36

Extrait de l'arrêt de la Cour III dans la cause A.
contre Office AI pour les assurés résidant à l'étranger
C-863/2009 du 3 février 2010

Assurance-invalidité. Devoir de collaborer en procédure de révision. Manquement imputable à un tiers. Sanctions (suspension de la rente). Reprise du versement de la rente après production des pièces nécessaires à la révision.

Art. 21 al. 4, art. 28 al. 1 et 2, art. 43 al. 2 et 3 LPGA. Art. 7 et art. 7*b* LAI. Art. 86[bis] RAI.

1. **C'est par une décision finale soumise à condition résolutoire que l'autorité sanctionne une violation du devoir de collaborer en suspendant la rente en cours en procédure de révision (consid. 4.1).**
2. **Les dispositions en matière de sanctions introduites par la 5[e] révision AI n'ont pas rendu caduque la jurisprudence antérieure fondant la possibilité de suspendre une rente pour défaut de collaboration en procédure de révision (consid. 4.2).**
3. **Une rente peut être suspendue pour défaut de production des documents nécessaires à sa révision, même si le manquement est imputable à un tiers (confirmation de la jurisprudence, consid. 4.2.5, 4.3, 5.1).**
4. **Lorsque les documents nécessaires à la révision sont produits, le versement de la rente suspendue doit en principe reprendre, l'objectif de la mesure étant atteint (consid. 5.2).**

Invalidenversicherung. Mitwirkungspflicht im Revisionsverfahren. Verletzung durch einen Dritten. Massnahmen (Verweigerung der Rente). Wiederaufnahme der Rentenzahlungen nach Vorlage der für die Revision erforderlichen Dokumente.

Art. 21 Abs. 4, Art. 28 Abs. 1 und 2, Art. 43 Abs. 2 und 3 ATSG. Art. 7 und Art. 7b IVG. Art. 86 [bis] IVV.

1. **Die Verfügung, mit welcher die Rentenzahlung während des Revisionsverfahrens sanktionsweise als Folge der Verletzung der**

Mitwirkungspflicht eingestellt wird, ist ein resolutiv bedingter Endentscheid (E. 4.1).

2. **Die mit der 5. IV-Revision eingeführten Sanktionsbestimmungen haben die Möglichkeit nicht beseitigt, eine Rente aufgrund fehlender Mitwirkung im Revisionsverfahren zu verweigern (E. 4.2).**
3. **Auch wenn die Verletzung der Mitwirkungspflicht einem Dritten zuzurechnen ist, kann eine Rente eingestellt werden, falls die für ihre Revision erforderlichen Dokumente nicht vorgelegt wurden (Bestätigung der Rechtsprechung; E. 4.2.5, 4.3, 5.1).**
4. **Sobald die für die Revision notwendigen Dokumente vorliegen, muss die Rentenzahlung grundsätzlich wieder aufgenommen werden, da das Ziel der Massnahme erreicht ist (E. 5.2).**

Assicurazione per l'invalidità. Violazione del dovere di collaborare nella procedura di revisione. Inadempienza imputabile ad un terzo. Sanzioni (sospensione della rendita). Ripresa del versamento della rendita dopo la produzione dei documenti necessari alla revisione.

Art. 21 cpv. 4, art. 28 cpv. 1 e 2, art. 43 cpv. 2 e 3 LPGA. Art. 7 e art. 7*b* LAI. Art. 86bis OAI.

1. **L'autorità sanziona la violazione dell'obbligo di collaborazione, sospendendo il versamento della rendita corrente durante la procedura di revisione, con una decisione finale munita di condizione risolutoria (consid. 4.1).**
2. **Le disposizioni in materia di sanzioni introdotte con la 5^{a} revisione della LAI non hanno reso caduca la giurisprudenza precedente che consente di sospendere una rendita in corso per carenza di collaborazione nell'ambito di una procedura di revisione (consid. 4.2).**
3. **Conferma della giurisprudenza secondo la quale una rendita può essere sospesa per mancanza di produzione dei documenti necessari alla sua revisione, compreso il caso in cui l'inadempienza è imputabile a terzi (consid. 4.2.5, 4.3, 5.1).**
4. **Quando i documenti necessari alla revisione vengono prodotti, il versamento della rendita sospesa deve per principio riprendere, dato che lo scopo della misura è stato raggiunto (consid. 5.2).**

