

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

9C_36/2015

Arrêt du 29 avril 2015

Ile Cour de droit social

Composition

Mmes et M. les Juges fédéraux Glanzmann, Présidente, Parrino et Moser-Szeless.

Greffier : M. Piguet.

Participants à la procédure

Office AI du canton de Neuchâtel, Espacité 4-5, 2300 La Chaux-de-Fonds,
recourant,

contre

A. _____,
représentée par Me Franziska Lüthi, Procap, Service juridique,
intimée.

Objet

Assurance-invalidité (rente d'invalidité; nouvelle demande),

recours contre le jugement du Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel, Cour de droit public, du 4 décembre 2014.

Faits :

A.

A.a. A. _____, ressortissante nigériane née en 1971, est arrivée en Suisse au mois de mai 1996. Au mois de septembre de la même année, une insuffisance rénale chronique a été diagnostiquée chez l'intéressée, laquelle a nécessité dans un premier temps un traitement par dialyse (à compter du mois d'octobre 1996), puis par greffe (au mois de mars 2001).

Le 10 février 2003, elle a déposé une demande de prestations de l'assurance-invalidité auprès de l'Office AI du canton de Neuchâtel (ci-après: l'office AI) tendant principalement à l'octroi d'une mesure de reclassement et d'une rente. Dans le cadre de l'examen de cette demande, l'assurée s'est vu allouer diverses mesures d'ordre professionnel qui lui ont permis d'acquérir une formation dans le domaine des soins. L'assurée a été engagée à compter du mois de juillet 2007 à 60 % en qualité d'aide-soignante dans un home pour personnes âgées. Malgré l'existence reconnue d'une incapacité de gain de 40 %, l'office AI a, par décision du 1^{er} juin 2010, dénié à l'assurée le droit à une rente d'invalidité, au motif que la condition d'assurance n'était pas remplie, l'assurée ne présentant pas une année de cotisations au moins au moment de la survenance de l'invalidité en septembre 1997 (soit à l'échéance du délai de carence d'une année).

A.b. Le 3 mai 2013, A. _____, à qui la nationalité suisse avait été accordée dans l'intervalle, a déposé une nouvelle demande de prestations de l'assurance-invalidité en indiquant souffrir de troubles neurologiques depuis le mois de septembre 2011. Dans un avis médical du 14 janvier 2014 établi à l'intention de l'office AI, le Service médical régional de l'assurance-invalidité (SMR) a retenu l'existence d'une incapacité totale de travailler depuis le 1^{er} mars 2013 en raison de lésions démyélinisantes bi-frontales. Néanmoins l'office AI a, par décision du 27 mai 2014, rejeté la demande de prestations de l'assurée, au motif que le moment déterminant quant à la survenance du cas d'assurance pour la rente était le 1^{er} septembre 1997, date à laquelle l'assurée ne répondait pas aux conditions d'assurance.

B.

Par jugement du 4 décembre 2014, la Cour de droit public du Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel a admis le recours formé par l'assurée, annulé la décision du 27 mai 2014 et renvoyé la cause à l'office AI pour nouvelle décision au sens des considérants.

C.

L'office AI interjette un recours en matière de droit public contre ce jugement dont il demande en substance l'annulation.

Considérant en droit :

1.

1.1. Le recours en matière de droit public est recevable contre les décisions finales, soit celles qui mettent fin à la procédure (art. 90 LTF). Hormis les situations - non pertinentes en l'espèce - visées à l'art. 92 LTF, il n'est recevable contre les décisions incidentes que si celles-ci peuvent causer un préjudice irréparable (art. 93 al. 1 let. a LTF) ou si l'admission du recours peut conduire immédiatement à une décision finale qui permet d'éviter une procédure probatoire longue et coûteuse (art. 93 al. 1 let. b LTF).

