Urteilskopf

127 V 219

33. Arrêt du 10 août 2001 dans la cause A. contre Office AI Berne et Tribunal administratif du canton de Berne
Regeste (de):
Art. 128 OG; Art. 8 DSG; Art. 73bis IVV: Akteneinsichtsrecht des Versicherten.

- Zuständigkeit des Sozialversicherungsrichters, unter Ausschluss der im Bereich des Datenschutzes zuständigen Rechtsprechungsorgane über eine Streitigkeit um das Akteneinsichtsrecht eines Versicherten in einem Verfahren zu befinden, in welchem es um sozialversicherungsrechtliche Ansprüche geht.

- Die Weigerung einer IV-Stelle, einem nicht anwaltlich vertretenen Versicherten die Kopie des Gutachtens einer Medizinischen Abklärungsstelle der Invalidenversicherung (MEDAS) zuzustellen, verbunden mit dem Hinweis, das Dossier könne bei der Behörde eingesehen werden, ist mit der Rechtsprechung über die Bekanntgabe persönlicher Daten im Sozialversicherungsbereich nicht vereinbar.

Art. 8 Abs. 2, Art. 18, Art. 70 Abs. 1 und 2 BV: Übersetzung des Untersuchungsberichts einer MEDAS in eine dem Versicherten verständliche Sprache. Liegen keine objektiven Ausnahmegründe vor, ist dem Ersuchen eines Versicherten, eine Medizinische Abklärungsstelle zu bezeichnen, an welcher eine ihm geläufige Amtssprache des Bundes gesprochen wird, grundsätzlich Folge zu leisten. Andernfalls hat der Versicherte nicht nur Anspruch auf den Beizug eines Übersetzers zu den medizinischen Untersuchungen, sondern auch auf eine für ihn kostenlose Übersetzung des MEDAS-Berichts.

Regeste (fr):
Art. 128 OJ; art. 8 LPD; art. 73bis RAI: Droit d'un assuré de consulter le dossier.

- Compétence du juge des assurances sociales - à l'exclusion des juridictions compétentes en matière de protection des données - pour connaître d'un litige relatif à la consultation du dossier par un assuré, dans le cadre d'une procédure concernant des prétentions découlant du droit des assurances sociales.

- Le refus d'un office AI de communiquer une copie d'un rapport d'expertise d'un Centre d'observation médicale de l'assurance-invalidité (COMAI) à un assuré non représenté par un avocat, assorti d'une autorisation de consulter le dossier au siège de l'autorité, n'est pas compatible avec la jurisprudence relative à la communication des données personnelles dans le domaine des assurances sociales.

Art. 8 al. 2, art. 18, art. 70 al. 1 et 2 Cst.: Traduction du rapport d'expertise d'un COMAI dans une langue que l'assuré comprend. A moins que des raisons objectives justifient une exception, il y a lieu en principe de donner suite à la demande d'un assuré de désigner un Centre d'observation médicale où l'on s'exprime dans l'une des langues officielles de la Confédération qu'il maîtrise. A défaut, l'intéressé a le droit non seulement d'être assisté par un interprète lors des examens médicaux mais encore d'obtenir gratuitement une traduction du rapport d'expertise du COMAI.

Regesto (it):
Art. 128 OG; art. 8 LPD; art. 73bis OAI: Diritto di un assicurato di consultare l'incarto.

- Competenza del giudice delle assicurazioni sociali - ad esclusione delle istanze giudiziarie competenti in materia di protezione dei dati - a conoscere di una controversia relativa alla consultazione dell'incarto da parte di un assicurato nell'ambito di una procedura relativa a pretese derivanti dal diritto delle assicurazioni sociali.

- Il rifiuto opposto da un ufficio AI a un assicurato non rappresentato da un avvocato di comunicare una copia di un referto peritale di un centro medico d'accertamento dell'AI, corredato da un'autorizzazione di consultare l'incarto presso la sede dell'autorità, non è compatibile con la giurisprudenza in materia di comunicazione dei dati personali nel campo delle assicurazioni sociali.

