

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 12 mai 2015

Composition : Mme BRÉLAZ BRAILLARD, présidente
Mme Röthenbacher et M. Merz, juges
Greffier : M. Cloux

Cause pendante entre :

Y._____, à [...] (Andorre), recourant, représenté par Me Alexandre Guyaz,
avocat à Lausanne,

et

CAISSE NATIONALE SUISSE D'ASSURANCE EN CAS D'ACCIDENTS, à
Lucerne, intimée.

Art. 52 al. 1 LPGA; art. 10 al. 1, 3 et 5 OPGA

E n f a i t :

A. Y._____ (ci-après : l'assuré ou le recourant) a eu un accident le 13 décembre 1970, qui a été pris en charge par la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (ci-après : la CNA ou l'intimée). L'assuré perçoit une rente d'invalidité de 15% depuis le 8 août 1971. En 1976, il a quitté la Suisse et s'est établi dans la Principauté d'Andorre.

Par décision du 8 juillet 2013, la CNA a supprimé la rente que l'assuré percevait au titre de l'assurance-accidents, exigeant la restitution de montants versés depuis le 1^{er} août 2008 (soit 11'760 fr. 15 selon un décompte annexé). Elle a retenu que l'identité de l'intéressé était douteuse, son passeport (réd. : espagnol) indiquant une date de naissance en 1959 de sorte qu'il ne pouvait pas être assuré à la date de l'accident.

Le 11 juillet 2013, l'assuré a contacté téléphoniquement la CNA, qui a transcrit cet entretien dans une note du même jour ayant la teneur suivante :

"(...) Y._____ téléphone ce matin à ma collègue [...] à [...], qui me passe l'appel. Il veut savoir à quoi on en est. Je le renseigne dans les grandes lignes (les détails il les lira à réception de la décision) : fin des paiements de rentes rétroactivement et demande de restitution. Je le rends attentif que s'il entend contester ce point de vue il doit le faire dans les délais et par écrit; le faire en français n'est pas impératif et il peut faire part d'une opposition en langue espagnole, ce n'est pas un problème.
(...)"

Il ressort d'une nouvelle note téléphonique de la CNA du 24 juillet 2013 que la décision du 8 juillet 2013 avait été envoyée à une mauvaise adresse et qu'elle ne lui était pas parvenue, la note indiquant en outre ce qui suit :

"(...)
Y._____ en déduit que nous devrions comprendre qu'il peut y avoir des erreurs administratives, comme celle dont il est en train de faire les frais. D'ailleurs, il nous a envoyé hier un document qu'il est allé chercher chez le consul de l'ambassade d'Espagne qui lui a dit de nous écrire. J'ai exposé que ce serait aussi plus simple que les

auteurs de cette erreur administrative nous écrivent directement pour attester qu'ils ont commis une erreur. Il me rétorque que chacun se renvoie la balle entre Espagne et Andorre et lui disent qu'il doit faire valoir ses droits lui-même. A réception de ces documents, je les transmettrai à qui de droit. Y. _____ compte sur mon bon sens.
(...)"

Le 25 juillet 2013, la CNA a adressé une nouvelle fois sa décision du 8 juillet 2013 à l'assuré pour notification, sous pli recommandé.

Le 26 juillet 2013, l'assuré a adressé une lettre à la CNA - qui l'a reçue le 31 juillet 2013 -, relevant pour l'essentiel que la date de naissance inscrite sur son passeport relevait d'une erreur administrative et demandant une réponse de l'assurance. Il a joint à ses écrits divers documents (attestation de vie ["*Fe de Vida*"] du consulat général d'Espagne en Andorre du 12 juillet 2013; certificat de vie de la Maire d[...] du 13 février 2013; inscription d'un enfant à l'Etat-civil ["*nombre y apellidos*"] établie à [...] le [...] 1949 ["[...] *de mil novecientos cuarenta y nueve*"]) indiquant pour date de naissance le [...] 1949.

La CNA a répondu le 7 août 2013, déclarant s'abstenir de tout commentaire dans la mesure où il était loisible à l'assuré d'invoquer ses arguments dans le cadre d'une procédure d'opposition.