A. est un ressortissant espagnol, né en 1961. Au bénéfice depuis le 1er mai 1992 d'une rente suisse entière d'invalidité octroyée pour maladie de longue durée d'ordre psychiatrique, il est retourné s'établir en Espagne en 1995. Sa rente a fait l'objet de plusieurs révisions. La première, entreprise en novembre 1995, n'a entraîné aucune modification de ses droits; la deuxième, initiée en juin 2000, s'est conclue en avril 2001 par le remplacement dès le 1er juin 2001 de la rente complète par une demi-rente; la troisième, instruite de novembre 2003 à mars 2005, s'est soldée par le maintien de la demi-rente.

Le 9 avril 2008, l'Office AI pour les assurés résidant à l'étranger (OAIE) a requis auprès de l'Institut national espagnol de sécurité sociale (INSS) la documentation médicale nécessaire à une nouvelle révision de la rente de A., lequel a été informé par courrier séparé du même jour de cette démarche et invité par un autre courrier à remplir de son côté les questionnaires idoines.

Le 16 mai 2008, l'OAIE a reçu en retour de A. le questionnaire pour la révision de la rente accompagné de deux rapports médicaux émanant du service psychiatrique de l'hôpital X., datés respectivement du 15 septembre 2006 et du 18 février 2008.

Sans nouvelle de l'INSS, l'OAIE lui a adressé une lettre de rappel chargée lui octroyant un délai au 9 septembre 2008 pour produire la documentation requise, faute de quoi la rente d'invalidité serait supprimée. Selon les termes de ce courrier, l'original était envoyé à A. (nulle trace dans le dossier).

Par lettre recommandée du 1er octobre 2008 avec copie à l'INSS (nulle trace au dossier), l'OAIE a accusé réception des pièces médicales reçues en mai, précisant qu'elles ne correspondaient pas aux documents nécessaires pour son service médical. Elle informait également l'assuré du silence de l'INSS et accordait un nouveau délai au 1er décembre 2008 pour la production de la documentation médicale, sans quoi la rente serait supprimée.

Par décision du 19 janvier 2009, l'OAIE a prononcé la suppression de la rente invalidité de A. avec effet au 1er mars 2009, spécifiant que l'affaire sera réexaminée dès que l'autorité sera en possession de la documentation demandée.

Par acte daté du 5 février 2009, A. est intervenu directement auprès de l'OAIE pour demander que le versement de sa rente ne soit pas suspendu. Il estimait en substance ne pouvoir être tenu pour responsable des incuries de l'organisme public espagnol. Il joignait une copie du courrier du 1er décembre 2008 qu'il avait envoyé à l'INSS pour réclamer la documentation requise par l'OAIE et une information médicale du 25 avril 2008 sur son état de santé actuel.

Le 9 février 2009, il interjette recours contre la décision du 19 janvier 2009 par devant le Tribunal administratif fédéral (TAF), concluant à la poursuite du versement de sa rente.

Dans sa réponse du 15 avril 2009, l'autorité inférieure conclut au rejet du recours et à la confirmation de sa décision qu'elle estime correspondre à la jurisprudence qu'elle cite. Elle remarque que l'INSS a procédé entretemps à l'envoi d'un nouveau rapport médical et que son office est « maintenant tenu de réexaminer le cas et de prendre une nouvelle décision si le document en question est de nature à justifier une appréciation différente quant au maintien du droit de l'assuré à une rente. »

Le recourant maintient son recours par courrier du 21 mai 2009 et demande le paiement futur des mensualités suspendues (« se mantiene el recurso de reclamación de reintegro de pensión de invalidez, y satisfacción futura de mensualidades suspendidas »). Il explique que, d'une part, l'OAIE a reçu la documentation de l'INSS et que, d'autre part, il subit, en raison d'une erreur de l'administration espagnole, un grave préjudice par la privation de son unique revenu. Il joint cinq certificats médicaux, dont deux de 2006 et deux de 2008; le dernier, daté du 4 février 2009, est établi par un psychiatre qui diagnostique un trouble bipolaire.

