

Entscheidbesprechungen Discussions d'arrêts actuels

1. Verfassungs- und Verwaltungsrecht / Droit constitutionnel et administratif

1.7. Allgemeines Verwaltungsrecht / Droit administratif général

1.7.1. Organisation und Verfahren / Organisation et procédure

(1) Notification irrégulière d'une décision et conséquences pour l'assuré – formalisme excessif et art. 49 al. 3 LPGA.

TF 9C_529/2013, 2 décembre 2013, M. c. Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud.



JEAN-MICHEL DUC
avocat, Lausanne

I. Résumé de l'arrêt

Dans un jugement du 2 décembre 2013 (Trib. féd. 9C_529/2013), la II^{ème} Cour de droit social du Tribunal fédéral a confirmé l'irrecevabilité d'un recours cantonal pour cause de tardiveté.

Dans cette affaire, l'Office AI a notifié trois décisions à un assuré cérébro-lésé et non à son mandataire pourtant connu de l'assureur. Apprenant tardivement l'existence de ces décisions, le mandataire a interjeté recours hors délai.

Malgré la complexité des décisions en cause, le Tribunal fédéral a jugé qu'il appartenait à l'assuré de s'informer de la suite donnée à ces décisions au plus tard le dernier jour du délai, de sorte que le délai a commencé à courir le dernier jour du délai de recours dès la notification à l'assuré. Dans cette configuration, il s'ensuit que le délai de recours contre une décision AI est de soixante jours.

Cette affaire porte sur les conséquences pour l'assuré d'une notification irrégulière d'une décision en matière d'assurances sociales à l'assuré et non à son mandataire.

II. Commentaire

1. Selon l'art. 37 LPGA, une partie peut, en tout temps, se faire représenter, à moins qu'elle ne doive agir personnellement, ou se faire assister, pour autant que l'urgence d'une enquête ne l'exclue pas (al. 1). Tant que la partie ne révoque pas la procuration, l'assureur adresse ses communications au mandataire (al. 3). Il s'agit là d'un principe général du

droit des assurances sociales, commandé par la sécurité du droit, qui établit une règle claire quant à la notification, déterminante pour le calcul du délai de recours (ATF 99 V 177). Lorsqu'il reçoit personnellement une communication de l'assureur social, l'assuré représenté est en droit de penser que celle-ci est aussi parvenue à son représentant et qu'il peut s'abstenir d'agir personnellement.

1.1 La notification irrégulière d'une décision ne doit entraîner aucun préjudice pour l'intéressé (art. 49 al. 3, 3^{ème} phrase LPGA). Cependant, la jurisprudence n'attache pas nécessairement la nullité à l'existence de vices dans la notification. La protection des parties est suffisamment garantie lorsque la notification irrégulière atteint son but malgré cette irrégularité. Il convient à cet égard de s'en tenir aux règles de la bonne foi qui imposent une limite à l'invocation du vice de forme. Ainsi, l'intéressé doit agir dans un délai raisonnable dès qu'il a connaissance, de quelque manière que ce soit, de la décision qu'il entend contester (ATF 122 I 97). Cela signifie notamment qu'une décision, fût-elle notifiée de manière irrégulière, peut entrer en force si elle n'est pas déferée au juge dans un délai raisonnable.

1.2 En vertu de son devoir de diligence, *il appartient à la partie à qui la décision a été directement notifiée de se renseigner auprès de son mandataire de la suite donnée à son affaire, au plus tard le dernier jour du délai de recours.* Aussi, la jurisprudence considère-t-elle qu'il y a lieu de faire courir dès cette date le délai dans lequel une partie est tenue d'attaquer une décision qui n'a pas été notifiée à son représentant (Trib. féd. C 196/00).

2. Cette jurisprudence nous apparaît bien trop restrictive ; elle ne tient pas suffisamment compte de la loi qui prévoit à l'art. 49 al. 3 LPGA que la notification irrégulière d'une décision ne doit entraîner aucun préjudice pour l'intéressé. Certes, notre Haute Cour expose qu'au regard des règles de la bonne foi, l'assuré aurait dû réagir à l'échéance du délai de recours, de sorte que dans cette hypothèse, le délai de recours n'est plus de trente jours, mais de soixante jours dès la notification à l'intéressé.

