Bundesverwaltungsgericht
Tribunal administratif fédéral
Tribunale amministrativo federale
Tribunal administrativ federal

Cour III
C-236/2016

Arrêt du 25 septembre 2018

Composition

Madeleine Hirsig-Vouilloz (présidente du collège),
Daniel Stufetti, Michela Bürki Moreni, juges,
Brian Mayenfisch, greffier.

Parties

A._____, Australie,
représenté par Maître Pierre Seidler,
recourant,

contre

Office de l'assurance-invalidité pour les assurés résidant à l'étranger (**OAIE**),

autorité inférieure.

Objet

Assurance-invalidité ; rejet de la demande de prestations ; défaut de collaboration ; décision du 18 novembre 2015.

Faits :

A.
A._____, ressortissant australo-suisse, né le (…) 1968, victime d'un accident de la circulation le 7 janvier 2004, a déposé une demande de prestations de l'assurance-invalidité (AI), datée du 18 octobre 2004, auprès de l'Office de l'assurance-invalidité du canton de B._____ (ci-après : l'Office cantonal ; OAIE docs 3 ; 35 p. 3, 86, 95 ; 43 p. 3 ; 45 ; 46 ; 47 p. 10 à 17).

B.
Par arrêt du 12 janvier 2012 (OAIE doc 53 p. 1 à 23), la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal L._____ a rejeté le recours de A._____ du 9 janvier 2008 (OAIE doc 52 p. 15 à 27), formé contre la décision sur opposition de l'Office cantonal du 27 novembre 2007 (OAIE doc 37). Cette dernière confirmait la décision du 23 février 2006 refusant à l'intéressé l'octroi de mesures professionnelles et d'une rente d'invalidité, au motif qu'il n'y avait pas d'incapacité de travail de longue durée suite à l'accident du 7 janvier 2004 (OAIE doc 39 p. 3 et 4 ; voir également le rapport du 11 novembre 2005 établi suite à l'expertise neurologique, psychiatrique et neuropsychologique effectuée les 20 septembre et 17 octobre 2005 par le C._____ à (…) [OAIE doc 23]). Le Tribunal cantonal a reconnu qu'au moment où la décision sur opposition litigieuse avait été prise, il n'y avait pas de droit aux prestations. Il a toutefois estimé que les rapports médicaux produits à l'occasion de la procédure de recours suggéraient que la situation avait pu évoluer depuis 2007 et qu'il fallait considérer les actes apportés durant cette procédure concernant la période postérieure à la décision du 27 novembre 2007 comme une nouvelle demande de prestations. Par conséquent, il a confié à l'Office cantonal le soin de statuer sur le droit éventuel à des prestations AI postérieurement à la décision du 27 novembre 2007 et noté qu'une expertise pluridisciplinaire paraissait une mesure d'instruction adéquate à cette fin.

C. L'arrêt de la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal L._____ du 12 janvier 2012 n'a pas été attaqué et est entré en force.

D.
A la fin du mois de décembre 2012, A._____ a quitté la Suisse pour s'installer en Australie (OAIE doc 35 p. 1, 5).

E.

E.a Par suite, l'Office cantonal a transmis le dossier de l'intéressé à l'Office de l'assurance-invalidité pour les assurés résidant à l'étranger (l'OAIE ou l'autorité inférieure), comme objet de sa compétence (courrier du 1er février 2013 [OAIE doc 54]).

E.b Par appel téléphonique du 11 avril 2013, l'intéressé a informé l'OAIE ne pas être en mesure de se déplacer en Suisse pour se soumettre à une expertise pluridisciplinaire telle que mentionnée dans l'arrêt du 12 janvier 2012 (OAIE doc 57).

E.c Dans son avis du 12 avril 2013, la Dresse D._____, du service médical de l'OAIE, a relevé qu'une expertise multidisciplinaire, qui apparaissait comme étant nécessaire, devrait idéalement être réalisée en Suisse dans un centre médical spécifique (OAIE doc 58).

