

COUR DES ASSURANCES SOCIALES

Arrêt du 19 octobre 2023

Composition : M. PIGUET, président
Mmes Röthenbacher et Pasche, juges
Greffier : M. Genilloud

Cause pendante entre :

U._____, à [...], recourante, représentée par Me Karim Hichri, avocat à Lausanne

et

OFFICE DE L'ASSURANCE-INVALIDITE POUR LE CANTON DE VAUD, à Vevey, intimé.

Art. 42^{quater} LAI ; 39b RAI

E n f a i t :

A. **a)** Souffrant d'une épilepsie réfractaire sur séquelle d'un accident vasculaire cérébral sylvien gauche périnatal associée à un niveau cognitif général abaissé (correspondant à une déficience mentale légère), U. _____ (ci-après également : la recourante), née en 2001, s'est vue allouer par l'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud (ci-après : l'office AI), en sus de divers mesures médicales et moyens auxiliaires, une allocation pour impotent mineur fondée d'abord sur une impotence grave du 1^{er} avril 2006 au 31 octobre 2011, puis sur une impotence moyenne du 1^{er} novembre 2011 au 31 décembre 2019, ainsi qu'un supplément pour soins intenses du 1^{er} avril 2006 au 31 décembre 2019 (décisions des 3 mars 2009, 26 septembre 2011 et 26 octobre 2015 ; communication du 28 août 2017). Depuis le 1^{er} janvier 2020, U. _____ est au bénéfice d'une rente entière d'invalidité ainsi que d'une allocation pour impotent de degré moyen (décisions des 30 mars et 2 octobre 2020).

b) Le 4 octobre 2019, la Justice de paix du district de [...] a institué une curatelle de représentation et de gestion en faveur de U. _____ et nommé A. _____, mère de l'intéressée, en qualité de curatrice en la chargeant des tâches suivantes :

dans le cadre de la curatelle de représentation :

- représenter U. _____ dans les rapports avec les tiers, en particulier en matière de logement, santé, affaires sociales, administration et affaires juridiques, et sauvegarder au mieux ses intérêts (art. 394 al. 1 CC) ;

dans le cadre de la curatelle de gestion :

- veiller à la gestion des revenus et de la fortune de U. _____, administrer les biens avec diligence et accomplir les actes juridiques liés à la gestion (art. 395 al. 1 CC) ;
- représenter, si nécessaire, U. _____ pour ses besoins ordinaires (art. 408 al. 2 ch. 3 CC),

en veillant, dans la mesure du possible, à permettre à l'intéressée de retrouver progressivement de l'autonomie dans la gestion de ses affaires financières et administratives.

c) Le 10 juillet 2020, U._____ a subi une intervention chirurgicale consistant en une déconnexion centro-pariéto-occipitale gauche (flexure télencéphalique). Dans les suites de cette intervention, l'intéressée a présenté un hémisyndrome sensitivo-moteur droit (prédominant au membre supérieur), une agnosie visuelle ainsi que des troubles neuropsychologiques marqués (rapport du 18 janvier 2021 de l'hôpital de [...]).

d) Le 16 septembre 2022, U._____ a déposé auprès de l'office AI une demande de contribution d'assistance. Par décision du 16 mars 2023, l'office AI a rejeté la demande, motif pris que l'assurée, dont la capacité d'exercice des droits civils était restreinte, ne remplissait aucune des conditions permettant l'octroi d'une contribution d'assistance.

B. a) Par acte du 27 avril 2023, U._____, représentée par Me Karim Hichri, avocat à Lausanne, a déféré la décision du 16 mars 2023 devant la Cour des assurances sociales du Tribunal cantonal, concluant à son annulation et à l'octroi en sa faveur d'une contribution d'assistance. En substance, elle relevait que, dans sa décision du 4 octobre 2019, la Justice de paix du district de [...] n'avait pas restreint sa capacité d'exercice des droits civils. En se prononçant sur cette question, l'office AI avait outrepassé ses compétences et s'était arrogé un droit qui appartenait exclusivement à l'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant.

b) Dans sa réponse du 27 juin 2023, l'office AI a conclu au rejet du recours. Il a expliqué qu'il n'était indiqué nulle part que la capacité d'exercice des droits civils devait être établie par l'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant. Celle-ci pouvait également être établi de fait sur la base d'indices ressortant du dossier. Or de tels indices ressortaient aussi bien de la décision du 4 octobre 2019 de la Justice de paix du district de [...] que d'un rapport d'évaluation relative à une allocation pour impotent établi le 14 mars 2022.

c) Dans ses déterminations complémentaires du 26 juillet 2023, U. _____ s'est référée au contenu de son recours.