Par courrier à l'assuré du 22 août 2013, la CNA a relevé que l'intéressé n'avait pas retiré l'envoi recommandé du 25 juillet 2013. Elle lui a transmis sa décision du 25 (recte : 8) juillet 2013, indiquant qu'une éventuelle opposition devait être formée dans les trente jours suivant la notification du premier envoi.

Le 27 août 2013, la CNA a reçu un courriel du Consul honoraire de Suisse à Andorre, qui a exposé s'être entretenu du cas de l'assuré avec le Consulat général de Barcelone. Celui-ci avait proposé de fournir divers documents susceptibles de démontrer la date de naissance de l'assuré, une prise de position de la CNA étant demandée à cet égard.

Le 2 septembre 2013, la CNA a réitéré ses lignes du 22 août 2013 à l'intention de l'assuré.

Par courriel du 6 septembre 2013, le Consul général adjoint de Suisse à Andorre a demandé à la CNA quelle était la situation du dossier de l'assuré.

Le 9 septembre 2013, l'avocat de l'assuré à Andorre a également transmis un courriel à la CNA afin "d'avoir une réponse de (sa) part concernant (cette) affaire".

Répondant le 13 septembre 2013 au courriel du Consul général adjoint du 6 septembre 2013, la CNA a pris position comme suit sur la position de l'assuré (traduction libre de l'allemand) :

"(...) Il lui a été donné à plusieurs reprises par la Suva l'occasion de dissiper les doutes quant à son identité par des moyens de preuves (en tout six dates différentes nous ont été annoncées, notamment les [...] et [...] 1949). Il n'a pas fait usage de cette voie, de sorte que l'interruption de la rente a finalement été décidée.

Au début du mois d'août Y. _____ s'est tourné vers la direction de la Suva. Nous l'avons dirigé vers les moyens de droit de la décision et lui avons déclaré qu'il pouvait faire valoir ses arguments dans le cadre d'une procédure de recours (réd. : *Beschwerdeverfahren*) gratuite. Cette décision lui a été adressée une seconde fois, après qu'il nous a téléphoniquement transmis une nouvelle adresse. Toutefois, également là-bas il ne l'a pas retirée.
(...)"

Par courriel du 26 novembre 2013, une amie de l'assuré, O. _____, a notamment exposé que ce dernier n'avait reçu aucun avis relatif au courrier recommandé de la CNA du 25 juillet 2013.

Au cours d'un entretien téléphonique du 27 novembre 2013 - qui a fait l'objet d'une note de la CNA -, l'assuré a une nouvelle fois déclaré avoir reçu "tout récemment" la décision du 8 juillet 2013, qu'il a contestée. Un autre entretien du 13 décembre 2013 n'a pas apporté de nouveaux éléments au dossier.

Par courriel du 13 décembre 2013, O._____ a fait valoir que le document faisant foi quant à la date de naissance de l'assuré était son dernier passeport, établi le 9 septembre 2013, la date de naissance ayant été rectifiée et indiquant désormais le [...] 1949.

Le 4 janvier 2014, le recourant a transmis à la CNA une liasse de documents, dans lesquels il a mis en évidence sa date de naissance, à savoir le [...] 1949.

Par décision sur opposition du 22 janvier 2014, la CNA a déclaré irrecevable l'opposition formée par l'assuré. Retenant que le délai pour former opposition contre la décision litigieuse du 8 juillet avait commencé à courir le 16 août 2013, elle a considéré que l'opposition était tardive.

