

200.2015.118.AI

APA/BEJ

Tribunal administratif du canton de Berne
Cour des affaires de langue française

Jugement du 23 décembre 2015

Droit des assurances sociales

B. Rolli, président
I. Schwegler, T. Ackermann, J. Kölliker et C. Meyrat Neuhaus, juges
A. Aprile, greffière



A. _____
représentée par Me B. _____

recourante

contre

Office AI Berne
Scheibenstrasse 70, case postale, 3001 Berne

intimé

relatif à une décision de ce dernier du 6 janvier 2015

En fait:

A.

A. _____, domiciliée dans la commune de C. _____ (FR), a déposé une demande de rente à l'Office AI Fribourg qui l'a reçue le 28 février 2011 (dossier [dos.] Office AI Fribourg [AIFR] p. 16-21). Par décision du 25 juillet 2012, ce dernier a octroyé à l'assurée une rente entière d'invalidité à partir du 1^{er} août 2011 (dos. AIFR p. 259). Ce même office avait averti par prononcé du 2 mai 2012 la caisse de compensation D. _____ Fribourg qu'il entendait procéder à une révision de la rente d'invalidité de l'assurée le 1^{er} octobre 2012 (dos. AIFR p. 242-243).

B.

Le 12 novembre 2012, l'Office AI Fribourg a transmis le dossier de l'assurée à l'Office AI Berne. Par courrier du 28 novembre 2012, l'Office AI Fribourg a prié ce dernier de bien vouloir procéder à la révision de la rente et à la mise sur pied de mesures de réinsertion. Il a en outre précisé que la transmission du dossier, suite à une demande de sa direction à cet effet, se justifiait en raison du fait que l'intéressée est la conjointe d'un ancien collaborateur de ce même office (dos. Office AI Berne [AI] doc. 2).

Saisi de cette demande, l'Office AI Berne a, par préavis du 2 septembre 2014, indiqué à l'assurée qu'il avait l'intention de réduire sa rente d'invalidité, la faisant passer d'une rente entière à une demi-rente à partir du premier jour du deuxième mois qui suit la date de la notification de la décision. Suite aux objections formulées par l'intéressée dans son courrier du 3 septembre 2014 et celles qui l'ont été par son mari représentant cette dernière lors de l'audition qui s'est déroulée le 11 septembre 2014, l'Office AI Berne a, par décision du 6 janvier 2015, confirmé la réduction de la rente d'invalidité d'une rente entière à une demi-rente dès le 1^{er} mars 2015, tout en retirant l'effet suspensif à un éventuel recours.

C.

Par lettre du 3 février 2015, l'Office AI Berne a transmis au Tribunal administratif du canton de Berne (TA) le recours du 23 janvier 2015 que l'assurée lui avait adressé contre sa décision du 6 janvier 2015. Par acte du 5 février 2015, l'intéressée, désormais représentée par une avocate, a déposé un (nouveau) recours auprès de l'autorité de céans. Elle conclut à l'octroi d'une rente entière d'invalidité, subsidiairement, au renvoi de la cause à l'instance précédente pour instruction complémentaire. Le 15 avril 2015, l'Office AI Berne (ci-après: l'intimé) a conclu au rejet du recours. Suite aux questions relatives à la compétence et la récusation soulevées dans l'ordonnance du TA datée du 2 juin 2015, l'intimé a présenté sa prise de position y relative du 2 juillet 2015 ainsi que celle de l'Office AI Fribourg du 23 juin 2015. Faisant suite au courrier du TA du 7 juillet 2015, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a répondu le 14 août 2015 aux questions qui lui avaient été posées quant au transfert entre offices AI cantonaux. L'intimé a, par lettre du 16 octobre 2015, renoncé à présenter d'éventuelles observations sur les questions traitées dans les courriers susmentionnés, alors que la recourante a, par le biais de son avocate, fait usage de cette possibilité par sa prise de position du 21 octobre 2015. La mandataire de l'intéressée a produit sa note d'honoraires le 5 novembre 2015.

En droit:

1.

1.1 La décision du 6 janvier 2015 représente l'objet de la contestation. Elle ressortit au droit des assurances sociales et réduit, à partir du 1^{er} mars 2015, à une demi-rente la rente d'invalidité entière perçue dès le 1^{er} août 2011. L'objet du litige, quant à lui, porte sur l'annulation de cette décision et l'octroi d'une rente entière d'invalidité et, subsidiairement, au renvoi de la cause à l'instance précédente pour instruction complémentaire.

