

Tribunal fédéral – 8C_163/2018

destiné à la publication

1^{re} Cour de droit social

Arrêt du 28 janvier 2019

Résumé et analyse

Proposition de citation :

CONTI MOREL EMILIE, Exigibilité des mesures de nouvelle réadaptation ; analyse de l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_163/2018, Newsletter rcassurances.ch avril 2019

Newsletter avril 2019

Assurance-invalidité ;
devoir de participer à des
mesures de nouvelle
réadaptation pour les
bénéficiaires de rentes ;
sanction en cas
d'abandon des mesures

**Art. 7 al. 2 let. e, 7b al. 1
et 8a al. 1 LAI ; 17 al. 1 et
21 al. 4 LPGA**



Exigibilité des mesures de nouvelle réadaptation ; analyse de l'arrêt du Tribunal fédéral 8C_163/2018 du 28 janvier 2019

EMILIE CONTI MOREL

Avocate, spécialiste FSA responsabilité civile et droit des assurances

I. Objet de l'arrêt

Les bénéficiaires de rentes AI avec un potentiel de réadaptation ont **non seulement un droit, mais également un devoir de participer activement à des mesures de réadaptation**, même en l'absence de motif de révision, soit notamment lorsque l'état de santé est demeuré inchangé. L'assuré qui interrompt une telle mesure et qui ne la reprend pas malgré une mise en demeure avec délai de réflexion peut se voir supprimer son droit à la rente.

II. Résumé de l'arrêt

A. Les faits

En avril 2001, une assurée s'est vue octroyer une rente entière d'invalidité avec effet au 1^{er} novembre 2000, basée sur un taux d'invalidité de 100%, par l'Office AI du canton d'Uri.

Le droit à la rente a été confirmé à l'occasion des deux premières procédures de révision en 2002 et 2005. Lors d'une troisième procédure de révision en 2015, une expertise pluridisciplinaire a été réalisée et a abouti à une capacité résiduelle de travail de 80% dans une activité adaptée, avec un état de santé demeuré inchangé.

Par projet de décision de mars 2016, l'Office AI a informé l'assurée qu'il comptait supprimer son droit à la rente.

Dans sa décision du mois de juillet 2016, l'Office AI a reconnu qu'il n'existait pas de motif de révision au sens de l'art. 17 al. 1 LPGA, mais a estimé pouvoir tout de même exiger des mesures de réadaptation au vu du potentiel de réinsertion de l'assurée. L'Office AI a donc demandé à l'assurée de se soumettre à un stage d'entraînement à l'endurance d'une durée de trois mois.

Après trois jours, l'assurée a abandonné le stage. L'Office AI l'a mise en demeure de reprendre immédiatement la mesure, à défaut de quoi la rente serait supprimée en vertu de l'art. 7b LAI. Face au refus de l'assurée, l'Office AI a finalement supprimé le droit à la rente par décision du 7 avril 2017, avec effet à fin mai 2017.

Cette décision a été confirmée par l'*Obergericht* du canton d'Uri. L'assurée forme un recours en matière de droit public au Tribunal fédéral.

B. Le droit

Dans son arrêt, rendu dans une composition à cinq juges, le Tribunal fédéral commence par résumer la motivation de l'arrêt de l'*Obergericht* du canton d'Uri. Ce tribunal a admis qu'il n'y avait pas de motif de révision, les experts ayant simplement apprécié différemment une situation restée inchangée. Il a toutefois jugé que l'expertise déployait une pleine valeur probante sur la question du potentiel de réinsertion de l'assurée. Il a par ailleurs rejeté l'argument selon lequel l'art. 8a LAI ne s'appliquerait qu'aux assurés présentant une capacité de travail partiel, à l'exclusion des assurés en incapacité totale de travailler, malgré les termes de cette disposition. Le lien de causalité entre le refus de la mesure et la réduction de la capacité de travail a également été admis. Les difficultés de réinsertion liées à la longue période de perception de la rente ont été suffisamment prises en compte, dans la mesure où l'Office AI a d'abord proposé à l'assurée une mesure de réinsertion, avant de passer à la mesure de réadaptation. Pour l'*Obergericht*, c'était donc à bon droit que la rente avait été supprimée sur la base des articles 21 al. 4 LPGA en lien avec l'article 7b al. 1 LAI (c. 2.1).

