Eidgenössisches Versicherungsgericht
Tribunale federale delle assicurazioni
Tribunal federal d'assicuranzas

Cour des assurances sociales
du Tribunal fédéral

Cause
{T 7}
I 664/03

Arrêt du 19 novembre 2004
Ire Chambre

Composition
MM. et Mme les Juges Borella, Président, Leuzinger, Ferrari, Meyer et Kernen. Greffier : M. Métral

Parties
Office cantonal AI du Valais, avenue de la Gare 15, 1951 Sion, recourant,

contre

C._____, intimé, représenté par Me S._____,
Instance précédente
Tribunal cantonal des assurances, Sion

(Jugement du 8 septembre 2003)

Faits:
A.
C._____ a déposé une demande de prestations de l'assurance-invalidité le 3 mai 2001. Il fait valoir souffrir de douleurs ostéo-musculaires généralisées qui l'empêchent d'exercer son activité de plâtrier-peintre indépendant. Par décision du 12 mars 2003, l'Office cantonal AI du Valais (ci-après : l'office AI) lui a alloué une demi-rente d'invalidité, avec effet dès le 1er janvier 2003.

Agissant par l'intermédiaire de Me S._____, l'assuré fit opposition à cette décision, par acte du 10 avril 2003. Il contesta le revenu annuel moyen déterminant retenu par l'office AI pour calculer le montant de la rente, le taux d'invalidité pris en considération, et le fait qu'aucune rente complémentaire n'avait été allouée pour son épouse.

Par décision du 12 mai 2003, l'office AI a rejeté l'opposition de l'assuré, en tant qu'elle concernait le revenu annuel moyen déterminant et le droit à une rente complémentaire pour l'épouse; il a déclaré l'opposition irrecevable en tant qu'elle portait sur le taux d'invalidité, faute de motivation sur ce point.
B.
C._____ a déféré cette décision au Tribunal des assurances du canton du Valais. Il concluait, en substance, à ce que la cause soit retournée à l'office AI pour qu'il entre en matière sur tous les aspects litigieux de la décision du 10 avril 2003.

Par jugement du 8 septembre 2003, la juridiction cantonale a admis le recours, annulé la décision sur opposition du 12 mai 2003 et retourné la cause à l'office AI pour nouvelle décision. Elle a également alloué à l'assuré une indemnité de dépens de 1'000 fr.
C.
L'office AI interjette un recours de droit administratif contre ce jugement, dont il demande l'annulation, sous

suite de frais. L'intimé conclut au rejet du recours, sous suite de dépens, alors que l'Office fédéral des assurances sociales a renoncé à se déterminer.

Considérant en droit:

1.
Le litige porte sur le refus de l'office AI d'entrer en matière sur l'opposition à la décision du 12 mars 2003. La présente procédure n'a donc pas pour objet d'examiner le droit à des prestations d'assurance, de sorte que le Tribunal fédéral des assurance se limitera à examiner si les premiers juges ont violé le droit fédéral, y compris par l'excès ou par l'abus de leur pouvoir d'appréciation, ou si les faits pertinents ont été constatés d'une manière manifestement inexacte ou incomplète, ou encore s'ils ont été établis au mépris de règles essentielles de procédure (art. 132 en corrélation avec les art. 104 let. a et b et 105 al. 2 OJ).
2.
2.1 Selon l'art. 52 al. 1 LPGA, les décisions rendues en matière d'assurance sociale peuvent être attaquées dans les trente jours par voie d'opposition auprès de l'assureur qui les a rendues, à l'exception des décisions d'ordonnancement de la procédure. L'art. 10 al. 1 OPGA, édicté sur la base de la délégation de compétence prévue par l'art. 81 LPGA, prévoit que l'opposition doit contenir des conclusions et être motivée. Si elle ne satisfait pas à ces exigences ou si elle n'est pas signée, l'assureur impartit un délai convenable pour réparer le vice, avec l'avertissement qu'à défaut, l'opposition ne sera pas recevable (art. 10 al. 5 OPGA).
2.2 L'opposition est un moyen de droit permettant au destinataire d'une décision d'en obtenir le réexamen par l'autorité, avant qu'un juge ne soit éventuellement saisi (cf. ATF 125 V 121 consid. 2a et les références). Elle assure la participation de l'assuré au processus de décision et poursuit notamment un but d'économie de procédure et de décharge des tribunaux, dans les domaines du droit administratif où des décisions particulièrement nombreuses sont rendues (Ueli Kieser, ATSG-Kommentar: Kommentar zum Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts vom 6. Oktober 2000, Zurich 2003, n. 2 ss ad art. 52, avec les références; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II: Les actes administratifs et leur contrôle, 2ème édition, Berne 2002, p. 533 n°5.3.2.2; Grisel, Traité de droit administratif, vol. II, p. 939). Dans ce cadre, la procédure d'opposition ne revêt de véritable intérêt que si l'opposant doit exposer les motifs de son désaccord avec la décision le concernant (voir cependant Kieser, op. cit., n. 13 ad art. 52); à défaut, on courrait le risque de faire de l'opposition une simple formalité avant le dépôt d'un recours en justice, sans qu'assuré et autorité aient véritablement examiné sur quoi portent
leurs divergences. Les exigences formelles posées par l'art. 10 al. 1 OPGA concrétisent, par ailleurs, l'obligation de l'assuré de collaborer à l'exécution des différentes lois d'assurances sociales (art. 28 al. 1 et 43 al. 3 LPGA; Marco Reichmuth, ATSG - [erste]Erfahrungen in der IV, in : Schaffhauser/Kieser (édit.), Praktische Anwendungsfragen des ATSG, St-Gall 2004, p. 44), et correspondent largement à celles posées par la jurisprudence antérieure à la LPGA pour la procédure d'opposition prévue dans certaines branches d'assurance-sociale (ATF 123 V 130 consid. 3 et les références; voir également, en matière d'assurance-accidents, l'art. 130 al. 1 OLAA, dans sa teneur en vigueur jusqu'au 31 décembre 2002).
2.3 La procédure d'opposition porte sur les rapports juridiques qui, d'une part, font l'objet de la décision initiale de l'autorité et à propos desquels, d'autre part, l'opposant manifeste son désaccord, implicitement ou explicitement (cf. ATF 119 V 350 consid. 1b et les références; voir également l'arrêt D. du 8 octobre 2003 [U 152/01]consid. 3). Si la décision initiale ne porte que sur un seul rapport juridique - par exemple, le droit de l'assuré à une rente d'invalidité -, celui-ci constitue également l'objet de la procédure d'opposition. L'autorité valablement saisie d'une opposition devra donc se prononcer une seconde fois sur tous les aspects de ce rapport juridique, quand bien même la motivation de la nouvelle décision portera principalement sur les points critiqués par l'opposant. En cas de recours ultérieur à un juge, ce rapport juridique constituera également l'objet du litige dont il a à connaître (cf. ATF 125 V 415 ss consid. 2; pour la procédure d'opposition : Meyer-Blaser, Streitgegenstand im Streit - Erläuterungen zu BGE 125 V 413, in: Schaffhauser/Schlauri (édit.), Aktuelle Rechtsfragen der Sozialversicherungspraxis, St-Gall 2001, p. 19).
3.
3.1 L'office AI a accepté de réexaminer certains aspects du droit de C._____ à une rente d'invalidité, en particulier le revenu annuel moyen déterminant, tout en déclarant l'opposition irrecevable dans la mesure où elle portait sur un autre aspect (le taux d'invalidité) de ce rapport juridique. Or, de deux chose l'une : soit l'office