E n d r o i t :

1. a) Les dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA ; RS 830.1) s'appliquent à l'assurance-invalidité (art. 1 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité [LAI ; RS 831.20]). Les décisions sur opposition et celles contre lesquelles la voie de l'opposition n'est pas ouverte – ce qui est le cas des décisions en matière d'assurance-invalidité (art. 69 al. 1 let. a LAI) – sont sujettes à recours auprès du tribunal des assurances compétent (art. 56 LPGA). Le recours doit être déposé dans les trente jours suivant la notification de la décision sujette à recours (art. 60 al. 1 LPGA).

b) En l'espèce, le recours a été interjeté en temps utile auprès du tribunal compétent (art. 93 al. 1 let. a de la loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD ; BLV 173.36]) et respecte pour le surplus les formalités prévues par la loi (cf. art. 61 let. b LPGA), de sorte qu'il est recevable.

2. a) Le litige porte sur le droit de la recourante à une contribution d'assistance.

b) L'entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2022 des modifications législatives et réglementaires dans le cadre du « développement continu de l'AI » (loi fédérale sur l'assurance-invalidité [LAI] [Développement continu de l'AI], modification du 19 juin 2020, RO 2021 705, et règlement sur l'assurance-invalidité [RAI], modification du 3 novembre 2021, RO 2021 706) n'a pas modifié les conditions du droit à la contribution d'assistance.

3. a) Selon l'art. 42^{quater} al. 1 LAI, un assuré a droit à une contribution d'assistance s'il perçoit une allocation pour impotent de l'assurance-invalidité conformément à l'art. 42 al. 1 à 4 LAI (let. a), s'il vit chez lui (let. b) et s'il est majeur (let. c).

b) L'art. 42^{quater} al. 2 LAI délègue au Conseil fédéral la compétence de déterminer les cas dans lesquels les personnes dont la capacité d'exercice des droits civils est restreinte n'ont aucun droit à une contribution d'assistance.

c) Faisant usage de la délégation de compétence de l'art. 42^{quater} al. 2 LAI, le Conseil fédéral a adopté l'art. 39b RAI. Selon cette disposition, l'assuré majeur dont la capacité d'exercice des droits civils est restreinte doit, pour avoir droit à une contribution d'assistance, remplir les conditions prévues à l'art. 42^{quater} al. 1 let. a et b LAI, ainsi que l'une des conditions suivantes : (let. a) tenir son propre ménage ; (let. b) suivre de façon régulière une formation professionnelle sur le marché primaire du travail ou une autre formation du degré secondaire II ou du degré tertiaire ; (let. c) exercer une activité lucrative sur le marché primaire du travail à raison d'au moins dix heures par semaine ; ou (let. d) avoir bénéficié, au moment de devenir majeur, d'une contribution d'assistance en vertu de l'art. 39a let. c RAI.

4. a) La contribution d'assistance constitue une prestation en complément de l'allocation pour impotent et de l'aide prodiguée par les proches, conçue comme une alternative à l'aide institutionnelle et permettant à des handicapés d'engager eux-mêmes des personnes leur fournissant l'aide dont ils ont besoin et de gérer leur besoin d'assistance de manière plus autonome et responsable. L'accent mis sur les besoins a pour objectif d'améliorer la qualité de vie de la personne assurée, d'augmenter la probabilité qu'elle puisse rester à domicile malgré son handicap et faciliter son intégration sociale et professionnelle ; parallèlement, la contribution d'assistance permet de décharger les proches qui prodiguent des soins (Message du 24 février 2010 relatif à la

modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, 6^{ème} révision, premier volet, FF 2010 1692 ; TF 9C_753/2016 du 3 avril 2017 consid. 3.2).