1.2 Interjeté en temps utile, dans les formes prescrites, auprès de l'autorité de recours compétente (le TA connaît, en vertu des art. 69 al. 1 let. a de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité [LAI, RS 831.20] et 47 ss de la loi cantonale du 11 juin 2009 sur l'organisation des autorités judiciaires et du Ministère public [LOJM, RSB 161.1], des recours contre les décisions rendues par l' Office AI Berne) par une partie disposant de la qualité pour recourir et représentée par une mandataire dûment constituée, le recours est recevable (art. 56 ss de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales [LPGA, RS 830.1] et art. 15 et 74 ss de la loi cantonale du 23 mai 1989 sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA, RSB 155.21]).

1.3 L'autorité appelée à statuer se compose habituellement de trois juges (art. 56 al. 1 LOJM). Le présent litige, dévolu à la Cour des affaires de langue française du TA (art. 119 LPJA en relation avec art. 54 al. 1 let. c LOJM) étant considéré d'importance fondamentale au vu des questions juridiques soulevées, qui ont été traitées par la conférence élargie des juges compétents en matière d'assurances sociales (art. 22 du règlement d'organisation du Tribunal administratif [ROr, RSB 162.621]), il est rendu dans une composition à cinq juges (art. 56 al. 2 let. a LOJM).

1.4 Le TA examine librement la décision contestée et n'est pas lié par les conclusions des parties (art. 61 let. c et d LPGA; art. 80 let. c ch. 1 et 84 al. 3 LPJA).

2.

L'Office AI Fribourg a transmis le dossier à l'Office AI Berne qui a admis sa compétence, instruit la cause et rendu la décision attaquée. Les deux offices en cause fondent, tous deux, le transfert du dossier de la recourante sur le chiffre marginal (ci-après: ch. m.) 4029 de la Circulaire sur la procédure dans l'assurance-invalidité (CPAI) de l'OFAS qui fait référence à l'art. 36 LPGA relatif à la récusation. L'Office AI Fribourg justifie plus particulièrement cette dernière sur le fait que l'intéressée est la conjointe de l'un de ses anciens collaborateurs. Il convient d'examiner ci-après si la compétence de l'intimé s'avère conforme au droit.

2.1 En vertu de l'art. 55 LAI, l'office AI compétent est, en règle générale, celui du canton dans lequel l'assuré est domicilié au moment où il exerce son droit aux prestations. L'art. 40 al. 3 du règlement fédéral du 17 janvier 1961 sur l'assurance-invalidité (RAI, RS 831.201) précise que l'office AI compétent lors de l'enregistrement de la demande le demeure généralement durant toute la procédure. Selon l'art. 35 al. 1 LPGA, l'office AI saisi examine d'office sa compétence. Cette obligation revient également à l'autorité saisie d'un recours contre la décision de l'office AI. Par ailleurs, une entente entre les parties sur la compétence d'un office AI est exclue, de même que la reconnaissance de cette compétence n'est pas déterminante (UELI KIESER, *ATSG-Kommentar*, 3^{ème} éd. 2015, ad art. 35 n. 10s.). La compétence territoriale d'un office AI détermine également la compétence de l'autorité de recours (art. 69 al. 1 let. a LAI).

2.2 Les autorités administratives fédérales doivent respecter les garanties générales de procédure de l'art. 29 de la Constitution fédérale du 18 avril 1999 (Cst., RS 101; ATF 132 II 485 c. 4.2). Cette disposition prévoit que toute personne a droit, dans une procédure judiciaire ou administrative, à ce que sa cause soit traitée équitablement. Selon la jurisprudence, ce droit permet notamment d'exiger la récusation des membres d'une autorité administrative dont la situation ou le comportement sont de nature à faire naître un doute sur leur indépendance ou leur impartialité; il tend à éviter que des circonstances extérieures à l'affaire ne puissent influencer une décision en faveur ou au détriment de la personne concernée. La récusation peut s'imposer même si une prévention effective du membre de l'autorité visée n'est pas établie, car une disposition interne de sa part ne peut guère être prouvée; il suffit que les circonstances donnent l'apparence de la prévention et fassent redouter une activité partielle. Cependant, seules des circonstances constatées objectivement doivent être prises en considération; les impressions purement individuelles d'une des personnes impliquées ne sont pas décisives (ATF 127 I 196 c. 2b; TF 2C_643/2010 du 1^{er} février 2011 c. 5.5.1). De manière générale, les dispositions sur la récusation sont moins sévères pour les membres des autorités administratives que pour les autorités judiciaires. La garantie constitutionnelle n'impose en effet pas l'indépendance et l'impartialité comme maxime d'organisation d'autorités gouvernementales,