Art. 8 cpv. 2, art. 18, art. 70 cpv. 1 e 2 Cost.: Traduzione di un referto peritale di un centro medico d'accertamento medico dell'AI in una lingua che l'assicurato comprende. A meno che ragioni obbiettive giustifichino un'eccezione, deve di massima essere dato seguito alla domanda di un assicurato di designare un centro d'accertamento medico ove ci si esprime in una lingua ufficiale della Confederazione che conosce. Nel caso contrario, l'interessato può pretendere non solo di essere assistito da un interprete in occasione degli esami medici, ma anche di ottenere gratuitamente una traduzione del referto peritale del centro d'accertamento medico.

Sachverhalt ab Seite 220

A.- A., actuellement domicilié à B., dans l'un des trois districts francophones du canton de Berne, a droit depuis le 1er juin 1993 à une demi-rente d'invalidité, en fonction d'un taux d'invalidité de 50%. A. ayant demandé à bénéficier d'une rente entière en raison d'une aggravation de son invalidité, il a notamment dû se soumettre à une expertise auprès du Centre d'observation médicale de l'AI (COMAI) de l'Hôpital X. Ayant reçu de ce dernier des documents rédigés en allemand, il a protesté et l'Office AI du canton de Berne lui a fait envoyer des formulaires rédigés en français. Le 4 janvier 2000, A. s'est adressé au COMAI pour demander "poliment" à pouvoir se faire examiner par des médecins ou dans un hôpital de sa région, déclarant qu'il avait peur de se présenter "devant une commission médicale de langue allemande, comprenant mal (son) dossier". Répondant à sa lettre le 14 janvier suivant, l'Office AI indiquait notamment: "Selon renseignements pris auprès de ce centre, la question de la langue ne pose pas de problème. Les experts peuvent s'entretenir en français". En date du 23 mars 2000, le COMAI a livré son rapport, rédigé en allemand et long de onze pages, plus deux rapports annexes, de respectivement six et quatre pages, également en allemand.

Le 17 mai 2000, l'Office AI a demandé à l'assuré de l'autoriser à transmettre le rapport d'expertise à ses médecins traitants. Deux jours plus tard, ledit office lui a fait part d'une "préorientation" aux termes de laquelle il était prévu de maintenir son droit à une demi-rente d'invalidité, soit, en fait, de rejeter sa demande d'augmentation de la rente. Le 22 mai suivant, A. a répondu à l'Office AI qu'il faisait "objection" à cette décision, car il estimait qu'il y avait eu "vices de forme dans la procédure suivie par le centre d'observation médical de X", ses "droits élémentaires de patient" n'ayant pas été respectés. En guise de réponse, l'Office AI lui a écrit le 30 mai 2000 pour l'inviter à préciser par écrit, dans un délai échéant le 13 juin suivant, quels points de la préorientation il contestait et pour quelles raisons exactement. Le 6 juin 2000, l'assuré a écrit à l'Office AI pour lui faire part de ses griefs. En particulier, il se plaignait d'avoir été examiné par des médecins ne parlant et ne comprenant pas le français, de sorte qu'il avait dû s'entretenir avec eux par le truchement d'une traductrice, ce qui était particulièrement malvenu en ce qui concerne l'examen psychiatrique. L'office lui a répondu le 30 juin suivant en indiquant d'une part qu'il faisait parvenir une copie de l'expertise du COMAI à son médecin traitant et, d'autre part, que pour la question de la langue, il constatait qu'une traductrice professionnelle et qualifiée avait servi d'interprète lors des examens, comme il l'avait souhaité. Par lettres des 12 et 28 juillet 2000, l'assuré a demandé à l'Office AI de lui faire parvenir le rapport d'expertise en français, ce que l'office a refusé, en précisant que