b) Initialement, le Conseil fédéral avait proposé de soumettre le droit à la contribution d'assistance à la condition que l'assuré ait l'exercice des droits civils au sens de l'art. 13 CC et en prévoyant la possibilité, pour le gouvernement fédéral, de fixer les conditions auxquelles les personnes mineures et les personnes dont la capacité d'exercice des droits civils est restreinte ont droit à une contribution d'assistance (message précité, FF 2010 1727 ch. 2, ad art. 42^{quater} al. 2). Suivant l'avis de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats, laquelle entendait supprimer la discrimination des personnes dont la capacité d'exercer les droits civils est restreinte, les Chambres fédérales ont modifié la teneur du projet initial du Conseil fédéral et adopté les modifications de l'art. 42^{quater} al. 1 let. c et des al. 2 et 3 proposées par la commission (BO CE 2010 658 s. ; BO CN 2010 2102 ss). En vertu de cette nouvelle formulation, l'assuré majeur, vivant chez lui et percevant une allocation pour impotent, a droit à la contribution d'assistance. Toutefois, la compétence de régler les conditions auxquelles les personnes dont la capacité d'exercer les droits civils est restreinte n'ont droit à aucune contribution d'assistance a été déléguée au Conseil fédéral (art. 42^{quater} al. 2 LAI).

c) Dans son message, le Conseil fédéral a justifié la nécessité pour la personne assurée de disposer de l'exercice des droits civils par les responsabilités et les obligations qui lui incombent en lien avec le versement de la contribution d'assistance. Il faut notamment qu'il soit capable de définir et d'organiser l'aide dont il a besoin, d'en contrôler la qualité, de remplir ses obligations d'employeur, de vivre de manière autonome ou d'exercer une activité professionnelle. Le Conseil fédéral a également fait référence à l'objectif de promotion de l'autonomie et de la responsabilité, conformément au but de l'assurance-invalidité (art. 1a LAI) ; ces compétences doivent par conséquent être assumées par la personne assurée elle-même et ne sauraient être déléguées à des tiers (tuteur, parents, organisations). Le projet du Conseil fédéral avait

également pour but de créer une base pour que la contribution d'assistance puisse aussi être servie à des mineurs et à des adultes capables d'assumer les responsabilités liées à cette prestation en dépit d'une capacité civile restreinte (FF 2010 1692 s.).

5. Par décision du 4 octobre 2019, la Justice de paix du district de [...] a institué en faveur de la recourante une curatelle de représentation et de gestion au sens des art. 394 al. 1 et 395 al. 1 CC.

a) L'autorité de protection de l'adulte prend les mesures indiquées pour garantir l'assistance et la protection de la personne qui a besoin d'aide (art. 388 CC), dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité (art. 389 CC).

b) Selon l'art. 390 al. 1 ch. 1 CC, l'autorité de protection de l'adulte institue une curatelle lorsqu'une personne majeure est partiellement ou totalement empêchée d'assurer elle-même la sauvegarde de ses intérêts en raison d'une déficience mentale, de troubles psychiques ou d'un autre état de faiblesse qui affecte sa condition personnelle. Pour ce qui a trait plus particulièrement à la condition d'« état de faiblesse personnelle », celle-ci se réfère aux personnes qui souffrent de « déficience mentale », de « troubles psychiques » ou d'« un autre état de faiblesse » qui affecte leur condition personnelle. L'expression « troubles psychiques » englobe toutes les pathologies mentales reconnues en psychiatrie, à savoir les psychoses et les psychopathies ayant des causes physiques ou encore les démences. Les notions de « déficience mentale » et de « troubles psychiques » ne se confondent pas avec les notions correspondantes retenues en médecine. Si la personne concernée présentera généralement un trouble au sens médical de ces termes, seul est en effet juridiquement déterminant pour l'institution d'une curatelle la conséquence que cet état médicalement reconnu a sur son besoin de protection (TF 5A_617/2014 du 1^{er} décembre 2014 consid. 4.2 et 4.3 et les références). Il faut ainsi encore que l'existence de l'une des causes précitées empêche partiellement ou totalement la personne concernée d'assurer elle-même la sauvegarde de ses intérêts.