AI était valablement saisi d'une opposition contre la décision initiale fixant le droit à une rente d'invalidité - il devait alors se prononcer à nouveau sur tous les aspects de ce droit -; soit il refusait d'entrer en matière sur un réexamen du droit à la rente, faute d'opposition suffisamment motivée (sous réserve toutefois du consid. 3.2 ci-après). Il ne pouvait pas, en revanche, se limiter à rendre, sur opposition, une décision de constatation relative à certains aspects seulement du droit à la rente. Pour ce motif déjà, il convient de confirmer l'annulation de la décision sur opposition du 12 mai 2003 par la juridiction cantonale.
3.2 Indépendamment de ces considérations, l'office AI ne pouvait pas davantage déclarer irrecevable l'opposition de C._____ sans lui impartir un bref délai pour réparer le vice, en l'avertissant des conséquences attachées à l'irrespect de ce nouveau délai, conformément à l'art. 10 al. 5 OPGA. Le recourant soutient que Me S._____ devait savoir d'emblée que son opposition n'était pas suffisamment motivée, et que lui impartir un délai pour compléter l'opposition cautionnerait une forme d'abus de droit. Mais on ne saurait partager ce point de vue : d'abord, l'opposition n'était pas dénuée de toute motivation, quand bien même elle était insuffisante si l'assuré entendait sérieusement mettre en cause le taux d'invalidité retenu par l'office AI. Ensuite, la procédure d'opposition venait d'être introduite dans le domaine de l'assurance-invalidité, de sorte que le mandataire de C._____ ignorait quelle serait précisément la pratique des autorités en la matière. Enfin, l'office AI soutient lui-même que Me S._____ n'avait pas pour intention de compléter l'opposition, qu'il considérait comme suffisamment motivée; c'est dire qu'il n'entendait pas obtenir abusivement une prolongation du délai légal d'opposition.
4.
Vu ce qui précède, les conclusions du recourant sont mal fondées. La procédure est onéreuse (consid. 1 supra et art. 134 OJ a contrario), de sorte que les frais de procédure seront mis à sa charge (art. 156 al. 1 OJ). Il s'acquittera également d'une indemnité de dépens en faveur de l'intimé (art. 159 al. 1 OJ).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral des assurances prononce:
1.
Le recours est rejeté.
2.
Les frais de justice, d'un montant de 500 fr., sont mis à la charge du recourant et sont compensés avec l'avance de frais qu'il a versée.
3.
Le recourant versera à l'intimé la somme de 1'500 fr. (y compris la taxe à la valeur ajoutée) à titre de dépens pour l'instance fédérale.
4.
Le présent arrêt sera communiqué aux parties, au Tribunal cantonal des assurances et à l'Office fédéral des assurances sociales.
Lucerne, le 19 novembre 2004
Au nom du Tribunal fédéral des assurances
Le Président de la Ire Chambre: Le Greffier: