Urteilskopf

126 V 244

42. Arrêt du 27 juin 2000 dans la cause C. contre Office AI pour les assurés résidant à l'étranger et Commission fédérale de recours en matière d'AVS/AI pour les personnes résidant à l'étranger
Regeste (de):
Art. 97 Abs. 1 und Art. 128 OG; Art. 5 Abs. 2 und Art. 45 Abs. 1 VwVG: Zulässigkeit einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen eine Zwischenverfügung. Beanstandung der Praxis, wonach eine Beschwerdeinstanz im AHV-/IV-Bereich systematisch jeweils bei Aufnahme des Verfahrens eine Frist von vier Monaten zur Einreichung der Beschwerdeantwort ansetzt. Prüfung der Zulässigkeit einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen eine solche Zwischenverfügung unter dem Gesichtspunkt des schutzwürdigen Interesses an der Änderung oder sofortigen Aufhebung des Entscheids.

Art. 29 Abs. 1 BV; Art. 57 Abs. 1 VwVG (in Verbindung mit Art. 85 Abs. 2 lit. a, Art. 85bis Abs. 3 Satz 2 AHVG und Art. 69 IVG): Frist für Beschwerdeantwort. Eine von einer Beschwerdeinstanz im AHV-/IV-Bereich für die Einreichung einer Beschwerdeantwort in sämtlichen Fällen jeweils bei Aufnahme des Verfahrens eingeräumte Frist von vier Monaten verlängert ohne hinreichenden Grund die Dauer des gerichtlichen Verfahrens und verletzt damit das Raschheitsprinzip. Im Übrigen trägt eine solche Praxis dem Grundsatz der Waffengleichheit nicht Rechnung, indem eine Partei im Prozess bevorzugt behandelt wird.

Regeste (fr):
Art. 97 al. 1 et art. 128 OJ; art. 5 al. 2 et art. 45 al. 1 PA: Recevabilité d'un recours de droit administratif interjeté contre une décision incidente.

Contestation de la pratique par laquelle une autorité de recours en matière d'AVS/AI fixe systématiquement et d'entrée de cause un délai de réponse au recours d'une durée de quatre mois. Examen de la recevabilité du recours de droit administratif contre une décision incidente en la matière, sous l'angle de l'intérêt digne de protection à la modification ou à l'annulation immédiate de la décision.

Art. 29 al. 1 Cst., art. 57 al. 1 PA (en corrélation avec les art. 85 al. 2 let. a, 85bis al. 3 seconde phrase LAVS et 69 LAI): Délai de réponse. Un délai de réponse fixé d'entrée de cause et dans tous les cas à quatre mois par une autorité de recours en matière d'AVS/AI prolonge sans raison justifiée la durée de la procédure judiciaire et viole ainsi le principe de célérité. En outre, cette pratique ne respecte pas le principe de l'égalité des armes, en favorisant l'une des parties au procès.

Regesto (it):
Art. 97 cpv. 1 e art. 128 OG; art. 5 cpv. 2 e art. 45 cpv. 1 PA: Ricevibilità di un ricorso di diritto amministrativo interposto avverso una decisione incidentale. Contestazione della prassi secondo la quale un'autorità di ricorso in materia di AVS/AI fissa sistematicamente e sin dall'inizio della causa un termine di quattro mesi per rispondere al gravame. Esame della ricevibilità del ricorso di diritto amministrativo contro una decisione incidentale sul tema dal profilo dell'interesse degno di protezione alla modifica o all'annullamento immediato della decisione.

Art. 29 cpv. 1 Cost.; art. 57 cpv. 1 PA (in relazione con gli art. 85 cpv. 2 lett. a, 85bis cpv. 3 seconda frase LAVS e 69 LAI): Termine per rispondere. Un termine per rispondere fissato sin dall'inizio della causa e in ogni caso a quattro mesi da un'autorità di ricorso in materia di AVS/AI proroga senza giustificato motivo la durata della procedura e viola di conseguenza il principio di celerità. Inoltre, questa prassi non ossequia il principio della parità delle armi, favorendo una delle parti nel processo.