c) Selon l'art. 394 CC, une curatelle de représentation est instituée lorsque la personne qui a besoin d'aide ne peut accomplir certains actes et doit de ce fait être représentée (al. 1) ; l'autorité de protection de l'adulte peut limiter en conséquence l'exercice des droits civils de la personne concernée (al. 2). Parmi les mesures qui peuvent être prononcées, la curatelle de représentation est celle qui retranscrit le plus directement le leitmotiv du nouveau droit : une protection strictement ciblée sur les besoins de la personne concernée (TF 5A_743/2015 du 11 décembre 2015 consid. 4.1 ; 5A_356/2015 du 26 juin 2015 consid. 3.1 ; Philippe Meier, Droit de la protection de l'adulte, 2^{ème} éd. 2022, n. 812 et les références). L'art. 395 CC permet par ailleurs à l'autorité de protection de l'adulte d'instituer une curatelle ayant pour objet la gestion du patrimoine, en déterminant les biens sur lesquels portent les pouvoirs du curateur ; celle-ci est donc une forme spéciale de la curatelle de représentation, destinée à protéger les intérêts d'une personne dans l'incapacité de gérer son patrimoine quel qu'il soit, l'étendue de la mesure étant déterminé par le besoin de protection concret au regard des circonstances (TF 5A_540/2013 du 3 décembre 2013 consid. 5.1.1).

d) L'art. 389 CC exige que toute mesure de protection respecte les principes de subsidiarité et de proportionnalité. L'application du principe de la subsidiarité implique que l'autorité de protection de l'adulte ne peut prendre des mesures de protection que si l'aide dont a besoin la personne concernée ne peut être procurée par sa famille, ses proches ou par les services publics ou privés compétents (art. 389 al. 1 CC ; TF 5A_614/2017 du 12 avril 2018 consid. 5.3.2). Si l'autorité de protection de l'adulte constate que l'aide apportée par ce cercle de personnes ne suffit pas ou qu'elle considère d'emblée qu'elle sera insuffisante, elle doit ordonner une mesure qui respecte le principe de la proportionnalité, à savoir une mesure nécessaire et appropriée (art. 389 al. 2 CC ; ATF 140 III 49 consid. 4.3 ; TF 5A_116/2017 du 12 septembre 2017 consid. 4.3.1). La mesure ordonnée doit donc se trouver en adéquation avec le but fixé, représenter l'atteinte la plus faible possible pour être compatible avec celui-ci et rester dans un rapport raisonnable

entre lui et l'atteinte engendrée (ATF 140 III 49 consid. 4.3.1 ; TF 5A_1034/2015 du 2 février 2016 consid. 3.1). Ces principes valent également pour la curatelle de représentation (ATF 140 III 49 consid. 4.3.1 ; TF 5A_1034/2015 précité consid. 3.1).

6. a) D'après le ch. 2018 de la circulaire de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) sur la contribution d'assistance (CCA), sont considérés comme personnes dont la capacité d'exercice des droits civils est restreinte les assurés sous curatelle de portée générale (art. 398 CC) ou sous curatelle de coopération (art. 396 CC). En cas de curatelle de représentation (art. 394 CC), l'exercice des droits civils de la personne concernée n'est limité que si l'autorité de protection de l'adulte le mentionne explicitement (art. 394 al. 2 CC). Une forme particulière de curatelle de représentation est celle ayant pour objet la gestion du patrimoine (art. 395 CC). Dans ce cas, l'autorité de protection de l'adulte peut, sans limiter l'exercice des droits civils de la personne concernée, la priver de la faculté d'accéder à certains éléments de son patrimoine. Si la capacité d'exercice des droits civils n'a pas été restreinte dans la décision de l'autorité de protection de l'adulte, l'assuré a droit à la contribution d'assistance, même s'il ne remplit pas les conditions supplémentaires énumérées à l'art. 39b RAI. Il en va de même pour la curatelle d'accompagnement (art. 393 CC), qui ne limite pas non plus la capacité d'exercice des droits civils de la personne concernée.

