Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
9C 1009/2008

Arrêt du 1er mai 2009
IIe Cour de droit social

Composition
MM. et Mme les Juges U. Meyer, Président,
Borella, Kernen, Seiler et Pfiffner Rauber.
Greffière: Mme Moser-Szeless.

Parties
G._____,
recourante, représentée par Me Pierre Bauer, avocat,

contre

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

Objet
Assurance-invalidité,

recours contre le jugement du Tribunal administratif du canton de Neuchâtel du 13 novembre 2008.

Faits:

A.
Le 26 septembre 2005, G._____, qui était au bénéfice d'une demi-rente d'invalidité depuis le 1er octobre 1989 (décision du 20 novembre 1990), a présenté une demande tendant à l'augmentation de sa rente. L'Office de l'assurance-invalidité du canton de Neuchâtel a recueilli divers avis médicaux et confié une expertise au Centre d'observation médicale de l'assurance-invalidité (COMAI), qui a rendu son rapport le 19 mars 2007. Après avoir soumis le dossier à son Service médical régional (avis de la doctoresse L._____ du 18 avril 2007), l'administration a rendu une décision le 27 février 2008, par laquelle elle a supprimé la demi-rente d'invalidité à partir du 1er avril suivant. En bref, elle a considéré que G._____ ne présentait plus d'atteinte à la santé susceptible de diminuer sa capacité de travail.

B.
Statuant le 13 novembre 2008 sur le recours formé par l'assurée contre cette décision, le Tribunal administratif, Cour des assurances sociales, de la République et canton de Neuchâtel l'a rejeté.

C.
G._____ interjette un recours en matière de droit public contre ce jugement, dont elle demande l'annulation. Sous suite de frais et dépens, elle conclut en substance à l'allocation d'une rente entière d'invalidité ou à tout le moins au maintien de la demi-rente; à titre subsidiaire, elle requiert la mise en oeuvre d'une expertise pluridisciplinaire.

L'Office neuchâtelois de l'assurance-invalidité n'a pas d'observations à formuler sur le recours, tandis que

l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a renoncé à se déterminer.

D.
La IIe Cour de droit social a tenu une audience publique le 1er mai 2009.

Considérant en droit:

1.
Le recours peut être interjeté 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). Il n'est donc limité ni par les arguments soulevés dans le recours ni par la motivation retenue par l'autorité précédente; il peut admettre un recours pour un autre motif que ceux qui ont été invoqués et il peut rejeter un recours en adoptant une argumentation différente de celle de l'autorité précédente (cf. ATF 130 III 136 consid. 1.4 p. 140). Le Tribunal fédéral statue par ailleurs sur la base des faits établis par l'autorité précédente (art. 105 al. 1 LTF), sous réserve des cas prévus à l'art. 105 al. 2 LTF. Cette disposition lui donne la faculté de rectifier ou compléter d'office l'état de fait de l'arrêt attaqué dans la mesure où des lacunes ou erreurs dans celui-ci lui apparaîtraient d'emblée comme manifestes.

2.
Le litige porte sur la modification du droit de la recourante à la demi-rente qui lui a été allouée depuis le 1er octobre 1989. Alors que l'intimé a supprimé cette prestation au 1er avril 2008, la recourante soutient qu'elle a droit à une rente entière d'invalidité.

A cet égard, le jugement entrepris expose correctement les règles légales et la jurisprudence relatives à la révision d'une rente (art. 17 al. 1 LPGA) et à la reconsidération d'une décision entrée en force (art. 53 al. 2 LPGA), ainsi que les principes jurisprudentiels rendus en matière de troubles somatoformes douloureux (ATF 130 V 352), applicables également à la fibromyalgie (ATF 132 V 65). Il suffit d'y renvoyer.

3.
3.1 La juridiction cantonale a d'abord examiné la situation médicale de la recourante au moment de la décision initiale en 1990 et constaté qu'elle souffrait alors pour l'essentiel d'un trouble somatoforme douloureux qui entraînait, selon une expertise du docteur R._____, (du 4 octobre 1990) une incapacité de travail de 50%. Les premiers juges se sont ensuite penchés sur l'évolution de l'état de santé de l'assurée, en tenant compte en particulier de l'appréciation du COMAI du 19 mars 2007. Selon les conclusions de ce rapport, la recourante présentait notamment de discrets troubles statiques et dégénératifs rachidiens sans répercussion actuelle au plan radiculaire et ou médullaire, une dysthymie et des troubles douloureux chroniques irréductibles (avec un seuil fibromyalgique sous-jacent); aucune des atteintes mentionnées par les experts ne limitait cependant la capacité de travail de l'assurée dans l'activité qu'elle avait exercée antérieurement (nettoyeuse) ou toute autre activité adaptée.

Au vu de cette expertise, mais également des autres rapports médicaux au dossier, les premiers juges ont retenu que l'état de santé de l'assurée ne s'était pas modifié de manière déterminante entre le prononcé de la décision initiale d'octroi de la demi-rente et la décision supprimant cette prestation. Le fait que les conclusions des médecins du COMAI du 19 mars 2007 divergeaient de celles du docteur R._____ (du 4 octobre 1990) quant à la capacité de travail de la recourante - de 100% pour les premiers et de 50% pour le second - ne permettait pas d'admettre un changement significatif des circonstances. Il s'agissait d'une appréciation divergente d'une situation restée inchangée, de sorte qu'il n'y avait pas de motif de révision justifiant une augmentation ou une suppression de la demi-rente de la recourante.

