

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

9C 131/2019

Arrêt du 16 août 2019

Ile Cour de droit social

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Meyer, Juge président,
Parrino et Moser-Szeless.
Greffier : M. Bleicker.

Participants à la procédure

Office de l'assurance-invalidité du canton de Genève, rue des Gares 12, 1201 Genève,
recourant,

contre

A. _____,

agissant par ses co-curateurs

B. _____ et C. _____,

Service de protection de l'adulte de la République et canton de Genève,
intimé.

Objet

Assurance-invalidité (allocation pour impotent),

recours contre le jugement de la Cour de justice de
la République et canton de Genève,
Chambre des assurances sociales,
du 20 décembre 2018 (A/139/2018 ATAS/1212/2018).

Faits :

A.

A. _____, né en 1968, sous curatelle de gestion et de représentation, bénéficie d'une rente entière de l'assurance-invalidité depuis le 1^{er} février 2011. Le 4 novembre 2016, il a déposé une demande d'allocation pour impotent, complétée le 30 novembre suivant. Dans un avis du 7 avril 2017, la docteure D. _____, spécialiste en médecine interne générale et médecin traitant, a indiqué que l'assuré souffrait d'une polyarthrite séropositive (depuis 2015), d'un trouble dépressif sévère récurrent (depuis 2000) et de dépendance aux opiacés (depuis 2000). Selon le médecin, A. _____ était très fragile psychologiquement et avait besoin d'un soutien à domicile pour l'aider dans ses démarches médicales.

L'Office de l'assurance-invalidité du canton de Genève (ci-après: l'office AI) a mis en oeuvre une enquête à domicile. Après s'être entretenue avec l'assuré et une infirmière de l'Institution genevoise de maintien à domicile (IMAD), la collaboratrice de l'office AI a indiqué que A. _____ ne nécessitait pas de l'aide régulière et importante de tiers pour les actes ordinaires de la vie, d'une surveillance personnelle permanente ou d'un accompagnement durable de tiers pour faire face aux nécessités de la vie pour plus de deux heures par semaine (rapport du 10 octobre 2017). Par décision du 27 novembre 2017, l'office AI a rejeté la demande d'allocation pour impotent.

B.

A. _____ a déféré cette décision à la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre des assurances sociales, et produit l'avis des docteuses D. _____ (des 12 janvier et 12 mars 2018) et E. _____, spécialiste en médecine interne générale et en rhumatologie (du 16 janvier 2018). Après avoir entendu la docteure D. _____ le 1^{er} novembre 2018, la Cour de justice a partiellement admis le recours, octroyé à l'assuré une allocation pour impotence de degré faible et renvoyé la cause à l'office AI pour le calcul des prestations dues (jugement du 20 décembre

2018).

C.

L'office AI forme un recours en matière de droit public contre ce jugement dont il demande l'annulation. Il conclut à la confirmation de la décision rendue le 27 novembre 2017. Le recours est assorti d'une requête d'effet suspensif.

A._____ conclut au rejet du recours et s'en rapporte à justice pour ce qui est de la requête d'effet suspensif. La réponse est assortie d'une requête d'assistance judiciaire limitée aux frais de procédure.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) préavise l'admission du recours. Dans une écriture du 24 mai 2019, A._____ a renoncé à déposer des observations complémentaires.

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 142 V 551 consid. 3.2 p. 555) 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 (ATF 140 V 282 consid. 4.2.2 p. 287 et les références). Dans le cas particulier, la cour cantonale a reconnu le besoin d'accompagnement de l'intimé, dit qu'il avait droit à une allocation pour impotence de degré faible et renvoyé la cause à l'office AI pour calcul des prestations dues. Ce faisant, elle ne s'est pas prononcée, comme le relève à juste titre l'office recourant, sur l'ensemble des aspects du rapport juridique en cause, omettant de fixer à partir de quand l'intimé a droit à une allocation pour impotent. La décision entreprise doit dès lors être qualifiée de décision incidente au sens de l'art. 93 LTF (cf. arrêt 9C 348/2018 du 23 janvier 2019 consid. 3.2). Pour autant, elle ne laisse aucune latitude de jugement à l'autorité administrative sur les points jugés. Aussi, l'office recourant pourrait-il être tenu de rendre 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 (cf. ATF 144 V 280 consid. 1.2 p. 283; 133 V 477 consid. 5.2.4 p. 484). Il y a dès lors lieu d'entrer en matière sur le recours.

