8 Gesundheit – Arbeit – Soziale Sicherheit
Santé – Travail – Sécurité sociale
Sanità – Lavoro – Sicurezza sociale

35

Extrait de l'arrêt de la Cour III dans la cause A.
contre Office AI pour les assurés résidant à l'étranger
C-6034/2009 du 20 janvier 2010

Assurance-invalidité. Obligation de motiver la décision et violation du droit d'être entendu.

Art. 29 al. 2 Cst. Art. 42 LPGA. Art. 57*a* LAI.

Le droit d'être entendu est violé lorsque les motifs sur lesquels l'autorité s'est fondée ne ressortent ni du préavis, ni de la décision de suppression de rente ou de leurs annexes (consid. 4.2). Sa violation ne saurait en l'espèce être réparée devant le Tribunal administratif fédéral, dès lors que le but de la procédure de préavis est précisément de permettre au destinataire de comprendre les raisons ayant conduit l'autorité à trancher d'une manière plutôt que d'une autre (consid. 4.3).

Invalidenversicherung. Pflicht zur Begründung der Verfügung und Verletzung des Anspruchs auf rechtliches Gehör.

Art. 29 Abs. 2 BV. Art. 42 ATSG. Art. 57*a* IVG.

Der Anspruch auf rechtliches Gehör ist verletzt, falls sich die Entscheidgründe der Behörde weder aus dem Vorbescheid noch aus der Verfügung über die Aufhebung der Rente oder deren Anhängen ergeben (E. 4.2). Seine Verletzung kann vorliegend nicht geheilt werden, da das Vorbescheidsverfahren dem Adressaten gerade ermöglichen soll, die Entscheidgründe zu verstehen (E. 4.3).

Assicurazione per l'invalidità. Obbligo di motivare la decisione e violazione del diritto di essere sentito.

Art. 29 cpv. 2 Cost. Art. 42 LPGA. Art. 57*a* LAI.

Il diritto di essere sentito è violato quando i motivi sui quali l'autorità si è basata non risultano né dal preavviso, né dalla decisione di soppressione di rendita o dai loro allegati (consid. 4.2). Lo scopo della procedura di preavviso è di permettere al destinatario di comprendere le ragioni che hanno indotto l'autorità a decidere in un modo piuttosto che in un altro, ragione per la quale una simile violazione del diritto di essere sentito non potrebbe essere sanata davanti al Tribunale amministrativo federale (consid. 4.3).

A. est un ressortissant portugais, né en 1957, marié et père de quatre enfants. Sans formation spécifique, il a séjourné et travaillé en Suisse du 1er avril 1993 au 30 avril 1999 en qualité d'ouvrier agricole. Victime d'un accident de la circulation routière le 16 septembre 1998, il est au bénéfice d'une rente entière pour maladie de longue durée octroyée par décision du 9 avril 2002 avec effet au 1er juillet 1999 de l'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud (OAI VD). Il est retourné au Portugal dans le courant de l'année 2002. Une première procédure de révision, entreprise en novembre 2003, s'est conclue par le maintien de la rente entière.

Le 6 décembre 2008, l'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger (OAIE) a engagé une nouvelle procédure de révision et a informé l'assuré par projet de décision du 9 juin 2009, qu'il entendait supprimer sa rente, son état de santé s'étant amélioré au point qu'il lui permettait de réaliser plus de 60 % du gain qui pourrait être obtenu sans invalidité.

Par décision du 19 août 2009, l'OAIE, rejetant l'opposition du 2 juillet 2009 de l'assuré, a confirmé la suppression de la rente avec effet au 1er octobre 2009, expliquant que la nouvelle documentation produite en procédure d'audition avait été soumise à son service médical, lequel était resté sur ces précédentes conclusions.