B. Par acte du 21 février 2014, Y._____, désormais assisté de l'avocat Alexandre Guyaz, a interjeté recours contre cette décision sur opposition, concluant à son annulation et au renvoi de la cause à l'intimée pour qu'elle procède à l'instruction de son opposition. A l'appui de cette conclusion, il a invoqué une violation de son droit d'être entendu, alléguant que l'intimée prétendait lui avoir adressé le 30 avril 2013 un courrier l'invitant à se déterminer sur sa date de naissance, mais que ce courrier ne lui était jamais parvenu. Selon lui, il s'est ainsi vu privé de son droit de s'exprimer avant le prononcé de la décision du 8 juillet 2013. S'agissant du respect du délai d'opposition, le recourant s'est prévalu de sa lettre du 26 juillet 2013, qui devait selon lui être comprise comme une opposition. Il a exposé que la décision ne lui était pas parvenue à cette date mais que ses motifs principaux lui avaient été expliqués par voie téléphonique les 11 et 28 (recte : 24) juillet 2013. Le recourant a en outre invoqué que le courriel du Consul honoraire de Suisse du 27 août 2013 devait également être compris comme une opposition à la décision du 8 juillet 2014. Il a enfin reproché à l'intimée d'avoir manqué à son devoir d'information et d'avoir violé les principes de la bonne foi - en lui laissant croire qu'elle traiterait ses arguments - et du formalisme excessif.

Par décision du 10 avril 2014 (AJ14.008243), le Juge instructeur a mis le recourant au bénéfice de l'assistance judiciaire avec effet au 21 février 2014 (ch. I), dans la mesure suivante (ch. II) :

"(...)
1a exonération d'avances ;
1b exonération des frais judiciaires ;
1c assistance d'office d'un avocat en la personne de Maître Alexandre Guyaz.
(...)"

L'intimée s'est déterminée sur le recours le 25 juin 2014, concluant au rejet du recours. Elle a renvoyé aux termes de sa décision sur opposition du 22 janvier 2014 quant à la tardiveté de l'opposition du recourant et a fait valoir que les envois précédant la notification de la décision ne pouvaient pas être compris comme une opposition. Elle a allégué que le recourant avait reçu toutes les informations utiles quant à la procédure en cours lors d'un entretien du 15 mai 2013. Sur le fond, elle a avancé que l'identité du recourant ne ressortait pas des pièces au dossier, et a produit un document anonyme faisant état de l'arrestation, en Andorre, d'une personne de nationalité andorrane de soixante-quatre ans disposant de plusieurs documents d'identité contradictoires, relevant qu'il n'était pas exclu que cette affaire fût liée au cas d'espèce.

Dans sa réplique du 2 octobre 2014, le recourant a rappelé que seul le refus d'entrer en matière de l'intimée pouvait faire l'objet du présent litige, maintenant au surplus ses arguments.

Le recourant – agissant pour l'occasion personnellement – s'est encore déterminé le 26 novembre 2014, confirmant sa position.

L'intimée a en substance fait de même par duplique du 5 janvier 2015.

Le 30 avril 2015, Me Guyaz a produit la liste de ses opérations, alléguant 18.70 heures de travail (5.70 heures effectuées en personne; 13.00 heures par une stagiaire) et des débours par 70 francs.

E n d r o i t :

1. a) Sous réserve des dérogations expresses, les dispositions de la LPGA (loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales du 6 octobre 2000; RS 830.1) s'appliquent à l'assurance-accidents (art. 1 al. 1 LAA [loi fédérale sur l'assurance-accidents du 20 mars 1981; RS 832.20]).

b) Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte sont sujettes à recours (art. 56 LPGA) devant le tribunal du canton de domicile de l'assuré ou d'une autre partie au moment du dépôt du recours (art. 58 al. 1 LPGA), qui statue en instance unique (art. 57 LPGA). Dans le canton de Vaud, cette compétence échoit à la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal (art. 93 let. a LPA-VD [loi vaudoise sur la procédure administrative du 28 octobre 2008; RSV 173.36]).

c) L'acte de recours, qui doit contenir un exposé succinct des faits et des motifs invoqués, ainsi que les conclusions (art. 61 let. b LPGA), doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

En l'espèce le recours - qui remplit les conditions légales de forme - a été déposé le 21 février 2014, moins de trente jours après le prononcé de la décision sur opposition du 22 janvier 2014, de sorte qu'il est recevable.

2. Le litige porte en l'espèce sur la question de savoir si le recourant s'est valablement opposé à la décision rendue par l'intimée le 8 juillet 2013.

