

Bundesverwaltungsgericht

Tribunal administratif fédéral

Tribunale amministrativo federale

Tribunal amministrativ federal



Cour III
C-540/2009
{T 0/2}

Arrêt du 6 décembre 2010

Composition

Francesco Parrino (président du collège),
Stefan Mesmer, Elena Avenati-Carpani, juges,
Yann Hofmann, greffier.

Parties

A. _____, _____,
représenté par
Integration Handicap, Fédération suisse pour l'intégration
des handicapés, place Grand-Saint-Jean 1,
1003 Lausanne,
recourant,

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 11 décembre 2008)

Faits :**A.**

A._____, ressortissant français né le _____, subit un accident de travail le 2 avril 2002, date de son premier jour de travail en Suisse, et interrompt dès lors définitivement son activité professionnelle d'aide serrurier auprès de l'X._____ SA sise à Y._____. Il est domicilié à Z._____, en France.

Le 3 février 2003, A._____ dépose une demande de rente et de mesures d'ordre professionnel auprès de l'assurance-invalidité suisse.

B.

Par décision du 14 mars 2005 puis décision sur opposition du 28 mars 2006, l'Office de l'assurance-invalidité pour les assurés domiciliés à l'étranger (OAIE) rejette la demande de mesures professionnelles présentée par A._____, motif pris qu'en raison des affections psychiatriques dont il souffre entraînant une incapacité de travail totale, ces mesures ne peuvent pas être mises en oeuvre.

L'OAIE, par décision 18 avril 2006 entrée en force de chose jugée, accorde une rente entière d'invalidité à A._____, avec effet rétroactif à compter du 1^{er} avril 2003.

C.

Par acte du 10 mai 2006, A._____, agissant par la Fédération suisse pour l'intégration des handicapés, recourt auprès de la Commission fédérale de recours en matière d'AVS/AI pour les personnes résidant à l'étranger (ci-après: Commission fédérale de recours) contre la décision sur opposition du 28 mars 2006 de l'OAIE. Dans le cadre de cette procédure de recours, A._____ fait valoir, documentation médicale à l'appui, que son état de santé s'est amélioré sur le plan psychiatrique et que des mesures de réadaptation professionnelle seraient à ce jour envisageables.

Par arrêt du 19 novembre 2007, le Tribunal administratif fédéral – qui a repris les compétences de la Commission fédérale de recours au 1^{er} janvier 2007 – rejette le recours de A._____, confirme la décision entreprise et renvoie la cause à l'administration afin qu'elle entame la révision du droit à la rente prévue pour le 1^{er} décembre 2006 et réexamine le droit aux mesures professionnelles (dispositif, avec

renvoi au considérant 6.3). Le tribunal retient en substance qu'au jour de la décision sur opposition entreprise la preuve d'un état de santé nettement amélioré n'a pas été apportée et que la situation clinique actuelle de A._____ n'est pas propre à assurer le succès des mesures professionnelles (consid. 6.2).

D.

L'OAIE, par décision du 11 décembre 2008 confirmant le projet de décision du 6 juin 2008, rejette la demande de mesures d'ordre professionnel déposée le 3 février 2003 par A._____, motif pris que la couverture d'assurance aurait pris fin au plus tard au moment où il a été mis au bénéfice d'une rente entière de l'assurance-invalidité suisse, savoir en avril 2003.

Le 26 janvier 2009, A._____, par l'intermédiaire de sa mandataire, interjette recours cédant à l'encontre de la décision du 11 décembre 2008, en concluant à sa réforme en ce sens que l'OAIE lui reconnaisse le droit à des mesures de réadaptation professionnelle. Le recourant fait valoir que l'administration serait liée par le dispositif et les considérants 5.1 à 5.3 de l'arrêt du 19 novembre 2007 du Tribunal administratif fédéral qui à son sens lui reconnaîtraient sur le principe un droit aux mesures professionnelles (pce 1 TAF).

Par décision incidente du 3 février 2009, le Tribunal administratif fédéral fixe l'avance pour les frais présumés à Fr. 300.- et octroie au recourant un délai au 6 mars 2009 pour la verser. L'avance est payée le 17 février 2009 (pces 2 à 4 TAF).

E.

Dans sa réponse du 27 avril 2009, l'OAIE, renvoyant à la détermination de l'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud (OAI-VD), avance s'être conformé aux injonctions contenues dans l'arrêt du 19 novembre 2007 du Tribunal administratif fédéral et ainsi avoir réexaminé les conditions du droit à des mesures professionnelles. L'autorité inférieure conclut ainsi au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée (pce 6 TAF).