Par duplique du 22 juin 2009, l'autorité inférieure confirme ses conclusions et relève que les nouveaux documents médicaux produits en réplique seront examinés dans le cadre de la révision actuellement en cours.

Le recours est rejeté.

Extrait des considérants:

4. La question à trancher est de savoir si l'autorité inférieure pouvait, comme elle l'a fait, supprimer par décision du 19 janvier 2009 la demi-rente du recourant avec effet au 1er mars 2009.

4.1 Les assurés et les employeurs doivent collaborer gratuitement à l'exécution des différentes lois sur les assurances sociales (art. 28 al. 1 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales [LPGA, RS 830.1]). La personne qui fait valoir son droit à des prestations doit fournir gratuitement tous les renseignements nécessaires pour établir ce droit et fixer les prestations dues (art. 28 al. 2 LPGA). L'art. 7 al. 1 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI, RS 831.20) prévoit que l'assuré doit entreprendre tout ce qui peut être raisonnablement exigé de lui pour réduire la durée et l'étendue de l'incapacité de travail et pour empêcher la survenance d'une invalidité. Il doit se soumettre à des examens médicaux ou techniques si ceux-ci sont nécessaires à l'appréciation du cas et qu'ils peuvent être raisonnablement exigés (art. 43 al. 2 LPGA). Selon l'art. 43 al. 3 LPGA, si l'assuré refuse de manière inexcusable de se conformer à son obligation de renseigner ou de collaborer à l'instruction, l'assureur peut, après mise en demeure écrite et fixation d'un délai de réflexion convenable, se prononcer en l'état du dossier ou clore l'instruction et décider de ne pas entrer en matière. Aux termes de l'art. 21 al. 4 LPGA, également après mise en demeure écrite et fixation d'un délai de réflexion convenable, les prestations peuvent être réduites ou refusées temporairement ou définitivement si l'assuré se soustrait ou s'oppose, ou encore ne participe pas spontanément, dans les limites de ce qui peut être exigé de lui, à un traitement ou à une mesure de réinsertion professionnelle raisonnablement exigible.

Enfin, l'autorité peut aussi suspendre le versement des prestations lorsque, dans une procédure de révision des pièces ne lui sont pas remises alors qu'elle les avait demandées en fixant un délai et sous menace de supprimer la prestation. Ce droit de suspension est considéré comme un principe général de procédure en matière d'assurances sociales. La jurisprudence a précisé que ce principe général est valable, que l'autorité ne puisse prendre sa décision à cause d'un retard imputable à l'assuré lui-même ou à un tiers, peu importe que ce tiers soit un particulier ou un organisme chargé de tâches officielles. Toutefois, ce type de mesures suppose que les informations nécessaires, requises vainement pour la clarification de la situation, ne soient pas disponibles d'une autre manière sans dépense excessive et que les renseignements refusés en violation fautive du devoir de collaborer soient pertinents pour l'évaluation du degré d'in-

validité (cf. arrêt du Tribunal fédéral [TF] 9C_345/2007 du 26 mars 2008 consid. 4; ATF 107 V 24 consid. 3, ATF 111 V 219 consid. 1).

Un tel acte administratif ne constitue pas une décision incidente, mais bien une décision finale soumise à condition résolutoire, la condition étant l'arrivée des pièces demandées (cf. ATF 111 V 219 consid. 1; cf. FRANZ SCHLAURI, Die vorsorgliche Einstellung von Dauerleistungen der Sozialversicherung, in: René Schaffhauser/Franz Schlauri [éd.], Die Revision von Dauerleistungen in der Sozialversicherung, Saint-Gall 1999, p. 210). Une condition résolutoire est une clause accessoire à la décision et désigne un événement dont la survenance est incertaine. Si cet évènement se produit, la décision ne sortit plus ces effets (cf. ATF 129 II 361 consid. 4.2; PIERRE MOOR, Droit administratif, vol. II, 2e éd., Berne 2002, p. 78; ULRICH HÄFELIN/GEORG MÜLLER/FELIX UHLMANN, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5 e éd., Zurich/Bâle/Genève 2006, p. 190). Les effets de la décision dépendent de la réalisation de la condition. Contrairement à la charge qui, si elle n'est pas exécutée, a pour effet de rendre la décision révocable, l'avènement de la condition résolutoire provoque l'inefficacité de la décision qui devient caduque de plein droit (cf. ATF 129 II 361 consid. 4.2; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, op. cit., n. marg. 914).

