

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

9C 712/2019

Arrêt du 16 juin 2020

Ile Cour de droit social

Composition

MM. et Mmes les Juges fédéraux Parrino, Président,
Meyer, Stadelmann, Glanzmann et Moser-Szeless.
Greffier : M. Bleicker.

Participants à la procédure

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

contre

A. _____,
représenté par Me Agnès von Beust, avocate,
intimé.

Objet

Assurance-invalidité (moyen auxiliaire),

recours contre le jugement du Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour des assurances sociales,
du 17 septembre 2019 (AI 72/19 & AI 73/19 - 298/2019).

Faits :

A.

A. _____, né en 1984 et forestier-bûcheron de formation, est atteint de tétraplégie sensori-motrice complète au-dessous de la vertèbre C4 à la suite d'un accident survenu le 25 janvier 2010. Le cas a été pris en charge par l'assureur-accidents, la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents. De son côté, l'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud (ci-après: l'office AI) a alloué à A. _____ une rente entière de l'assurance-invalidité à partir du 1er janvier 2011 et pris en charge des moyens auxiliaires, dont les frais liés à l'aménagement de la salle de bain du logement de l'assuré, à l'adaptation de l'accès à la terrasse et à l'accès au garage.

En septembre 2016, après avoir été informé par A. _____ de l'acquisition d'une parcelle de terrain sur laquelle il allait faire construire une villa, l'office AI a mandaté la Fédération suisse de consultation en moyens auxiliaires pour personnes handicapées et âgées (ci-après: la FSCMA) pour examiner les aménagements liés au handicap qui pourraient faire l'objet d'une éventuelle prise en charge par l'assurance-invalidité.

A. _____ a emménagé dans son nouveau domicile en mars 2017. Dans son rapport du 11 juin 2018, la FSCMA a examiné la liste de dix aménagements établie le 18 août 2017 par B. _____ Sàrl, planificateur de chantier (courrier à A. _____ intitulé "Travaux spéciaux pour personne à mobilité réduite. «fourniture + installation»). Elle a proposé la prise en charge d'une partie des installations à titre de moyens auxiliaires. Par décisions du 11 janvier 2019, l'office AI a refusé la prise en charge des aménagements intérieurs de la demeure (porte coulissante pour la salle de bain, élargissement de la porte de la chambre à coucher, emplacement pour la machine à laver), ainsi que de la motorisation des stores.

B.

A. _____ a déféré les deux décisions au Tribunal cantonal du canton de Vaud, Cour des assurances sociales. Après avoir joint les causes, la juridiction cantonale a partiellement admis le recours, en tant qu'il est recevable, et réformé la décision du 11 janvier 2019 concernant la prise en charge d'aménagements de la demeure (porte coulissante pour la salle de bain, élargissement de la

porte de la chambre à coucher, emplacement pour la machine à laver), en ce sens que l'assurance-invalidité prendra en charge ces moyens auxiliaires à hauteur de 1556 fr. 45. Elle a confirmé la décision du 11 janvier 2019 concernant le refus de la prise en charge de la motorisation des stores.

C.

L'office AI interjette un recours en matière de droit public contre ce jugement, en concluant à la confirmation de sa décision du 11 janvier 2019 concernant le refus des aménagements intérieurs de la demeure. Il demande par ailleurs l'octroi de l'effet suspensif à son recours.

A. _____ conclut au rejet du recours. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) en préavis l'admission, pour des motifs que l'assuré a contestés par détermination du 9 mars 2020.

Considérant en droit :

1.

Le recours en matière de droit public (art. 82 ss LTF) peut être formé pour violation du droit, tel qu'il est délimité par les art. 95 et 96 LTF. Le Tribunal fédéral statue en principe 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. Quant au recourant, il ne peut critiquer la constatation de faits importants pour le jugement de la cause que si ceux-ci ont été constatés en violation du droit au sens de l'art. 95 LTF ou de manière manifestement inexacte (art. 97 al. 1 LTF).

2.

2.1. En instance fédérale, le litige porte uniquement sur la prise en charge par l'assurance-invalidité d'un montant de 1556 fr. 45 représentant les coûts des aménagements du logement de l'assuré (porte coulissante pour la salle de bain, élargissement de la porte de la chambre à coucher, emplacement pour la machine à laver le linge), à titre de moyens auxiliaires.

2.2. Le jugement entrepris expose de manière complète les règles légales et la jurisprudence sur le droit aux moyens auxiliaires (art. 8 et 21 LAI; ATF 131 V 9), dont les conditions ont été complétées par les dispositions d'exécution (art. 14 RAI [RS 831.201], art. 2 de l'ordonnance du Département fédéral de l'intérieur du 29 novembre 1976 concernant la remise de moyens auxiliaires par l'assurance-invalidité [OMAI; RS 831.232.51] et annexe à l'OMAI), fondées sur la délégation de compétence prévue par la loi (art. 21 al. 1 et 4 LAI en relation avec l'art. 14 al. 1 RAI). Il rappelle également le principe de l'obligation de diminuer le dommage (ATF 113 V 22 consid. 4a p. 28); on peut y renvoyer.