”seules la correspondance et les décisions peuvent être envoyées en français”. Par décision du 18 août 2000, l’Office AI a rejeté la demande de révision et maintenu le droit de l’assuré à une demi-rente. Le 14 août 2000, Me Y, avocat de la Fédération suisse pour l’intégration des handicapés (FSIH) à Lausanne, a informé l’Office AI que A. lui avait confié la défense de ses intérêts et il a demandé à l’office de lui communiquer le dossier de son mandant, ce qui fut fait le 21 août suivant. Le 23 août 2000, Me Y a invité l’office à lui confirmer que sa décision du 18 août précédent était ”nulle et non avenue”. Le 29 août 2000, l’Office AI a répondu que celle-ci restait valable et il a rappelé l’indication des moyens de droit dont elle était assortie.

B.- Se plaignant d’une violation de son droit d’être entendu pour le double motif que l’Office AI avait refusé, d’une part de lui communiquer le rapport d’expertise et d’autre part de le faire traduire en

français, l’assuré a formé recours contre la décision du 18 août 2000 devant le Tribunal administratif du canton de Berne. La juridiction cantonale a rejeté le recours par jugement du 14 décembre 2000.

C.- A. interjette recours de droit administratif contre ce jugement qu’il demande au Tribunal fédéral des assurances d’annuler, avec suite de frais et dépens, le dossier de la cause étant renvoyé à l’Office AI ”pour que ce dernier remette à l’assuré A., en même temps que son projet de décision, une copie du rapport du MEDAS du 23 mars 2000 et sa traduction en français”. Le président de la Cour des affaires de langue française du Tribunal administratif du canton de Berne présente des observations circonstanciées sur les griefs formulés par le recourant, notamment en ce qui concerne la législation applicable en procédure administrative bernoise. L’Office AI conclut au rejet du recours. Invité à se déterminer sur le recours, l’Office fédéral des assurances sociales (OFAS) propose le rejet de celui-ci. Les parties ont pu se prononcer sur ce préavis et elles ont chacune maintenu leurs conclusions.

Erwägungen

Considérant en droit:

1. Par un premier moyen, le recourant soutient qu’en refusant de lui communiquer une copie du rapport du COMAI, l’intimé a violé la législation fédérale sur la protection des données, en particulier l’art. 8 al. 1, 2 et 5 LPD (RS 235.1) tel que l’interprète le Tribunal fédéral dans sa jurisprudence (ATF 125 II 321). a) aa) Le droit d’accès à des données personnelles, régi à l’art. 8 LPD, est, dans une certaine mesure, plus étroit que le droit de consulter le dossier en vertu des garanties générales de procédure car il ne s’étend pas à toutes les pièces essentielles de la procédure mais ne vise que les données concernant la personne intéressée. Par ailleurs, il est aussi plus large en ce sens que - sauf abus de droit - il peut être invoqué sans qu’il faille se prévaloir d’un intérêt particulier, même en dehors d’une procédure administrative. Il n’est donc pas lié à la préparation, par une autorité, d’une décision pouvant porter atteinte aux intérêts de la personne concernée, mais à une simple collecte de données personnelles effectuée par l’autorité (ATF 123 II 538 consid. 2e et les références de doctrine et de jurisprudence; arrêt non publié M. du 16 septembre 1999, C 418/98). La décision d’une autorité refusant de donner suite à une demande de consulter des données en dehors de toute procédure peut être déférée aux juridictions compétentes en matière de protection des données selon la

