Urteilskopf

107 V 153

32. Extrait de l'arrêt du 11 août 1981 dans la cause Office fédéral des assurances sociales contre Largey et Tribunal cantonal valaisan des assurances
Regeste (de):
Art. 41 IVG und Ziff. 357.1 Abs. 1 der Wegleitung des Bundesamtes für Sozialversicherung über Invalidität und Hilflosigkeit.

Wenn die Aufsichtsbehörde neue Weisungen erlässt, so können die den früheren Weisungen entsprechenden Verfügungen der neuen Praxis angepasst werden, sofern diese für die Betroffenen vorteilhafter ist.

Andernfalls steht dem Versicherten in der Regel der erworbene Anspruch zu.

Regeste (fr):
Art. 41 LAI et ch. 357.1 al. 1 des directives de l'Office fédéral des assurances sociales concernant l'invalidité et l'impotence.

Lorsque l'autorité de surveillance donne des instructions nouvelles, les décisions prises conformément aux instructions antérieures peuvent être adaptées pour l'avenir à la pratique nouvelle si celle-ci est favorable aux administrés.

Dans le cas contraire, un droit acquis doit, en principe, être reconnu à l'assuré.

Regesto (it):
Art. 41 LAI e cifra 357.1 cpv. 1 delle Direttive dell'Ufficio federale delle assicurazioni sociali sull'invalidità e sulla grande invalidità. Se l'autorità di vigilanza impartisce nuove istruzioni, le decisioni rese conformemente a quelle precedenti possono essere adeguate nel futuro alla nuova prassi se essa è favorevole all'assicurato.

Altrimenti di principio deve essere riconosciuto un diritto acquisito all'assicurato.

Erwägungen ab Seite 154

BGE 107 V 153 S. 154

Extrait des considérants:

2. a) L'art. 28 al. 3 LAI charge le Conseil fédéral d'édicter des prescriptions complémentaires, notamment sur l'évaluation de l'invalidité des assurés sans activité lucrative. C'est ce qu'il a fait à l'art. 27 RAI, qui dispose: "1) L'invalidité des assurés qui n'exerçaient pas d'activité lucrative au sens de l'art. 5, 1er al. LAI, notamment des ménagères... est évaluée en fonction de l'empêchement d'accomplir leurs travaux habituels. 2) Par travaux habituels de la ménagère, on entend son activité usuelle dans le ménage et, le cas échéant, dans l'entreprise de son mari, ainsi que l'éducation des enfants..." Les commissions d'assurance-invalidité évaluent l'invalidité des ménagères après avoir fait procéder à une enquête par un organe spécialisé. Autrefois, l'enquêteur était appelé

à répondre à des questions énumérées dans des formules qui variaient d'un canton à l'autre. Dans ses nouvelles directives concernant l'invalidité et l'impotence, valables dès le 1er janvier 1979, l'Office fédéral des assurances sociales prescrit, sous chiffres 147.7 à 147.18, des règles uniformes d'évaluation, fondées en principe sur une répartition de l'activité en sept catégories, l'incapacité totale dans l'une d'elles équivalant à un pourcentage déterminé de l'incapacité globale (ch. 147.9). L'application de ces règles démontre chez Anita Largey une incapacité de 41,6%, tandis que la méthode pratiquée auparavant indiquait, suivant jugement du 21 mars 1973 du Tribunal cantonal des assurances et prononcé de la commission de l'assurance-invalidité du 7 août 1975, une incapacité de 50%. Les premiers juges estiment qu'une décision passée en force ne saurait être modifiée pour le seul motif que la pratique administrative a changé. Dans son recours de droit administratif, l'Office fédéral des assurances sociales exprime l'opinion contraire. b) Aux termes de l'art. 72 al. 1 LAVS, applicable en matière d'assurance-invalidité en vertu de l'art. 64 al. 1 LAI, le Conseil fédéral peut donner aux caisses des instructions sur l'exécution des

dispositions légales. Il a chargé de l'exécution de cette tâche le Département fédéral de l'intérieur, en l'autorisant à déléguer une partie de ses compétences - en particulier celle de donner des instructions - à l'Office fédéral des assurances sociales (art. 92 al. 1 RAI). Le département a fait usage de cette faculté. De même que n'importe quelle ordonnance administrative, les directives de l'Office fédéral des assurances sociales sont des instructions données par l'autorité de surveillance aux organes d'application de l'assurance sur la façon dont ils doivent exercer leurs compétences. Destinées à assurer une application uniforme des prescriptions légales par l'administration, de telles instructions n'ont d'effet qu'à l'égard de cette dernière. Elles ne créent pas de nouvelles règles de droit et ne peuvent contraindre les administrés à adopter un certain comportement, actif ou passif. Non publiées au recueil officiel des lois fédérales, ces directives donnent le point de vue d'un organe de l'Etat sur l'application des règles de droit et non pas une interprétation contraignante de celles-ci. Sans se prononcer sur leur validité car, ne constituant pas des décisions, elles ne peuvent être attaquées en tant que telles, le juge en contrôle librement la constitutionnalité et la légalité, à l'occasion de l'examen d'un cas concret. Il ne s'en écarte toutefois que dans la mesure où elles établissent des normes qui ne sont pas conformes aux dispositions légales applicables (sur ces différents points, v. p.ex. ATF 106 Ib 253, 105 Ib 139 consid. 1, 375 consid. 16a, 105 IV 4 consid. 3b, 104 Ia 163-164, 104 Ib 337 consid. 1c, 101 V 89 consid. 3; RCC 1979 p. 118 consid. 4; JAAC 1981 No 1 p. 17 ss, 1980 No 127 ad consid. 2.5a; MAURER, Schweizerisches Sozialversicherungsrecht, I p. 138-139; AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, I p. 176-179, ch. 450-460).