Dans le domaine des moyens auxiliaires également, l'assurance-invalidité n'est pas une assurance étendue qui prendrait en charge l'ensemble des coûts causés par l'invalidité; la loi entend garantir la réadaptation seulement dans la mesure où celle-ci est nécessaire dans le cas particulier et où le succès prévisible de la mesure de réadaptation se trouve dans un rapport raisonnable avec ses coûts (art. 8 al. 1 LAI; ATF 134 I 105 consid. 3 p. 107 et les références). Dans le domaine du logement aussi, ce ne sont pas tous les coûts supplémentaires liés au handicap qui sont pris en charge, mais seulement certaines mesures déterminées, énumérées de manière exhaustive (ATF 131 V 9 consid. 3.4.2 p. 14; 121 V 258 consid. 2b p. 260), ce qui est en principe conforme à la loi et à la Constitution (ATF 134 I 105). On rappellera que constituent des moyens auxiliaires servant à développer l'autonomie personnelle notamment "les aménagements de la demeure de l'assuré nécessités par l'invalidité: adaptation de la salle de bain, de la douche et des WC à l'invalidité, déplacement ou suppression de cloisons, élargissement ou remplacement de portes, pose de barres d'appui, mains courantes et poignées supplémentaires, suppression de seuils ou construction de rampes de seuils, pose d'installations de signalisation pour les sourds et déficients auditifs graves et pour les sourds-aveugles. Le montant maximal remboursé pour la pose d'installations de signalisation est de 1300 francs, TVA comprise" (ch. 14.04 de l'annexe à l'OMAI).

A l'égard du ch. 14.04 de l'annexe à l'OMAI, la Circulaire de l'OFAS concernant la remise de moyens auxiliaires par l'assurance-invalidité (CMAI; état au 1er janvier 2019) prévoit: "La liste au ch. 14.04 OMAI est exhaustive (ATF I 133/06 du 15.3.2007). En ce qui concerne la construction de nouveaux logements en propriété, ne peut être accordée, dans la catégorie prévue au ch. 14.04 OMAI, que la pose de barres d'appui, de mains courantes, de poignées supplémentaires et d'installations de signalisation. À propos de l'obligation de réduire le dommage: arrêts du TF 8C 803/2013 du 30.7.2014 et 9C 293/2016 du 18.7.2016" (ch. 2162 CMAI).

3.

3.1. Se référant à l'obligation de l'assuré de diminuer le dommage et à la pesée des intérêts entre la gestion économique et rationnelle de l'assurance-invalidité et le droit de chacun au respect de ses droits fondamentaux, la juridiction cantonale a constaté qu'il y avait lieu de s'attendre à ce que l'intimé, âgé de 34 ans, passe de nombreuses années dans le logement dont il était devenu propriétaire. L'assuré avait par ailleurs pris les dispositions nécessaires au préalable, en modifiant les aménagements de base qui figuraient sur les plans de la villa, et n'avait demandé la prise en charge que de la plus-value liée au handicap par rapport aux installations standard, ce tant pour les portes que pour l'emplacement de la machine à laver. Sur ces trois points, le rapport de la FSCMA, qui n'avait valeur que de recommandation, n'était pas déterminant parce qu'il renvoyait à la CMAI sans apprécier les circonstances en cause. De plus, la CMAI ne tenait pas compte de la problématique particulière des biens achetés sur plan ou préfabriqués, n'était pas contraignante et ne dispensait pas d'effectuer une pesée des intérêts en présence. Au vu de l'ensemble des circonstances, dont encore le coût relativement peu élevé des adaptations requises, l'autorité cantonale de recours a admis que la prise en charge sollicitée correspondait à une prestation unique, qui n'apparaissait ni trop coûteuse, ni déraisonnable. Une violation de l'obligation de réduire le dommage ne pouvait au demeurant pas être reprochée au recourant, puisqu'il ne mettait pas l'assurance sociale à contribution dans une mesure disproportionnée. Aussi les plus-values à hauteur de 1556 fr. 45 devaient-elles être prises en charge par l'assurance-invalidité.

3.2.

