Urteilskopf

116 V 86

16. Arrêt du 5 avril 1990 dans la cause D. contre Caisse cantonale valaisanne de compensation et Tribunal cantonal valaisan des assurances
Regeste (de):
Art. 17 und Art. 22 Abs. 1 IVG, Art. 18 und Art. 72 IVV: Abgrenzung zwischen Abklärungsmassnahme und Umschulung, bei welcher Anspruch auf ein Taggeld für die Wartezeit besteht. In casu "Probe- und Beobachtungsaufenthalt" im Hinblick auf dessen Dauer und die Art der ausgeübten Tätigkeiten als Umschulung betrachtet (Erw. 3).

Art. 22 Abs. 1 und Art. 29 IVG, Art. 18 und Art. 28 Abs. 1 IVV: Rente oder Taggeld für die Wartezeit.

- Ist der Rentenanspruch entstanden, bevor die Wartezeit zu laufen begonnen hat, so hat der Versicherte keinen Anspruch auf ein Taggeld für die Wartezeit, weil er als "Rentenbezüger" im Sinne von Art. 18 Abs. 3 IVV zu betrachten ist. Dabei muss die Rente ohne Verzug zugesprochen worden sein und nicht erst rückwirkend durch Verfügung nach Antritt des Aufenthalts. Ist dieses Erfordernis nicht erfüllt, hat der Versicherte Anspruch auf ein Taggeld für die Wartezeit (Erw. 4).

- Die Auszahlung von Taggeldern für die Wartezeit schliesst die rückwirkende Ausrichtung einer Rente für die Zeit vor Beginn des Taggeldanspruchs nicht aus (Erw. 5).

Regeste (fr):
Art. 17 et art. 22 al. 1 LAI, art. 18 et art. 72 RAI: Délimitation entre mesure d'instruction et reclassement donnant droit à l'indemnité journalière pendant le délai d'attente. In casu, "stage d'essai et d'observation" considéré comme un reclassement, en raison de la durée du stage et de la nature des activités exercées (consid. 3).

Art. 22 al. 1 et art. 29 LAI, art. 18 et art. 28 al. 1 RAI: Rente ou indemnité journalière pendant le délai d'attente.

- Si le droit à la rente a pris naissance avant que le délai d'attente ait commencé à courir, l'assuré n'a pas droit à des indemnités journalières pendant le délai d'attente, car il doit être considéré comme "bénéficiaire de rente" au sens de l'art. 18 al. 3 RAI. Encore faut-il que la rente soit accordée sans retard, et non pas rétroactivement, par une décision postérieure à l'entrée en stage de l'assuré. Si cette exigence n'est pas satisfaite, l'assuré a droit à l'indemnité journalière pendant le délai d'attente (consid. 4).

- Le versement d'indemnités journalières pendant le délai d'attente n'exclut pas le versement rétroactif d'une rente, pour la période antérieure à celle ouvrant droit aux indemnités journalières (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 17 e art. 22 cpv. 1 LAI, art. 18 e art. 72 OAI: Delimitazione tra provvedimenti di accertamento e riformazione professionale con diritto a indennità giornaliera. In concreto "stadio di prova e di osservazione" considerato di riformazione professionale viste la sua durata e la natura delle attività esercitate (consid. 3).

Art. 22 cpv. 1 e art. 29 LAI, art. 18 e art. 28 cpv. 1 OAI: Rendita o indennità giornaliera durante il termine di attesa.

- Se il diritto a rendita è sorto prima che inizi il decorso del termine di attesa, l'assicurato non ha diritto a indennità giornaliere in tale periodo essendo egli da considerare quale "beneficiario di rendita" ai sensi dell'art. 18 cpv. 3 OAI. Occorre comunque che la rendita sia erogata senza ritardo e non con effetto retroattivo mediante decisione posteriore all'entrata nello stadio dell'assicurato. Se questa esigenza non è soddisfatta l'assicurato ha

diritto all'indennità giornaliera nel termine di attesa (consid. 4).