3.2 Les constatations de la juridiction cantonale sur l'absence de modification des circonstances déterminantes (au sens de l'art. 17 LPGA) relèvent d'une question de fait (cf. ATF 132 V 393 consid. 3 p. 397; arrêt 9C 270/2008 du 12 août 2008 consid. 2.2) et lient en principe le Tribunal fédéral (consid. 1 supra). Ces constatations n'apparaissent pas manifestement inexactes, ni ne reposent sur une violation du droit au sens de l'art. 95 LTF, de sorte qu'il n'y a pas lieu de s'en écarter.

Quoi qu'en dise la recourante en invoquant à la fois une constatation inexacte des faits, une violation de la LAI et l'arbitraire, les premiers juges ont en effet procédé à une appréciation circonstanciée et convaincante des preuves au dossier. Ainsi, ils ont tenu compte des rapports des docteurs S._____ et D._____ auxquels elle se réfère pour faire valoir l'existence "d'atteintes organiques objectives réelles" et "l'augmentation des douleurs", et dûment expliqué les motifs pour lesquels ces avis ne permettaient pas de retenir un changement significatif des circonstances par rapport à la situation prévalant en 1990. Dès lors, par ailleurs, que la juridiction cantonale a considéré à juste titre que les médecins avaient fait état de diagnostics similaires (troubles somatoformes douloureux, fibromyalgie, troubles douloureux chroniques irréductibles), c'est en vain que la recourante soutient que l'expertise du COMAI serait incomplète, faute de retenir le diagnostic de fibromyalgie. Enfin, compte tenu de l'ensemble des avis médicaux qui ne laisse apparaître aucun indice en faveur d'une péjoration de l'état de santé (cf. aussi l'avis de la doctoresse L._____ du 18 avril 2007) et suffit pour se forger une conviction, il n'y a
pas lieu d'ordonner une nouvelle expertise pluridisciplinaire sollicitée par la recourante (sur l'appréciation anticipée des preuves, voir ATF 124 V 90 consid. 4b p. 94).

3.3 Cela étant, tout en niant que les conditions d'une révision étaient réalisées, la juridiction cantonale a cependant confirmé la suppression de la demi-rente d'invalidité à la lumière de la jurisprudence du Tribunal fédéral en matière de troubles somatoformes douloureux. Elle a considéré que pour des motifs tirés de l'égalité de traitement entre les assurés, il y avait lieu d'appliquer les exigences posées par la récente jurisprudence à la situation de la recourante, même si cette application s'opérait à son détriment. Un assuré présentant les mêmes affections que la recourante ne pourrait en effet bénéficier actuellement de prestations de l'assurance-invalidité.

4.
4.1 On peut envisager quatre cas dans lesquels un conflit peut surgir entre une situation juridique actuelle et une décision de prestations, assortie d'effets durables, entrée en force formelle (ATF 127 V 10 consid. 4b p. 13 s.; 115 V 308 consid. 4a p. 312 ss; Urs Müller, Die materiellen Voraussetzungen der Rentenrevision in der Invalidenversicherung, 2003, p. 91 ss; Rudolf Rüedi, Die Verfügungsanpassung als Grundfigur von Invalidenrentenrevisionen, in: Schaffhauser/Schlauri [éd.], Die Revision von Dauerleistungen in der Sozialversicherung, 1999, p. 9 ss, 12 s.; Alexandra Rumo-Jungo, Die Instrumente zur Korrektur der Sozialversicherungsverfügung, in: Schaffhauser/Schlauri [éd.], Verfahrensfragen in der Sozialversicherung, 1996, p. 263 ss, 277 ss; Ulrich Meyer-Blaser, Die Abänderung formell rechtskräftiger Verwaltungsverfügungen in der Sozialversicherung, ZBl 1994 p. 337 ss, 348 ss): une constatation inexacte des faits (inexactitude initiale sur les faits) peut, à certaines conditions, être corrigée par une révision procédurale (art. 53 al. 1 LPGA). Lorsqu'une modification de l'état de fait déterminante sous l'angle du droit à la prestation (inexactitude ultérieure sur les faits) survient après le prononcé d'une décision initiale
exempte d'erreur, une adaptation peut, le cas échéant, être effectuée dans le cadre d'une révision de la rente au sens de l'art. 17 al. 1 LPGA. Si la décision est fondée sur une application erronée du droit (application initiale erronée du droit), il y a lieu d'envisager une révocation sous l'angle de la reconsidération (art. 53 al. 2 LPGA). La loi ne règle en revanche pas la situation de l'application ultérieure erronée du droit à la suite d'une modification des fondements juridiques déterminants survenue après le prononcé de la décision (voir consid. 5 infra).

4.2 En l'espèce, la décision initiale n'est pas entachée dès l'origine d'une inexactitude sur les faits. A défaut d'une modification notable des faits déterminants du point de vue juridique, les conditions d'une révision de la rente au sens de l'art. 17 al. 1 LPGA ne sont pas davantage réalisées (consid. 3 supra). Par ailleurs, comme l'ont retenu à juste titre les premiers juges, la jurisprudence sur les troubles somatoformes douloureux ne constitue pas un motif de reconsidération de la décision de rente (SVR 2008 IV n°5 p. 12 consid. 4 [I 138/07]). Il y a donc lieu d'examiner si la décision de (demi-)rente initiale, entrée en force formelle, doit être adaptée sous l'angle d'une modification du droit intervenue entre-temps, laquelle découlerait, de l'avis des premiers juges, de la jurisprudence sur le caractère invalidant des troubles somatoformes douloureux (publiée aux ATF 130 V 352).