A._____, par acte du 15 juin 2009, renonce à répliquer (pce 10 TAF).

L'OAIE, par décision du 13 octobre 2009 confirmant le projet du

1^{er} avril 2009, supprime la rente entière à compter de novembre 2009.

Les arguments des parties seront repris, en tant que de besoin, dans la partie en droit.

Droit :

1.

Sous réserve des exceptions – non réalisées en l'espèce – prévues à l'art. 32 de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral (LTAF, RS 173.32), le Tribunal administratif fédéral, 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'assurance-invalidité peuvent être contestées devant le Tribunal administratif fédéral 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 étant dès lors compétent pour connaître de la présente cause.

2.

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

2.2 Le recourant est particulièrement touché par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée (art. 59 LPGA). Il a, partant, qualité pour recourir.

2.3 Dans la mesure où le recours a été introduit dans le délai (pce 1 TAF) et la forme prescrits (art. 60 LPGA et 52 PA), l'avance de frais fournie dans le délai imparti (cf. pces 2 à 4 TAF), il est entré en matière sur le fond du recours.

3.

S'agissant du droit suisse applicable, il convient de préciser que

l'examen du droit à des prestations selon la LAI est régi par la teneur de la LAI au moment de la décision entreprise eu égard au principe selon lequel les règles applicables sont celles en vigueur au moment où les faits juridiquement déterminants se sont produits (ATF 131 V 9 consid. 1, 130 V 445 consid. 1.2 et réf. cit.). Les dispositions de la 5^{ème} révision de la LAI entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2008 sont dès lors applicables et les dispositions citées ci-après sont, sauf précision contraire, celles en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2008. Toutefois, le droit aux mesures d'ordre professionnel s'étendant jusqu'au 31 décembre 2007 s'examine à la lumière des anciennes normes.

4.

4.1 L'art. 8 al. 1 LAI prévoit que les assurés invalides ou menacés d'une invalidité (art. 8 LPGa) ont droit à des mesures de réadaptation pour autant: a. que ces mesures soient nécessaires et de nature à rétablir, maintenir ou améliorer leur capacité de gain ou leur capacité d'accomplir leurs travaux habituels; b. que les conditions d'octroi des différentes mesures soient remplies. Selon l'art. 9 al. 1 LAI, les mesures de réadaptation sont appliquées en Suisse, et peuvent l'être exceptionnellement à l'étranger. Aux termes de l'art. 10 al. 2 LAI, le droit aux mesures d'ordre professionnel prend naissance dès qu'elles sont indiquées en raison de l'âge et de l'état de santé de l'assuré. Le droit aux mesures de réadaptation prend naissance au plus tôt au moment de l'assujettissement à l'assurance obligatoire ou facultative et s'éteint au plus tard à la fin de cet assujettissement (art. 9 al. 1^{bis} LAI).

La clause d'assurance a été maintenue pour les mesures de réadaptation. La suppression, au 1^{er} janvier 2001, de la clause d'assurance de l'art. 6 al. 1 aLAI – qui subordonnait le droit aux prestations de l'assurance-invalidité à la condition que le requérant fût assuré lors de la survenance de l'invalidité – n'a pas modifié l'exigence posée par le droit suisse selon laquelle le droit à des mesures de réadaptation suppose que la personne qui y prétend soit assurée à l'AVS/AI (arrêt du Tribunal fédéral I 484/05 du 13 avril 2006, consid. 3).

4.2 Les mesures de réadaptation comprennent: a. des mesures médicales; a^{bis}. des mesures de réinsertion préparant à la réadaptation professionnelle; b. des mesures d'ordre professionnel (orientation professionnelle, formation professionnelle initiale, reclassement, placement, aide en capital) et d. l'octroi de moyens auxiliaires (art. 8

al. 3 LAI). Selon l'art. 16 LPGA, anciennement art. 28 al. 2 LAI, la réadaptation est prioritaire par rapport à l'octroi de la rente, laquelle est versée dans la mesure où la réadaptation a échoué (cf. ATF 126 V 241 consid. 5, ATF 108 V 210 consid. 1d).

5.

