

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

9C 47/2018

Arrêt du 28 juin 2018

Ile Cour de droit social

Composition

Mmes et M. les Juges fédéraux Pfiffner, Présidente, Meyer et Moser-Szeless.
Greffière : Mme Perrenoud.

Participants à la procédure

Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud,
avenue du Général-Guisan 8, 1800 Vevey,
recourant,

contre

A. _____,

représentée par Me Florence Bourqui, avocate, Service juridique d'Inclusion Handicap,
intimée.

Objet

Assurance-invalidité (allocation pour impotent),

recours contre le jugement du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour des assurances sociales,
du 15 décembre 2017 (AI 143/17 - 371/2017).

Faits :

A.

A. _____, née en 1975, est au bénéfice d'une rente de l'assurance-invalidité depuis le 1er mars 2005, en raison de différentes atteintes à la santé psychique (droit à trois quarts de rente jusqu'au 31 décembre 2009, puis à une rente entière dès le 1er janvier 2010; décisions de l'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud [ci-après: l'office AI] des 15 janvier et 6 février 2007 et des 5 décembre 2011 et 9 janvier 2012).

Au mois de juin 2016, A. _____ a déposé une demande d'allocation pour impotent. Entre autres mesures d'instruction, l'office AI a diligenté une enquête à domicile (rapport du 16 janvier 2017). L'enquêtrice a retenu l'existence, depuis le mois de mars 2012, d'un besoin de soins permanents ainsi que d'accompagnement pour accomplir quatre actes ordinaires de la vie. A cette occasion, elle a également constaté que l'assurée habite avec son compagnon dans un appartement mis à sa disposition par la Fondation B. _____. Sur cette base, l'administration a reconnu à l'assurée le droit à une allocation pour impotent de degré moyen, dès le 1er juin 2015; elle en a fixé le montant mensuel à 294 fr., correspondant à celui octroyé aux personnes séjournant dans un home (décision du 17 mars 2017).

B.

Statuant le 15 décembre 2017 sur le recours formé par A. _____ contre cette décision, le Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour des assurances sociales, l'a admis. Il a réformé la décision du 17 mars 2017 en ce sens que l'assurée a droit à une allocation pour impotent de degré moyen d'un montant de 1'175 fr. par mois (dès le 1er juin 2015). En bref, il a considéré que l'appartement occupé par cette dernière ne pouvait pas être assimilé à un home.

C.

L'office AI interjette un recours en matière de droit public contre ce jugement dont il demande l'annulation. Il conclut à la confirmation de sa décision du 17 mars 2017 et sollicite l'attribution de l'effet suspensif au recours.

A. _____ conclut au rejet du recours et requiert également l'octroi de l'assistance judiciaire limitée

aux frais de justice. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) en propose l'admission.

Considérant en droit :

1.

Le recours en matière de droit public (art. 82 ss LTF) peut être formé pour violation du droit au sens des art. 95 et 96 LTF. Le Tribunal fédéral applique le droit d'office (art. 106 al. 1 LTF). Il statue sur la base des faits retenus par la juridiction précédente (art. 105 al. 1 LTF), qu'il peut rectifier ou compléter d'office si des lacunes et erreurs manifestes apparaissent aussitôt (art. 105 al. 2 LTF). Il n'examine en principe que les griefs allégués et motivés (art. 42 al. 2 LTF) surtout s'ils portent sur la violation des droits fondamentaux (art. 106 al. 2 LTF). Il ne peut pas aller au-delà des conclusions des parties (art. 107 al. 1 LTF). Le recourant n'est habilité à critiquer les constatations de fait que si les faits ont été établis de manière manifestement inexacte ou en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF, et si la correction du vice est susceptible d'influer sur le sort de la cause (art. 97 al. 1 LTF; cf. ATF 134 V 53 consid. 4.3 p. 62 et les références).

2.

2.1. Le litige porte sur le montant de l'allocation pour impotent de degré moyen qui est versée à l'intimée depuis le 1er juin 2015. Est litigieuse la question de savoir si le lieu de vie de l'assurée doit être considéré comme un logement individuel ou comme un logement collectif assimilé à un home au sens de l'art. 35ter al. 1 RAI en relation avec l'art. 42ter al. 2 LAI.