procédure prévue par la LPD (ATF 123 II 539 consid. 2f). Confirmant cette jurisprudence, le Tribunal fédéral a considéré que lorsque les questions de protection des données se posent dans les rapports d'un assuré avec sa caisse-maladie, indépendamment de toute prétention découlant du droit des assurances sociales, la cause est du ressort du Tribunal fédéral, et non du Tribunal fédéral des assurances (consid. 1 non publié de l'arrêt ATF 125 II 321). En revanche, l'assuré qui se voit refuser par un organe de l'assurance sociale le droit de consulter son dossier dans le cadre d'une procédure le concernant doit contester ce refus devant le juge des assurances sociales (arrêt non publié M. du 16 septembre 1999, déjà cité). bb) En l'espèce, c'est dans le cadre d'une procédure de révision de son droit à une rente d'invalidité (art. 41 LAI) que le recourant a été soumis à une expertise auprès d'un COMAI, de sorte que sa demande de communication du rapport d'expertise est liée à une demande de prestations d'une assurance sociale. Il en résulte, selon la jurisprudence précitée, que c'est le juge des assurances sociales et non les juridictions compétentes en matière de protection des données qui est compétent ratione materiae pour trancher un litige relatif à la consultation du dossier par un assuré. Le recours est partant recevable. b) Les premiers juges, en se référant notamment à THOMAS LOCHER, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, 2e édition, Berne 1997, p. 343-344, ont rejeté le grief en considérant que selon l'interprétation traditionnelle, il n'y a pas de violation du droit d'être entendu lorsque l'autorité administrative refuse d'envoyer des copies du dossier à un administré non représenté par un avocat, tout en autorisant une consultation du dossier au siège de l'autorité (ATF 108 Ia 7 consid. 2b; cf. dans la doctrine récente les développements de MICHELE ALBERTINI, Der verfassungsmässige Anspruch auf rechtliches Gehör im Verwaltungsverfahren des modernen Staates, thèse Berne 1999, p. 249 ss). Cette opinion n'est plus compatible avec les principes développés par la jurisprudence du Tribunal fédéral relative à la communication des données personnelles dans le domaine des assurances sociales. On ne voit pas, en effet, ce qui justifierait de traiter différemment l'assuré qui demande à un assureur social de lui communiquer par écrit les données personnelles le concernant, indépendamment de prétentions fondées sur le droit des assurances, et celui qui présente cette requête dans le cadre de l'instruction d'une

demande de prestations. Or, si dans le premier cas la jurisprudence lui reconnaît un tel droit (ATF 125 II 323 consid. 3b et les références), il n'y a aucune raison de le lui refuser dans le second. Peu importe, à cet égard, ce que prévoit la réglementation spécifique au domaine concerné en matière de communication du dossier. S'agissant de l'assurance-invalidité, l'art. 73bis al. 4 RAI donne à l'OFAS la compétence d'édicter des instructions "sur les détails de la procédure... de consultation du dossier", ce qu'il a fait dans sa circulaire sur l'obligation de garder le secret et sur la communication des données dans le domaine de l'AVS/AI/APG/PC/AF. Dans sa version valable depuis le 1er janvier 2001, cette circulaire prévoit la possibilité de communiquer les données personnelles à la personne concernée (ch. m. 25 ss), y compris, en principe, quand il s'agit de renseignements et de dossiers médicaux (ch. m. 36). Une réglementation analogue figurait antérieurement aux ch. m. 18 et 25 de la circulaire valable lorsque les faits déterminants en l'espèce se sont produits. Au demeurant, de telles directives administratives, selon une jurisprudence constante, n'ont pas valeur de règles de droit et ne lient pas le juge (ATF 125 V 379 consid. 1c). Par ailleurs, lorsqu'il a demandé à recevoir une copie du rapport d'expertise, le recourant n'était pas assisté par un avocat. Il est vrai que l'Office AI a communiqué le rapport en question à son médecin traitant. Pourtant, à aucun moment l'office n'a prétendu que la connaissance, par le recourant, du rapport d'expertise était de nature à lui être dommageable, ce qui, selon les instructions de l'OFAS (ancien ch. m. 25 et actuel ch. m. 36 de la circulaire précitée), aurait pu justifier l'envoi du rapport au médecin traitant plutôt qu'à l'assuré (comp. art. 8 al. 3 LPD). Or, ici encore, on ne voit pas pourquoi il faudrait se montrer plus restrictif que dans le cadre de la législation fédérale sur la protection des données, de sorte qu'on ne saurait considérer, en principe, que la communication au médecin traitant de l'assuré d'une copie d'un