2.

Le recours en matière de droit public peut être formé notamment pour violation du droit fédéral (art. 95 let. a LTF), que le Tribunal fédéral applique d'office (art. 106 al. 1 LTF), n'étant limité ni par les arguments de la partie recourante, ni par la motivation de l'autorité précédente. Le Tribunal fédéral 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).

3.

Compte tenu des conclusions et motifs du recours, le litige porte sur le droit de A._____ à une allocation mensuelle de l'assurance-invalidité pour une impotence de degré faible. Il s'agit singulièrement d'examiner si l'intimé, en raison d'une atteinte à sa santé, a durablement besoin d'un accompagnement lui permettant de faire face aux nécessités de la vie (art. 42 al. 3 LAI et art. 38 RAI, en relation avec l'art. 37 al. 3 let. e RAI). A cet égard, le jugement entrepris expose de manière complète les dispositions légales (art. 9 LPGA et art. 42 LAI) et la jurisprudence sur les conditions d'octroi d'une allocation pour impotent, ainsi que sur la valeur probante des enquêtes administratives destinées à déterminer l'impotence d'un assuré (art. 69 al. 2 RAI; ATF 130 V 61 consid. 6 p. 61). Il suffit d'y renvoyer.

4.

4.1. L'accompagnement pour faire face aux nécessités de la vie au sens de l'art. 38 RAI ne

comprend ni l'aide de tiers pour les six actes ordinaires de la vie (se vêtir et se dévêtir; se lever, s'asseoir, se coucher; manger; faire sa toilette; aller aux toilettes; se déplacer à l'intérieur ou à l'extérieur, établir des contacts), ni les soins ou la surveillance personnelle. Il représente bien plutôt une aide complémentaire et autonome, pouvant être fournie sous forme d'une aide directe ou indirecte à des personnes atteintes dans leur santé physique, psychique ou mentale (ATF 133 V 450; arrêt 9C 410/2009 du 1^{er} avril 2010 consid. 2 in SVR 2011 IV n° 11 p. 29).

Cette aide intervient lorsque l'assuré ne peut pas en raison d'une atteinte à la santé vivre de manière indépendante sans l'accompagnement d'une tierce personne (art. 38 al. 1 let. a RAI), faire face aux nécessités de la vie et établir des contacts sociaux sans l'accompagnement d'une tierce personne (art. 38 al. 1 let. b RAI), ou éviter un risque important de s'isoler durablement du monde extérieur (art. 38 al. 1 let. c RAI). Dans la première éventualité, l'accompagnement pour faire face aux nécessités de la vie doit permettre à la personne concernée de gérer elle-même sa vie quotidienne. Il intervient lorsque la personne nécessite de l'aide pour au moins l'une des activités suivantes: structurer la journée, faire face aux situations qui se présentent tous les jours (p. ex. problèmes de voisinage, questions de santé, d'alimentation et d'hygiène, activités administratives simples), et tenir son ménage (aide directe ou indirecte d'un tiers; ATF 133 V 450 consid. 10 p. 466). Dans la deuxième éventualité (accompagnement pour les activités hors du domicile), l'accompagnement pour faire face aux nécessités de la vie doit permettre à la personne assurée de quitter son domicile pour certaines activités ou rendez-vous nécessaires, tels les

achats, les loisirs ou les contacts avec les services officiels, le personnel médical ou le coiffeur (arrêt 9C 28/2008 du 21 juillet 2008 consid. 3.3). Dans la troisième éventualité, l'accompagnement en cause doit prévenir le risque d'isolement durable ainsi que de la perte de contacts sociaux et, par là, la péjoration subséquente de l'état de santé de la personne assurée (arrêt 9C 543/2007 du 28 avril 2008 consid. 5.2 in SVR 2008 IV n° 52 p. 173).