2.2. Conformément à l'art. 42ter al. 2 première phrase LAI, le montant de l'allocation pour impotent versée aux assurés qui séjournent dans un home correspond au quart des montants prévus pour les personnes qui ne vivent pas dans une telle institution. La différence entre les montants de la prestation en fonction du lieu de vie de l'ayant droit, singulièrement l'augmentation des montants versés aux personnes concernées ne séjournant pas dans un home, a été introduite par la 4e révision de la LAI afin de permettre aux personnes présentant un handicap de choisir librement leur mode de vie et de logement en disposant des fonds nécessaires pour "acheter" l'assistance dont elles ont besoin. Le versement d'une allocation pour impotent d'un montant plus élevé à ces personnes devait leur permettre d'éviter un éventuel placement dans un home et de vivre de manière indépendante aussi longtemps que possible (Message du Conseil fédéral du 21 février 2001 concernant la 4e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, FF 2001 3046 3086; cf. aussi ATF 132 V 321 consid. 6.3 p. 327).

2.3. D'abord définie dans la Circulaire sur l'invalidité et l'impotence dans l'assurance-invalidité (CIIAI) de l'OFAS, la notion de home a été inscrite dans le règlement sur l'assurance-invalidité (introduction de l'art. 35ter RAI) avec effet au 1er janvier 2015 (RO 2014 3177).

Aux termes de l'art. 35ter al. 1 RAI, est réputée home au sens de la loi toute forme de logement collectif qui sert à l'assistance ou aux soins prodigués à l'assuré lorsque, alternativement: l'assuré n'assume pas de responsabilité dans sa gestion (let. a); l'assuré ne peut pas décider librement de quelle prestation d'aide il a besoin ou sous quelle forme, ou encore qui la lui fournit ou à quel moment (let. b); un forfait pour les prestations de soins ou d'assistance doit être versé (let. c). Conformément aux explications de l'OFAS, la notion de home désigne une communauté d'habitation placée généralement sous la responsabilité d'un support juridique ayant une direction et des employés. Il faut non seulement que les résidents disposent d'un espace qui leur est loué, mais qu'ils bénéficient aussi, contre paiement, d'autres offres et services (nourriture, conseil, encadrement, soins, occupation ou réinsertion, notamment) dont ils ne disposeraient pas - ou pas de cette nature et dans cette mesure - s'ils vivaient dans leur propre logement ou que, dans ce cas, ils devraient organiser eux-mêmes. L'élément déterminant est donc la fourniture d'un éventail de prestations qui ne sont pas dispensées, ou du moins pas durablement, dans un logement individuel ou dans une communauté de vie ordinaire, mais qui sont caractéristiques d'un home (Commentaire de l'OFAS concernant la modification du RAI du 19 septembre 2014, p. 3 s., sous Assurance-invalidité AI, Informations de base & Législation [consulté le 22 juin 2018]).

A teneur de l'art. 35ter al. 4 RAI, un logement collectif n'est pas assimilé à un home, lorsque l'assuré peut déterminer et acquérir lui-même les prestations de soins et d'assistance dont il a besoin (let. a), vivre de manière responsable et autonome (let. b), et choisir et organiser lui-même ses conditions de logement (let. c). Ces conditions doivent être réalisées de manière cumulative. Selon l'OFAS, il faut considérer qu'un assuré ne vit pas en home lorsqu'il mène une vie autonome et indépendante dans un logement privé (Commentaire de l'OFAS, op. cit., p. 5).

3.

3.1. Les premiers juges ont admis que l'appartement dans lequel vit l'intimée ne peut pas être assimilé à un "home" au sens de l'art. 35ter RAI, avec pour conséquence que le montant de l'allocation pour impotent qui lui est servie doit correspondre à celui accordé aux personnes vivant à domicile (soit un montant mensuel de 1'175 fr., en lieu et place de celui fixé à 294 fr. par l'administration).

3.2. L'office recourant reproche aux premiers juges d'avoir manifestement mal apprécié les preuves à disposition et d'avoir ainsi violé le droit fédéral en admettant que l'intimée ne vit dans "une structure collective de logements comme le requiert la teneur de l'art. 35ter RAI". Il fait valoir en substance que la juridiction cantonale n'a pas dûment pris en considération tous les éléments qui démontrent "l'absence de liberté concernant les conditions de logement" (cf. art. 35ter al. 4 let. c RAI), lesquels parlent en faveur de l'existence d'un logement collectif assimilé à un home.

4.

4.1. Le point de savoir si une personne réside dans un home au sens de l'art. 35ter RAI est une question de droit que le Tribunal fédéral examine librement; les constatations faites par la juridiction cantonale pour y répondre relèvent en revanche d'une question de fait que le Tribunal fédéral ne peut revoir que dans les limites de l'art. 105 al. 2 LTF (consid. 1 supra; arrêt 9C 685/2017 du 21 mars 2018 consid. 5.1).