4.2

4.2.1 La 5e révision de l'AI (en vigueur depuis le 1er janvier 2008, RO 2005 1264) a introduit un nouvel art. 7*b* LAI qui règle les conséquences d'un manquement aux obligations de la personne assurée de réduire le dommage et de coopérer. Il s'avère donc nécessaire d'examiner si cette nouvelle disposition introduit des changements quant à l'application de l'art. 43 LPGA et à la jurisprudence relative à la possibilité de suspendre la rente en procédure de révision au motif du défaut de collaboration de l'assuré ou d'un tiers (cf. consid. 4.1). L'alinéa 1 de l'art. 7*b* LAI pose le principe du possible refus ou réduction des prestations conformément à l'art. 21 al. 4 LPGA si l'assuré a manqué aux obligations prévues à l'art. 7 LAI ou à l'art. 43 al. 2 LPGA. Ces prestations ne peuvent être réduites que si la procédure (prévue à l'art. 21 al. 4 LPGA) de sommation a eu lieu et que le délai de réflexion est écoulé. L'alinéa 2 énumère les obligations, dont le non-respect par l'assuré peut entraîner une réduction ou un refus des prestations sans mise en demeure et sans délai de réflexion, en dérogation à l'art. 21 al. 4 LPGA. Il s'agit notamment du cas où l'assuré

ne communique pas à un office AI les renseignements dont ce dernier a besoin pour remplir les tâches qui lui sont assignées par la loi (let. d). L'alinéa 3 décrit dans quelles conditions et dans quelle mesure des prestations peuvent être réduites ou refusées. Il convient en particulier de tenir compte du degré de la faute ainsi que de la situation financière de la personne assurée. L'alinéa 4 reprend le contenu de l'ancien art. 7 al. 2 LAI.

4.2.2 L'art. 86bis du règlement du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI, RS 831.201, également introduit avec la 5^{e} révision) indique la mesure dans laquelle la réduction et le refus de rentes peuvent être prononcés. Si le manquement porte sur les obligations prévues à l'art. 7 LAI ou à l'art. 43 al. 2 LPGA, la rente est réduite au maximum de moitié pendant six mois au plus. Dans les cas énumérés à l'art. 7*b* al. 2 let. a à d LAI, la rente est réduite au maximum d'un quart pendant trois mois au plus. Ce n'est que dans les cas particulièrement graves que la rente peut être refusée.

4.2.3 Lors de son adoption, l'art. 7*b* LAI n'a généré aucun débat devant les Chambres fédérales. Toutefois le projet d'article proposé par le Conseil fédéral a été enrichi par le Parlement à l'alinéa 2 par la let. d, sur proposition de la Commission de sécurité sociale et de santé publique du Conseil national, sans que cette adjonction ne soit discutée (Bulletin Officiel de l'Assemblée fédérale [BO] 2006 N 346; BO 2006 E 602). La proposition émanait de la commission d'un conseiller national qui voulait ainsi introduire la possibilité de sanctionner l'assuré qui ne collaborait pas. Son idée n'a pas suscité beaucoup d'échanges au sein de la commission. Un participant pensait que la proposition était déjà comprise à la lettre c du projet et un autre estimait que la proposition visait une situation déjà réglée par l'art. 43 LPGA. La proposition a malgré tout été adoptée sans que l'on sache quel contexte elle voulait exactement saisir (...).