L'assurée fait valoir qu'à défaut de motif de révision, il ne pouvait pas y avoir d'obligation de se soumettre à des mesures de réadaptation. Cette manière de procéder violerait l'art. 17 LPGA. Les mesures de réadaptation sont par ailleurs toujours étroitement liées au droit à la rente, que ce soit sous l'angle de l'art. 8 ou de l'art. 8a LAI. L'appréciation de la capacité de travail comme condition à la rente ou comme condition à la mesure de réadaptation ne devrait donc pas être distinguée. Finalement, la capacité de travail a toujours été nulle, et non pas partielle. L'art. 8a LAI n'aurait donc pas vocation à s'appliquer, d'autant plus que l'assurée percevait sa rente depuis quasiment vingt ans et était âgée de 60 ans. Celle-ci n'avait donc aucune chance de retrouver un emploi dans le marché primaire, raison pour laquelle la suppression de la rente pour défaut de collaboration était une sanction illégale (c. 2.2).

Le Tribunal fédéral rappelle que l'art. 8a al. 1 LAI est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2012, lors de la 6^{ème} révision de l'AI dont la finalité était la réduction du nombre de rentes existantes, et se livre à une interprétation détaillée de cette disposition.

La lettre de l'art. 8a al. 1 LAI évoque un « droit » de l'assuré à des mesures de nouvelle réadaptation, et non pas un « devoir » (c. 4.2.1.1.). L'art. 7 al. 2 let. e LAI, entré en vigueur en même temps, est toutefois le pendant de l'art. 8a al. 1 LAI et impose à l'assuré de participer activement à la mise en œuvre de toutes les mesures raisonnablement exigibles contribuant à sa réadaptation à la vie professionnelle, parmi lesquelles des mesures de nouvelle réadaptation. La sanction d'un défaut de participation est ancrée à l'art. 7b al. 1, entrée en vigueur avec la 5^{ème} révision AI en janvier 2008, soit la réduction ou suppression de la rente selon l'art. 21 al. 4 LPGA. Ces dispositions concrétisent l'obligation de l'assuré de réduire son dommage (c. 4.2.2). Pour le Tribunal fédéral, la question de savoir si une amélioration « notable » de la capacité de gain doit être exigée ou non sous l'angle de l'art. 7b al. 1, à l'instar

de ce qui prévaut selon les dispositions de la LPGA, peut rester ouverte, cette condition étant de toute façon réalisée en l'espèce (c. 4.2.2).

D'un point de vue historique, le Tribunal fédéral rappelle que durant les travaux parlementaires, il avait été question de faire dépendre l'exigibilité des mesures de nouvelle réadaptation de l'âge ou de la situation personnelle de l'assuré. Cette motion n'a toutefois pas trouvé de majorité (c. 4.2.3). De plus, le but de la 6^{ème} révision était de réduire le nombre de rentes en dirigeant les assurés disposant d'un potentiel de réinsertion vers la réadaptation. Un tel potentiel pouvait en particulier exister chez des assurés ayant été mis au bénéfice d'une rente à une époque où les conditions d'octroi étaient moins restrictives. L'art. 8a LAI était en particulier destiné aux assurés dont l'état de santé ou la capacité de gain n'avait pas fondamentalement changé. Une analyse de la proportionnalité des mesures devait avoir lieu au cas par cas, en tenant compte notamment de l'âge de l'assuré. Les mesures pouvaient également être imposées aux assurés (c. 4.2.3.1).

D'un point de vue téléologique, le Tribunal fédéral indique que les art. 7 al. 2 let. e et 8a LAI se destinent précisément aux assurés ne présentant pas, a priori, de motif de révision, un tel motif pouvant néanmoins se présenter à l'issue de la mesure (c. 4.2.4).

Le Tribunal fédéral en conclut que les différentes méthodes d'interprétation conduisent toutes à reconnaître le devoir des assurés bénéficiaires d'une rente, entière ou partielle, de participer à des mesures de réadaptation, même en l'absence de motif de révision au sens de l'art. 17 al. 1 LPGA. La sanction liée à ce devoir constitue la réduction ou la suppression de la rente (c. 4.3.1).