1.2. En règle générale, une décision de renvoi ne met pas fin à la procédure (ATF 133 V 477 consid. 4.2 p. 482) et n'est pas non plus de nature à causer un préjudice irréparable aux parties, le seul allongement de la durée de la procédure ou le seul fait que son coût s'en trouve augmenté n'étant pas considéré comme un élément constitutif d'un tel dommage (arrêt cité, consid. 5.2.2 p. 483 et les références citées). Néanmoins, si le renvoi ne laisse aucune latitude de jugement à l'autorité cantonale inférieure appelée à statuer (à nouveau), il est assimilé à une décision finale et peut, de ce fait, faire l'objet d'un recours en matière de droit public (arrêt 9C_684/2007 du 27 décembre 2007 consid. 1.1, in SVR 2008 IV n° 39 p. 131; voir également, sous l'ancien droit, ATF 133 V 477 consid. 5.2.2 p. 483; 129 I 313 consid. 3.2 p. 317 et les références citées). Lorsque l'autorité administrative à laquelle la cause est renvoyée dispose de la qualité pour recourir au Tribunal fédéral, elle doit également pouvoir attaquer un arrêt de renvoi - à supposer même qu'il soit incident - lui enjoignant de rendre une décision qu'elle juge contraire au droit: à défaut, elle subirait en effet un préjudice irréparable au sens de l'art. 93 al. 1 let. a LTF, étant contrainte de rendre une décision - selon elle - erronée qu'elle ne pourrait pas soumettre au contrôle du Tribunal fédéral par la voie d'un recours, faute de remplir l'exigence d'une lésion formelle ("formelle Beschwer"; cf. ATF 133 V 477 consid. 5.2.4 p. 484).

1.3. Dans le cas particulier, la juridiction cantonale a retenu que dès le moment où l'intimée avait obtenu la nationalité suisse, l'examen du droit à des prestations de l'assurance-invalidité n'était plus soumis à l'exigence de l'année entière de cotisations lors de la survenance de l'invalidité. En tant qu'il renvoie la cause à l'autorité administrative pour qu'elle examine si les conditions du droit à la rente sont réalisées, le jugement entrepris doit être qualifié de décision incidente au sens de l'art. 93 LTF. Pour autant, cet arrêt de renvoi ne laisse plus de latitude de jugement à l'autorité administrative, puisqu'il lui impose d'examiner les conditions matérielles du droit à la rente, alors même qu'elle estime qu'un tel examen ne se justifie pas, faute pour l'intimée de remplir l'exigence de la durée nécessaire de cotisations. Aussi, l'office recourant pourrait-il être tenu de rendre, sur la base de cet élément, une décision qui, selon lui, est contraire au droit fédéral. En cela, il subit un préjudice irréparable au sens de l'art. 93 al. 1 let. a LTF.

2.

Le recours en matière de droit public peut être formé pour violation du droit, tel qu'il est délimité par les art. 95 et 96 LTF. Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF), sans être limité par les arguments de la partie recourante ou par la motivation de l'autorité précédente. Le Tribunal fédéral n'examine en principe que les griefs invoqués, compte tenu de l'exigence de motivation prévue à l'art. 42 al. 2 LTF, et ne peut aller au-delà des conclusions des parties (art. 107 al. 1 LTF). Il fonde son raisonnement sur les faits retenus par la juridiction de première instance (art. 105 al. 1 LTF) sauf s'ils ont été établis de façon manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF (art. 105 al. 2 LTF). La partie recourante qui entend s'écarter des faits constatés doit expliquer de manière circonstanciée en quoi les conditions de l'art. 105 al. 2 LTF sont réalisées sinon un état de fait divergent ne peut être pris en considération. Aucun fait nouveau ni preuve nouvelle ne peut être présenté à moins de résulter de la décision de l'autorité précédente (art. 99 al. 1 LTF).

3.