4.2.4 Si l'on se réfère à l'interprétation que donne la doctrine de cette disposition, force est de constater qu'une divergence existe déjà quant à la portée de l'al. 2 de l'art. 7*b* LAI, plus particulièrement au sujet de sa locution introductive: « En dérogation à l'art. 21 al. 4 LPGA ». Selon KIESER, c'est à tort qu'il est fait référence à cette disposition qui ne règle que le refus de réinsertion et non le refus de collaborer (UELI KIESER, ATSG-Kommentar, 2 ^{e} éd., Zurich 2009, art. 43 n. marg. 58). KRAPF, en

revanche, soutient que l'art. 7*b* al. 2 LAI ne trouve application que pour autant que les conditions de l'art. 21 al. 4 LPGA soient satisfaites et que la différence ne réside que dans l'absence de mise en demeure et de délai de réflexion (MARKUS KRAPF, Selbsteingliederung und Sanktion in der 5. IV-Revision, in: Revue suisse des assurances sociales et de la prévoyance professionnelle 2008 p. 145). Alors que KRAPF s'étonne de la soi-disant nouveauté de l'art. 7*b* al. 2 let. d LAI puisque l'art. 43 al. 3 LPGA réglait déjà les conséquences d'une violation du devoir de collaborer (KRAPF, op. cit. p. 145), KIESER affirme lui qu'il faut comprendre cette lettre d comme une dérogation en matière AI à l'art. 43 al. 3 LPGA (KIESER, op. cit.). L'art. 7*b* al. 2 let. d LAI s'écarterait de l'art. 43 al. 3 LPGA en ce sens qu'il ne s'applique – selon la première phrase de l'art. 7*b* al. 2 LAI – qu'à l'assuré et non aux tiers requérants (sans doute en raison du caractère toujours personnel d'une sanction) et sans mise en demeure ni délai de réflexion (cf. ERWIN MURER, Invalidenversicherung: Prävention, Früherfassung und Integration, Berne 2009, p. 139).

4.2.5 Néanmoins, il sied de remarquer que l'art. 43 al. 3 LPGA n'offre qu'une alternative à l'assureur lorsque l'assuré ou d'autres requérants refusent de manière inexcusable de se conformer à leur obligation de collaborer: se prononcer en l'état du dossier ou décider de ne pas entrer en matière. La rente ne peut être réduite puisqu'aucune prestation n'est encore allouée. Il faut donc se demander si l'art. 7*b* al. 2 let. d LAI concerne en fait la violation de l'obligation de collaborer en procédure de révision et remplace ainsi depuis 2008 l'ancienne jurisprudence qui permet dans ces cas de suspendre la rente (cf. consid. 4.1). Or, cette hypothèse n'est pas non plus soutenable. En effet, si en procédure de révision l'assuré « ne communique pas à un office AI les renseignements dont ce dernier a besoin pour remplir les tâches qui lui sont assignées par la loi » (cf. art. 7*b* al. 2 let. d LAI), la sanction sera une réduction de sa rente d'au maximum un quart pendant trois mois au plus (art. 86bis al. 2 RAI). Quid s'il ne produit toujours pas la documentation nécessaire à la révision de sa rente à l'issue des trois mois? Certes, l'art. 86bis al. 3 RAI prévoit que dans les cas particulièrement graves, la rente peut être refusée. Mais il est douteux que le défaut de transmission de document imputable à une autorité étrangère (comme dans le cas d'espèce) constitue une faute grave de l'assuré. Ce d'autant plus que comme il a déjà été dit, la sanction revêt toujours un caractère personnel et que les mesures prévues à l'art. 7*b* al. 2 LAI ont indéniablement pour but de punir un comportement et non d'in-

citer une personne à collaborer. De plus, ce comportement doit avoir une influence sur le droit à la rente (cf. dans ce sens KRAPF, op. cit., p. 143). Est ainsi réprimé l'assuré qui ne s'est pas annoncé à l'AI malgré l'injonction de l'autorité donnée en vertu de l'art. 3*c* al. 6 LAI et pour autant que cette omission a prolongé ou aggravé l'incapacité de travail ou l'invalidité (let. a); l'assuré qui a manqué à son obligation de communiquer au sens de l'art. 31 al. 1 LPGA (soit toute modification importante des circonstances *déterminantes* pour l'octroi d'une prestation; let. b); a obtenu indûment des prestations de l'AI (la tentative étant aussi sanctionnée; let. c). La question de savoir si l'autorité peut s'appuyer sur l'art. 7*b* al. 2 let. d LAI pour punir le comportement du recourant alors même qu'il a finalement produit les documents et que le versement de la rente est confirmé est une question qui n'a pas à être tranchée en l'espèce.