5.
5.1

5.1.1 En droit des assurances sociales, les décisions de prestations, assorties d'effets durables, initialement non erronées doivent en règle générale être adaptées aux modifications du droit qui résultent d'une intervention du législateur, sous réserve de dispositions de droit transitoires contraires et, le cas échéant, des droits acquis (ATF 121 V 157 consid. 4a p. 161 s.). En revanche, un changement dans la pratique judiciaire ou administrative ne conduit en principe pas à modifier des prestations périodiques fondées sur une décision (assortie d'effets durables) entrée en force formelle (ATF 129 V 200 consid. 1.2 p. 202; 121 V 157 consid. 4a p. 162; 120 V 128 consid. 3c p. 132; 119 V 410 consid. 3b p. 413; 115 V 308 consid. 4a/dd p. 314; 112 V 371 consid. 2b p. 372 s.; arrêt 9C 439/2007 du 28 février 2008 consid. 3.2 in fine). Exceptionnellement, un changement de jurisprudence peut cependant entraîner la modification d'une décision entrée en force (avec des effets pour l'avenir) lorsque la nouvelle jurisprudence a une telle portée générale qu'il serait contraire au droit à l'égalité de ne pas l'appliquer dans tous les cas, en particulier en maintenant une ancienne décision pour un seul assuré ou un petit nombre d'assurés (ATF
129 V 200 consid. 1.2 p. 202; 121 V 157 consid. 4a p. 162; 120 V 128 consid. 3c p. 132; 119 V 410 consid. 3b p. 413; 115 V 308 consid. 4a/dd p. 314; 112 V 387 consid. 3c p. 394; SVR 2001 ALV n°4 p. 10 consid. 3b, C 222/99). Une telle manière de procéder s'applique en particulier lorsque le maintien de la décision initiale ne peut simplement plus être justifié du point de vue de la nouvelle jurisprudence et que celle-ci a une telle portée générale que ne pas l'appliquer dans un cas particulier reviendrait à privilégier (ou discriminer) l'intéressé de manière choquante et à porter atteinte au principe de l'égalité de traitement (SVR 1995 IV n°60 p. 171 consid. 4a p. 173, I 382/94).
5.1.2 Bien que le Tribunal fédéral ait souvent développé sa jurisprudence dans le domaine du droit des assurances sociales par des précisions ou des changements, il a, en comparaison, rarement eu à traiter de la question de l'application de la nouvelle jurisprudence à des décisions de prestations assorties d'effets durables et entrées en force. Là où la question s'est posée, il a répondu de la manière suivante.
5.1.2.1 En application des principes exposés, le Tribunal fédéral des assurances a à diverses reprises admis qu'une décision de prestations, assortie d'effets durables, entrée en force soit adaptée à un changement de jurisprudence ou de la pratique administrative intervenu entre-temps et plus favorable pour l'intéressé. Ainsi, dans l'ATF 121 V 157 consid. 4c p. 162 s., il a jugé qu'une rente d'invalidité de l'assurance-militaire fixée selon une jurisprudence antérieure devait être adaptée à la modification de la jurisprudence intervenue en 1984, laquelle a reconnu l'indemnisation cumulative de l'incapacité de gain et de l'atteinte à l'intégrité. La solution contraire entraînait des inégalités manifestes. L'application d'une nouvelle pratique administrative, qui permettait dans certains cas d'ouvrir le droit à des indemnités de l'assurance-chômage, non reconnu jusqu'alors, dans des situations qui avaient déjà fait l'objet de décisions entrées en force, a également été admise (SVR 2001 IV n°4 p. 9 consid. 4, C 222/99). Le Tribunal en a jugé de même en ce qui concerne l'application directe - d'abord niée, puis reconnue ultérieurement (ATF 119 V 171) - des dispositions de droit international admettant de manière limitée la réduction
des prestations pour faute (ATF 120 V 128 consid. 4 p. 132 s.; 119 V 410 consid. 3c p. 413 s.; SVR 1995 IV n°60 p. 171 consid. 4 p. 173, I 382/94).

En défaveur de l'assuré en cause, le Tribunal fédéral des assurances a confirmé l'adaptation d'une rente pour atteinte à l'intégrité, dont le calcul reposait encore sur une jurisprudence antérieure, considérée comme erronée par les ATFA 1966 p. 148 et ATFA 1968 p. 88, aux nouvelles bases de calcul déterminantes (ATF 112 V 387 consid. 3c p. 394, confirmé par l'ATF 115 V 308 ss.).
5.1.2.2 Le Tribunal fédéral n'a en revanche pas admis de modifier en défaveur de l'assuré une décision entrée en force formelle au regard des arrêts sur le taux d'invalidité arrondi (arrêt 9C 439/2007 du 28 février 2008 relatif à l'ATF 130 V 121; arrêt I 16/02 du 21 mars 2002 relatif à l'ATF 127 V 129). Dans les arrêts U 102/89 du 5 mars 1990 (consid. 5c non publié à l'ATF 116 V 62) et U 114/90 du 16 mars 1992 consid. 3d, il a également refusé de revenir sur des décisions entrées en force à la suite de la précision de jurisprudence apportée par l'ATF 115 V 133 sur le rapport de causalité adéquate en cas de troubles psychiques après un accident. Dans l'arrêt non publié M 13/89 du 30 octobre 1989, le Tribunal fédéral a jugé que l'adaptation admise par l'ATF 112 V 387 ne se rapportait qu'aux rentes pour atteinte à l'intégrité et non pas aux rentes dites mixtes. Une intervention dans un rapport de droit durable en défaveur de l'assuré, fondée sur une nouvelle jurisprudence, ne pouvait entrer en considération que s'il s'agissait de corriger l'octroi particulièrement choquant de prestations.
5.1.3 En résumé, on constate que la jurisprudence n'a guère admis d'exceptions au principe selon lequel un

changement de jurisprudence ne justifie pas de modifier des décisions de prestations assorties d'effets durables lorsque l'application de la nouvelle jurisprudence s'opère au détriment des assurés. Dans les cas où une telle adaptation (dans le sens d'une réduction) a été admise (ATF 112 V 387 confirmé par l'ATF 115 V 308), le Tribunal fédéral des assurances a précisé qu'il s'agissait d'une situation exceptionnelle - au regard des critères étrangers à l'affaire sur lesquels se fondait la jurisprudence antérieure -, laquelle exigeait une solution particulière (ATF 115 V 308 consid. 4b p. 316; cf. aussi ATF 121 V 157 consid. 4b p. 162). En faveur des assurés, le Tribunal fédéral des assurances a en revanche admis une adaptation à des conditions moins strictes, dans des cas particuliers (ATF 107 V 153 consid. 3 p. 157; SVR 2001 ALV n°4 p. 9 consid. 3b p. 10, C 222/99; cf. aussi ATF 129 V 200 consid. 1.2 p. 203 en haut; 120 V 128 consid. 3c p. 132).