administratives ou de gestion et n'offre pas, dans ce contexte, une garantie équivalente à celle applicable aux tribunaux (ATF 125 I 209 c. 8a; TF 2C_127/2010 du 15 juillet 2011 c. 5.2). Une partie ne peut par ailleurs justifier le devoir de récusation d'une personne au seul motif que cette personne a, dans une procédure antérieure, pris une décision à son détriment ou contribué à une prise de décision antérieure la concernant (ATF 114 Ia 278 c. 1; TF 2C_755/2008 du 7 janvier 2009 c. 3.2). En ce qui concerne les autorités administratives, la récusation ne touche en principe que les personnes physiques individuelles composant les autorités, et non l'autorité en tant que telle (ATF 97 I 860 c. 4; TF 2C_305/2011 du 22 août 2011 c. 2.5). Le point de vue contraire défendu par une partie de la doctrine (par ex. U. KIESER, *op. cit.*, ad art. 36 n. 11) a été rejeté par le Tribunal fédéral (TF). Selon la Haute Cour, l'art. 10 de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA, RS 172.021) et l'art. 36 LPGA ne visent pas les autorités mais les personnes chargées de rendre ou de préparer des décisions. Seules les personnes physiques sont ainsi concernées. D'autre part, les tâches et compétences des autorités résultent de la législation. La récusation de l'autorité elle-même représenterait en réalité une remise en question de cette dernière. Tel n'est pas le sens et le but des règles sur la récusation. Une demande de récusation dirigée contre une autorité dans son ensemble peut cependant être examinée comme si elle était dirigée contre chacun des membres de cette autorité pris individuellement (URS MÜLLER, in: *Das Verwaltungsverfahren in der Invalidenversicherung*, 2010, ch. 1878 ss, notamment ch. 1893). Le TF a ainsi admis qu'une société d'assurance qui assure son propre personnel ne peut et ne doit pas se récuser en tant que telle en cas de sinistre. Seule a été réservée la récusation de tous les membres de l'autorité, si des motifs peuvent être invoqués à l'égard de chacun d'eux. En l'espèce, la qualité d'employeur ne constituait toutefois pas, de l'avis du TF, un motif de récusation (TF U 302/05 du 30 août 2006 c. 4 et 9C_499/2013 du 20 février 2014 c. 5.4).

2.3 Le ch. m. 4029 de la CPAI mentionne que l'office AI (qui enregistre la demande et qui est celui du canton du domicile de la personne assurée) transmet le cas à un autre office AI (sous-entendu d'un autre canton) s'il existe un risque de partialité (par exemple en cas de demande déposée par

un collaborateur de l'office AI lui-même). Selon ce même chiffre, ce transfert suppose l'accord de la personne assurée et, en cas de doute, il appartient à l'OFAS de trancher.

2.4 Les directives, édictées par les autorités administratives de surveillance à l'intention des autorités d'exécution, ne sont pas des normes juridiques. Elles lient l'administration, mais pas le tribunal. Ce dernier doit cependant tenir compte de ces directives dans son jugement lorsqu'elles s'avèrent adaptées au cas d'espèce et offrent une interprétation judicieuse des dispositions juridiques applicables. Le tribunal ne s'écarte donc pas sans raison pertinente de directives administratives, lorsque celles-ci représentent une concrétisation convaincante des prescriptions légales. Par là, il est tenu compte du fait que l'administration s'efforce, par le biais de directives internes, de garantir une application égalitaire de la loi (ATF 139 V 122 c. 3.3.4). D'autre part, le tribunal s'écarte des directives dans la mesure où elles ne sont pas conformes à la loi ou, en l'absence de dispositions légales, ne sont pas en accord avec les principes généraux du droit fédéral (ATF 132 V 121 c. 4.4).

2.5 En l'espèce, l'Office AI Fribourg s'est "récusé" au motif que l'assurée est l'épouse de l'un de ses anciens collaborateurs. D'emblée, on relèvera que l'Office AI Fribourg, contrairement à ce que prévoit le ch. m. 4029 CPAI, n'a pas requis l'accord de l'intéressée avant de transmettre le dossier à l'Office AI Berne. Dans la mesure où l'accord de l'assurée n'est toutefois ni nécessaire ni suffisant en vue du transfert du dossier, cette omission n'est en l'espèce pas déterminante. En effet, la compétence des offices AI est réglée à l'art. 55 LAI (voir en outre art. 40 RAI). Elle détermine également celle du tribunal des assurances appelé à statuer sur recours (art. 69 al. 1 let. a LAI). La compétence des offices, telle qu'elle ressort de la loi, ne peut être transférée à une autre autorité, même avec l'accord de l'assuré. Contrairement à ce qu'avance l'OFAS dans sa prise de position du 14 août 2015, un accord entre les parties qui irait à l'encontre des dispositions légales sur la compétence n'est pas concevable au sens de l'art. 35 al. 1 LPGA (voir ci-dessus c. 2.1). Le transfert d'un cas d'un office AI à celui d'un autre canton, fondé sur un motif de récusation, même dirigé contre l'ensemble des collaborateurs et collaboratrices de l'office AI saisi,