- Il pagamento di indennità giornaliere durante il termine di attesa non esclude il pagamento retroattivo di una rendita per il periodo anteriore a quello che schiude il diritto alle indennità (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 87

BGE 116 V 86 S. 87

A.- Raffaele D., né en 1948, serrurier-mécanicien, a travaillé au service de l'atelier de mécanique R., jusqu'au 31 mars 1985. Le 1er mai suivant, il a présenté une demande de prestations de l'assurance-invalidité, notamment une rente et un reclassement professionnel. Il indiquait souffrir de lombalgies par dysfonction lombo-sacrée, de hernie inguinale et de troubles gastro-intestinaux. Son médecin traitant, le docteur H., a attesté à l'intention de la commission de l'assurance-invalidité une incapacité de travail de 100 pour cent du 30 janvier au 19 mars 1984, de 50 pour cent du 20 mars au 5 août 1984 et de 100 pour cent à nouveau dès le 6 août 1984, cela pour une durée indéterminée. Il a préconisé la mise en oeuvre de mesures de réadaptation professionnelle qui, selon lui, eussent été de nature à rétablir complètement la capacité de travail de l'assuré (rapport du 5 juillet 1985). Sur recommandation de l'office régional de réadaptation professionnelle, la commission de l'assurance-invalidité a accordé à l'assuré, au titre de "mesure d'ordre professionnel: reclassement", un stage "d'essai et d'observation" au Centre ORIPH de Morges, d'une durée de trois mois (prononcé du 23 octobre 1986). Ce stage a débuté le 4 mai 1987. L'assuré a reçu, dès le même jour, des indemnités journalières calculées sur la base d'un revenu journalier moyen de 122 francs. Ultérieurement, la durée du stage a été prolongée à deux reprises. Par décision du 3 novembre 1987, la Caisse cantonale valaisanne de compensation a d'autre part accordé à l'assuré une rente entière d'invalidité pour la période du 1er janvier 1985 au 31 mai 1987. Cette décision contenait la remarque suivante: "Dès le 04.05.1987, vous bénéficiez d'indemnités journalières. Dès lors, en application

BGE 116 V 86 S. 88

de l'art. 43, alinéa 2 LAI, vous n'avez plus droit, dès cette date, à une rente d'invalidité."

B.- Raffaele D. a recouru contre cette décision en concluant: - au versement d'indemnités journalières dès le 23 octobre 1986 (date du prononcé par lequel la commission de l'assurance-invalidité lui a accordé un stage); - au paiement d'une rente à partir d'une date antérieure au 1er janvier 1985 et jusqu'au 30 octobre 1986. Par jugement du 12 avril 1988, le Tribunal des assurances du canton du Valais a rejeté le recours et il a confirmé la décision administrative du 3 novembre 1987.

C.- Raffaele D. interjette un recours de droit administratif en concluant au paiement, en lieu et place d'une rente limitée dans le temps, d'indemnités journalières dès le 1er septembre 1985, soit à l'expiration du quatrième mois suivant le dépôt de sa demande de prestations. La commission de l'assurance-invalidité conclut au rejet du recours, ce que propose aussi l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

D.- En cours de procédure, le juge délégué a invité l'OFAS à s'expliquer sur le sens et la portée de l'une de ses directives, parue dans le bulletin de l'AI No 288, du 14 juillet 1989. Au terme d'un second préavis, l'office a déclaré s'en tenir à sa position antérieure. Les parties se sont exprimées sur cette détermination. Le

recourant a précisé et complété ses conclusions, en ce sens qu'il a requis le versement d'une rente pour la période allant de janvier à août 1985 et, pour la période subséquente, d'indemnités journalières.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. (Pouvoir d'examen)

2. a) Aux termes de l'art. 22 al. 1 LAI, l'assuré a droit à une indemnité journalière pendant la réadaptation si les mesures de réadaptation l'empêchent d'exercer une activité lucrative durant trois jours consécutifs au moins ou s'il présente, dans son activité habituelle, une incapacité de travail de 50 pour cent au moins (première phrase). En principe, le droit aux indemnités est lié à la période d'exécution de mesures de réadaptation d'une certaine durée, dont ces indemnités sont une prestation accessoire (ATF 114 V 140 consid. 1 et la jurisprudence citée).