5.2 Selon la jurisprudence des Cours de droit public du Tribunal fédéral, la révocation de décisions de prestations assorties d'effets durables en raison d'une constatation manifestement inexacte des faits, une application erronée du droit ou une modification ultérieure de l'état de fait ou du droit est admissible, dans la mesure où des intérêts publics importants sont touchés. Lorsque des règles de droit positif sur la possibilité de modifier une décision font défaut, il y a lieu de se prononcer sur la base d'une pesée des intérêts, dans laquelle l'intérêt à une application correcte du droit objectif est mis en balance avec l'intérêt à la sécurité juridique, respectivement à la protection de la confiance (ATF 127 II 306 consid. 7a p. 314; 121 II 273 consid. 1a/aa; 106 Ib 252 consid. 2b p. 256; 103 Ib 241 consid. 3b p. 244; Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5e éd. 2006, p. 207 n. 997a; Tobias Jaag, Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Zürich, 3e éd. 2005, p. 130 n. 1914; Pierre Moor, Droit administratif II, Les actes administratifs et leur contrôle, 2e éd. 2002, p. 338; Blaise Knapp, Précis de droit administratif, 4e éd. 1991, p. 270 n. 1271 et p. 272 n. 1282; René Rhinow/Beat Krähenmann, Schweizerische
Verwaltungsrechtsprechung, Ergänzungsband, 1990, n°45 p. 138 s.; Fritz Gygi, Verwaltungsrecht, 1986, p. 307 ss). Un changement de jurisprudence peut entraîner une modification des rapports de droit durables lorsque des intérêts publics particulièrement importants, tels des motifs de police, sont en jeu (ATF 127 II 306 p. 7a p. 313; 106 Ib 252 consid. 2b p. 256; Rhinow/Krähenmann, op. cit., p. 140; Gygi, op. cit., p. 310, et les références). Concrètement, le Tribunal fédéral a considéré - en se fondant cependant d'abord sur une modification du droit positif - que l'adaptation d'une décision d'autorisation pour un règlement d'exploitation d'un champ d'aviation en défaveur de la société d'exploitation était admissible (ATF 127 II 306 consid. 7c p. 315 s.). Il en est allé de même pour le retrait d'un permis de circulation collectif pour les commerçants de véhicules à moteur en raison d'une application modifiée, plus sévère et plus pertinente, des conditions d'autorisation (ATF 106 Ib 252 consid. 2b p. 255 s.).

5.3 Dans la doctrine, la jurisprudence en matière de droit des assurances sociales citée au consid. 5.1 ci-avant a suscité différentes réactions:
5.3.1 Une majeure partie de la doctrine a cité la jurisprudence sans prendre position à son égard (Häfelin/Müller/Uhlmann, op. cit., p. 207 s. n. 999; Tschannen/Zimmerli, op. cit., p. 275 n. 47; Müller, op. cit., p. 110 n. 404; Moor, op. cit., p. 347; Rüedi, op. cit., p. 9 ss, 23; Meyer-Blaser, op. cit., p. 337 ss, 350; Rhinow/Krähenmann, op. cit., p. 140).
5.3.2 Un auteur (Ueli Kieser, Das Verwaltungsverfahren in der Sozialversicherung, 1999, p. 302 s., n. 622 et note de bas de page 1729) approuve la jurisprudence quant aux conditions pour adapter une décision, mais exige l'introduction d'un délai transitoire approprié lorsque la modification se fait au détriment de l'assuré. Beatrice Weber-Dürler (Neuere Entwicklungen des Vertrauensschutzes, ZBl 2002 S. 281 ff., 298) met également cet aspect en évidence, en indiquant que du point de vue de la protection de la confiance un délai transitoire adéquat suffit pour justifier que l'augmentation ou la réduction d'une rente soit admise.
5.3.3 D'autres auteurs ne veulent admettre l'adaptation d'une décision au détriment de l'assuré que très exceptionnellement, si un intérêt public prépondérant l'exige; la pesée des intérêts devrait alors se faire de manière semblable à celle qui est effectuée pour apprécier une application initiale erronée du droit (Knapp, op. cit., p. 281 s. n. 1344; Rumo-Jungo, op. cit., p. 263 ss, 280). Les adaptations en faveur de l'assuré devraient en revanche être admises d'emblée (Knapp, op. cit., p. 282 n. 1346; Rumo-Jungo, op. cit., p. 280; de même Müller, op. cit., p. 110 n. 404).
5.3.4 Une partie de la doctrine maintient sa critique selon laquelle une pesée des intérêts concrète manque dans la jurisprudence en matière de droit des assurances sociales (ainsi, en particulier, Peter Saladin, Wiederer-