3.1. La juridiction cantonale a considéré qu'il importait en l'occurrence peu de savoir si les atteintes à la santé invoquées à l'appui de la deuxième demande de prestations constituaient une aggravation de l'atteinte originaire à la santé ou si elles représentaient un nouveau cas d'assurance. L'intimée ayant déposé sa nouvelle demande de prestations en mai 2013, le droit à la rente ne pouvait prendre naissance avant le début du mois de novembre 2013 (art. 29 al. 3 LAI). Or, dès l'obtention de la nationalité suisse, l'examen du droit aux prestations de l'assurance-invalidité devait s'effectuer selon les règles applicables aux ressortissants suisses, si bien que l'intimée n'était plus tenue de remplir l'exigence de l'année entière de cotisations prévue à l'art. 6 al. 2 LAI pour obtenir des prestations de l'assurance-invalidité.

3.2. L'office recourant reproche à la juridiction cantonale d'avoir violé le droit fédéral. Tout en reconnaissant que l'intimée présente une atteinte à la santé nouvelle complètement différente de celle qui avait justifié le refus de rente en juin 2010, il allègue néanmoins qu'il n'est pas possible d'admettre l'existence d'un nouveau cas d'assurance aussi longtemps que le degré d'invalidité résultant de la première atteinte à la santé n'est pas descendu au-dessous du seuil de 40 %. Dès lors, la nouvelle atteinte ne pouvait fonder un droit à la rente, l'acquisition ultérieure de la nationalité suisse ne pouvant remédier à la condition alors manquante - à savoir présenter une année de cotisations au moment de la survenance de l'invalidité -, au risque sinon de violer les art. 4 al. 2 et 36 al. 1 LAI.

4.

Contrairement à ce qu'ont retenu les premiers juges, l'acquisition de la nationalité suisse n'a pas pour effet, en matière de rente d'invalidité, de faire disparaître la condition de la durée minimale de cotisations lors de la survenance de l'invalidité. En vertu de l'art. 36 al. 1 LAI, l'octroi d'une rente ordinaire de l'assurance-invalidité est, quelle que soit la nationalité de la personne assurée, subordonné en effet à une durée minimale de cotisations lors de la survenance de l'invalidité (jusqu'au 31 décembre 2007: une année de cotisations; depuis le 1^{er} janvier 2008: trois années de cotisations; voir également arrêt 9C_1042/2008 du 23 juillet 2009 consid. 3.1, in SVR 2009 IV n° 54 p. 168). Il convient à cet égard de bien distinguer l'art. 6 al. 2 LAI, disposition qui fixe les conditions supplémentaires auxquelles doivent répondre les ressortissants étrangers pour pouvoir bénéficier des prestations de l'assurance-invalidité, de l'art. 36 al. 1 LAI, disposition qui fixe une condition spécifique pour l'octroi d'une rente ordinaire de l'assurance-invalidité. Il résulte par conséquent de ce qui précède que l'intimée doit en tout état de cause pouvoir se prévaloir de trois années de cotisations lors de la survenance de l'invalidité si elle entend prétendre une rente ordinaire de l'assurance-invalidité.

5.

Dans la mesure où l'office recourant ne conteste pas que la nouvelle demande de prestations déposée par l'intimée repose sur une affection totalement nouvelle (lésions démyélinisantes sustentorielles), le jugement entrepris s'avère néanmoins conforme au droit dans son résultat.

