouer une indemnité à titre de dépens de Fr. 2'000.-- à charge de l'OAIE.

(le dispositif se trouve à la page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est admis et la décision du 17 avril 2008 est annulée. La cause est renvoyée à l'Office de l'assurance-invalidité pour les assurés résidant à l'étranger afin que celui-ci procède au sens du considérant 5.

2.
Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais de Fr. 300.-- versée par la recourante lui sera remboursée sur le compte bancaire qu'elle aura désigné au Tribunal administratif fédéral.

3.
Un montant de Fr. 2'000.-- est alloué à la recourante à titre d'indemnité de dépens, à charge de l'autorité inférieure.

4.
Le présent arrêt est adressé :

- à la recourante (Recommandé avec AR, annexe: formulaire de remboursement);
- à l'autorité inférieure (n° de réf. [...], recommandé);
- à l'Office fédéral des assurances sociales.

L'indication des voies de droit se trouve à la page suivante.

La présidente du collège : Le greffier :

Madeleine Hirsig Cédric Steffen

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 :