Sachverhalt ab Seite 245

BGE 126 V 244 S. 245

A.- Par décision du 4 octobre 1999, l'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger a avisé C. qu'il n'avait plus droit à une rente d'invalidité à partir du 31 janvier 1996 et que les rentes pour enfants payées jusque-là seraient supprimées au 30 novembre 1999.

B.- Dans un mémoire du 3 novembre 1999, C. a recouru contre cette décision devant la Commission fédérale de recours en matière d'AVS/AI pour les personnes résidant à l'étranger, en concluant, sous suite de frais et dépens, à l'annulation de celle-ci et au maintien de son droit à une rente entière d'invalidité pour lui et ses trois enfants. Dans un écrit séparé daté du même jour, son mandataire invitait la juridiction de recours à fixer à l'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger un délai de trente jours pour répondre au recours.
Par décision incidente du 23 novembre 1999, la présidente de la commission fédérale de recours a informé le mandataire du recourant que le délai accordé à l'office pour présenter son préavis restait fixé au 8 mars 2000. En effet, un délai plus court, vu la charge de travail de l'autorité inférieure, ne pourrait pas être respecté et, d'autre part, constituerait une inégalité de traitement vis-à-vis des autres assurés.

C.- C. interjette recours de droit administratif contre cette décision, en concluant, sous suite de frais et dépens, à la réforme de celle-ci en ce sens "qu'il est dit que le délai fixé à l'office AI pour répondre au recours (...) du 3 novembre 1999 l'est au 31 décembre 1999 et non pas au 8 mars 2000".

D.- Dans ses observations du 9 février 2000, la présidente de la commission de recours a informé le Tribunal fédéral des assurances que jusqu'aux années 1983-1984, la commission fixait des délais de réponse de six mois à la Caisse suisse de compensation. A partir de 1984, d'entente avec cette dernière, ce délai a été raccourci à quatre mois pour tous les recours; aucun changement n'est intervenu depuis lors. Si la commission devait fixer des délais de réponse plus courts, des prolongations systématiques devraient être accordées, vu la surcharge de travail de l'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger et de la Caisse suisse de compensation.

BGE 126 V 244 S. 246

E.- L'office intimé et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) ont pu se déterminer sur le recours de C. et sur les observations de la présidente de la commission fédérale. Concluant au rejet du recours, l'office AI déclare qu'il ne serait pas en mesure de prendre position de manière satisfaisante dans un délai plus bref que quatre mois, vu la somme des dossiers à traiter chaque année, et le nombre toujours croissant de cas complexes, nécessitant un deuxième, voire plusieurs échanges d'écritures. De son côté, l'OFAS se rallie entièrement à l'argumentation de la présidente de l'autorité de recours.

F.- Le 27 juin 2000, la Ière Chambre du Tribunal fédéral des assurances a tenu audience.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Selon l'art. 20 al. 2 de l'ordonnance du 3 février 1993 concernant l'organisation et la procédure des commis-

sions fédérales de recours et d'arbitrage (RS 173.31), si le président de la commission ou de la chambre estime que le recours n'est pas d'emblée irrecevable, il invite l'autorité inférieure et les parties adverses à présenter leurs observations (art. 57 al. 1 PA). Aux termes de l'art. 57 al. 1 PA, si le recours n'est pas d'emblée irrecevable, l'autorité de recours en donne connaissance sans délai à l'autorité qui a pris la décision attaquée et, le cas échéant, aux parties adverses du recourant ou à d'autres intéressés, en leur impartissant un délai pour présenter leur réponse; elle invite en même temps l'autorité inférieure à produire son dossier.