BGE 116 V 86 S. 89

Cette règle n'a cependant pas une portée absolue. L'art. 22 al. 3 LAI charge en effet le Conseil fédéral de fixer les conditions auxquelles des indemnités journalières peuvent être allouées pour des jours isolés, ainsi que pour la durée de l'instruction du cas, le temps précédant l'exécution de la réadaptation et le temps de mise au courant dans un emploi. L'art. 18 al. 1 RAI dispose ainsi que l'assuré qui présente une incapacité de travail de 50 pour cent au moins et qui doit attendre le début de prochaines mesures de réadaptation a droit, durant le délai d'attente, à une indemnité journalière. b) Dans sa version en vigueur jusqu'au 31 décembre 1984, l'art. 18 al. 2 RAI spécifiait que l'indemnité journalière était allouée au plus tôt dès le prononcé ordonnant les mesures de réadaptation et au plus pour 120 jours en tout. Le Tribunal fédéral des assurances a toujours admis la légalité de cette disposition réglementaire (qui reprenait une solution auparavant introduite par la pratique administrative). Il a précisé que, par "prononcé ordonnant les mesures de réadaptation", il fallait entendre le prononcé de la commission de l'assurance-invalidité et non la décision de la caisse de compensation notifiant ce prononcé (ATFA 1963 p. 75 consid. 1; RCC 1963 p. 363 consid. 2). Exceptionnellement toutefois, le droit aux indemnités journalières devait être reconnu pour une période antérieure lorsqu'un temps anormalement long s'était écoulé entre la demande de prestations et le prononcé en question (ATFA 1963 p. 75 consid. 2; RCC 1963 p. 363 consid. 2; MEYER-BLASER, Zum Verhältnismässigkeitsgrundsatz im staatlichen Leistungsrecht, thèse Berne 1985, p. 148). Dans sa teneur en vigueur depuis le 1er janvier 1985, la même disposition prévoit que "le droit à l'indemnité s'ouvre au moment où la commission de l'assurance-invalidité constate, sur la base de l'instruction, que des mesures de réadaptation sont indiquées, mais en tout cas quatre mois après le dépôt de la demande". Comme le Tribunal fédéral des assurances a eu l'occasion de le constater dans un arrêt récent (RCC 1990 p. 227), la légalité de cette nouvelle réglementation n'est pas douteuse, car elle s'accorde certainement mieux que par le passé avec le principe, fondamental en matière d'assurance-invalidité, selon lequel la réadaptation a la priorité sur la rente. L'OFAS l'a du reste souligné en ces termes, dans un commentaire publié dans la RCC 1984 p. 419: "D'après les règles actuelles, le droit à l'indemnité journalière ne peut naître pendant le délai d'attente que lorsque des mesures de réadaptation

BGE 116 V 86 S. 90

concrètes ont été ordonnées. Toutefois, il y a des cas où le choix d'une réadaptation appropriée et la recherche d'une place à cet effet, ainsi que les travaux administratifs, prennent beaucoup de temps. Dans l'intervalle, l'assuré ne reçoit pas de prestations de l'AI en espèces, à moins d'avoir droit à une rente. C'est pourquoi il est prévu - selon la nouvelle réglementation - que le droit à l'indemnité prendra naissance non pas au moment où des mesures de réadaptation seront ordonnées, mais déjà lorsque la commission AI envisagera en principe de les appliquer; cependant, ce sera au plus tard quatre mois après le dépôt de la demande. On empêche ainsi la naissance du droit à une rente dans une situation peu claire. Le début du droit à l'indemnité est fixé, dans chaque cas, par la commission

AI. Là où aucune mesure de réadaptation n'entre en ligne de compte, un tel droit est naturellement exclu. Le délai de 120 jours est supprimé." L'introduction d'un délai de quatre mois représente aussi une autre manière d'aborder le problème du retard éventuel des organes de l'assurance-invalidité. L'on présume désormais qu'un tel délai est suffisant à l'administration, au regard du cours normal de la procédure, pour effectuer les mesures d'instruction nécessaires quant aux possibilités de réadaptation de l'assuré (voir dans ce sens: ch. 1045 de la circulaire de l'OFAS concernant les indemnités journalières). En principe, et compte tenu de la relative brièveté du délai, il n'est pas besoin de rechercher, en cas de contestation, si une période excessivement longue s'est écoulée entre le moment de la demande de prestations et celui où la commission de l'assurance-invalidité constate, sur la base des éléments recueillis par elle, que des mesures de réadaptation sont indiquées: le droit à l'indemnité journalière prend naissance, au plus tard, quatre mois après le dépôt de la demande (pour autant, bien entendu, que toutes les autres conditions de ce droit soient réunies).