E.d Par courrier du 30 avril 2013 (OAIE doc 60), l'autorité inférieure a informé l'intéressé, soit pour lui son représentant, Maître Pierre Seidler, qu'il devrait se soumettre à une visite médicale approfondie en Suisse. L'OAIE a joint à ce courrier les questions qui seraient soumises au Centre d'expertises médicales polydisciplinaires mandaté. L'autorité inférieure a précisé que si l'intéressé devait estimer ne pas être en mesure de se déplacer pour des raisons médicales, il devrait alors impérativement faire parvenir un certificat médical attestant une telle incapacité.

E.e L'intéressé, dans son courrier du 16 mai 2013, a affirmé ne pas être en mesure de se déplacer en Suisse en raison de son état de santé, et a demandé que la possibilité d'effectuer cette expertise en Australie soit examinée (OAIE doc 61). Il a, dans ce contexte, fourni le 26 août 2013 des documents médicaux attestant son incapacité à effectuer le voyage (OAIE docs 69, 71 s.).

E.f La Dresse D._____, dans son avis du 23 septembre 2013 (OAIE doc 75), a relevé que l'arrêt du 12 janvier 2012 ne faisait pas mention du lieu où l'expertise devait être effectuée, et a dès lors proposé que la documentation médicale nécessaire soit amenée par les médecins australiens.

Dans ce contexte, l'autorité inférieure, par courrier du 6 janvier 2014 (OAIE doc 83), a sollicité de l'autorité australienne compétente qu'elle soumette

l'intéressé à une visite médicale et produise plusieurs documents médicaux énumérés par l'OAIE.

Les documents médicaux australiens du 25 juin 2013, du 9 février 2014 et du 12 mars 2014 ont par la suite été transmis à l'autorité inférieure, qui les a reçus le 24 mars 2014 (OAIE docs 87 ss, 93).

E.g La Dresse D._____ a estimé, dans son avis du 28 avril 2014, que les documents médicaux fournis n'avaient pas été rédigés par les spécialistes demandés et ne répondaient pas aux critères de qualité prévalant en Suisse (OAIE doc 95).

Un second avis médical du 2 juin 2014 (OAIE doc 99), établi par la Dresse E._____, médecin psychiatre au service médical de l'OAIE, corroborait cette appréciation ; la médecin psychiatre y concluait que les documents ne permettaient pas à eux seuls de se prononcer sur la capacité de travail de l'intéressé. La médecin psychiatre relevait qu'aucune évaluation neurologique ou neuropsychologique ne permettait de se déterminer sur la période allant de 2010 à 2014 ; il s'imposait dès lors de conduire une expertise médicale pluridisciplinaire, à savoir neurologique ou neuropsychologique, rhumatologique et éventuellement psychiatrique, en Suisse. La médecin estimait enfin ne pas avoir constaté dans le dossier des éléments contre-indiquant le voyage en Suisse.

Une dernière appréciation émise le 25 août 2014 par la Dresse F._____ (OAIE doc 101), psychiatre et psychothérapeute au service médical de l'OAIE, faisait part des mêmes conclusions ; la médecin relevait notamment que si la Dresse G._____ décrivait une probable aggravation de l'état de santé, celle-ci n'était pas psychiatre. Il en allait de même s'agissant des conclusions de Monsieur H._____, celui-ci retenant un diagnostic de trouble de stress post-traumatique, en étant toutefois psychothérapeute et non psychiatre. En conclusion, la Dresse F._____ a elle aussi conclu à la nécessité de procéder à une expertise psychiatrique répondant aux critères suisses. La même médecin a précisé, le 8 septembre 2014 (OAIE doc 106), qu'il était « extrêmement difficile » de se prononcer sur la capacité de l'intéressé à voyager, de sorte qu'il fallait obtenir des documents médicaux détaillés émanant de spécialistes en Australie dans les discipline concernées afin de répondre sur ce point.