2. En l'espèce, est en cause l'application, faite par la présidente de la Commission fédérale de recours en matière d'AVS/AI pour les personnes résidant à l'étranger, de l'art. 57 al. 1 PA en liaison avec les art. 85bis al. 3, seconde phrase LAVS et 69 LAI. a) La décision déférée au Tribunal fédéral des assurances porte sur la conduite du procès et, à ce titre, constitue une décision incidente au sens de l'art. 45 PA, de sorte que le recours de droit administratif n'est recevable - séparément d'avec le fond - que si la décision attaquée, entre autres conditions, peut causer un préjudice irréparable au recourant (ATF 124 V 85 consid. 2). La jurisprudence admet cependant qu'il suffit que le recourant ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit immédiatement annulée ou modifiée (ATF 125 II 620 consid. 2a in fine,

112 Ib 422 consid. 2c, 109 Ib 132 consid. 1a; BERNARD CORBOZ, Le recours immédiat contre une décision incidente, in: SJ 1991 p. 628). b) Le délai litigieux étant arrivé à expiration le 8 mars 2000, le recourant n'a plus d'intérêt actuel à recourir et son recours devrait par conséquent être déclaré irrecevable pour ce seul motif. Toutefois, comme cela ressort du dossier et notamment des observations formulées à l'intention du tribunal par la présidente de la commission de recours, il s'agit d'un cas pouvant se répéter à de nombreuses reprises et non pas d'une décision isolée puisque cette juridiction fixe systématiquement et d'entrée de cause un délai de réponse de quatre mois aux organes de l'administration intimés dans la procédure de recours. C'est ce qui distingue le cas d'espèce de celui où une partie entend se plaindre d'une décision incidente par laquelle l'autorité inférieure retarde son jugement, par exemple en suspendant la procédure jusqu'à droit connu dans un autre procès, ce que la jurisprudence ne considère pas comme une circonstance propre à causer un préjudice irréparable au sens de l'art. 45 al. 1 PA (VSI 1999 p. 143 consid. 2b et les références). Il se justifie, par conséquent, de faire application, en l'espèce, de la jurisprudence (ATF 123 II 287 consid. 4c, ATF 118 Ib 8 consid. 2b; voir aussi ATF ATF 121 I 281 consid. 1), qui permet de renoncer exceptionnellement à cette condition de recevabilité, faute de quoi un contrôle par le Tribunal fédéral des assurances ne serait jamais possible puisque le recourant ne pourra pas, faute d'intérêt pratique, soulever le grief dans un recours dirigé contre le jugement au fond (ATF 125 V 374 consid. 1, ATF 123 II 287 consid. 4a). c) Selon la jurisprudence, la notion de dommage irréparable n'est pas exactement la même dans la procédure du recours de droit administratif et dans celle du recours de droit public. Saisi d'un recours de droit administratif, le Tribunal fédéral des assurances ne juge pas de l'existence d'un dommage irréparable selon un critère unique, mais il adopte celui qui s'accorde le mieux avec la nature de la décision attaquée. En particulier, il ne se borne pas à considérer comme irréparable le seul dommage qu'une décision finale favorable au recourant ne peut pas faire disparaître complètement (ATF 124 V 87 consid. 4, ATF 121 V 116 et les références). En l'espèce, le recourant soutient que la pratique de la commission de recours porte atteinte à ses droits fondamentaux dans la mesure où elle ne respecte pas le principe de célérité qui se déduit non seulement du droit constitutionnel mais également des règles applicables à la procédure de recours en matière d'AVS/AI. Or,

comme on l'a vu, pour que la condition du préjudice irréparable soit remplie, il suffit que le recourant ait un intérêt digne de protection à ce que la décision attaquée soit immédiatement annulée ou modifiée (consid. 2a). d) Cette condition est réalisée dans le cas particulier.
En effet, selon la jurisprudence, les parties ont l'obligation d'intervenir en cours d'instance pour se plaindre d'un retard à statuer, si elles veulent pouvoir ensuite soulever le grief devant l'autorité de recours (ATF 125 V 375 consid. 2b). En l'occurrence, le recourant s'est conformé à cette exigence puisque son mandataire - manifestement au courant de la pratique de la commission de recours - a d'emblée invité la présidente de cette juridiction à fixer à l'office intimé un délai de trente jours pour répondre au recours. En guise de réponse, il a reçu la décision attaquée. Dans un tel cas, il incombe au Tribunal fédéral des assurances qui a notamment pour tâche de veiller au respect des droits des parties dans la procédure de recours de première instance, de dire si l'octroi systématique d'un délai de réponse de quatre mois contrevient au principe de célérité ou à d'autres principes fondamentaux du droit de procédure tels que l'égalité des armes entre les parties. Mais pour cela, la partie lésée doit être en mesure de se prévaloir du vice avant l'expiration du délai litigieux, soit nécessairement en cours de procédure et non après que le jugement au fond a été rendu, ce qui est du reste conforme au principe de l'économie de procédure (ATF 109 Ib 132 consid. 1a). Le recours est dès lors recevable.