4.2. Selon le chiffre marginal 8053 de la Circulaire de l'OFAS sur l'invalidité et l'impotence dans l'assurance-invalidité (CIAI), l'accompagnement est régulier au sens de l'art. 38 al. 3 RAI lorsqu'il est nécessité en moyenne au moins deux heures par semaine sur une période de trois mois. Le Tribunal fédéral a reconnu que cette notion de la régularité était justifiée d'un point de vue matériel et partant conforme aux dispositions légales et réglementaires (ATF 133 V 450 consid. 6.2 p. 461 et les références; arrêt 9C 1056/2009 du 10 mai 2010 consid. 2).

5.

5.1. Constatant que l'assuré souffrait de troubles psychiques importants, la juridiction cantonale a considéré qu'il se justifiait de réexaminer les conclusions du rapport du 10 octobre 2017 à la lumière des éclaircissements apportés par le médecin traitant. S'agissant de l'accompagnement pour faire face aux nécessités de la vie, elle a retenu que l'assuré pouvait manifestement vivre de manière indépendante. Aucun des médecins consultés ne soutenait qu'à défaut d'accompagnement, il devrait être placé dans un home. Les premiers juges ont relevé que l'intimé sortait de plus tous les jours de chez lui pour se rendre à la pharmacie et pour se sustenter. S'écartant des déclarations de l'intimé lors de l'enquête administrative, ils ont admis que A._____ ne gisait pas correctement ses rendez-vous médicaux. Les médecins déploraient en particulier le manque de suivi régulier et les risques pour la santé de l'assuré que cela impliquait. Cela étant, les premiers juges ont constaté que l'intimé bénéficiait de la visite, une fois par semaine, d'une infirmière de l'IMAD et que celle-ci contrôlait son état de santé et lui préparait son pilulier hebdomadaire. Ils ont considéré que cette infirmière serait de plus à même, cas échéant, d'alerter

les médecins en cas d'aggravation de l'état de santé de l'assuré. Partant, ils ont retenu que le "soutien médical" évoqué par le médecin traitant d'une heure par semaine tout au plus était déjà assuré par une infirmière de l'IMAD.

La juridiction cantonale a indiqué que A._____ avait en revanche besoin de l'accompagnement d'un tiers pour la gestion de ses affaires administratives et assumer correctement son ménage pendant manifestement plus de deux heures par semaine. Il était tout d'abord avéré que l'intimé n'était pas capable de gérer seul ses affaires administratives puisqu'une curatelle avait été mise en place. Les premiers juges ont constaté que le besoin d'une aide ménagère avait de plus été reconnu lors de l'enquête administrative. Or, selon l'expérience générale de la vie, ils ont retenu que l'assistance fournie pour des activités telles que cuisiner - ce que l'intimé omettait de faire alors que ses difficultés financières devaient l'y inciter plutôt que de s'alimenter à l'extérieur -, faire les courses, la lessive et le ménage représentait un investissement temporel régulier de plus de deux heures par semaine, de sorte que le caractère régulier de l'aide était réalisé.

5.2. Invoquant une violation des art. 42 LAI et 38 al. 1 RAI, l'office AI reproche à la juridiction

cantonale d'avoir considéré que A. _____ avait besoin de l'accompagnement d'un tiers pour la gestion de ses affaires administratives et assumer correctement son ménage. Il fait valoir que la doctoresse D. _____ n'avait nullement précisé pour quel type d'activité ni dans quelles circonstances l'assuré nécessiterait de l'aide pour l'accomplissement de ses travaux ménagers. En se fondant sur l'enquête administrative, l'office AI relève que l'assuré savait au demeurant s'organiser et était en mesure d'effectuer ses tâches ménagères. L'assistance apportée par un curateur ne doit pas être prise en considération dans le besoin d'un accompagnement pour faire face aux nécessités de la vie au sens de l'art. 38 RAI.

Dans sa prise de position du 3 mai 2019, l'OFAS se rallie entièrement à l'argumentation développée par l'office AI. Dès lors que l'intimé est au bénéfice d'une curatelle de gestion et de représentation, il fait en particulier valoir que l'octroi d'une allocation pour impotent pour l'aider à accomplir ses tâches administratives ferait double emploi.