E.h L'autorité inférieure s'est par la suite vue remettre par l'autorité australienne compétente un rapport médical du 19 décembre 2014 établi

par Madame I._____, psychologue, qu'elle a reçu le 19 janvier 2015 (OAIE doc 118 s.).

E.i La Dresse F._____, dans son avis du 23 février 2015 (OAIE doc 121), a relevé que le rapport du 19 décembre 2014 n'avait pas été établi par un psychiatre ; elle a toutefois estimé qu'à la lecture du rapport, on ne trouvait pas de limitations psychiques graves empêchant l'intéressé de voyager en Suisse.

E.j Par communication du 26 février 2015 (OAIE doc 122), l'OAIE, sur la base de l'avis du 23 février 2015 susmentionné, a accordé à l'intéressé un délai de 30 jours pour confirmer sa présence à l'expertise en Suisse, faute de quoi un défaut de collaboration serait constaté et une décision sujette à recours rendue.

E.k L'intéressé, dans son courrier 1er avril 2015 (OAIE doc 129), a réaffirmé ne pas être en mesure d'effectuer le voyage pour se soumettre à une expertise en Suisse. Il a joint à sa lettre un certificat médical du 30 mars 2015 (OAIE doc 128), dans lequel la Dresse J._____, médecin traitant (voir à ce titre OAIE doc 136 p. 2), déconseillait un voyage en Suisse, en raison des douleurs dorsales chroniques, de l'anxiété et de la dépression de l'intéressé.

E.l Par communication du 20 mai 2015 (OAIE doc 132), l'OAIE, se basant sur son avis du 11 mai 2015 (OAIE doc 131), a une nouvelle fois sommé l'intéressé de confirmer sa venue en Suisse pour se soumettre à une expertise.

E.m L'intéressé, dans son courrier du 2 juillet 2015 (OAIE doc 136), a soutenu une nouvelle fois qu'aucun motif sérieux n'empêchait la mise en place d'une expertise en Australie. Il a par ailleurs faites siennes les conclusions figurant dans le certificat médical du 25 juin 2015 joint à sa lettre (OAIE doc 135), dans lequel la Dresse J._____ indiquait que si son patient devait être forcé de venir en Suisse, il faudrait alors lui garantir des conditions de voyage adaptées (à savoir qu'il puisse effectuer le voyage en première classe ou en classe affaires afin de lui assurer un espace suffisant, et qu'il puisse être accompagné de son épouse qui était aussi son assistante médicale).

E.n Dans sa dernière sommation du 21 juillet 2015 (OAIE doc 137), l'autorité inférieure a estimé que l'intéressé était apte à se déplacer en Suisse. S'agissant de l'accompagnement de l'épouse du recourant,

l'autorité inférieure a indiqué comme suit : « *concernant l'accompagnement […] par [votre] épouse, nous vous informons que c'est à l'expert, qui suite à l'expertise, se prononcera sur cette nécessité* » (sic). Enfin, l'OAIE a souligné que seul un voyage en avion en classe économique lui serait remboursé, l'avertissant par ailleurs une nouvelle fois qu'un défaut de collaboration serait constaté si l'intéressé refuserait de se rendre en Suisse.

E.o Par réponse du 11 août 2015 (OAIE doc 141), l'intéressé a réaffirmé ne pas être en mesure de se déplacer en Suisse, et a fait valoir que de l'y contraindre serait le cas échéant disproportionné, contraire à la loi et à la jurisprudence. Il a dès lors demandé à ce qu'une décision soit rendue afin que l'affaire puisse être portée devant les autorités judiciaires de recours (en précisant encore qu'il était prêt à se soumettre à une expertise en Australie).