wägung und Widerruf formell rechtskräftiger Verfügungen, Die Rechtsprechung des Eidgenössischen Versicherungsgerichts im Vergleich zur Praxis des Bundesgerichts in Lausanne, in Mélanges pour le 75e anniversaire du Tribunal fédéral des assurances, 1992, 113 ss, 130; de manière semblable Ueli Kieser, Die Abänderung der formell rechtskräftigen Verfügung nach der Rechtsprechung des EVG, RSAS 1991 p. 132 ss, 141 et les références à la note de bas de page 64). Dans une publication récente consacrée à la problématique ici en cause (Andreas Brunner/Noah Birkhäuser, Somatoforme Schmerzstörung - Gedanken zur Rechtsprechung und deren Folgen für die Praxis, insbesondere mit Blick auf die Rentenrevision, BJM 2007 p. 169 ss, 202), la doctrine reprend les conditions développées par la jurisprudence, mais exige au-delà de celles-ci une soigneuse pesée des intérêts entre les intérêts de la collectivité à une application du droit conforme à l'égalité de traitement et ceux des bénéficiaires de rentes au maintien des prestations une
fois accordées. Dans chaque cas particulier, il y aurait lieu d'examiner si l'adaptation de la rente est conforme au principe de la proportionnalité.

5.4 Les aspects liés à la sécurité du droit et - en cas d'adaptation au détriment de l'assuré - à la confiance dans le maintien de prestations étatiques une fois accordées peuvent entrer en conflit avec l'intérêt public à une mise en oeuvre de l'assurance conforme au droit et objectivement justifiable. La résolution de ce conflit passe par une pesée des intérêts concernés qui comprend un jugement de valeurs (ATF 115 V 308 consid. 4b p. 316). En fin de compte, la jurisprudence en matière de droit des assurances sociales repose donc aussi sur une pesée des intérêts (dans ce sens également, en rapport avec la jurisprudence sur la reconsidération, André Grisel, L'apport du Tribunal fédéral des assurances au développement du droit public, in Mélanges Alexandre Berenstein, 1989, p. 437 ss, 449). Dès lors que dans le droit des assurances sociales, un changement de jurisprudence concerne souvent un grand nombre de cas, qui présentent en règle générale une constellation semblable en ce qui concerne les conditions du droit aux prestations, le principe de l'égalité de traitement des personnes touchées par une éventuelle adaptation des rentes revêt une importance considérable. De ce point de vue, il n'apparaît pas justifié de tenir compte
dans chaque cas particulier des effets individuels et concrets d'une adaptation. Ainsi, on ne voit pas d'emblée pour quelle raison un assuré, qui, confiant dans le fait que la rente est en cours, a loué un appartement plus cher (exemple donné par Saladin, op. cit., p. 130), ne devrait pas voir ses prestations réduites, contrairement à un assuré plus économe. La constellation de départ "typique" dans le droit des assurances sociales requiert au contraire une solution uniforme pour l'ensemble des personnes concernées. A cet égard, en cas de suppression ou de réduction de rentes, où en plus de l'aspect de la sécurité du droit, celui de la confiance suscitée joue également un rôle, les éléments qui parlent en faveur du maintien de la prestation prennent en règle générale le pas sur l'égalité de traitement entre les bénéficiaires d'une rente et les personnes qui viennent juste de requérir une telle prestation.

Pour justifier une adaptation, il ne suffit pas que la jurisprudence modifiée ait une portée générale, puisque tel est régulièrement le cas lors des changements de la jurisprudence fédérale dans le domaine de l'assurance sociale. Si la condition de la portée générale devait être considérée comme suffisante, l'application de la nouvelle jurisprudence à des prestations à caractère durable ayant fait l'objet d'une décision entrée en force constituerait la règle. Cette conséquence ne pourrait être justifiée du point de vue matériel. Elle ne correspond pas non plus à la jurisprudence, qui a souligné le caractère exceptionnel d'une telle adaptation. Pour justifier celle-ci, en plus de la portée générale de la nouvelle jurisprudence, des éléments qualifiés doivent être réunis qui laisseraient apparaître la non-application du changement de la pratique judiciaire à des prestations en cours comme incompatible avec le principe de l'égalité de traitement. Un tel élément existe lorsque l'ancienne jurisprudence ne trouve application qu'à un petit nombre de personnes concernées, de sorte qu'elles apparaissent privilégiées (ou discriminées), de même que si l'octroi de la prestation ne peut simplement plus être justifié du point de vue de la
nouvelle jurisprudence (consid. 5.2 supra). Dans son résultat, cette jurisprudence correspond dans une large mesure à celle des Cours de droit public, laquelle n'admet une intervention dans un rapport de droit durable en raison d'un changement de jurisprudence que si des intérêts publics prépondérants sont concernés (consid. 5.2). Il n'y a pas de raison de changer la jurisprudence en matière de droit des assurances sociales.

6.