5.3. Dans sa réponse, l'intimé indique qu'il ne sait pas s'organiser et n'est pas en mesure d'effectuer les tâches ménagères nécessaires afin de pouvoir vivre de manière indépendante (se préparer à manger, faire la lessive, les courses et le ménage). Il soutient qu'il est en particulier peu probable qu'une personne qui ne se rend pas chez le médecin, malgré une maladie chronique, se rendrait régulièrement au lavoir pour faire sa lessive ou au supermarché faire ses courses. En se référant à l'avis de la doctoresse E. _____ (du 16 janvier 2018), il relève qu'un encadrement par un organisme compétent devrait par ailleurs être mis en place, au minimum pour veiller à ce qu'il prenne correctement son traitement médical et l'accompagner faire les prises de sang et les contrôles médicaux nécessaires. A ce défaut, il affirme qu'il devrait être placé dans un home.

6.

6.1. En l'espèce, on cherche en vain dans les constatations du jugement déferé les limitations physiques, psychiques ou mentales concrètes sur lesquelles la juridiction cantonale s'est fondée pour retenir que l'intimé avait durablement besoin de l'accompagnement d'un tiers pour tenir son ménage, cuisiner, faire ses courses et laver son linge. L'enquêtrice de l'assurance-invalidité n'a en particulier mis en évidence aucun empêchement déterminant en ce sens. Dans le rapport établi le 10 octobre 2017, elle a exposé que l'assuré préparait peu de repas car il n'aimait pas manger seul, qu'il faisait ses courses, qu'il essayait tant bien que mal d'entretenir son logement, lequel était relativement propre, et qu'il allait au lavoir du quartier pour laver son linge. S'agissant plus spécifiquement du ménage, l'enquêtrice a certes ajouté que l'intimé nécessitait de l'aide et qu'il serait prêt à recevoir un peu d'aide pour l'entretien de son logement. En l'absence de toute précision d'ordre médical à ce sujet, l'on ne saurait cependant suivre la juridiction cantonale lorsqu'elle affirme que l'enquêtrice a "reconnu" le besoin d'une aide ménagère (au sens de l'art. 38 al. 1 let. a RAI). En répondant "non" à la question de savoir si l'intimé

avait besoin de prestations d'aide permettant de vivre de manière indépendante, l'enquêtrice a au contraire clairement indiqué que l'intimé n'avait pas besoin d'un tel accompagnement pour une durée d'au moins deux heures par semaine (consid. 4.2 supra). Elle n'a de plus pas inséré ses remarques sur l'aide au ménage dans ses recommandations finales.

Quant à la doctoresse D. _____, seul médecin qui s'est prononcé à ce propos, elle a déclaré lors de son audition du 1er novembre 2018 qu'elle confirmait son avis du 12 janvier 2018 et notamment le fait qu'à son avis l'intimé avait besoin d'une aide ménagère dont la durée serait à évaluer. Le médecin traitant n'a cependant assorti son point de vue d'aucun élément concret qui expliquerait pourquoi l'intimé aurait médicalement besoin d'un accompagnement pour tenir son ménage et semble plutôt faire référence aux seules périodes de crise durant lesquelles celui-ci se mettrait "en pause". La juridiction cantonale a cependant constaté, de manière à lier le Tribunal fédéral, que ces périodes de crise ne sont pas régulières et ne justifiaient pas de retenir un besoin d'aide pour accomplir les actes ordinaires de la vie. Aussi, les indications du médecin traitant ne remettent nullement en cause les constatations de l'enquêtrice de l'assurance-invalidité, qui n'a pas retenu concrètement la nécessité d'un accompagnement durable avec la tenue du ménage. Il s'ensuit que ni l'enquête administrative ni les avis des médecins traitants ne permettent de fonder la nécessité de l'accompagnement d'un tiers pour que l'intimé puisse tenir son ménage et

encore moins d'autres activités que l'intimé réalise selon l'enquête administrative régulièrement (s'alimenter, faire ses courses, laver son linge). Les griefs de l'office AI sont fondés.