E.p Dans son avis du 8 septembre 2015 (OAIE doc 144), le Dr K._____, du service médical de l'OAIE, a retenu que le document du 25 juin 2015 amené par le recourant (voir *supra*, let. D.m) n'apportait aucun fait médical susceptible de remettre en cause sa capacité de voyager. Il a en ce sens considéré que le seul argument selon lequel le voyage pourrait exacerber les douleurs chroniques et l'anxiété, voire l'hypertension, ne constituait pas un élément objectivement nouveau susceptible de remettre en question la mise en demeure du 21 juillet 2015.

E.q Par décision du 18 novembre 2015 (OAIE doc 148), l'autorité inférieure a informé l'intéressé que ses motifs invoqués n'avaient pas été approuvés par le service médical, de sorte que comme il n'avait pas été donné suite à la sommation du 21 juillet 2015 pour confirmer la tenue en Suisse de l'expertise, il fallait constater un défaut de collaboration de sa part, statuer en l'état du dossier, et ainsi rejeter la demande de prestations de l'assurance-invalidité suisse ultérieure au 27 novembre 2007.

F.

F.a L'intéressé, toujours représenté par Maître Pierre Seidler, a interjeté recours le 11 janvier 2016 contre la décision susmentionnée devant le Tribunal administratif fédéral (ci-après : le Tribunal), en concluant à l'annulation de la décision attaquée et au prononcé de la tenue d'une expertise médicale en Australie, sous suite de frais et dépens (TAF pce 1).

F.b Dans sa réponse du 31 mars 2016 (TAF pce 7), l'OAIE a conclu au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Il a relevé que comme il n'avait été donné aucune suite à la sommation du 21 juillet 2015, l'OAIE avait statué en l'état du dossier ; à défaut d'éléments médicaux suffisants pour admettre une incapacité de travail propre à ouvrir le droit à une rente d'invalidité, la décision du 18 novembre 2015 rejetant la demande de prestations avait été rendue à juste titre.

F.c Par réplique du 22 juin 2016 (TAF pce 16), le recourant a notamment relevé que de lui imposer un tel voyage, long, coûteux et présentant des risques pour sa santé, constituait un abus de droit. L'intéressé a en ce sens souligné que l'autorité inférieure aurait pu adresser un catalogue de questions à adresser aux experts australiens pour qu'une expertise satisfaisant aux conditions posées par la jurisprudence suisse soit conduite en Australie.

F.d L'autorité inférieure, dans sa duplique du 31 août 2016 (TAF pce 18), persiste dans ses conclusions formulées le 31 mars 2016 (voir *supra*, let. E.c).

Droit :

1.

1.1 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 de céans, en vertu de l'art. 31 LTAF en relation avec l'art. 33 let. d LTAF et l'art. 69 al. 1 let. b de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI, RS 831.20), connaît des recours interjetés par les personnes résidant à l'étranger contre les décisions prises par l'OAIE.

1.2 Conformément à l'art. 3 let. d^{bis} de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA ; RS 172.021), auquel renvoie l'art. 37 LTAF, la procédure en matière d'assurances sociales n'est pas régie par la PA dans la mesure où la LPGA est applicable. Selon l'art. 2 LPGA, les dispositions de la présente loi sont applicables aux assurances sociales régies par la législation fédérale, si et dans la mesure où les lois spéciales sur les assurances sociales le prévoient. Or, l'art. 1 al. 1 LAI mentionne que les dispositions de la LPGA s'appliquent à l'assurance-invalidité (art. 1*a* à 26bis et 28 à 70), à moins que la LAI ne déroge à la LPGA.

1.3 Selon l'art. 59 LPGA, quiconque est touché par la décision ou la décision sur opposition et a un intérêt digne d'être protégé à ce qu'elle soit annulée ou modifiée a qualité pour recourir. Ces conditions sont en l'espèce remplies.

1.4 Déposé en temps utile et dans les formes requises par la loi (art. 60 LPGA et 52 PA), le recours est recevable.

2.