3. a) C'est sur la base de cette nouvelle réglementation que le recourant requiert le versement d'indemnités journalières déjà à partir du 1er septembre 1985, soit quatre mois après le dépôt de sa demande de prestations (1er mai 1985). Les premiers juges ont cependant considéré que le stage "d'essai et d'observation" ordonné en l'espèce par la commission de l'assurance-invalidité ne valait pas comme mesure de réadaptation proprement dite, mais représentait une simple mesure d'instruction. Par conséquent, le recourant n'a pas droit, selon eux, à des indemnités journalières pour une période précédant le stage en question, dès lors qu'il n'était pas censé attendre l'exécution de mesures de réadaptation. Dans son préavis complémentaire,

l'OFAS exprime le même point de vue; selon lui l'assuré attendait une mesure d'instruction, qui devait révéler si une mesure de réadaptation entrait en ligne de compte ou s'il existait une invalidité justifiant le maintien d'une rente. Si l'opinion de la juridiction cantonale et de l'OFAS devait prévaloir, l'alternative entre la rente et l'indemnité journalière pour la période antérieure à l'entrée en stage au centre ORIPH ne se poserait plus, attendu que l'art. 17 RAI (droit à l'indemnité pendant la durée de l'instruction) ne prévoit aucun droit aux indemnités pendant une période d'attente, contrairement à l'art. 8 al. 1 RAI qui, lui, confère un tel droit. b) Les mesures d'instruction sont destinées à réunir les données nécessaires sur l'état de santé du requérant, son activité, sa capacité de travail et son aptitude à être réadapté, ainsi que sur l'indication de mesures de réadaptation (art. 72 al. 1 RAI). Les mesures de réadaptation, quant à elles, comprennent notamment les mesures d'ordre professionnel, soit l'orientation professionnelle (art. 15 LAI), la formation professionnelle initiale (art. 16 LAI), le reclassement (art. 17 LAI) et le service de placement, ainsi que l'aide en capital (art. 18 LAI). En l'occurrence, la commission de l'assurance-invalidité a accordé au recourant, le 23 octobre 1986, un stage "d'essai et d'observation". L'assuré est entré en stage le 4 mai 1987, après que l'Office régional de réadaptation professionnelle eut procédé à un examen psychotechnique et proposé un stage d'observation. Le premier rapport du centre ORIPH a été établi le 14 septembre 1987, soit au terme de 19 semaines d'observation. Le centre a demandé et obtenu une prolongation jusqu'au 31 janvier 1988, puis - apparemment - une seconde prolongation, comme l'atteste le rapport final, qui est daté du 21 avril 1988. L'ORIPH y suggère qu'un terme soit mis au

stage le 5 août 1988 et exprime le souhait que l'assuré soit soumis à une expertise médicale aux fins de clarifier la situation sur le plan de l'état de santé, étant entendu que si cette expertise devait mettre en évidence une capacité de travail, le centre serait ouvert à l'idée d'un retour de l'intéressé, pour autant qu'il en manifeste le désir. Cette conclusion découle, selon le centre, de l'ambiguïté entre la volonté de l'assuré de suivre au mieux sa formation et l'évolution de son état de santé, évolution qui s'est traduite par des absences de plus en plus fréquentes.
En définitive, le recourant a passé plus d'une année au centre. Placé en section Mécanique III, il y a suivi des cours