4.2. En premier lieu, selon les constatations de la juridiction cantonale, l'intimée ne vit pas dans une structure collective de logements. Comme le mentionne celle-ci, elle vit dans "un appartement ordinaire mis à sa seule disposition, dans un immeuble ordinaire [...] occupé par d'autres locataires sans aucun lien avec la Fondation". Ses propos sont confirmés par l'enquêtrice, selon laquelle l'assurée partage son logement exclusivement avec son compagnon (rapport du 16 janvier 2017 p. 2), ce que l'office recourant ne remet pas en cause. Aussi, y a-t-il lieu d'admettre que l'intimée réside dans un appartement individuel, qui se distingue d'une structure collective. On peut dès lors douter, à ce stade déjà, que l'appartement occupé par l'assurée puisse être qualifié de logement collectif ou de communauté d'habitation au sens de la disposition réglementaire.

Quoi qu'il en soit ensuite, les premiers juges ont de toute manière fait état des éléments qui parlent en faveur de la non-assimilation du logement dans lequel vit l'intimée à un home. Il découle en effet de leurs constatations que les conditions cumulatives posées par l'art. 35ter al. 4 RAI pour exclure l'assimilation d'un logement collectif à un home sont remplies en l'espèce, comme il résulte de ce qui suit.

4.3. La juridiction de première instance a constaté que le bail à loyer n'a pas été conclu par l'intimée, mais par un organisme oeuvrant pour l'insertion sociale et professionnelle d'adultes et jeunes adultes en difficulté. Elle a dûment apprécié cette circonstance et a admis que celle-ci ne permettait pas à l'office recourant de considérer que l'assurée vit dans un home.

4.3.1. D'une part, selon les premiers juges, le fait que la Fondation est le locataire principal de l'appartement et qu'elle en a transféré l'usage à l'intéressée par le biais d'une convention de "mise à disposition d'un logement avec bail-relais" (soit, un contrat de sous-location), dont une clause prévoit que "l'usage de l'appartement est directement lié à [une] prise en charge socio-éducative", ne suffit pas pour admettre que l'intimée n'est pas libre de choisir et d'organiser ses conditions de logement (art. 35ter al. 4 let. c RAI). Ils ont en effet expliqué que l'objectif de cette clause consiste à "souligner que l'aide fournie par la Fondation pour l'obtention d'un logement a lieu dans le cadre plus général du suivi alloué par cette même Fondation", et l'office recourant n'expose pas en quoi cette constatation serait manifestement arbitraire ou inexacte.

Par ailleurs, l'administration ne précise pas l'étendue de la prise en charge socio-éducative à laquelle elle se réfère pourtant pour soutenir que le logement dans lequel vit l'intimée devrait être assimilé à un home. L'office recourant se limite effectivement à mentionner que d'autres clauses de la convention restreignent l'autonomie de l'assurée dans le choix et l'organisation de ses conditions de logement (ainsi, notamment, la possibilité de cohabiter avec une autre personne est subordonnée à l'accord préalable de la Fondation, cette dernière conserve un double de la clé du logement, ses collaborateurs rendent des "visites régulières" aux usagers "pour s'assurer du bon déroulement de la convention de mise à disposition", et le non-respect du suivi socio-éducatif autorise la Fondation à résilier la convention). Ces éléments ne suffisent cependant pas pour s'écarter de l'appréciation de la juridiction de première instance selon laquelle les restrictions d'utilisation du logement "ont pour but

de définir un cadre strict à l'égard du bénéficiaire, dès lors que la Fondation, en qualité de locataire principal, est responsable à l'égard du bailleur des agissements du sous-locataire". La visite régulière de collaborateurs de la

Fondation ou le fait que celle-ci détient la clé de l'appartement n'empêche pas l'intimée de choisir et d'organiser ses conditions de logement comme il en irait d'une personne vivant dans un logement collectif. Ainsi, l'intimée a-t-elle librement choisi de partager son logement avec son partenaire, l'accord préalable de la Fondation en tant que locataire responsable à l'égard du propriétaire n'étant pas déterminant. En conséquence, l'administration ne peut pas être suivie lorsqu'elle fait grief à la juridiction cantonale de ne pas avoir pris en considération le fait que le contrat de bail est lié à une convention qui restreint l'autonomie de l'assurée; contrairement à ce que soutient le recourant, ce facteur a été dûment examiné par le tribunal cantonal, qui a considéré que les différents éléments susceptibles de parler en faveur d'une absence de liberté dans le choix des conditions de logement ne sont pas suffisants pour admettre que la condition posée par l'art. 35ter al. 4 let. c RAI ne serait pas réalisée.