3. Les directives de l'Office fédéral des assurances sociales contiennent sous chiffre 357.1, à l'al. 1, la disposition suivante: "Lorsque, d'après les nouvelles dispositions et les directives, les conditions du droit sont plus strictes, les prestations en cours doivent être adaptées lors d'une prochaine révision, que celle-ci ait lieu d'office ou sur requête." L'Office fédéral des assurances sociales met cette solution en parallèle avec celle qui est adoptée pour l'application de l'art. 36 al. 1 RAI, qui donne, depuis le 1er janvier 1977, une définition plus stricte de l'impotence grave. Or, la modification serait appliquée à partir de 1977, non seulement aux nouveaux cas, mais encore aux

anciens. Dans la mesure où il ne s'agit pas de cas remontant à une date antérieure au 1er janvier 1977 et sur lesquels il est statué à partir de ce terme (arrêt non publié Realini, du 17 mars 1978), mais de cas soumis à

révision depuis le 1er janvier 1977, le Tribunal fédéral des assurances n'a pas eu l'occasion de se prononcer sur la validité de la pratique alléguée. On pourrait l'admettre, en raisonnant a contrario sur la disposition transitoire adoptée dans la novelle du 29 novembre 1976 concernant la modification de l'art. 36 al. 1 RAI (ROLF 1976 II 2661). En ce qui concerne les restrictions apportées à la définition de certaines infirmités congénitales par l'ordonnance du 20 octobre 1971, avec effet au 1er janvier 1972, le Tribunal fédéral des assurances a approuvé les instructions par lesquelles l'Office fédéral des assurances sociales a prescrit d'adapter à la nouvelle réglementation, dans un certain délai, toutes les prestations accordées avant que celle-ci n'entre en vigueur (ATF 99 V 37 et 94 consid. 3). Au demeurant, il n'a pas déclaré illégales les instructions contraires données par l'Office à propos d'un durcissement de l'ordonnance concernant la remise de moyens auxiliaires (OMAI; arrêt non publié Schoen, du 14 février 1980). Toutefois, dans les trois situations précitées, on était en présence de modifications apportées par le Conseil fédéral à des ordonnances que la loi le chargeait d'édicter et qu'il importait de doter de dispositions transitoires. Tandis qu'en l'occurrence aucune ordonnance d'exécution n'a changé: les directives de l'Office fédéral des assurances sociales contiennent à la fois une modification de dispositions instaurées par la pratique et les dispositions transitoires y relatives.
En principe, un acte administratif révocable à des conditions déterminées ne peut être annulé ou modifié parce que l'autorité a simplement changé d'idée (YVO HANGARTNER, "Widerruf von Verwaltungsakten bei Meinungswandel der Behörde und bei Änderung der tatsächlichen Verhältnisse", ZBl 1961 p. 169-178, v. p. 174 al. 1). Cette remarque est sans doute applicable en matière de rentes de l'assurance-invalidité si l'autorité a changé d'idée sans raisons objectives sur l'opportunité d'agir comme elle l'a fait dans un cas particulier. Elle n'est pas d'emblée convaincante lorsque l'autorité instaure une nouvelle pratique, d'une portée générale. Et, quand on lit dans IMBODEN/RHINOW: "Eine Praxisänderung ist normalerweise kein Grund, eine Verfügung anzupassen", il s'agit vraisemblablement d'un changement de jurisprudence, non de l'instauration de nouvelles règles par l'autorité d'exécution

(IMBODEN/RHINOW, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, 5e éd., I p. 274 ch. III). GRISEL, raisonnant sur le terrain de la comparaison des intérêts, déclare que la révocation des actes attributifs de droits n'est admissible que: si elle est prévue par la loi, par exemple pour le cas où les conditions de l'octroi ne seraient plus remplies; si l'autorité s'est réservé valablement la faculté de révoquer; si le bénéficiaire y consent valablement; s'il avait obtenu par dol un droit auquel il ne pouvait prétendre; si le retrait satisfait aux conditions de validité des atteintes à la propriété; en cas de danger grave et imminent, qu'il est impossible de conjurer autrement (GRISEL, Droit administratif suisse, p. 211-213; v. en outre: KNAPP, Précis de droit administratif, p. 137 et ss). En définitive, ni la jurisprudence ni la doctrine ne semblent avoir traité la question de savoir si, lorsque l'autorité de surveillance chargée d'instaurer, au moyen d'instructions qui lient les autorités subordonnées (commission de l'assurance-invalidité et caisse de compensation), une procédure uniforme en vue de fixer les conditions (degré d'invalidité), de la naissance d'un droit (aux rentes de l'assurance-invalidité) donne des instructions nouvelles, les décisions prises conformément aux instructions antérieures peuvent ou doivent être adaptées pour l'avenir à la pratique nouvelle. Elles le peuvent en tout cas si cette pratique est favorable aux administrés. S'agissant de savoir s'il bénéficient d'un droit acquis lorsqu'elle leur est défavorable, la cour plénière, appelée à statuer sur ce point, a reconnu en principe un tel droit aux rentiers de l'assurance-invalidité, puisque la loi (art. 41 LAI) et la jurisprudence subordonnent la révision et la révocation de la décision de rente à des conditions précises, parmi lesquelles ne figure pas la modification de la pratique administrative.