5.1 L'Accord entre la Suisse et la Communauté européenne et ses Etats membres sur la libre circulation des personnes du 21 juin 1999 (ALCP, RS 0.142.112.681) est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002. A cette date sont également entrés en vigueur son Annexe II qui règle la coordination des systèmes de sécurité sociale, le règlement (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs salariés, aux travailleurs non salariés et aux membres de leur famille qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté (RS 0.831.109. 268.1), s'appliquant à toutes les rentes dont le droit prend naissance au 1^{er} juin 2002 et ultérieurement et se substituant à toute convention de sécurité sociale liant deux ou plusieurs Etats (art. 6 du règlement), et enfin le règlement (CEE) n° 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 relatif à l'application du règlement (CEE) n° 1408/71 (RS 0.831.109.268.11). Selon l'art. 3 du règlement (CEE) n° 1408/71 les ressortissants des Etats membres de la Communauté européenne et les ressortissants suisses bénéficient de l'égalité de traitement. Selon l'art. 20 ALCP, sauf disposition contraire découlant de l'Annexe II, les accords de sécurité sociale bilatéraux entre la Suisse et les Etats membres de la Communauté européenne sont suspendus dès l'entrée en vigueur du présent accord, dans la mesure où la même matière est régie par le présent accord. Dans la mesure où l'Accord, en particulier son Annexe II qui régit la coordination des systèmes d'assurances sociales (art. 8 ALCP) ne prévoit pas de disposition contraire, l'organisation de la procédure de même que l'examen des conditions à l'octroi de prestations de l'assurance-invalidité suisse ressortissent au droit interne suisse.

L'art. 80a LAI rend expressément applicables dans la présente cause, s'agissant d'un ressortissant de l'Union européenne, l'ALCP et les règlements (CEE) n° 1408/71 du Conseil du 14 juin 1971 et (CEE) n° 574/72 du Conseil du 21 mars 1972 relativement à l'application du règlement (CEE) n° 1408/71.

5.2 Conformément à l'art. 13 al. 2 let. f du règlement n° 1408/71, la personne à laquelle la législation d'un Etat membre cesse d'être applicable, sans que la législation d'un autre Etat membre lui devienne applicable en conformité avec l'une des règles énoncées aux alinéas précédents ou avec l'une des exceptions ou règles particulières visées aux art. 14 à 17, est soumise à la législation de l'Etat membre sur le territoire duquel elle réside, conformément aux dispositions de cette seule législation. Cette disposition fut introduite par le règlement n° 2195/91 du 25 juin 1991 (JO L 206 du 29 juillet 1991 p. 2) et a ainsi limité *ratione temporis* le principe de la *lex laboris* selon lequel le droit de l'Etat dans lequel le dernier emploi a été exercé est déterminant (arrêt du Tribunal fédéral I 484/05 du 13 avril 2006 consid. 4.3.1). L'art. 13 al. 2 let. f du règlement n° 1408/71 ne définit toutefois pas les conditions auxquelles la législation d'un Etat membre cesse d'être applicable. Il appartient par conséquent à la législation de l'Etat membre de déterminer à quelles conditions et à quelle date elle cesse d'être applicable à l'intéressé, conformément à ce que prévoit l'art. 10^{ter} du règlement n° 574/72 (arrêt du Tribunal fédéral I 484/05 du 13 avril 2006 consid. 4.3.2).

Or, à l'aulne du droit suisse, une personne perd sa qualité d'assuré à l'assurance-invalidité suisse lorsqu'elle cesse son activité professionnelle en Suisse ou n'y réside pas (art. 1b LAI en corrélation avec les art. 1a et 2 LAVS, sous réserve des points 8 et 9 de la Section A § 1 let. o de l'Annexe II à l'ALCP sur la continuation de l'assurance à compter du jour de l'interruption du travail; cf. infra 5.3). En d'autres termes, à défaut d'exercer une activité en Suisse ou d'y résider, l'intéressé n'est plus soumis à sa législation. Le fait de bénéficier d'une rente d'invalidité selon la législation suisse implique certes que le droit à cette prestation reste soumis à la LAI, mais n'entraîne cependant pas le maintien de la qualité d'assuré, ni par ailleurs l'obligation de verser des cotisations à l'assurance sociale suisse (cf. les art. 1b et 2 LAI en corrélation avec les art. 1a, 2 et 3 LAVS).

En l'occurrence, le recourant est domicilié à Z._____, en France, et a interrompu son activité professionnelle en Suisse le 2 avril 2002. Il ne remplit donc plus la condition de la clause d'assurance (cf. supra 4) et les mesures de réadaptation devraient par voie de conséquence lui être refusées.

5.3 L'Annexe II de l'ALCP Section A § 1 let. o point 9 prévoit toutefois, au titre d'exception, que lorsqu'une personne qui exerçait en Suisse une activité lucrative salariée ou non salariée couvrant ses besoins vitaux a dû cesser son activité à la suite d'un accident ou d'une maladie et qu'elle n'est plus soumise à la législation suisse sur l'assurance invalidité, elle est considérée comme couverte par cette assurance pour l'octroi de mesures de réadaptation et durant toute la période pendant laquelle elle bénéficie de ces mesures, à condition qu'elle n'ait pas repris une nouvelle activité hors de Suisse. La norme prévoit ainsi une continuation d'assurance s'agissant du droit à des mesures de réadaptation de l'assurance-invalidité, selon laquelle, nonobstant les règles de rattachement du Titre II du règlement n° 1408/71, la Suisse reste compétente pour l'octroi éventuel de mesures de réadaptation dans les situations visées par la disposition de l'Annexe II à l'ALCP. La règle vise à éviter que des travailleurs devenus invalides et quittant de ce fait la Suisse perdent le droit à des mesures de réadaptation en cessant d'être assurés à l'assurance-invalidité en raison de l'abandon de leur activité dans ce pays (arrêt du Tribunal fédéral I 484/05 du 13 avril 2006 consid. 6.3.1; Pratique VSI 2003 p. 230 ss, 233).

Bien que le point 9 let. o § 1 Section A de l'Annexe II à l'ALCP ne prévoit pas de limite temporelle à la prolongation de l'assurance pour l'octroi de mesures de réadaptation, celle-ci n'est cependant par essence pas illimitée dans le temps. La couverture d'assurance prend fin en effet, au plus tard, au moment où le cas est définitivement liquidé sous l'angle du droit de l'assurance-invalidité suisse par le versement d'une rente (et que des mesures de réadaptation ne sont pas envisagées en parallèle) ou par une réadaptation mise en oeuvre avec succès. Il en va par ailleurs de même lorsque l'intéressé reprend une activité lucrative hors de Suisse ou qu'il bénéficie des prestations de l'assurance-chômage de son Etat de résidence (arrêt du Tribunal fédéral I 484/05 du 13 avril 2006, consid. 6.4.1; ATF 132 V 53 consid. 6.6).

En l'espèce, le recourant a été mis au bénéfice d'une rente entière d'invalidité avec effet au 1^{er} avril 2003. Celle-ci a été supprimée à compter du mois de novembre 2009. Au regard de la jurisprudence précitée, la couverture d'assurance pour les mesures de réadaptation a donc au plus tard pris fin au moment où le recourant a été mis au bénéfice de la rente entière de l'assurance-invalidité suisse au 1^{er} avril

2003. Le recourant en bénéficiait par ailleurs encore au jour de la décision sur opposition querellée et n'était donc pas assuré à l'assurance-invalidité suisse à ce jour. Il n'a donc pas droit à des mesures d'ordre professionnel de l'assurance-invalidité suisse.

6.

6.1 Reste à voir si, comme le fait valoir le recourant, le dispositif et les considérants 5.1 à 5.3 et 6.3 de l'arrêt du 19 novembre 2007 du Tribunal administratif fédéral lui reconnaissent bien sur le principe un droit aux mesures professionnelles et s'ils lient l'OAIE en application du principe de l'autorité de la chose jugée.

6.2 Dès qu'une décision n'est plus susceptible de recours ordinaire – soit que le délai de recours soit échu sans avoir été utilisé, soit que l'autorité de dernière instance se soit prononcée –, elle est définitive: elle bénéficie alors de la force de chose jugée (ou autorité de chose jugée au sens formel). Le principe de l'autorité (matérielle) de chose jugée qui en découle en droit civil et en droit administratif pour les décisions de recours, qui se résume par les adages latins *res judicata* et *ne bis in idem*, signifie que les parties ne peuvent remettre en cause, devant quelque juridiction que ce soit, sur la base des mêmes faits et des mêmes règles de droit, une prétention déjà jugée par l'autorité compétente (ATF 121 III 474; PIERRE MOOR, *Droit administratif*, V. II, éd. Staempfli SA, Berne 2002, p. 323 s.).

Le principe de l'autorité (matérielle) de chose jugée ne s'étend en principe qu'au dispositif d'une décision, à l'exclusion de sa motivation. La jurisprudence prévoit cependant une exception en cas de jugement de renvoi. En procédure administrative fédérale, l'art. 61 al. 1 PA autorise exceptionnellement l'autorité de recours à renvoyer l'affaire à l'autorité inférieure avec des instructions impératives. Lorsque tel est le cas, l'autorité à laquelle la cause est renvoyée, de même que celle qui a rendu la décision sur recours sont alors tenues de se conformer aux instructions de l'arrêt de renvoi. Ainsi, l'autorité inférieure doit fonder sa nouvelle décision sur les considérants de droit du jugement de renvoi. Ce principe, qui était exprimé en matière civile à l'art. 66 al. 1 aOJ, est applicable même en l'absence de texte et vaut, partant, dans la procédure administrative en général (ATF 113 V 159 consid. 1; ATF 117 V 237 consid. 2a p. 241; arrêt du Tribunal fédéral 4A_71/2007 du 19 octobre 2007 consid. 2.1 et 2.2). L'autorité inférieure voit ainsi sa latitude de jugement limitée par les motifs du jugement de renvoi, en ce sens qu'elle est liée par ce qui a été déjà définitivement tranché par l'autorité de recours (cf. ATF 131 III 91 consid. 5.2 p. 94; 120 V 233

consid. 1a p. 237), laquelle ne saurait, de son côté, revenir sur sa décision à l'occasion d'un recours subséquent (arrêts du Tribunal fédéral 8C_629/2010 du 29 mars 2010 consid. 5, 9C_703/2009 du 30 octobre 2010 consid. 2.2 et réf. cit.; REAS 2007 p. 62 [arrêt I 694/05 du 15 décembre 2006]; ULRICH MEYER / ISABEL VON ZWEHL, L'objet du litige en procédure de droit administratif fédéral, in: Mélanges PIERRE MOOR, Berne 2005, n. 30.4 p. 448).

6.3 En l'espèce, le Tribunal administratif fédéral, au point 1 du dispositif de l'arrêt de renvoi du 19 novembre 2007, a rejeté le recours du recourant et, ainsi, considéré qu'il ne devait à ce jour pas être mis au bénéfice de mesures professionnelles. Au point 2 du dispositif dudit arrêt, l'autorité a explicitement prononcé le retour du dossier à l'autorité inférieure et renvoyé au demeurant au considérant 6.3 de l'arrêt. Dans ce considérant, le tribunal s'est borné à requérir de l'autorité inférieure qu'elle "entame la révision du droit à la rente prévu pour le 1^{er} décembre 2006 et examine à nouveau la pertinence de mesures professionnelles". Ce faisant, le Tribunal administratif fédéral n'a tranché aucun aspect de fond particulier du rapport juridique litigieux (en l'occurrence, la clause d'assurance, les conditions matérielles et formelles au droit au mesures d'ordre professionnel), lequel aurait acquis force de chose jugée faute d'avoir fait l'objet d'un recours. Le considérant en droit auquel se référait le point 2 du dispositif du premier arrêt ne portait donc pas sur l'un ou l'autre des éléments particuliers à la base du rapport juridique réglé par la décision administrative. Le considérant 6.3 de l'arrêt de renvoi du 19 novembre 2007 a en somme simplement retourné la cause à l'administration pour un nouvel examen, ultérieur, des conditions d'octroi de mesures d'ordre professionnel au recourant. Aussi, ne saurait-on voir dans le fait que l'administration a, par la suite, réexaminé la condition de la clause d'assurance, une violation de principe de l'autorité (matérielle) de chose jugée (cf. à cet égard, arrêt du Tribunal fédéral 9C-522/2007 du 17 juin 2008, consid. 3). Au surplus, dans la mesure où le dispositif n'y renvoie point, les considérants 5.1 à 5.3, dont se prévaut le recourant, ne sont manifestement pas couverts par le principe de l'autorité de la chose jugée (not. ATF 113 V 159 consid. 1; ATF 117 V 237 consid. 2a p. 241).

7.

Le recours du 26 janvier 2009 doit, partant, être rejeté et la décision du 11 décembre 2008 confirmée.

8.

Vu l'issue de la procédure, les frais de celle-ci, fixés à Fr. 300.-, sont mis à la charge du recourant (art. 63 al. 1 PA, applicable par le truchement de l'art. 37 LTAF). Ils sont compensés par l'avance de frais du même montant dont il s'est acquitté au cours de l'instruction.

Il n'est pas alloué de dépens (art. 7 al. 1 a contrario du règlement du 21 février 2008 concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral [FITAF, RS 173.320.2]).

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais de procédure, d'un montant de Fr. 300.-, sont mis à la charge de A. _____. Ce montant est compensé par l'avance de frais du même montant qu'il a versée au cours de l'instruction.

3.

Il n'est pas alloué de dépens.

4.

Le présent arrêt est adressé :

- au recourant (acte judiciaire)
- à l'autorité inférieure (n° de réf. _____)
- à l'Office fédéral des assurances sociales

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

Le président du collège :

Le greffier :

Francesco Parrino

Yann Hofmann

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 :