3. a) Les décisions peuvent être attaquées dans les trente jours qui suivent leur communication (art. 38 LPGA) par voie d'opposition auprès

de l'assureur qui les a rendues, à l'exception des décisions d'ordonnancement de la procédure (art. 52 al. 1 LPGA). Un acte doit être compris comme une opposition à condition notamment que soit exprimée la volonté de ne pas accepter la décision rendue (ATF 119 V 347 consid. 1/b; TF 9C_771/2012 du 25 juin 2013 consid. 2; Kieser, ATSG-Kommentar, 2^e éd., Zurich 2009, n. 24 ad art. 52 LPGA).

Selon l'art. 10 OPGA (ordonnance sur la partie générale du droit des assurances sociales du 11 septembre 2002; RS 830.11), l'opposition contenant des conclusions et motivée (al. 1) peut être formée au choix par écrit ou par oral lors d'un entretien personnel (al. 3) l'assureur devant, si l'acte ne satisfait pas aux exigences de l'al. 1 ou n'est pas signé, impartir un délai convenable pour réparer le vice, avec l'avertissement qu'à défaut, l'opposition ne sera pas recevable (al. 5). S'agissant de la motivation de l'acte, la pratique admet le dépôt d'une opposition provisoire (ATF 134 V 162 consid. 5.1; ATF 115 V 422 consid. 2a) consistant à interjeter l'acte afin de préserver ses droits puis, le cas échéant, à compléter cette écriture (pour le tout cf. Kieser, op. cit., n. 25 ad art. 52 LPGA).

b) Dans le cadre de son activité et notamment lors du traitement d'une opposition, l'autorité doit respecter le principe de l'interdiction du formalisme excessif. Ce principe est violé lorsque la stricte application des règles de procédure ne se justifie par aucun intérêt digne de protection et devient une fin en soi et complique de manière insoutenable la réalisation du droit matériel ou entrave de manière inadmissible l'accès à la justice (ATF 135 I 6; Tanquerel, Manuel de droit administratif, Genève-Zurich-Bâle 2011, §19 n. 1504 pp 502 s. et les autres réf. cit.).

4. a) Dans le cas d'espèce, l'intimée a échoué à effectuer une première notification de sa décision du 8 juillet 2013 et a entrepris un second envoi le 25 juillet 2013. Dans l'intervalle, le recourant a été informé des motifs principaux de cette décision – savoir la date de naissance ressortant du passeport du recourant et les doutes subséquents

de l'intimée quant à l'identité de l'intéressé - lors de deux entretiens téléphonique des 8 et 24 juillet 2013. Il a alors transmis à l'intimée une lettre du 26 juillet 2013, exposant que la date de naissance figurant sur son passeport résultait d'une erreur administrative lors de l'établissement de ce document et demandant une réponse rapide de l'assurance. Il a produit à l'appui de ses écrits divers documents tendant à établir son identité. La lettre et ses annexes ont été versées au dossier de l'intimée.

Il ressort clairement de cette lettre que le recourant entendait s'opposer à la suppression de sa rente et au remboursement des montants exigés par l'intimée. En effet, les explications et pièces produites concernent précisément les doutes exprimés par l'intimée, savoir la mention de différentes dates de naissance sur les documents transmis par le recourant. Ce dernier a par ailleurs demandé une réponse à ses arguments, ce que l'intéressée devait comprendre comme une invitation à les écarter ou les retenir. Le courrier du 26 juillet 2013 remplit ainsi les exigences - peu contraignantes - de forme prévues à l'art. 10 al. 1 et 3 OPGA (cf. *supra* consid. 3/a) et devait être traité comme une opposition.

b) Le fait que la notification formelle de la décision du 8 juillet 2014 n'avait pas encore eu lieu n'y change rien. En effet, rien n'interdit en principe à un justiciable d'attaquer une décision qui a déjà été rendue avant que le délai prévu à cet effet n'ait commencé à courir.