BGE 116 V 86 S. 92

d'arithmétique, d'outillage et de dessin technique (en ce qui concerne les branches théoriques) et effectué des travaux d'exercice et de sous-traitance de petites séries en fraisage, pointage, perçage, alésage, ébavurage, à la machine ou à la lime, ainsi que du rectifiage plan (quant aux branches pratiques). Il n'apparaît pas directement que les cours théoriques et les exercices pratiques décrits constituent un reclassement professionnel complet: probablement pas, puisque, dans son rapport final, l'ORIPH envisage la possibilité d'un retour de l'assuré, sous certaines conditions. Mais la conjonction de la durée du stage et de la nature des activités exercées pendant ce stage par le recourant tend à démontrer qu'il ne s'agissait pas d'une simple "mesure d'instruction" (dont relève en revanche l'examen psychotechnique effectué par l'Office régional de réadaptation professionnelle). Il en est de même de l'affirmation de l'ORIPH, selon laquelle l'assuré a manifesté sa volonté de suivre au mieux sa formation; vraisemblablement, celle-ci eût été menée à chef si l'état de santé de l'intéressé l'avait permis. Du point de vue formel, il ne faut pas non plus méconnaître le fait que la commission de l'assurance-invalidité a qualifié de "mesure d'ordre professionnel: reclassement" les prestations accordées par son prononcé le 23 octobre 1986. Compte tenu de l'ensemble des circonstances évoquées ci-dessus, il n'y a pas de raison de s'écarter de cette qualification.

4. Dans son premier préavis, l'OFAS - il partait alors de l'idée implicite que le stage litigieux constituait une mesure de réadaptation proprement dite - a fait valoir que l'assuré, déjà bénéficiaire d'une rente, y a droit lorsque lui sont accordées des mesures de réadaptation, jusqu'au moment de l'exécution de ces mesures (entrée en stage). Il invoquait, à cet égard, l'art. 18 al. 3 RAI, aux termes duquel: "Les bénéficiaires de rentes n'ont pas droit aux indemnités journalières pendant le délai d'attente".
En principe, le droit à la rente ne prend pas naissance aussi longtemps que l'assuré est en stage de réadaptation et peut, durant le délai d'attente, prétendre une indemnité journalière (art. 28 al. 1 RAI); il s'agit là d'une norme de coordination avec l'art. 18 RAI, laquelle accorde la primauté à la réadaptation (et à l'indemnité journalière), conformément à la règle générale (art. 29 al. 2, deuxième phrase, LAI; cf. RCC 1984 p. 432). Mais il peut arriver que le droit à la rente ait pris naissance avant même que le délai d'attente ait commencé à courir. Tel sera le cas,

BGE 116 V 86 S. 93

notamment, si l'assuré peut, dans les limites de l'art. 48 al. 2 LAI, prétendre une rente pour une période antérieure au dépôt de sa demande de prestations. En pareille hypothèse, et s'il se soumet ultérieurement à des mesures de réadaptation, il n'a pas droit, logiquement, à des indemnités journalières pendant le délai d'attente; comme on l'a vu, le but de ces indemnités est de fournir une compensation financière aux seuls assurés qui ne bénéficient d'aucune prestation en espèces de l'assurance-invalidité (rente) et qui risqueraient ainsi de se

trouver privés de toute ressource lorsqu'un certain retard intervient dans la mise en oeuvre de la réadaptation. En d'autres termes, si l'assuré a droit à une rente, celle-ci est maintenue jusqu'au moment de l'exécution proprement dite des mesures ordonnées. C'est cette solution qui, précisément, est consacrée à l'art. 18 al. 3 RAI. Toutefois, contrairement à l'opinion de l'OFAS, l'application de cette disposition ne saurait entrer en ligne de compte en l'espèce. La décision de rente a été rendue à une date, le 3 novembre 1987, qui est postérieure à l'entrée en stage de l'assuré, le 4 mai 1987, alors que la décision relative à l'indemnité journalière lui est antérieure d'une année. On ne peut donc pas dire, si l'on s'en tient, comme il se doit, au texte clair du règlement, que, au moment où a débuté la réadaptation, l'assuré devait être considéré comme un "bénéficiaire de rente" ("Rentenbezüger", "beneficiario di rendita", selon les versions allemande et italienne du règlement) au sens de l'art. 18 al. 3 RAI.

5. Il suit de là que l'assuré a droit à l'indemnité journalière, non seulement pendant qu'il était en stage, mais aussi durant la période d'attente qui a précédé le début de la mesure. Compte tenu du délai de quatre mois, ce n'est pas la date du 23 octobre 1986 (prononcé de la commission de l'assurance-invalidité) qui est déterminante; la demande de prestations étant parvenue à l'administration le 1er mai 1985, le droit aux indemnités journalières est né le 1er septembre 1985. Il est, par ailleurs, incontestable que l'assuré a droit à une rente pour la période antérieure au 1er septembre 1985, cela à partir du 1er janvier 1985 (le point de départ de ce droit n'étant plus discuté en procédure fédérale). Certes, selon la directive de l'OFAS, parue dans le bulletin de l'AI No 288, du 14 juillet 1989, le droit à une rente peut prendre naissance, au plus tôt, à la date à laquelle la mesure de réadaptation prend fin, même si celle-ci a échoué, en tout ou partie. D'autre part, toujours

selon cette directive, une rente ne peut être accordée avec effet rétroactif que si des mesures d'instruction destinées à démontrer que l'assuré est susceptible d'être réadapté ont en fait révélé que celui-ci ne l'était pas. Il est aussi précisé qu'un droit à la rente peut naître avant l'exécution de mesures de réadaptation, lorsqu'un assuré n'est pas encore susceptible d'être réadapté. L'interpellation de l'OFAS par le juge délégué visait à renseigner le tribunal sur la véritable portée de cette directive, plus précisément sur le point de savoir si l'on avait voulu, au moyen de celle-ci, remettre en cause la pratique antérieure de l'octroi rétroactif de rentes (voir ci-dessus, consid. 4). Dans son second préavis, l'OFAS a répondu, en substance, que l'on avait plutôt cherché à éviter que des commissions de l'assurance-invalidité ne renoncent momentanément à se prononcer sur le droit à la rente pour pouvoir mettre, quelque temps plus tard, un assuré au bénéfice d'indemnités journalières pendant le délai dit d'attente, lequel peut durer plusieurs mois, puis, une fois la réadaptation terminée, accorder rétroactivement une rente pour une période située avant le délai d'attente. Mais il est clair, poursuit l'OFAS, que si, après l'écoulement de la période de carence d'une année (art. 29 al. 1 LAI), un assuré est toujours incapable de travailler et n'est pas (ou pas encore) susceptible d'être réadapté, il a droit à une rente, quand bien même des mesures de réadaptation seraient envisagées. Cette interprétation est la seule qui soit compatible avec la loi, car l'art. 48 al. 2 LAI prévoit expressément le versement de rentes pour les douze mois (et même, à certaines conditions, pour une période antérieure) précédant le dépôt de la demande, sans égard aux possibilités d'une future réadaptation. Dès lors, si le droit à la rente prend naissance avant que le versement d'indemnités journalières dites "d'attente" ne puisse entrer en ligne de compte, la rente doit en principe être allouée sans retard. La règle de la primauté de la réadaptation sur la rente ne joue pas de rôle dans ce contexte. Elle n'a de portée véritable que si aucun droit à la rente ne naît avant l'ouverture du droit à l'indemnité journalière pendant le délai d'attente; dans ce cas l'assuré bénéficiera, en priorité, de l'indemnité journalière et la question d'une rente rétroactive pour la période antérieure à la réadaptation ne se posera pas (art. 28 al. 1 RAI). En fait, l'administration eût dû, conformément à ces principes, allouer au recourant une rente en 1985 déjà, après avoir constaté

que le droit à cette prestation s'était ouvert le 1er janvier 1985; le versement d'indemnités journalières pendant le délai d'attente eût été exclu dans ce cas, car l'intéressé eût été "bénéficiaire de rente" au sens de l'art. 18 al. 3 RAI. Mais, dès l'instant où la commission de l'assurance-invalidité a tardé à se prononcer sur le droit à la rente, l'assuré doit se voir reconnaître, comme il a été dit plus haut, le droit à des indemnités journalières pendant le délai d'attente déjà, ainsi qu'une rente pour la période antérieure au 1er septembre 1985.

6. En conclusion, le recours de droit administratif se révèle bien fondé et la cause doit être renvoyée à l'administration pour qu'elle rende de nouvelles décisions dans le sens des considérants qui précèdent.