Il s'en suit que la suspension d'une rente pour défaut de production de documents nécessaires à la révision d'une rente, y compris lorsque le manquement est imputable à un tiers, trouve toujours son fondement dans la jurisprudence. Rien ne laisse en effet penser que le législateur ait voulu supprimer cette possibilité en ne profitant pas de la 5e révision pour lui conférer une base légale.

4.3 Cette suspension doit donc être comprise non pas comme une sanction, mais comme un moyen de contrainte pour obtenir les éléments nécessaires pour entreprendre la révision de la rente. Une fois que les documents sont réunis (à cet égard, peu importe s'il ressort des pièces fournies qu'une expertise complémentaire est nécessaire, l'assuré ne peut être tenu responsable de ce fait), la condition résolutoire étant réalisée, la décision devient inefficace. Il revient à l'autorité, si elle a des doutes fondés que la rente n'est plus justifiée, de prononcer une autre suspension de la rente sur une autre base, laquelle constituera alors une mesure provisionnelle prise sous la forme d'une décision incidente (cf. arrêt du TAF C-676/2008 du 21 juillet 2009). Dans un cas comme celui de l'espèce où le retard n'est pas imputable directement à l'assuré, le principe de la proportionnalité qui gouverne toute l'activité administrative interdit que l'on prenne prétexte d'une entrave dans l'instruction pour priver un assuré de sa rente durant toute la durée de la procédure de révision (cf. arrêt du TF I 988/06 du 28 mars 2007 consid. 7). Par ailleurs, en procédure de révision, dans le cas où l'assuré ne collabore pas malgré les injonctions de

l'autorité, après la phase de suspension de la rente, celle-ci peut malgré tout être supprimée, quand bien même les termes de l'art. 43 al. 3 LPGA n'entraînent aucun effet défavorable pour lui (cf. consid. 4.2.5). En effet, la jurisprudence et la doctrine admettent dans cette situation un renversement du fardeau de la preuve: il revient dès lors à l'assuré d'établir que son état de santé, ou d'autres circonstances déterminantes, n'ont pas subi de modifications susceptibles de changer le taux d'invalidité qu'il présente (arrêt du TF 9C_961/2008 du 30 novembre 2009 consid. 6.3.3).

5.

5.1 Dans l'affaire qui nous occupe, il n'est pas contesté que la documentation réclamée n'a pas été livrée dans les délais impartis et en conséquence, malgré le fait que ce retard soit attribuable à l'INSS, l'autorité inférieure était en droit de supprimer la rente avec effet le premier jour du deuxième mois qui suit la notification de la décision, soit le 1er mars 2009 (cf. art. 88bis al. 2 let. a LAI). Sur ce point, le recours doit être rejeté et la décision du 19 janvier 2009 confirmée.

5.2 Quant à l'effet de cette décision et vu que le recourant conclut également à la reprise des versements de sa rente ce que l'autorité intimée semble exclure (...), il sied d'apporter les précisions suivantes, en application de la jurisprudence sur l'objet du litige:

Le recourant, respectivement l'autorité étrangère, a versé en cause les documents demandés avant (tampon humide de l'autorité inférieure en accuse réception le 23 février 2009) que la décision de suppression de rente (19 janvier 2009) ne déploie ses effets (1er mars 2009). En conséquence et en application des principes exposés, notamment celui de la proportionnalité (cf. consid. 4.3), le versement des rentes n'a en principe pas lieu d'être suspendu durant la procédure de révision puisque l'objectif de la mesure, à savoir obtenir les documents nécessaires, s'est réalisé. Il ne ressort en revanche pas clairement du dossier si les rentes sont toujours payées et l'affaire est, pour cet aspect, renvoyée à l'autorité intimée pour qu'elle y donne la suite qui s'impose.