6.2. En vertu de l'art. 38 al. 3 RAI, en lien avec les art. 42 al. 3 et 86 al. 2 LAI, les activités de représentation et d'administration dans le cadre des mesures de protection de l'adulte au sens des art. 390 à 398 du code civil (RS 210) ne sont ensuite pas prises en compte dans l'accompagnement pour faire face aux nécessités de la vie. En retenant que l'instauration d'une curatelle mettait en

évidence l'incapacité de l'assuré à gérer ses affaires administratives et, partant, un besoin d'aide à cet égard, alors que "le curateur se chargeait désormais de cet aspect de la vie", la juridiction cantonale a méconnu cette disposition. L'aide fournie par un curateur dans la gestion des affaires administratives de l'assuré ne constitue pas un accompagnement pour faire face aux nécessités de la vie au sens de l'art. 38 RAI. Seule est déterminante l'aide qui n'est pas déjà apportée par le curateur (Message concernant la 4e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité du 21 février 2011, FF 2001 3087 ch. 2.3.1.5.2.3). Sur ce point, le recours de l'office AI doit être également admis.

6.3. Dans l'écriture du 27 mars 2019, l'intimé rediscute finalement l'appréciation des preuves qui a conduit la juridiction cantonale à retenir qu'il pouvait manifestement vivre de manière indépendante, sans démontrer en quoi cette appréciation serait arbitraire. On ne saurait en particulier suivre l'intimé lorsqu'il soutient que la doctoresse E._____ a décrit sur le plan rhumatologique un besoin d'accompagnement qui correspondrait à celui qui lui serait procuré dans un home. Le médecin a en effet mentionné dans son avis du 16 janvier 2018 la nécessité de veiller à ce que l'intimé se présente à une consultation de suivi clinique et biologique par trimestre. On ne saurait y voir le besoin d'un accompagnement régulier au sens de l'art. 38 al. 1 let. a et al. 3 RAI (consid. 4 supra). Pour le surplus, les premiers juges ont constaté sans arbitraire que l'accompagnement social décrit par la doctoresse D._____ dans l'avis du 12 janvier 2018 correspondait à celui mis en place par l'IMAD, soit la visite hebdomadaire d'une infirmière spécialisée chargée du contrôle de la santé de l'intimé et de la préparation et de l'administration des traitements. Il n'y a dès lors pas lieu de s'écarter de l'appréciation des preuves qui a conduit la juridiction cantonale à retenir que l'intimé pouvait manifestement vivre de manière indépendante avec l'aide ponctuelle et de moins d'une heure par semaine d'une infirmière de l'IMAD.

7.

Ensuite des considérations qui précèdent, le jugement attaqué doit être annulé et la décision de l'Office de l'assurance-invalidité du canton de Genève du 27 novembre 2017 confirmée.

8.

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

9.

Vu l'issue du litige, les frais afférents à la présente procédure doivent en principe être supportés par l'intimé (art. 66 al. 1 LTF). Il a cependant déposé une demande d'assistance judiciaire partielle visant à être dispensé des frais judiciaires. Dès lors que les conditions d'octroi en sont réalisées (art. 64 al. 1 LTF; ATF 139 III 475 consid. 2.3 p. 477), l'assistance judiciaire partielle lui est accordée. L'intimé est rendu attentif au fait qu'il devra rembourser la Caisse du Tribunal fédéral, s'il retrouve ultérieurement une situation financière lui permettant de le faire (art. 64 al. 4 LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours est admis. La décision de la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre des assurances sociales, du 20 décembre 2018 est annulée et la décision de l'Office de l'assurance-invalidité du canton de Genève du 27 novembre 2017 est confirmée.

2.

La demande d'assistance judiciaire partielle de l'intimé est admise pour la procédure devant le Tribunal fédéral.

3.

Les frais judiciaires, arrêtés à 500 fr., sont mis à la charge de l'intimé. Ils sont toutefois supportés provisoirement par la Caisse du Tribunal fédéral.

4.

La cause est renvoyée à la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre des assurances sociales pour nouvelle décision sur les frais de la procédure antérieure.

5.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, à la Cour de justice de la République et canton de Genève, Chambre des assurances sociales, et à l'Office fédéral des assurances sociales.

Lucerne, le 16 août 2019

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

Le Juge président : Meyer

Le Greffier : Bleicker