Par courrier du 10 septembre 2009, l'avocat de A. requiert auprès de l'OAIE, la consultation du dossier de la cause, attirant expressément l'at-

tention de l'autorité sur l'échéance prochaine du délai de recours pour l'engager à la célérité. Sans réponse de l'autorité, l'avocat réitère sa demande par voie de télécopie le 15 septembre 2009.

Par acte du 22 septembre 2009, A., par l'entremise de son mandataire, interjette recours par devant le Tribunal administratif fédéral (TAF) contre la décision de l'OAIE du 19 août 2009, concluant à son annulation et au renvoi de la cause à l'autorité pour complément d'instruction. A l'appui de son recours, il joint deux certificats médicaux datés des 3 août et 7 septembre 2009. N'ayant pu avoir accès au dossier malgré ses rappels et ignorant ainsi les éléments sur lesquels s'est basée l'autorité pour retenir une capacité de travail excluant le droit à une rente, il dit lui sembler que la suppression de la rente a été décidée sans qu'une expertise psychiatrique n'ait été ordonnée. Il demande à pouvoir compléter son mémoire de recours une fois qu'il aura pu prendre connaissance du dossier.

Dans sa détermination du 18 octobre 2009 limitée au grief de la violation du droit d'être entendu, l'autorité intimée rappelle la jurisprudence déduite de l'art. 29 al. 2 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst., RS 101). Elle estime avoir suffisamment motivé sa décision, preuve en est, à son avis, le mémoire circonstancié déposé par le recourant. Elle affirme également avoir fait parvenir une copie du dossier à l'avocat du recourant le 21 septembre 2009. Pour le surplus, elle considère que quand bien même il y aurait une violation du droit d'être entendu, elle serait réparée par le dépôt du recours devant le TAF.

Le recours est admis et la décision du 19 août 2009 est annulée. La cause est renvoyée à l'OAIE afin que celui-ci procède au sens du consid. 5.

Extrait des considérants:

4. Le recourant se plaint de ce que n'ayant pas eu accès au dossier, il ignore les éléments sur lesquels s'est fondée l'autorité intimée pour prononcer la décision litigieuse. Partant, il demande à être autorisé à compléter son recours après avoir pris connaissance des pièces versées en cause. Les motifs ayant conduit le recourant à formuler cette requête équivalent à invoquer une violation du droit d'être entendu, droit dont le respect est examiné d'office par le TAF (cf. ATF 120 V 357 consid. 2a).

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, Les droits fondamentaux, vol. II, 2e 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. 380 ss et 840 ss). Le droit d'être entendu est consacré, en procédure administrative fédérale, par l'art. 26, l'art. 27 et l'art. 28 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) (droit de consulter les pièces), l'art. 29, l'art. 30, l'art. 31, l'art. 32 et l'art. 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 à l'art 42 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA, RS 830.1) (droit d'être entendu) et à l'art. 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 perti-

nents (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, ATF 130 II 530 consid. 4.3).