rapport d'expertise épuise le droit de ce dernier à la communication écrite d'un tel document (comp. ATF 123 II 541 consid. 3d). On ajoutera qu'un auteur a récemment soutenu que le droit de se faire remettre une copie du rapport d'expertise dont on a fait l'objet, dans le domaine de l'assurance-invalidité, peut se déduire directement de la garantie constitutionnelle du droit d'être entendu (STÉPHANE BLANC, La procédure administrative en assurance-invalidité, thèse Fribourg 1999, p. 281, qui se fonde sur la thèse d'ALEXANDER DUBACH, Das Recht auf Akteneinsicht, Zurich 1990,

BGE 127 V 219 S. 225

p. 165, dont l'opinion est à vrai dire plus nuancée et se rapporte à un cas assez particulier traité par la jurisprudence [consid. 4 non publié de l'arrêt ATF 105 Ia 285]). Quoi qu'il en soit, au vu de ce qui précède, le refus de l'intimé de communiquer au recourant personnellement une copie du rapport d'expertise médicale du COMAI du 23 mars 2000 n'était pas justifié, de sorte que sur ce point le recours apparaît bien fondé.

2. a) Par un second moyen, le recourant soutient qu'en refusant de lui remettre une traduction du rapport d'expertise établi par le COMAI, l'intimé a enfreint le principe de l'égalité des armes tel qu'il résulte du droit à un procès équitable garanti par les art. 29 al. 1 Cst. et 14 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 16 décembre 1966, en vigueur pour la Suisse depuis le 18 septembre 1992 (RS 0.103.2). Le tribunal n'étant pas lié par les motifs que les parties invoquent (art. 114 al. 1 i.f. et 132 OJ), il n'est pas nécessaire de se prononcer sur le bien-fondé de ce moyen dans le contexte du cas d'espèce car, en réalité, c'est sur un autre terrain que le grief doit être examiné. b) aa) Aux termes de l'art. 8 al. 2 Cst., nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de sa langue. D'autre part, la liberté de la langue est garantie (art. 18 Cst.). Selon l'art. 70 al. 1 Cst., les langues officielles de la Confédération sont l'allemand, le français et l'italien, le romanche étant aussi langue officielle pour les rapports que la Confédération entretient avec les personnes de langue romanche. Les cantons déterminent leurs langues officielles (art. 70 al. 2, première phrase Cst.). Selon l'art. 6 de la Constitution du canton de Berne (RSB 101.1), le français et l'allemand sont les langues nationales et officielles de ce canton (al. 1er); le français est la langue officielle dans le Jura bernois (al. 2 let. a) et toute personne peut s'adresser dans la langue officielle de son choix aux autorités compétentes pour l'ensemble du canton (al. 4). D'après la jurisprudence rendue sous l'empire de la Constitution de 1874, la liberté de la langue faisait partie des libertés non écrites de la Constitution fédérale. Elle garantit l'usage de la langue maternelle, ou d'une autre langue proche, voire de toute langue de son choix. Lorsque cette langue est en même temps une langue nationale, son emploi était en outre protégé par l'art. 116 al. 1 aCst. (ATF 122 I 238 consid. 2a et b, ATF 121 I 198 consid. 2a, ATF 106 Ia 302 consid. 2a). Dans les rapports avec les autorités toutefois, la liberté de la langue est limitée par le principe de la langue officielle. En effet, sous réserve de dispositions particulières (par exemple les art. 5 par. 2

BGE 127 V 219 S. 226

et 6 par. 3 lettre a CEDH), il n'existe en principe aucun droit à communiquer avec les autorités dans une autre langue que la langue officielle (Praxis 2000 no 40 p. 217 consid. 3). Ces principes ont été formalisés dans la Constitution de 1999, notamment aux art. 18 et 70 (cf. MARCO BORGHI, La liberté de la langue et ses limites, in: DANIEL THÜRER/JEAN-FRANÇOIS AUBERT/JÖRG-PAUL MÜLLER [éd.], Droit constitutionnel suisse, Zurich 2001, § 38). bb) En l'espèce, il est constant que le recourant est un francophone établi dans le Jura bernois. Dès le début de la procédure d'expertise ordonnée par l'intimé, il a demandé à pouvoir se faire examiner par des médecins ou dans un hôpital de sa région, déclarant qu'il avait peur de se présenter