2.1 Le droit matériel applicable est celui en vigueur au moment où les faits juridiquement déterminants ou ayant des conséquences juridiques se sont produits, aussi en cas de changement des règles de droit, sauf si des dispositions particulières de droit transitoire en disposent autrement (ATF 136 V 24 consid. 4.3). En ce qui concerne les faits déterminants selon la jurisprudence, le Tribunal de céans doit se limiter – en règle générale – à examiner la situation de fait existant jusqu'à la date de la décision attaquée (ATF 140 V 70 consid. 4.2 ; 130 V 445 consid. 1.2).

2.2 A côté du droit suisse, il sied de mentionner la Convention de sécurité sociale entre la Confédération suisse et l'Australie, entrée en vigueur par échange de notes le 1er janvier 2008 (RS 0.831.109.158.1), qui instaure, comme règle générale, le principe de l'égalité de traitement des ressortissants suisses et australiens (art. 4).

3.

3.1 En vertu de la jurisprudence du Tribunal fédéral, il est admis que les administrés peuvent attaquer devant le tribunal une décision incidente portant sur une expertise médicale. En effet, le Tribunal fédéral a considéré qu'une expertise qui ne satisfaisait pas au droit créait en règle générale non seulement un préjudice de fait mais également un préjudice légal qui était irréparable, remplissant ainsi la condition nécessaire afin de pouvoir contester une décision incidente au sens de l'art. 5 al. 2 PA, attaquable par le biais d'un recours aux conditions fixées par l'art. 46 al. 1 PA (ATF 137 V 210 consid. 3.4.2.7 confirmés par ATF 139 V 339 consid. 4.4 et 138 V 271 consid. 1.2.3). Cette voie de droit permet donc à l'intéressé de soulever, avant même que l'administration se prononce sur le fond, des contestations d'ordre matériel, que ce soit contre l'expertise elle-même (en mettant en cause, par exemple, la nécessité d'une second opinion), contre le type ou l'étendue de l'expertise (en questionnant notamment le choix des disciplines médicales intervenant lors de l'expertise), ou contre les experts

désignés (en émettant par exemple des doutes quant à leurs compétences à raison de la matière), ainsi que l'a précisé le Tribunal fédéral dans un arrêt ultérieur 9C_950/2011 du 9 mai 2012 (ATF 138 V 271 consid. 1.1 ; voir aussi arrêt C-535/2012 consid. 1.3).

Ainsi, dans le cadre de la mise en place d'une expertise, il convient notamment que l'administration trouve un accord avec l'assuré quant aux experts à mandater. En parallèle, l'Office AI qui instruit le dossier est appelé à soumettre les questions aux experts à l'intéressé en lui donnant la possibilité de se prononcer en la matière. A défaut d'entente sur les spécialistes à retenir ou les modalités de l'expertise, l'autorité doit alors rendre une décision incidente sujette à recours auprès de la première instance judiciaire (ATF 137 V 210 consid. 3.4.2.5 ss ; ATF 138 V 271 consid. 3 ; arrêt du Tribunal fédéral 9C_505/2012 du 15 janvier 2013; ATF 139 V 349 consid. 3 ss).

3.2 En l'occurrence, une décision incidente aurait dû être rendue à l'encontre de l'intéressé, afin que ce dernier puisse recourir auprès de la présente instance en faisant valoir ses griefs contre la tenue d'une expertise médicale en Suisse, dans la mesure où aucune entente portant sur les modalités de l'expertise n'avait pu être trouvée entre celui-ci et l'Office (ATF 139 V 339 consid. 4.6 ; arrêt du Tribunal administratif fédéral C-3077/2012 du 28 septembre 2012 consid. 3.3). Dès lors, l'OAIE aurait dû, en lieu et place de la mise en demeure du 21 juillet 2015 (voir *supra*, let. D.n), rendre dans un premier temps une décision incidente, après s'être assuré que les désaccords quant au lieu et aux modalités de l'expertise persistaient. L'on relèvera notamment que le recourant a demandé, certificat médical à l'appui, à pouvoir voyager aux côtés de son épouse qui était son assistante médicale (voir *supra*, let. D.m). Or l'autorité inférieure s'est contentée d'indiquer que cette question ne serait tranchée qu'une fois l'expertise conduite (voir *supra*, let. D.n), de sorte que non seulement aucun accord n'avait été trouvé quant à la tenue de l'expertise en Suisse et compte tenu des problèmes de santé de l'intéressé, mais qu'en plus les questions des circonstances dans lesquelles se feraient le voyage (et de la prise en charge des frais) n'avaient pas été clarifiées. L'Office, qui a conclu à une violation par l'intéressé de son obligation de collaborer, en considérant qu'il était capable de se déplacer en Suisse, mais en omettant de trancher ces questions de nature procédurale par le biais d'une décision incidente, a dès lors privé le recourant d'une voie de recours lui permettant de faire valoir ses arguments.