4.2

4.2.1 En l'espèce, l'autorité a tout d'abord procédé par préavis, ainsi que l'art. 57*a* de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI, RS 831.20) l'exige, en dérogation par ailleurs à l'art. 52 LPGA. Ce projet de décision, daté du 9 juin 2009, 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 à partir du 22 janvier 2009 et permettrait de réaliser plus de 60 % du gain qui pourrait être réalisé. » Copie de ce projet a également été envoyée à l'institution de prévoyance du recourant, mais en revanche rien n'indique que la prise de position du médecin du service médical régional (SMR) à l'origine de la décision de suppression ou d'autres documents du dossier médical ont été transmis au recourant. Celui-ci produit en guise d'objection au projet, un certificat médical qui atteste de la prise de plusieurs médicaments. L'autorité intimée confirme par décision finale du 19 août 2009 la suppression de la rente en citant les mêmes dispositions légales que dans le préavis. Pour satisfaire à l'art. 74 du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI, RS 831.201), qui prescrit que la motivation du prononcé de l'AI doit tenir compte des observations qui ont été faites par les parties sur le préavis, l'autorité écrit: « [e]n procédure d'audition, nous avons soumis la nouvelle documentation envoyée à notre service médical, qui a confirmé ses précédentes conclusions. » Là encore, nul indice que dites précédentes conclusions (...) et l'appréciation du SMR sur la nouvelle documentation (...) ont été communiquées au recourant. Or, l'avis du médecin du SMR aurait dû accompagner le préavis du 9 juin 2009 et la deuxième prise de position du SMR, formulée en procédure d'audition, aurait elle dû se trouver en annexe de la décision du 19 août 2009 (cf. ATF 124 V 180 consid. 2b). En effet, le médecin du SMR a la charge d'examiner les pièces versées au dossier afin de pouvoir porter un jugement sur l'état de santé du recourant et d'indiquer dans quelle mesure et pour quelles activités celui-ci est apte à travailler. L'autorité intimée s'est fondée sur cette appréciation pour rendre sa décision de suppression. Ainsi que l'a déjà dit le Tribunal fédéral (TF) dans des

arrêts concernant des décisions sur opposition (lesquelles ont été remplacées en matière AI par une procédure de préavis), l'OAI VD doit entendre une nouvelle fois le recourant au sujet du rapport du médecin du SMR en procédure d'opposition. S'il omet de le faire, il viole le droit d'être entendu du recourant (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. également arrêt du TF 8C_424/2008 du 16 septembre 2008 consid. 2.2).

4.2.2 En l'espèce, en l'absence des rapports du SMR, il était impossible pour le recourant de comprendre la décision insuffisamment motivée dont il était destinataire. Pour la contester utilement, il a fait appel à un mandataire, lequel a requis la consultation du dossier qui ne lui est parvenu qu'après rappel et le dernier jour du délai de recours (ou de ce qu'il croyait être le dernier jour du délai de recours). Cette manière de faire est inadmissible et viole incontestablement le droit d'être entendu du recourant. L'argument de l'autorité intimée qui affirme avoir suffisamment exposé ses motifs, preuve en étant le mémoire de recours circonstancié déposé par le recourant, laisse perplexe et tombe à faux. Dans l'écriture de recours, les faits sont très succinctement rappelés, sans aucune référence à une quelconque position médicale. Les moyens de droit occupent à peine une demi-page A4 et sont développés au conditionnel, le mandataire précisant bien qu'il se réfère aux dires du recourant qui lui-même ignore les fondements de la décision de l'autorité.

4.3 Il reste à examiner les conséquences de la violation du droit d'être entendu du recourant.

4.3.1 Comme le relève justement l'autorité intimée, 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 réf. cit.; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5e éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, n. 1711; AUER/MALINVERNI/HOTTELIER, op. cit., n. 1347 s.). 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'intimée, ni de l'assuré dont le droit d'être entendu a été lésé (ATF 132 V 387 consid. 5.1).

4.3.2 Dans le cas présent, il est opportun d'annuler la décision litigieuse et de renvoyer la cause à l'autorité inférieure. Il sied à ce sujet de relever que le recourant conclut lui-même, mais pour des motifs différents, à ce que la cause soit retournée à l'instance précédente; partant, il n'est pas porté préjudice à son intérêt de voir ses prétentions rapidement tranchées. 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 entière se voit supprimer celle-ci après une longue période d'allocation (en l'espèce 10 ans). L'autorité intimée ne peut 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. 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). Il s'en suit que l'autorité intimée se doit de modifier sa pratique en matière de motivation, tant au niveau du préavis que de la décision finale.

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. A cet égard, peu importe que le dossier soit parvenu finalement au mandataire du recourant; d'une part, il lui est arrivé tardivement et, d'autre part, certaines pièces qu'il contient auraient dû être en possession du recourant

déjà en procédure de préavis. Vu l'issue du litige, la requête en complément du recours est devenue sans objet.