Toutefois, si nous nous plaçons du côté de l'assuré et prenons en considération le contenu de la décision en question, ce délai de soixante jours peut apparaître beaucoup trop court ; il ne prend pas suffisamment en compte la réalité vécue par l'intéressé.

2.1 De notre point de vue, il y a lieu de prendre en considération la perception qu'a ou aurait dû avoir l'assuré des conséquences de la décision sur le droit aux prestations. Dans l'hypothèse d'une décision mettant fin au droit aux prestations ou d'une décision refusant un tel droit, l'intéressé en subit immédiatement et de manière suffisamment

L'auteur a représenté le recourant dans la procédure qui a donné lieu à l'arrêt ici rapporté.

reconnaissable les effets pour en comprendre son contenu. Nous pouvons alors compter avec une réaction de sa part.

Il en va par contre différemment s'agissant d'une décision dont les effets ne se feront sentir en réalité que bien plus tard comme dans la cause jugée par le Tribunal fédéral dans l'affaire qui fait l'objet de la présente critique.

2.2 A l'ATF du 29 janvier 2013 (Trib. féd. 8C_579/2012), le Tribunal fédéral a rappelé que selon la jurisprudence (ATF 134 V 145), celui qui entend contester le refus (total ou partiel) de prestations communiqué par l'assurance-accidents LAA selon une procédure irrégulière, soit une procédure simplifiée sans décision formelle, doit en principe le déclarer dans un délai d'une année. A défaut de réaction dans le délai d'un an, le refus entre en force.

Nous sommes de l'avis que dans les cas de notifications irrégulières, il y a lieu d'appliquer par principe le même délai d'un an, ceci afin de permettre à la notification irrégulière d'atteindre tout de même son but.

2.3 Par ailleurs, il sied de rappeler que pour nombre d'assurés, le mandat d'assistance et de représentation les rassure et leur permet de se décharger de l'incertitude quant à l'attitude à adopter face aux communications et aux décisions rendues. Les mandants s'en remettent à l'appréciation de leur conseil sur la réaction à adopter suite à une prise de position de l'assureur. Dès lors, l'on ne saurait exiger de l'assuré qu'il s'informe de la suite à donner à une décision le dernier jour du délai de notification. En effet, sans réaction de son mandataire, il est en droit de penser que la communication lui est également parvenue, et que sur le plan juridique, celle-ci ne prête pas le flanc à la critique, en particulier lorsqu'il n'en perçoit pas les effets.

2.4 Qui plus est, l'intéressé non juriste ne comprend pas toujours le contenu technique des communications reçues ou des décisions rendues.

2.5 Enfin, pour les assurés atteints dans leur santé, en l'occurrence pour un cérébro-lésé, on ne saurait avoir des exigences trop élevées sur l'attitude à adopter en cas de décision notifiée de manière irrégulière, ce d'autant qu'ils n'ont pas toujours la force, les facultés ou les capacités pour réagir.

III. Conclusions

En considérant que le recours cantonal était irrecevable, le Tribunal fédéral a trop étendu le champ d'application du principe de la bonne foi de l'art. 2 CC et a fait preuve de formalisme excessif.

En effet, il y a formalisme excessif, constitutif d'un déni de justice formel prohibé par les art. 29 al. 1 Cst. et 6 par. 1 CEDH, lorsque la stricte application des règles de procé-

sure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection, devient une fin en soi et complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès aux tribunaux. L'excès de formalisme peut résider soit dans la règle de comportement imposée au justiciable par le droit cantonal, soit dans la sanction qui lui est attachée (ATF 134 II 244). De manière générale, la sanction du non-respect d'un délai de procédure n'est pas constitutive de formalisme excessif, une stricte application des règles relatives aux délais étant justifiée par des motifs d'égalité de traitement et par un intérêt public lié à une bonne administration de la justice et à la sécurité du droit (ATF 104 Ia 4).

Dans le cas d'espèce, se posait la question de savoir qui doit porter en définitive la responsabilité d'une erreur de notification commise trois fois de suite par l'Office AI.

Une chose est certaine, si la décision avait été notifiée correctement, le recours aurait été déposé dans le délai ordinaire. Dans ce contexte, il y a donc bien formalisme excessif à prendre appui sur une notification irrégulière pour juger le recours irrecevable. Cette conclusion est d'autant plus critiquable, que l'art. 49 al. 3 LPGA stipule que la notification irrégulière d'une décision ne doit entraîner aucun préjudice pour l'intéressé.