viderait la réglementation fédérale relative à la compétence de son sens. Ainsi que cela ressort de la jurisprudence précitée du TF (voir ci-dessus c. 2.2), l'institution de la récusation ne vise en principe que les personnes physiques individuelles composant les autorités, et non l'autorité en tant que telle. Il apparaît dès lors, faute de disposition légale dans ce sens et même en présence d'un motif de récusation, que l'Office AI Fribourg n'était pas en droit de se récuser en tant que tel, avec comme conséquence le transfert de la compétence à un autre office (cantonal), afin que ce dernier en connaisse en son propre nom. De ce fait, point n'est besoin de se prononcer sur l'existence en l'espèce d'un motif de récusation contre certains, voire même contre tous les membres de l'Office AI Fribourg. On relèvera simplement qu'il ne ressort pas du dossier pour quelle raison les membres de l'Office AI Fribourg ont été en mesure de rendre la décision de rente du 25 juillet 2012, mais ne le seraient pas afin de statuer sur la révision de celle-ci prévue dès le prononcé du 2 mai 2012 pour le 1^{er} octobre 2012. Quelle que soit la réponse à cette question, la décision incombait toutefois formellement toujours à ce dernier office, même s'il devait recourir à l'aide de tierces personnes pour palier l'éventuelle récusation de tous ses membres.

2.6 Faute de disposition légale prévoyant un tel transfert de compétence entre offices AI cantonaux, il faut dès lors admettre que l'Office AI Berne n'était pas compétent en tant que tel pour statuer sur la révision de la rente de la recourante. Sa "décision" ne pouvait intervenir qu'au nom de l'Office AI Fribourg qu'il était appelé à remplacer, si les conditions du ch. m. 4029 CPAI étaient réunies. L'Office AI Berne ayant en l'espèce statué en son nom, sa décision doit par conséquent être annulée et la cause doit lui être renvoyée afin qu'il veuille à ce que la décision soit rendue au nom de l'Office AI Fribourg.

3.

3.1 Vu l'issue de la cause, les frais de la procédure de recours fixés forfaitairement à Fr. 700.- sont mis à la charge de l'Office AI Berne qui succombe (art. 69 al. 1^{bis} LAI et 108 al. 1 LPJA; JAB 2009 p. 186 c. 4). L'avance de frais de Fr. 700.- versée par la recourante lui est restituée.

3.2 L'annulation de la décision contestée et le renvoi de la cause à l'administration pour nouvelle décision, dans un litige concernant des prestations de l'AI, est considéré comme un gain de cause pouvant donner droit à l'octroi de dépens au sens de l'art. 61 let. g LPGA (ATF 137 V 57 c. 2.1, 132 V 215 c. 6.2). La recourante étant représentée en procédure par une mandataire professionnelle, elle a droit au remboursement de ses dépens (art. 61 let. g LPGA et 104 al. 1 LPJA). Ceux-ci, après examen de la note d'honoraires du 5 novembre 2015, qui ne prête pas à discussion, sont fixés à Fr. 3'165.- (honoraires de Fr. 3'125.- et débours de Fr. 40.-).

Par ces motifs:

1. Le recours est admis et la décision attaquée est annulée. La cause est renvoyée à l'intimé afin qu'il procède au sens des considérants.
2. Les frais de la procédure, fixés forfaitairement à Fr. 700.-, sont mis à la charge de l'Office AI Berne. L'avance de frais de Fr. 700.- versée par la recourante sera restituée lorsque le présent jugement sera entré en force.
3. L'Office AI Berne versera à la recourante la somme de Fr. 3'165.- (débours compris), au titre de dépens pour la procédure judiciaire.

4. Le présent jugement est notifié (R):

- à la mandataire de la recourante,
 - à l'intimé,
 - à l'Office fédéral des assurances sociales,
- et communiqué pour information:
- à l'Office AI du canton de Fribourg.

Le président:

La greffière:

Voie de recours

Dans les 30 jours dès la notification écrite de ses considérants, le présent jugement peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public auprès du Tribunal fédéral, Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne, au sens des art. 39 ss, 82 ss et 90 ss de la loi fédérale du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF, RS 173.110). Les décisions préjudicielles et incidentes qui sont notifiées séparément et qui portent sur la compétence ou sur une demande de récusation ne peuvent plus être attaquées ultérieurement (art. 92 LTF).