3. Le droit fédéral pertinent ne contient aucune règle relative au délai dans lequel l'autorité intimée doit produire sa réponse devant la commission fédérale de recours. Selon la jurisprudence, ni l'art. 4 al. 1 aCst. - auquel a succédé l'art. 29 al. 1 Cst. depuis le 1er janvier 2000, date de l'entrée en vigueur de la nouvelle constitution fédérale du 18 avril 1999 -, ni l'art. 6 par. 1 CEDH n'interdisent de fixer dans une loi cantonale de procédure un délai de réponse plus long que celui dont dispose le recourant pour attaquer la décision contestée. C'est en effet ce qu'a jugé le Tribunal fédéral dans un arrêt non publié du 26 septembre 1995, concernant la constitutionnalité du règlement de la Commission de recours AVS/AI du canton de Bâle-Ville, du 22 novembre 1994, lequel dispose au § 4 al. 4 que la réponse doit intervenir dès que possible, mais au plus tard dans le délai de deux mois ("sobald als möglich, spätestens innert zwei Monaten"). Or, en matière d'AVS/AI, le délai de recours n'est que de trente jours (art. 84 al. 1 LAVS).

Dans le même arrêt, le Tribunal fédéral a relevé, cependant, que le délai de réponse ne pouvait pas non plus être prolongé à volonté ("beliebig"), sous peine d'allonger inutilement la durée de la procédure.

4. a) En droit fédéral des assurances sociales, la procédure de première instance est gouvernée par le principe de célérité. Cela vaut notamment pour les recours en matière d'AVS/AI, où l'art. 85 al. 2 let. a LAVS (en corrélation avec l'art. 69 LAI), qui exige des cantons que la procédure soit simple et rapide, est l'expression d'un principe général du droit des assurances sociales (ATF 110 V 61 consid. 4b; UELI KIESER, Das einfache und rasche Verfahren, insbesondere im Sozialversicherungsrecht, in: RSAS 1992 p. 272 ainsi que la note 28, et p. 278 sv.; RÜEDI, Allgemeine Rechtsgrundsätze des Sozialversicherungsprozesses, in: Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends, Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat Arnold Koller, Berne 1993, p. 460ss et les arrêts cités). La procédure judiciaire de première instance est ainsi soumise au principe de célérité, que ce soit devant une autorité cantonale (art. 85 LAVS) ou, comme en l'espèce, devant une autorité fédérale (art. 85bis LAVS). L'assuré qui recourt contre une décision a droit à ce que sa cause soit jugée dans un délai raisonnable (art. 29 al. 1 Cst.). En conséquence, l'autorité de recours doit se conformer au principe de célérité, avec les exigences que cela comporte en ce qui concerne les parties au procès (ATF 125 V 375 consid. 2b/aa et les références). Le droit de voir sa cause jugée dans un délai raisonnable est un droit fondamental qui revêt une signification particulière en droit social, dans la mesure, notamment, où sont en jeu des prestations d'assurance. A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que les Etats parties à l'Accord bilatéral sur la libre circulation des personnes, du 21 juin 1999, l'ont jugé suffisamment important pour le mentionner en toutes lettres à l'article 11 par. 2 de ce traité (FF 1999 6323). Or, le présent litige est précisément de ceux qui tomberont à l'avenir sous le coup de cette disposition conventionnelle, lorsque l'accord sera en vigueur (v. aussi VOLKER

SCHLETTE, Der Anspruch auf Rechtsschutz innerhalb angemessener Frist - Ein neues Prozessgrundrecht auf EG-Ebene, in: EuGRZ 1999, p. 369 sv.). b) Dans ses observations, la présidente de la commission intimée explique que depuis 1984, cette juridiction fixe systématiquement à quatre mois le délai imparti à la Caisse suisse de compensation ou, comme en l'espèce, à l'Office AI pour les assurés résidant à