Lorsque c'est l'assuré qui demande à pouvoir bénéficier de mesures de réadaptation, il est exigé de lui qu'il démontre disposer d'une aptitude objective et subjective à profiter de telles mesures. Or, le Tribunal fédéral n'avait pas encore eu définir si cette obligation de l'aptitude subjective valait également en cas de mesures de réadaptation imposées à l'assuré (c. 4.3.3.2). Il répond ici par la négative à cette question, tout en précisant que la mesure aura plus de chances d'aboutir favorablement si l'assuré est disposé à s'y soumettre (c. 4.3.3.3).

Dans le cas d'espèce, les parties s'accordent sur le fait que l'état de santé est demeuré inchangé et qu'il n'y a pas de motif de révision. Pour le Tribunal fédéral, l'absence de motif de révision n'exclut toutefois pas l'obligation de se soumettre aux mesures de réadaptation. Les art. 7 al. 2 let. e et 8a LAI visent précisément les cas où l'état de santé est inchangé (c. 5.1).

Par ailleurs, ni l'âge de l'assurée, ni la longue durée de perception de la rente ne suffisent à compromettre l'issue favorable de la mesure de réadaptation, aux yeux du Tribunal fédéral. Certes, il convient d'examiner la proportionnalité de la mesure, en lien avec la question de l'exigibilité. L'âge et la durée de perception de la rente sont des éléments à prendre en compte à cet égard. Le Tribunal fédéral rappelle la jurisprudence établie selon laquelle à partir d'un certain âge, en fonction de la situation personnelle et professionnelle de l'assuré, il ne peut plus être exigé de lui qu'il exploite sa capacité de travail résiduelle sur le marché du travail. Le moment déterminant pour statuer sur la question correspond au moment où la capacité résiduelle de travail est constatée, soit, en l'espèce, le moment de l'expertise (ATF 138 V 457). Cette jurisprudence relative à l'âge avancé de l'assuré peut être appliquée par analogie dans

le cas d'espèce. Le fardeau de la preuve de l'inexigibilité de la mesure repose sur l'assuré (c. 5.3.1).

En l'espèce, les atteintes rhumatologiques au niveau dorsal ont été confirmées par l'expertise. Toutefois, les experts ont considéré que l'assurée disposait d'une capacité résiduelle de travail de 80% dans une activité légère à moyennement physique. Pour le Tribunal fédéral, ces constatations pointaient vers un potentiel d'amélioration notable de la capacité de travail. Ni l'âge de l'assurée, à savoir 57 ans lors de l'expertise, ni la durée de perception de la mesure (presque vingt ans), n'ont pour effet de rendre la mesure inexigible. Le Tribunal fédéral se prévaut à cet égard du fait que l'assurée avait démontré, par le passé, une certaine flexibilité, ayant exercé diverses activités professionnelles successivement (femme de chambre dans un hôtel, femme de ménage dans un hôpital et ouvrière de l'industrie automobile). Les mesures de nouvelle réadaptation étaient donc pleinement exigibles. C'est à juste titre que l'Office AI a supprimé le droit à la rente suite au défaut de collaboration (c. 5.3.2).

Le Tribunal fédéral laisse finalement ouverte la question de savoir si le droit à la rente devrait être rétabli dans le cas où l'assurée accepterait ultérieurement de se soumettre aux mesures préconisées (c. 5.3.3).

III. Analyse

A. Possibilités pour l'Office AI d'imposer des mesures de nouvelle réadaptation

Le Tribunal fédéral a concentré son analyse sur la question suivante : une assurée au bénéfice d'une rente entière d'invalidité peut-elle se voir contrainte de suivre des mesures de nouvelle réadaptation sur la base de l'art. 8a LAI, en l'absence d'un motif de révision au sens de l'art. 17 LPG, sous peine de se voir supprimer son droit à la rente ?