4.
Au regard de ce qui précède, le recours est partiellement admis (en ce sens que le Tribunal n'a pas adhéré entièrement aux conclusions du recourant) et la cause renvoyée à l'autorité inférieure. Il se justifie en effet d'annuler l'acte entrepris et d'inviter l'OAIE à statuer, dans le cadre d'une décision incidente susceptible de recours devant le Tribunal de céans, sur l'obligation, pour A._____, de se déplacer en Suisse (voir *supra*, consid. 3.1 ; voir aussi arrêt du TAF C-6473/2014 du 6 avril 2017, consid. 4 et la référence). Ce n'est que lorsque cette question aura été définitivement tranchée que l'OAIE pourra mettre en œuvre l'expertise, avant de se prononcer sur la question de l'octroi ou non d'une rente d'invalidité.

5.

5.1 Il n'y a donc pas lieu de percevoir des frais de procédure (art. 63 al. 1 et 2 PA), de sorte que l'avance de frais de CHF 800.- versée par le recourant au cours de la procédure (TAF pces 8 – 10) lui sera remboursée sur le compte qu'il aura désigné au Tribunal.

L'art. 64 al. 1 PA et l'art. 7 du règlement concernant les frais, dépens et indemnités fixés par le Tribunal administratif fédéral (FITAF, RS 173.320.2) permettent au Tribunal d'allouer à la partie ayant entièrement ou partiellement obtenu gain de cause une indemnité pour les frais indispensables et relativement élevés qui lui ont été occasionnés. Les honoraires du représentant sont fixés, selon l'appréciation de l'autorité, en raison de l'importance et de la difficulté du litige, ainsi que d'après le travail et le temps que le représentant a dû y consacrer.

En l'espèce, il apparaît équitable d'allouer au recourant une indemnité à titre de dépens fixée à CHF 2'800.- (frais compris ; voir art. 9 al. 1 let. c FITAF), à charge de l'OAIE.

(dispositif : page suivante)

Par ces motifs, le Tribunal administratif fédéral prononce :

1.
Le recours est admis partiellement et la décision du 18 novembre 2015 annulée.

2.
Le dossier est retourné à l'autorité inférieure afin qu'elle procède conformément au considérant 4 du présent arrêt.

3.
Il n'est pas perçu de frais de procédure. L'avance de frais de CHF 800.- versée par le recourant lui sera remboursée sur le compte qu'il aura désigné au Tribunal.

4.
Une indemnité de dépens de CHF 2'800.- est allouée à la partie recourante, à charge de l'autorité inférieure.

5.
Le présent arrêt est adressé :

– au recourant (Acte judiciaire)
– à l'autorité inférieure (n° de réf. […] ; recommandé)
– à l'Office fédéral des assurances sociales (recommandé).

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

La présidente du collège : Le greffier :

Madeleine Hirsig-Vouilloz Brian Mayenfisch

Indication des voies de droit :

Pour autant que les conditions au sens des art. 82 ss, 90 ss et 100 de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110) soient remplies, 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. 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 du recourant (voir art. 42 LTF).