Au regard des principes exposés, il reste à examiner si l'arrêt ATF 130 V 352 justifie de réduire ou de supprimer des rentes en cours, qui ont été allouées par le passé à des assurés souffrant de troubles somatoformes douloureux.
6.1
6.1.1 Le Tribunal fédéral des assurances s'est déjà prononcé dans l'ATF 102 V 165 sur l'effet invalidant d'une atteinte à la santé psychique. Comme il l'a retenu à l'époque, les diminutions de la capacité de gain que l'assuré pourrait empêcher en faisant preuve de bonne volonté pour accomplir son travail dans une mesure suffisante ne sont pas considérées comme déterminantes du point de vue du droit de l'assurance-invalidité. La mesure de ce qui est nécessaire (respectivement exigible) doit cependant être déterminée aussi objectivement que possible. Il faut donc établir si et dans quelle mesure un assuré peut, malgré son atteinte à la santé psychique, exercer une activité que le marché du travail lui offre, compte tenu de ses aptitudes. Le point déterminant est ici de savoir quelle activité peut raisonnablement être exigée dans son cas. Pour admettre l'existence d'une incapacité de gain causée par une atteinte à la santé psychique, il n'est donc pas décisif que l'assuré exerce une activité lucrative insuffisante; il faut bien plutôt se demander s'il y a lieu d'admettre que la mise à profit de sa capacité de travail ne peut, pratiquement, plus être raisonnablement exigée de lui, ou - comme condition alternative - qu'elle est même
insupportable pour la société (ATF 102 V 166 s.).
6.1.2 Au cours d'une évolution débutée dans les années nonante, les troubles somatoformes douloureux ont nettement pris de l'importance (cf. Kopp/Willi/Klipstein, Im Graubereich zwischen Körper, Psyche und sozialen Schwierigkeiten, Journal suisse de médecine 1997, p. 1380 ss, 1380 s.; Peter Rosatti, De la sinistrose aux troubles somatoformes, in L'expertise médicale, 2002, p. 81 ss, 86). En tant que tel, le diagnostic correspondant - en particulier aussi celui de syndrome douloureux somatoforme persistant (CIM-10: F45.4) - ne dit rien encore quant à la capacité de travail de l'assuré (cf. ATF 130 V 396 consid. 6.2.3 p. 402, et les références). La doctrine psychiatrique en Allemagne a toutefois développé des critères pour poser un pronostic (Klaus Foerster, Begutachtung und Erwerbsfähigkeit bei Patienten mit psychogenen Störungen, RSAS 1996 p. 486 ss, 498) et évaluer l'exigibilité de l'exercice d'une activité lucrative (Klaus Foerster, Psychiatrische Begutachtung im Sozialrecht, in Venzlaff/Foerster [éd.], Psychiatrische Begutachtung, 3e éd., Munich 2000, p. 509, 511; cf. aussi Kopp/Willi/Klipstein, op. cit., p. 1434 s., avec référence à l'étude fondamentale de Winckler et Foerster). La doctrine a introduit ces critères en droit
suisse (Hans-Jakob Mosimann, Somatoforme Störungen: Gerichte und [psychiatrische]Gutachten, RSAS 1999 p. 1 ss et 105 ss) et le Tribunal fédéral des assurances les a repris par la suite (arrêt I 554/98 du 19 janvier 2000, dont des extraits ont été publiés dans VSI 2000 p. 152 consid. 2c p. 154 s.). Cette jurisprudence, qui ne constitue pas un revirement de fond quant aux principes posés dans l'ATF 102 V 165, mais une application de ceux-ci au diagnostic de "troubles somatoformes douloureux", a également été reprise par la pratique administrative. Dans la Lettre circulaire AI n°180 du 27 mai 2003 (n. 1018 de la Circulaire concernant l'invalidité et l'impotence de l'assurance-invalidité [CIIAI], valable à partir du 1er juillet 2003), l'OFAS a indiqué que: "les 'douleurs somatoformes', en particulier, n'ont pas de conséquences pour la capacité de travail si elles ne s'accompagnent pas d'une comorbidité psychiatrique; dans ces cas, on peut donc raisonnablement exiger un effort de volonté pour utiliser la capacité de travail. Le plus important est d'apprécier, sur la base de constatations objectives, si l'incapacité de travail de la personne assurée est totale ou partielle".
6.1.3 Dans l'arrêt ATF 130 V 352 rendu le 12 mars 2004, le Tribunal fédéral des assurances a également repris les "critères de Foerster" (en se référant à Ulrich Meyer-Blaser, Arbeitsunfähigkeit [Art. 6 ATSG], in Schaffhauser/Schlauri [édit.], Schmerz und Arbeitsunfähigkeit, 2003, p. 27 ss, 80 ss), mais en a décrit plus précisément la signification et l'application pour l'évaluation du droit à des prestations de l'assurance-invalidité (cf. en particulier ATF 130 V 352 consid. 2.2.3 p. 354 s.). En particulier, les médecins chargés d'une expertise et les organes d'application du droit ont été invités à examiner la capacité de travail dans chaque cas individuel au regard de critères déterminés, afin de garantir une appréciation de la capacité de travail plus uniforme et, de ce fait, plus conforme au principe de l'égalité de traitement. Le regeste publié au Recueil officiel mentionne une précision de la jurisprudence (ATF 130 V 352). Le point de savoir s'il s'agit effectivement d'une précision de la jurisprudence ou d'un changement de celle-ci n'a pas à être résolu, dès lors que l'une ou l'autre qualification n'a pas d'influence sur le résultat.
6.2
6.2.1 Comme il ressort de l'exposé de jurisprudence ci-dessus, l'arrêt ATF 130 V 352 n'a pas modifié la si-