5.1. Selon la jurisprudence, l'autorité de la chose jugée (formelle et matérielle) de décisions portant sur des prestations durables d'assurance sociale, soit notamment des rentes de l'assurance-invalidité, n'est en principe pas limitée dans le temps. Pour autant que la situation de fait ne soit plus susceptible d'évoluer au moment de la décision, cette autorité s'étend aussi bien aux conditions du droit à la prestation qu'aux facteurs qui en fixent l'étendue. Sous réserve d'une révision procédurale (art. 53 al. 1 LPG) ou d'une reconsidération (art. 53 al. 2 LPG), lesdits éléments ne peuvent pas être remis en question et réexaminés à tout moment, sauf si la loi prévoit expressément une autre réglementation (comme c'est le cas en matière de prestations complémentaires; ATF 128 V 39). Ces principes valent également dans le cadre d'une procédure de révision au sens de l'art. 17 LPG ou de nouvelle demande. En revanche, la survenance d'une atteinte à la santé totalement différente de celle qui prévalait au moment du refus de la première demande de prestations et propre, par sa nature et sa gravité, à causer une incapacité de travail de 40 % au moins en moyenne sur une année a, compte tenu de l'absence de connexité matérielle avec la situation de fait prévalant au moment du refus de la première demande de prestations, pour effet de créer un nouveau cas d'assurance (ATF 136 V 369 consid. 3.1 p. 373 et les références; arrêt 9C_294/2013 du 20 août 2013 consid. 4.1 et les références, in SVR 2013 IV n° 45 p. 138; voir également MEYER/REICHMUTH, Bundesgesetz über die Invalidenversicherung [IVG], 3^{ème} éd. 2014, n. 138 ad art. 4 LAI).

5.2. Contrairement à ce que soutient l'office recourant, il n'y a pas lieu de remettre en cause le principe consacré à l'arrêt 9C_294/2013 du 20 août 2013. Même si le Message du Conseil fédéral relatif à un projet de loi modifiant la loi sur l'assurance-invalidité du 27 février 1967, auquel se réfère l'office recourant dans son recours, fait mention d'une "notion générale et unique de la survenance de l'invalidité" (FF 1967 I 677, 692), la jurisprudence a, de longue date, précisé que ce principe n'était pas absolu. Dans un arrêt du 27 juillet 1966 (cause I 65/66), le Tribunal fédéral des assurances mentionnait déjà que si la personne assurée ne remplissait pas à un moment donné les conditions du droit à une prestation, il n'en découlait pas qu'elle se verrait dans tous les cas et à tout jamais privée du bénéfice de l'octroi de toute prestation. Il pouvait tout d'abord se produire une succession de causes d'invalidité différentes qui entraînaient autant de survenances successives de l'invalidité. Bien plus, une seule et même cause d'invalidité pouvait entraîner au cours du temps plusieurs cas d'assurance. Ainsi, le principe de l'unicité cessait d'être applicable lorsque l'invalidité subissait des interruptions notables ou que

l'évolution de l'état de santé ne permettait plus d'admettre l'existence d'un lien de fait et de temps entre les diverses phases, qui en devenaient autant de cas nouveaux de survenance de l'invalidité (ATFA 1966 p. 175 consid. 4; voir également MICHEL VALTERIO, Droit de l'assurance-vieillesse et survivants [AVS] et de l'assurance-invalidité [AI], Fribourg 2011, n. 1235 p. 342). De fait, l'arrêt 9C_294/2013 du 20 août 2013 n'a fait que confirmer la jurisprudence initiée à l'ATFA 1966 p. 175. C'est ainsi à bon droit que la cause a été renvoyée à l'office recourant pour qu'il examine si les autres conditions du droit à la rente sont réalisées.

6.

Mal fondé, le recours doit être rejeté au sens des considérants. Vu l'issue du litige, l'office recourant, qui succombe, supportera les frais judiciaires afférents à la présente procédure (art. 66 al. 1, 1ère phrase, LTF) et versera une indemnité de dépens réduite à l'intimée, dans la mesure où celle-ci a été invitée à se déterminer sur la requête d'effet suspensif déposée par l'office recourant (art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté au sens des considérants.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 800 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le recourant versera à l'intimée la somme de 200 fr. à titre de dépens pour la procédure devant le Tribunal fédéral.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, au Tribunal cantonal de la République et canton de Neuchâtel, Cour de droit public, et à l'Office fédéral des assurances sociales.

Lucerne, le 29 avril 2015

Au nom de la IIe Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

La Présidente : Glanzmann

Le Greffier : Piguet