Au terme de son analyse, il a répondu à cette question par l'affirmative. Dans l'absolu, ce point de vue nous paraît difficilement critiquable au vu, notamment, des travaux parlementaires et du but affiché de la 6^{ème} révision de l'AI consistant à réduire le nombre de rentes existantes au moyen de la réadaptation. **Ainsi, même en l'absence d'un motif de révision au sens de l'art. 17 LPG, autrement dit en l'absence de modification notable de l'état de santé ou de la situation professionnelle, l'assuré peut se voir imposer des mesures de nouvelle réadaptation¹.**

Toutefois, certaines cautions s'imposent.

B. Potentiel de réinsertion

Tout d'abord, il faut que l'assuré dispose d'un **potentiel présumé de réinsertion professionnelle**. En effet, l'art. 8a LAI exige, pour la mise en place de mesures de nouvelle réadaptation, que la capacité de gain puisse, selon toute vraisemblance, être améliorée par les mesures envisagées et que ces mesures soient de nature à améliorer la capacité de gain. Il s'agit d'une concrétisation du principe de proportionnalité. Dès lors, une mesure de réadaptation ne saurait être ordonnée lorsqu'il est vraisemblable qu'elle n'aura aucune

¹ Dans le même sens, Jean-Louis Duc/Corinne MONNARD SÉCHAUD, SBVR Band XIV, 3^{ème} éd., chap. H N 70.

influence sur la capacité de gain². **Autrement dit, des mesures de réadaptation dont on peut penser qu'elles aboutiront à un échec ne sont pas exigibles.**

Parmi les critères à prendre en compte à cet égard figurent notamment **l'âge de l'assuré et la durée de perception de la rente**³. Le taux d'invalidité – total ou partiel – de l'assuré devrait également peser dans l'analyse. En effet, un assuré ayant conservé une activité professionnelle en parallèle de sa rente aura vraisemblablement plus de chances de parvenir à augmenter sa capacité de travail au terme de mesures de réadaptation qu'un assuré qui a été en incapacité totale de travailler durant une longue période⁴.

Pour le surplus, le Tribunal fédéral se réfère à sa jurisprudence établie pour les **assurés proches de l'âge de la retraite**. Selon cette jurisprudence, pour évaluer l'invalidité d'un assuré qui se trouve proche de l'âge donnant droit à une rente de vieillesse, il faut procéder à une analyse globale de la situation et se demander si, de manière réaliste, un employeur potentiel consentirait objectivement à l'engager, compte tenu notamment des activités qui restent exigibles, de l'adaptation éventuelle du poste de travail à son handicap, de son expérience professionnelle et de sa situation sociale, de ses capacités d'adaptation à un nouvel emploi, du salaire et des cotisations sociales ainsi que de la durée prévisible des rapports de travail⁵.

Le Tribunal fédéral a renoncé à poser une limite d'âge à partir de laquelle il ne pourrait plus être attendu d'un assuré qu'il exploite sa capacité résiduelle de travail. A l'âge de cinquante ans, l'assuré est encore loin de l'âge à partir duquel la jurisprudence considère généralement qu'il n'existe plus de possibilité réaliste de mise en valeur de la capacité résiduelle de travail sur un marché de l'emploi supposé équilibré⁶. Il est pourtant établi qu'à partir de cinquante ans, les perspectives de retrouver un emploi s'amenuisent grandement, même pour un chômeur ne souffrant d'aucune limitation de santé⁷. Quoi qu'il en soit, en-dessous de 60 ans, les tribunaux estiment généralement que l'assuré est encore en mesure d'exploiter sa capacité résiduelle de travail⁸.

On rappellera que le moment déterminant correspond à celui où l'on constate que l'exercice d'une activité lucrative est exigible du point de vue médical, soit la date du rapport médical ou de l'expertise permettant d'établir de manière fiable l'existence d'une capacité résiduelle de travail.⁹

Dans le cas d'espèce, l'assurée était âgée de 57 ans au moment de l'expertise, soit un âge limite au vu de la jurisprudence précitée. Toutefois, elle avait **perçu une rente entière d'invalidité pendant près de vingt ans**. En outre, elle avait **toujours exercé des activités manuelles**, d'abord comme femme de chambre et femme de ménage, puis pendant plusieurs années comme ouvrière de l'industrie automobile. Ce parcours ne dénotait pas de grandes

² Michel VALTERIO, Commentaire de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), Genève Zurich 2018, ad art. 7a N 6.

³ Arrêt commenté, c. 5.3.

⁴ Dans le même sens, Michael E. MEIER in : SZS 3/2019/3, chap. 4 (à paraître).

⁵ VALTERIO, ad art. 28a N 67.

⁶ VALTERIO, ad art. 28a N 69 et réf. cit.

⁷ Voir le Rapport du SECO, Chômage des personnes âgées de 50 ans et plus (50+), 2017.

⁸ Voir la revue de jurisprudence dans VALTERIO, ad art. 28a N 70 et 71.

⁹ VALTERIO, ad art. 28a N 68 ; arrêt commenté, c. 5.3.1.

ressources permettant de présager du succès des mesures de réinsertion. On peine à suivre le Tribunal fédéral lorsqu'il évoque la flexibilité de l'assurée en lien avec son parcours professionnel pour justifier l'exigibilité de la mesure. A notre sens, les chances de parvenir à réinsérer cette assurée sur le marché du travail auraient dû être considérées comme trop minces pour justifier la mise en place de mesures de nouvelle réadaptation, à quelques années de la retraite, compte tenu principalement de la durée de la perception de la rente.

C. Aboutissement de la mesure de réadaptation

Hormis la délicate question de l'exigibilité que nous venons d'évoquer, se pose également la question de savoir **à partir de quel moment il faut considérer que la mesure de réadaptation a abouti favorablement**, autrement dit à partir de quel moment l'Office AI peut décider de réduire ou de supprimer la rente¹⁰.

Le Tribunal fédéral a laissé cette question ouverte au terme de son arrêt. Il convient néanmoins de retenir que la mise en place d'une mesure de réadaptation ne constitue pas une fin en soi. Le but recherché doit être la réinsertion effective de l'assuré. Il faut donc qu'au terme de la mesure, un motif de révision apparaisse au sens de l'art. 17 LPGA pour que la rente puisse être réduite ou supprimée¹¹. Si l'assuré retrouve un emploi, la question de la suppression de la rente ne se pose pas. En revanche, s'il ne parvient pas à se réinsérer, le maintien de la rente devrait être la règle.

Par ailleurs, en cas d'abandon de mesures de réadaptation, seule une réduction de la rente proportionnelle à l'amélioration de la capacité de gain qui pouvait être attendue de la mesure devrait entrer en ligne de compte¹².

D. Date de l'octroi de la rente

Finalement, **l'application des art. 7 al. 2 let. e, 7b al. 1 et 8a LAI devrait à tout le moins être limitée aux assurés qui ont été mis au bénéfice d'une rente avant l'année 2012**, voire avant l'année 2008. En effet, depuis l'entrée en vigueur de la 5^{ème} et de la 6^{ème} révision de l'AI, les assurés doivent se soumettre *ab initio* aux mesures de réadaptation s'ils disposent d'une capacité résiduelle de travail ; à défaut, un salaire hypothétique est retenu lors du calcul du taux d'invalidité. On voit donc mal que la rente puisse ultérieurement être réduite ou supprimée sans amélioration de l'état de santé, sous l'angle de l'art. 17 LPGA.

E. Conclusions

Le résultat de l'arrêt présentement commenté est choquant. Il revient à dire à une assurée qu'elle se trouverait plus à même de retrouver un emploi dans une activité adaptée aujourd'hui, à l'aube de ses 60 ans, qu'il y a 20 ans, lorsque la rente entière d'invalidité lui a été octroyée, alors que son état de santé est demeuré inchangé. Une interprétation plus restrictive du critère de l'exigibilité des mesures de réadaptation aurait permis d'éviter cet écueil. Il reste à espérer que l'administration ne s'engouffre pas dans la brèche en imposant aux assurés de se soumettre à des mesures de réadaptation « alibis » dans l'unique but de pouvoir supprimer leur droit à la rente indépendamment du résultat de ces mesures, voire en

¹⁰ Sur cette question, lire MEIER, chap. 3.b.

¹¹ MEIER, chap. 3.a.

¹² Dans le même sens, DUC/MONNARD SÉCHAUD, chap. H N 73.

tablant sur l'abandon des mesures. Tel ne pouvait pas être la volonté du législateur lors de la 6^{ème} révision de l'AI.