tuation juridique en ce sens qu'une rente était d'emblée allouée par le passé en cas de diagnostic de troubles somatoformes douloureux, alors que cela serait désormais exclu. Dans le cas qu'elle avait à juger, l'instance précédente alors compétente avait nié le caractère invalidant des troubles somatoformes douloureux (en se fondant sur la jurisprudence antérieure), de même que les tribunaux cantonaux dans les arrêts ultérieurs publiés (ATF 130 V 396 et 131 V 49). Le diagnostic de troubles somatoformes douloureux pouvait conduire - avant comme après l'arrêt ATF 130 V 352 - tant à l'admission qu'au rejet du droit à la rente. L'octroi de rentes dans le passé n'apparaît dès lors ni contraire au droit, ni inapproprié ou encore choquant dans la perspective actuelle. Aussi, une adaptation des rentes en cours ne se justifie-t-elle pas du point de vue de la mise en oeuvre de l'assurance conforme au droit et objectivement justifiable (cf. ATF 115 V 308 consid. 4b p. 316).
6.2.2 Sous l'angle du principe de l'égalité de traitement (art. 8 al. 1 Cst.), une adaptation par le juge s'impose en particulier lorsque les décisions fondées sur l'ancienne jurisprudence ne valent plus que pour un petit nombre d'assurés (ATF 129 V 200 consid. 1.2 p. 202; 120 V 128 consid. 3c p. 132; 119 V 410 consid. 3b p. 413; SVR 2001 ALV n°4 p. 10 consid. 3b [C 222/99]). Tel n'est pas le cas ici: au regard du fait que le diagnostic de "troubles somatoformes douloureux" a pris une nette importance depuis le début des années nonante (consid. 6.1.2 supra), la question de l'adaptation se poserait pour un grand nombre de rentes en cours. En raison du principe de l'égalité de traitement, l'administration serait tenue de soumettre tous les cas de ce genre à un examen, qui ne pourrait se limiter du point de vue de son contenu à certains aspects limités, mais devrait porter dans chaque cas particulier sur les critères nuancés dégagés dans l'ATF 130 V 352. Par ailleurs, dans l'appréciation de l'exigibilité, il y aurait lieu de tenir compte de façon appropriée du fait que l'intéressé a bénéficié jusque là d'une rente de manière conforme au droit et de la situation qui en est résultée. A cet égard, la doctrine exige que soit effectuée
une soigneuse pesée des intérêts, sur la base de laquelle il y aurait lieu d'examiner si une adaptation dans le cas concret apparaît conforme au principe de la proportionnalité (Brunner/Birkhäuser, op. cit., p. 202). La discussion porte donc sur l'appréciation d'un grand nombre de cas, qui supposent un examen étendu et dont le résultat est incertain. Dans ces circonstances, les conditions strictes, exposées ci-avant (consid. 5.4 supra), de l'application par le juge d'un changement de jurisprudence à des prestations en cours qui ont fait l'objet d'une décision entrée en force ne sont pas réalisées. Cela vaut d'autant plus qu'au vu du principe de "la réadaptation avant la rente", se pose de surcroît la question de savoir si une éventuelle suppression de la rente ne devrait pas être assortie d'un programme étendu en vue de la réadaptation de la personne concernée. Dans une telle constellation, il appartiendrait au législateur de prévoir l'examen et, le cas échéant, l'adaptation des rentes en cours - y compris les éventuelles mesures d'accompagnement - et d'en déterminer les conditions, s'il le jugeait approprié.

6.3 En résumé, il découle de ce qui précède que la jurisprudence exposée à l'ATF 130 V 352 ne constitue pas un motif suffisant pour révoquer, au titre d'une adaptation à un changement des fondements juridiques, des rentes qui ont été allouées à une époque antérieure par des décisions entrées en force formelle (voir également, l'ATF 8C 502/2007 de la Ire Cour de droit social du Tribunal fédéral du 26 mars 2009).

7.
Au regard de la date de la décision litigieuse (du 27 février 2008), il reste encore à examiner la question - laissée ouverte dans l'ATF 8C 502/2007 du 26 mars 2009 - de savoir si le nouvel al. 2 de l'art. 7 LPGA, entré en vigueur au 1er janvier 2008, justifie une adaptation de la demi-rente en cours de la recourante. Il s'agit donc de voir si l'art. 7 al. 2 LPGA constitue un titre juridique pour modifier des rentes en cours qui ont fait l'objet d'une décision entrée en force; cette question de droit, dont le Tribunal fédéral peut traiter d'office (art. 106 al. 1 LTF), est soumise à son libre pouvoir d'examen.

7.1 Selon l'art. 7 al. 2 LPGA, seules les conséquences de l'atteinte à la santé sont prises en compte pour juger de la présence d'une incapacité de gain (1ère phrase). De plus, il n'y a incapacité de gain que si celle-ci n'est pas objectivement surmontable (2ème phrase). Pour l'interprétation de cette nouvelle disposition, il y a lieu d'appliquer les principes reconnus par la jurisprudence constante en la matière. D'après celle-ci, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre. Il n'y a lieu de déroger au sens littéral d'un texte clair par voie d'interprétation que lorsque des raisons objectives permettent de penser que ce texte ne restitue pas le sens véritable de la disposition en cause. Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégageant de tous les

éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires, du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales. Le Tribunal fédéral ne privilégie aucune méthode d'interprétation, mais s'inspire d'un pluralisme pragmatique pour rechercher le sens
véritable de la norme; en particulier, il ne se fonde sur la compréhension littérale du texte que s'il en découle sans ambiguïté une solution matériellement juste (ATF 134 I 184 consid. 5.1 p. 193; 134 V 1 consid. 7.2 p. 5; 133 III 497 consid. 4.1 p. 499).

7.2 En ce qu'elle prévoit qu'il ne peut y avoir incapacité de gain que si celle-ci n'est pas objectivement surmontable, la seconde phrase de l'art. 7 al. 2 LPGA inscrit dans la loi un principe exprimé de longue date par la jurisprudence quant au caractère objectif de l'appréciation de ce qui peut encore être exigé de la personne assurée pour surmonter les limitations de sa capacité de gain entraînées par son atteinte à la santé. En d'autres termes, pour établir si on peut raisonnablement exiger de l'assuré qu'il surmonte par ses propres efforts les répercussions négatives de ses problèmes de santé et exerce une activité lucrative et, partant, réalise un revenu, il faut se placer d'un point de vue objectif. L'élément déterminant n'est donc pas la perception subjective de l'intéressé, mais de savoir si on peut objectivement attendre de lui qu'il surmonte ses limitations et exerce une activité lucrative en dépit de ses problèmes de santé.

Cet élément - le caractère objectif de l'appréciation de l'exigibilité - a été formulé à diverses reprises et de manière constante par la jurisprudence. Ainsi, dans un ATFA 1964 p. 153 (arrêt du 25 août 1964) concernant un cas dans lequel le diagnostic de "névrose" avait été posé, le Tribunal fédéral des assurances a jugé que l'assurée aurait pu surmonter sa résistance névrotique à reprendre une activité si elle avait mis à profit l'effort de volonté nécessaire et objectivement exigible. Dans l'ATF 102 V 165 (du 11 octobre 1976, déjà cité [consid. 6.1.1 supra]), il a également indiqué que la mesure de ce qui est exigible de l'assuré (afin qu'il empêche les diminutions de la capacité de gain en faisant preuve de bonne volonté) doit être déterminée aussi objectivement que possible. Ce principe a également été repris dans l'ATF 127 V 294, où le Tribunal fédéral a rappelé que ce qui est déterminant, c'est le point de savoir si, et le cas échéant, dans quelle mesure, la mise à profit de sa capacité de travail, compte tenu de ses aptitudes et d'un marché du travail équilibré, peut être raisonnablement exigée de l'assuré ou est supportable pour la société, cet examen devant être effectué de manière aussi objective que possible ("nach
einem weit gehend objektivierten Massstab zu erfolgende Beurteilung"; consid. 4c p. 298). Appliquant ce principe au diagnostic de "troubles somatoformes douloureux", le Tribunal fédéral a précisé qu'il est déterminant d'établir de manière objective si l'assuré présente un état douloureux d'une gravité telle - eu égard aux critères déterminants (consid. 6.1.2 supra) - que la mise en valeur de sa capacité de travail sur le marché du travail ne peut plus du tout ou seulement partiellement être exigible de lui, compte tenu de sa constitution psychique (ATF 130 V 352 consid. 2.2.4 p. 355, déjà cité).

7.3 En exprimant l'exigence du caractère objectif de l'examen de ce qui peut (encore) être exigé de la personne assurée, l'art. 7 al. 2 LPGA n'a pas modifié la notion d'incapacité de gain, mais inscrit dans la loi un aspect étroitement lié à celle-ci dont la portée avait déjà été mise en évidence par la jurisprudence sous l'empire du droit en vigueur jusqu'au 31 décembre 2007 (Kieser, ATSG-Kommentar, 2e éd., n°31 ss ad art. 7 al. 2 LPGA).

Dans la mesure où les explications du Conseil fédéral relatives à cette disposition laissent entendre le contraire (Message du 22 juin 2005 concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité [5e révision de l'AI], FF 2005 4215 ss., 4288, ch. 1.6.1.5.4), en parlant d'une "définition plus étroite, opérée par le législateur, de la notion d'invalidité", elles ne sont pas déterminantes. D'abord, elles sont contredites par d'autres déclarations du Conseil fédéral, selon lesquelles les modifications proposées (de l'art. 7 LPGA) permettent d'inscrire dans le texte de la loi des principes juridiques essentiels, notamment la jurisprudence relative au principe de l'exigibilité (FF 2005 4287, ch. 1.6.1.5.4). Elles n'ont, par ailleurs, pas trouvé leur expression en droit positif, dans le texte légal, ce qui est cependant une condition pour qu'on puisse y voir des éléments d'interprétation historique (ATF 114 V 239 consid. 8a p. 250).

L'art. 7 al. 2 LPGA ne correspond donc pas à une modification du droit en tant que telle, mais à l'inscription dans la loi de la jurisprudence dégagée jusqu'alors sur la notion d'invalidité (voir aussi, Thomas Locher, Invalidität, Invaliditätsgrad und Entstehung des Renten-anspruchs nach dem Entwurf zur 5. IV-Revision, in Medizin und Sozialversicherung im Gespräch, 2006, p. 273 ss., p. 293). Par conséquent, cette disposition ne peut pas être considérée comme un fondement légal pour modifier des rentes qui ont fait l'objet d'une décision entrée en force.

7.4 On ajoutera que parle également en faveur d'une telle interprétation le fait que l'introduction de l'art. 7 al. 2 LPGA au 1er janvier 2008 n'a été accompagnée d'aucune mesure ou disposition transitoire prévue par le législateur ou l'administration. Au regard des effets qu'aurait entraînés une norme permettant la limitation ou la suppression de rentes d'invalidité en cours tant pour les personnes concernées que pour l'administration - laquelle aurait été confrontée à une mise en oeuvre complexe (par exemple quant au choix des dossiers, l'appréciation des évaluations médicales, l'examen de la situation économique et les questions de réadaptation) -, l'absence de toute mesure d'accompagnement constitue un indice important de l'intention du législateur de ne pas intervenir sur des prestations en cours.

8.
Il résulte de ce qui précède que le recours est bien fondé, de sorte que le jugement entrepris et la décision du 27 février 2008 doivent être annulés.

9.
Vu l'issue du litige, les frais de justice seront supportés par l'intimé qui succombe (art. 66 al. 1 en relation avec l'art. 65 al. 4 let. a LTF). Celui-ci est par ailleurs tenu de verser à la recourante une indemnité de dépens (art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:

1.
Le recours est admis. Le jugement du Tribunal administratif du canton de Neuchâtel du 13 novembre 2008 et la décision de l'Office AI du canton de Neuchâtel du 27 février 2008 sont annulés.

2.
Les frais judiciaires, arrêtés à 500 fr., sont mis à la charge de l'intimé.

3.
L'intimé versera à la recourante la somme de 2800 fr. à titre de dépens pour la dernière instance.

4.
La cause est renvoyée au Tribunal administratif, Cour des assurances sociales, du canton de Neuchâtel pour nouvelle décision sur les frais et les dépens de la procédure antérieure.

5.
Le présent arrêt est communiqué aux parties, au Tribunal administratif du canton de Neuchâtel et à l'Office fédéral des assurances sociales.
Lucerne, le 1er mai 2009
Au nom de la IIe Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse
Le Président: La Greffière:

Meyer Moser-Szeless