Dans le cas d'espèce, le recourant connaissait les motifs de la décision du 8 juillet 2014 et les a contestés de manière ciblée et motivée. Dans ces conditions, on ne voit pas quel motif justifierait qu'il doive attendre la notification formelle de la décision avant de réitérer ses griefs.

La demande dans ce sens que l'intimée lui a adressée le 7 août 2013 relève ainsi du formalisme excessif (cf. *supra* consid. 3/b) et l'intimée ne peut rien tirer de son courrier.

c) Au demeurant, même en admettant par hypothèse que le courrier du 26 juillet 2013 ne remplit pas les conditions formelles de

l'art. 10 al. 1 OPGA, il paraît douteux que l'intimée ait pu se contenter, comme elle l'a fait par courrier du 7 août 2013, d'inviter le recourant à faire valoir ses arguments dans une nouvelle écriture en procédure d'opposition, sans expliquer clairement que son courrier du 26 juillet 2013 ne valait pas opposition ni attirer son attention sur les conséquences d'une abstention (art. 10 al. 5 OPGA, à tout le moins par analogie). Cette hypothèse n'étant toutefois pas réalisée dans le cas d'espèce, cette question peut rester indécise.

d) En définitive, le recourant s'est valablement opposé à la décision du 8 juillet 2013 par lettre du 26 juillet 2013, reçue et versée au dossier de la cause le 31 juillet 2013, moins de trente jours après le prononcé de la décision attaquée.

L'intimée avait ainsi l'obligation d'entrer en matière et de trancher de l'affaire sur le fond.

5. a) Il s'ensuit l'admission du recours, sans qu'il soit nécessaire d'examiner les autres griefs du recourant. La validité de la notification en Andorre par un courrier recommandé adressé directement au recourant peut également rester indécise.

La décision sur opposition du 21 janvier 2014 doit ainsi être annulée et la cause renvoyée à l'intimée afin que celle-ci entre en matière sur l'opposition formée par le recourant, instruisse l'affaire et éclaircisse d'éventuels doutes sur l'identité du recourant - notamment au vu des nouveaux documents officiels établis par les autorités espagnoles - et se prononce sur le fond quant au droit de ce dernier aux prestations de l'assurance-accidents.

On relèvera à cet égard que l'intimée a l'obligation de prendre d'office les mesures d'instruction nécessaires et de recueillir les renseignements dont elle a besoin (art. 43 al. 1 *in medio* LPGA) afin d'établir les faits au degré de la vraisemblance prépondérante (ATF 137 V 334 consid. 3.2), plus exigeant que la simple existence de doutes.

L'intimée sera dès lors appelée à recueillir tous les éléments utiles afin d'établir si le recourant est bien le titulaire d'un droit aux prestations de l'assurance-accidents, sans nécessairement s'arrêter à la seule date de naissance de l'intéressé.

6. a) Il n'y a pas lieu de percevoir des frais judiciaires, la procédure étant gratuite (art. 61 let. a LPGA).

b) Le recourant, qui obtient gain de cause avec le concours d'un conseil professionnel, a par ailleurs droit à des dépens arrêtés, selon l'importance et la complexité du litige (art. 61 let. f LPGA; art. 55 al. 1 LPA-VD), à 2'500 francs.

Les dépens couvrant les frais d'assistance du recourant, il n'y a pas lieu d'allouer d'indemnité d'office au conseil de ce dernier.

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
prononce :**

- I.** Le recours est admis.
- II.** La décision sur opposition rendue le 21 janvier 2014 par la Caisse nationale suisse d'assurance contre les accidents est annulée, la cause lui étant renvoyée pour instruction de l'opposition formée par Y. _____ puis nouvelle décision dans le sens des considérants.
- III.** Il n'est pas perçu de frais judiciaires.
- IV.** La Caisse nationale suisse d'assurance contre les accidents versera au recourant, à titre de dépens, la somme de 2'500 fr. (deux mille cinq cent francs).

La présidente :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- Me Alexandre Guyaz (pour Y. _____),
- Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents,
- Office fédéral de la santé publique,

par l'envoi de photocopies.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne) dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

Le greffier :