4.3.2. D'autre part, s'agissant des conditions posées par l'art. 35ter al. 4 let. a et b RAI - auxquelles l'office AI ne se réfère aucunement dans ses écritures -, on relèvera que rien dans les constatations cantonales ne permet d'inférer que l'intimée ne peut pas déterminer et acquérir elle-même les prestations de soins et d'assistance dont elle a besoin, ni qu'elle ne serait pas à même de vivre de manière responsable et autonome.

4.3.2.1. Concernant les prestations fournies par la Fondation, il ressort des constatations cantonales que cette dernière a offert à l'intimée un soutien pour la recherche d'un logement, et que cette aide est prodiguée en raison des difficultés que rencontrent les personnes soutenues par la Fondation pour obtenir un appartement au vu de leur situation financière. Actuellement, les prestations fournies consistent en une visite hebdomadaire, destinée à permettre à l'intéressée d'entretenir des contacts sociaux. Par ailleurs, à la suite de la juridiction cantonale, il faut admettre que la convention ne fait aucune mention d'une éventuelle facturation à l'intimée des prestations dispensées par la Fondation (absence de référence à une taxe journalière, un forfait couvrant les prestations de soutien offertes ou à une facturation en fonction des besoins effectifs). L'intimée est en effet uniquement tenue de s'acquitter du paiement du loyer prévu dans le contrat de bail à loyer qui lie la Fondation au propriétaire de l'appartement (soit un montant mensuel de 850 fr., auquel s'ajoute un montant de 100 fr. correspondant au rachat de la garantie bancaire effectuée par la Fondation conformément au contrat de bail). En outre, la Fondation ne dispense pas de prestations d'aide médicale à l'intimée. Selon les constatations des premiers juges, celles-ci lui sont fournies par le Centre médico-social (CMS), à raison d'une visite quotidienne. S'agissant d'un organisme indépendant, avec lequel l'assurée entretient des rapports dans lesquels la Fondation n'intervient pas, il faut admettre que l'assurée a le libre choix des personnes qui lui fournissent les soins nécessaires. On ajoutera que la convention ne lie pas l'usage de l'appartement à la dispensation de soins, ni au reversement de l'allocation pour impotent à la Fondation. En conséquence de ce qui précède, on constate que la Fondation ne fournit pas à l'intimée une gamme de prestations qui ne sont pas dispensées, ou du moins pas durablement, dans un logement individuel ou dans une communauté de vie ordinaire, mais qui sont caractéristiques d'un home (consid. 2.3 supra). Il faut donc admettre que l'assurée peut déterminer et acquérir elle-même les prestations de soins et d'assistance dont elle a besoin (art. 35ter al. 4 let. a RAI).

4.3.2.2. Quant au degré d'autonomie et d'indépendance dont bénéficie l'intimée (art. 35ter al. 4 let. b RAI), il ressort des constatations des premiers juges que celle-ci ne vit pas dans "un environnement structuré, tel qu'on le rencontre dans une institution telle qu'un home" et qu'elle peut, dans les limites des possibilités offertes par sa santé psychique, organiser à sa guise sa journée sans être tenue à des horaires qui seraient dictés par la structure qui lui met à disposition son logement.

4.4. Au vu de ce qui précède, la conclusion de la juridiction cantonale, selon laquelle le lieu de vie de l'intimée ne peut pas être assimilé à un home, est conforme à l'art. 35ter RAI, et se fonde sur une appréciation des faits qui ne saurait être qualifiée d'arbitraire ou de manifestement erronée. Le recours est mal fondé.

5.

Vu le présent arrêt, la requête d'attribution de l'effet suspensif au recours n'a plus d'objet.

6.

Compte tenu de l'issue du litige, l'office recourant, qui succombe, doit supporter les frais judiciaires

(art. 66 al. 1 LTF), ainsi que les dépens que peut prétendre l'intimée (art. 68 al. 1 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est rejeté.

2.

Les frais judiciaires, arrêtés à 500 fr., sont mis à la charge du recourant.

3.

Le recourant versera à l'intimée la somme de 2'400 fr. à titre de dépens pour la procédure devant le Tribunal fédéral.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour des assurances sociales, et à l'Office fédéral des assurances sociales.

Lucerne, le 28 juin 2018

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

La Présidente : Pfiffner

La Greffière : Perrenoud