”devant une commission médicale de langue allemande, comprenant mal (son) dossier”. Cette question a été au centre du différend qui l’oppose à l’Office AI, indépendamment du problème de fond. Or, on ne comprend pas pourquoi l’office s’est obstiné, dans ces circonstances, à faire examiner le recourant par les médecins d’un COMAI situé en Suisse alémanique, alors que de tels centres existent aussi en Suisse romande. Il paraît s’être agi, en l’occurrence, d’une mesure purement vexatoire, sans aucune justification objective, d’ordre médical notamment. Or, compte tenu du statut particulier de cette institution propre à l’assurance-invalidité et de l’importance de son rôle dans l’instruction des faits d’ordre médical (cf. l’art. 72bis RAI et ATF 123 V 177 consid. 4), on doit exiger de la part des organes d’exécution le strict respect des droits fondamentaux des assurés qui doivent, dans le cadre de leur obligation de collaborer à l’établissement des faits pertinents, se soumettre à une expertise auprès d’un tel Centre d’observation médicale. La liberté de la langue d’une part et la garantie de ne pas subir de discrimination en raison de sa langue d’autre part s’inscrivent au rang de ces droits. Cela ne signifie cependant pas qu’un assuré peut demander dans tous les cas qu’une expertise médicale soit conduite et rédigée dans une langue qu’il comprend. Il faut, à cet égard, s’en tenir à la règle d’après laquelle, on l’a vu, seules les langues officielles de la Confédération peuvent être utilisées dans les relations avec les autorités (cf. ALBERTINI, op.cit., p. 342 ss). Restent réservées les règles procédurales relatives à l’assistance d’un interprète qui ne sont toutefois pas en cause ici. Dès lors, quand un assuré qui doit se soumettre à une expertise dans un COMAI demande à l’office compétent de désigner un centre d’observation médicale où l’on s’exprime dans l’une des langues

officielles de la Confédération qu’il maîtrise, il y a lieu, en principe, de donner suite à sa requête, à moins que des raisons objectives justifient une exception. A défaut, l’assuré a le droit non seulement d’être assisté par un interprète lors des examens médicaux - comme cela a d’ailleurs été le cas en l’espèce - mais encore d’obtenir gratuitement une traduction du rapport d’expertise du COMAI. Certes, la jurisprudence ne reconnaît pas à un assuré ou à son mandataire le droit de se faire traduire les pièces du dossier rédigées dans une langue qu’il ne maîtrise pas ou de manière seulement imparfaite (RCC 1983 p. 392; arrêt non publié V. du 3 novembre 1992, I 50/92). Sur ce point, le jugement attaqué est conforme à la loi. Mais, comme on l’a vu, ce n’est pas la question qui se pose ici. En l’occurrence, l’office intimé n’a jamais soutenu qu’il existait une raison quelconque empêchant que l’expertise du recourant ait lieu dans un COMAI situé en Suisse romande, alors même que celui-ci l’avait demandé dès qu’il a été informé qu’il devrait se soumettre à une telle expertise. C’est dès lors à bon droit que le recourant se plaint de n’avoir pu obtenir de l’office intimé une traduction française du rapport établi le 23 mars 2000 par le COMAI. Le recours est bien fondé sur ce point également. Aussi convient-il d’annuler le jugement attaqué ainsi que la décision administrative du 18 août 2000 et d’inviter l’intimé à faire parvenir au recourant, à bref délai, une copie du rapport susmentionné, accompagnée d’une traduction en langue française. L’office reprendra ensuite l’instruction de la cause au fond, après avoir donné au recourant l’occasion de s’exprimer sur le contenu de cette expertise médicale.

3. (Dépens)