BGE 126 V 244 S. 250

l'étranger, pour présenter sa réponse au recours. Elle justifie cette pratique par le grand nombre de recours dont la commission est saisie, qui serait de l'ordre de 2000 par an, tout en déclarant que la fixation de délais plus brefs entraînerait des prolongations systématiques de ceux-ci. c) Mais cet argument tombe à faux, précisément en raison du caractère systématique du délai fixé par la commission de recours. En effet, si le délai de réponse est toujours de quatre mois, l'effet de décharge attendu de cette mesure est réduit à néant. Par ailleurs, tant la juridiction de première instance que l'office intimé perdent de vue que c'est la préparation de la décision administrative qui prend du temps - notamment lorsqu'il faut instruire sur des faits survenus à l'étranger - et non pas la rédaction de la réponse au recours formé par un assuré contre cette décision. Car c'est le recourant et non l'administration qui doit, le cas échéant, rassembler les moyens de preuve dont il entend faire état à l'appui de ses conclusions. La réponse de l'administration intimée, laquelle se borne à réagir au recours interjeté par le destinataire de sa décision, a donc un caractère essentiellement informatif (RHINOW/KOLLER/KISS, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Bâle/Francfort-sur-le-Main 1996, p. 257, no 1342). C'est pourquoi, la solution choisie, pour des raisons pratiques, par l'autorité de recours est contraire au droit, dans la mesure où un délai de réponse fixé d'entrée de cause et dans tous les cas à quatre mois prolonge sans motif justifié la durée de la procédure de recours de première instance et viole ainsi le principe de célérité. En outre, cette pratique ne respecte pas le principe de l'égalité des armes, consacré par la jurisprudence (ATF 122 V 164 consid. 2c; DTA 1995 no 32, p. 187), en favorisant l'une des parties au procès (UELI KIESER, Das Verwaltungsverfahren in der Sozialversicherung, Zurich 1999, n. 726, p. 348).
Devrait, de même, être considérée comme contraire au droit la prolongation systématique des délais de réponse, en raison de la surcharge de travail alléguée par l'office intimé ou la Caisse suisse de compensation (arrêt non publié du Tribunal fédéral du 17 décembre 1991). En effet, ainsi que cela ressort de cet arrêt, l'autorité de recours, qui dispose d'une certaine liberté d'appréciation pour mener à bien un échange d'écritures (art. 57 PA), ne peut cependant prolonger le délai imparti que pour des motifs suffisants (art. 22 al. 2 PA).

5. Cela étant, il n'appartient pas au Tribunal fédéral des assurances de dire dans quel délai la réponse de la partie intimée doit

BGE 126 V 244 S. 251

intervenir devant la commission fédérale de recours. Tout au plus peut-on mentionner, à titre d'exemple, que la Cour de céans, conformément à l'art. 110 al. 2 OJ (cf. art. 132 OJ), impartit ordinairement à la partie intimée un délai de vingt jours pour répondre au recours et qu'il n'en va pas autrement dans les affaires où sont impliqués la Caisse suisse de compensation ou l'office intimé. L'application du principe de célérité exige de l'administration qu'elle respecte, en règle ordinaire, un délai nettement plus court que quatre mois pour se déterminer. Et, comme on l'a dit, ce n'est que lorsque cela se justifie parce qu'il existe des motifs suffisants, que le délai imparti par la commission de recours peut être prolongé à la demande de la partie intimée (art. 22 al. 2 PA).

6. Dans le cas particulier, on peut déduire du dossier qu'il s'agit d'une procédure tout à fait classique où un assuré conteste la suppression de son droit à une rente d'invalidité dans le cadre d'une révision au sens de l'art. 41 LAI. La fixation, d'entrée de cause, d'un délai de réponse de quatre mois n'a donc aucune raison objective et viole manifestement le principe de célérité, de sorte que la décision attaquée doit être annulée. La commission fédérale de recours devra à nouveau fixer un (bref) délai de réponse à l'intimé, afin que la procédure puisse suivre son cours sans nouveau retard.

7. (Frais et dépens)