3.2.1. Reprochant à la juridiction cantonale d'avoir procédé à une pesée des intérêts, l'office recourant se réfère à la notion de "nouveaux logements en construction" du ch. 2162 CMAI. Il soutient que lors de la réalisation d'un nouveau projet de construction, la seule participation prévue de la part de l'assurance-invalidité et autorisée concerne la mise en place des dispositifs énumérés par la CMAI ("pose de barres d'appui, de mains courantes, de poignées supplémentaires et d'installations de signalisation"). Pour le reste, il convient selon lui de partir du principe que l'assuré qui achète une maison sur plan, par choix personnel, a la possibilité d'intervenir sur les plans de sa future habitation pour que les difficultés liées au handicap soient prises en considération; il n'y aurait pas lieu de traiter cette situation différemment de celle de l'assuré qui fait établir des plans tenant compte d'emblée de la problématique de santé. Le recourant établit encore un parallèle avec les aménagements de locaux au sens du ch. 13.04* de l'annexe à l'OMAI, qui ne sont pas pris en charge lorsqu'il s'agit de nouvelles constructions selon le ch. 2143 CMAI. Selon lui, les adaptations refusées ne font pas partie de celles qui sont énumérées

au ch. 2162 CMAI et il peut être exigé de l'intimé qu'il les prenne en charge dans le cadre de l'obligation de diminuer le dommage, ce d'autant plus qu'une planification prévoyante aurait conduit à ce qu'un espace suffisamment grand pour la machine à laver dans la pièce désirée eût pu être aménagé. Le recourant en tire la conclusion que l'assurance-invalidité n'a pas à prester, la CMAI prévoyant une règle claire en matière de nouvelle construction en propriété et le "résultat auquel elle tend ne dépend[ant] pas d'une analyse des intérêts en jeu".

L'OFAS se rallie à l'argumentation du recourant, en faisant valoir que les adaptations en cause ne font pas partie de celles qui sont prises en charge dans le contexte d'un logement nouvellement créé, en vertu du ch. 2162 CMAI.

3.2.2. De son côté, l'intimé fait valoir qu'il a inclus les adaptations liées à son handicap déjà lors de la planification de sa demeure, achetée "clé en mains". Celles-ci ont entraîné un surcoût par rapport aux plans de la maison "clé en mains" car les éléments préfabriqués prévus étaient incompatibles avec l'usage d'un fauteuil roulant. Il conteste l'argumentation du recourant, en affirmant que selon la jurisprudence, l'application du principe de l'obligation de réduire le dommage au cas particulier commande une pesée des intérêts, que le raisonnement de l'office AI reviendrait à exclure les adaptations de la demeure pour tout assuré souhaitant déménager et que l'administration invoque des faits de manière appellatoire en relation avec la planification de la machine à laver. L'intimé soutient par ailleurs que l'autorité de surveillance méconnaît que dans la situation des maisons livrées "clé en mains", les assurés influencent la planification pour modifier la demeure en conformité avec le handicap avant qu'elle soit construite mais que ces modifications entraînent un surcoût qui ne saurait leur être imposé.

4.

4.1. Il convient de relever tout d'abord que le grief d'ordre général du recourant quant à la pesée des

intérêts effectuée par la juridiction cantonale entre la gestion économique de l'assurance-invalidité et le droit de l'assuré au respect de ses droits fondamentaux n'est pas fondé. Lorsqu'il s'agit d'examiner la mesure dans laquelle l'obligation de diminuer le dommage, qui s'applique aux aspects de la vie les plus variés, intervient concrètement, une telle pesée des intérêts apparaît souvent nécessaire en relation avec le maintien ou le déplacement de domicile de la personne qui sollicite des prestations de l'assurance sociale (voir par exemple arrêts 9C 293/2016 du 18 juillet 2016 consid. 3.2 et 8C 803/2013 du 30 juillet 2014 consid. 4.3).

4.2.

4.2.1. En relation avec le grief tiré de la violation de la règle prévue par le ch. 2162 CMAI, il y a lieu de rappeler que les directives administratives de l'OFAS ne créent pas de nouvelles règles de droit mais sont destinées à assurer l'application uniforme des prescriptions légales, en visant à unifier, voire à codifier la pratique des organes d'exécution. Elles ont notamment pour but d'établir des critères généraux d'après lesquels sera tranché chaque cas d'espèce et cela aussi bien dans l'intérêt de la praticabilité que pour assurer une égalité de traitement des ayants droit. Selon la jurisprudence, ces directives n'ont d'effet qu'à l'égard de l'administration, dont elles donnent le point de vue sur l'application d'une règle de droit et non pas une interprétation contraignante de celle-ci. Cela ne signifie toutefois pas que le juge n'en tienne pas compte. Au contraire, il doit les prendre en considération lors de sa décision lorsqu'elles offrent une interprétation satisfaisante des dispositions légales applicables et adaptée au cas d'espèce. Il ne s'en écarte que dans la mesure où les directives administratives établissent des normes qui ne sont pas conformes aux dispositions légales applicables (ATF 145 V 84 consid. 6.1.1 p. 87 et les références).

4.2.2. L'argumentation du recourant selon laquelle l'assurance-invalidité n'est tenue de prendre en charge que les aménagements énumérés de manière exhaustive au ch. 2162 CMAI lorsqu'il s'agit d'un logement en propriété qui a été nouvellement construit ne peut pas être suivie. La directive administrative ne reprend en effet que de manière imparfaite la jurisprudence du Tribunal fédéral concernant le ch. 14.04 de l'annexe à l'OMAI.

Dans l'ATF 104 V 88, le Tribunal fédéral a retenu que les contributions aux aménagements prévus au ch. 14.04 de l'annexe à l'OMAI - qui y sont énumérés de manière exhaustive - peuvent en principe également être accordées en cas de nouvelle construction, pour autant que les mesures correspondantes ne puissent pas d'emblée être incluses dans la planification ni être réalisées sans coûts supplémentaires. Concrètement, il a admis le droit à la prise en charge des coûts pour la pose de barres d'appui et d'installations de signalisation. Il a en revanche nié ce droit pour les deux autres modifications "suppression de seuils" et déplacement de l'encadrement de portes ("Versetzen von Türstücken") figurant (à l'époque) au ch. 14.04 de l'annexe à l'OMAI (dans sa version du 29 novembre 1976), parce que de telles mesures pouvaient être planifiées depuis le début et réalisées dans le cadre des travaux et dépenses ordinaires de construction sans coûts supplémentaires.

Comme le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de le retenir (arrêt I 415/97 du 30 décembre 1998 consid. 3c, SVR 1999 IV n° 27 p. 83), il n'est pas possible de déduire de ces considérations ce qu'il en est des autres catégories d'aménagements insérées depuis dans l'énumération du ch. 14.04 de l'annexe à l'OMAI. Au contraire, il convient dans chaque cas particulier d'examiner si la prestation requise fait partie des aménagements figurant audit chiffre. Si tel est le cas, se pose la question de savoir si les aménagements en cause pouvaient d'emblée être inclus dans la planification et réalisés sans coûts supplémentaires. En conséquence, en tant que la participation de l'assurance-invalidité en cas de construction de nouveaux logements en propriété est d'emblée limitée, selon le ch. 2162 CMAI, à la pose de barres d'appui, de mains courantes, de poignées supplémentaires et d'installations de signalisation, sans égard à l'ensemble des aménagements énumérés au ch. 14.04 de l'annexe à l'OMAI (soit également adaptation de la salle de bain, de la douche et des WC à l'invalidité, déplacement ou suppression de cloisons, élargissement ou remplacement de portes, suppression de seuils ou construction de rampes de seuils), la directive administrative établit une règle qui n'est pas conforme au droit, singulièrement audit ch. 14.04 et à la jurisprudence y relative. C'est donc à juste titre que la juridiction cantonale s'en est écartée.

4.2.3. En ce qui concerne les aménagements dont la prise en charge a été sollicitée par l'intimé, l'autorité cantonale de recours a constaté que celui-ci avait pris les dispositions en amont des travaux de construction puisqu'il avait modifié les aménagements de base qui figuraient sur les plans de la villa, et non pas attendu qu'ils soient réalisés pour en demander le changement. Ces aménagements adaptés avaient cependant entraîné un surcoût ("plus-value liée au handicap") qui résultait par exemple de la différence entre les coûts d'une porte standard et ceux d'une porte

coulissante adaptée, ce qui valait également pour la machine à laver le linge (en relation avec l'adaptation de la salle de bain [recours du 18 février 2019 et rapport de la FSCMA du 11 juin 2018]). Par rapport à ces constatations, l'office recourant se limite à affirmer qu'une planification prévoyante aurait dû tenir compte du handicap de l'assuré afin de disposer d'un espace suffisamment grand pour admettre la machine à laver le linge dans la pièce désirée. Or une telle argumentation, par laquelle l'office AI oppose simplement son avis sur une seule des trois mesures en cause à l'appréciation de la juridiction cantonale, est de nature appellatoire et n'établit pas le caractère manifestement inexact ou arbitraire des faits constatés par l'autorité précédente quant à la prise en considération en amont des aménagements en cause et aux frais supplémentaires néanmoins survenus (consid. 1 supra). Le Tribunal fédéral n'a dès lors pas à s'écarter du résultat auquel est parvenue la juridiction cantonale.

4.3. En conséquence de ce qui précède, le recours est mal fondé.

Le présent arrêt rend sans objet la demande d'effet suspensif déposée par le recourant.

5.

Vu l'issue de la procédure, le recourant doit supporter les frais y afférents, ainsi que l'indemnité de dépens que peut prétendre l'intimé (art. 66 al. 1 et 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'intimé la somme de 2800 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 16 juin 2020

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

Le Président : Parrino

Le Greffier : Bleicker