b) La capacité restreinte d'exercice des droits civils n'est pas toujours constatée par l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte au moyen d'une décision. Lorsque les membres de la famille endossent un rôle de curateur dans la pratique, il n'y a pas de notification à l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte, car les intérêts de la personne assurée sont alors préservés. Dans ces cas, l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte renonce généralement à examiner la capacité d'exercice des droits civils. Cela ne signifie toutefois pas que la personne concernée peut exercer ses droits civils. Par exemple, si la personne assurée est entièrement représentée par un membre de sa famille auprès de services ou de tiers, l'incapacité d'exercice des droits civils est établie

de fait. Les dossiers médicaux doivent contenir des indices clairs de l'existence de cette incapacité de fait (ch. 2018.1 CCA).

7. a) A l'appui de sa décision du 4 octobre 2019, l'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant a constaté, sur la base du témoignage de l'assistante sociale de la recourante et d'un rapport médical établi le 27 août 2019 par la Prof. Q._____, que la recourante ne serait pas en mesure, au cours de sa majorité, d'assurer la gestion de ses affaires administratives et financières de manière conforme à ses intérêts au vu des troubles dont elle souffre, que, sans aide extérieure, sa situation pourrait être mise en péril et que l'aide fournie par ses proches ou des services publics semblait insuffisante. Si, sur la base de ce constat, l'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant a estimé que l'institution d'une curatelle de représentation et de gestion paraissait opportune et adaptée à la situation de la recourante, dans la mesure où ladite curatelle couvrirait les deux domaines dans lesquels elle avait besoin d'aide, elle a considéré qu'une telle mesure n'avait pas besoin d'être assortie de restrictions telles que la privation partielle des droits civils et/ou la limitation d'accès aux biens, dans la mesure où la recourante était collaborante avec sa mère.

b) Le constat opéré par l'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant est corroboré, sur le plan des limitations, par les éléments recueillis par l'office intimé au cours de l'instruction du présent dossier.

aa) Sur le plan médical, il ressort du rapport établi le 18 janvier 2021 au terme du séjour effectué par la recourante du 28 juillet 2020 au 16 janvier 2021 au sein de l'hôpital de [...] que, sur le plan neuropsychologique et langagier, la recourante est très lente pour traiter les informations et dans la réalisation de ses activités. Si elle peut se concentrer sur un temps donné, son endurance attentionnelle reste limitée, et elle se montre rapidement distraite (par elle-même ou par des éléments externes). S'agissant de l'autonomie, il est précisé que la recourante a une conscience partielle de ses difficultés cognitives et l'impact que celles-ci peuvent avoir sur son autonomie et besoin d'aide au

quotidien. Au niveau de la communication écrite, elle peut écrire de courts messages d'au moins trois phrases (cartes, messages, etc.). La lecture et la compréhension écrite de textes est difficile dès le niveau de 4^{ème} primaire (selon l'ancien système). S'agissant de la sphère administrative et financière, il est indiqué qu'elle est gérée par la mère de la recourante.

bb) Dans un rapport du 14 mars 2022, l'enquêtrice mandatée par l'office intimé afin d'instruire le droit à une allocation pour impotent a, de son côté, relevé que la recourante n'est pas autonome pour organiser ses journées et ses semaines : elle n'est par exemple pas capable de se repérer dans le temps et dans l'espace ou de gérer des rendez-vous. De même, elle a indiqué que la recourante n'est pas capable de faire face aux situations, même simples, du quotidien : elle doit toujours être accompagnée pour faire les choses, sans quoi elle ne ferait rien. Elle n'est pas non plus capable, cognitivement et physiquement, de faire le ménage, la lessive ou encore la cuisine.

c) En l'occurrence, il convient de constater que la recourante n'est, à l'évidence, pas en mesure de faire face seule aux problèmes posés par la réalité quotidienne et nécessite un soutien permanent et conséquent, ce qui exclut qu'elle puisse assumer les responsabilités et les obligations qui lui incomberaient en lien avec le versement de la contribution d'assistance (cf. *supra* consid. 4c). Dès lors que la recourante ne dispose pas de la capacité de s'engager juridiquement et de disposer, force est d'admettre que la capacité d'exercice des droits civils de la recourante est restreinte. Contrairement à ce que laisse entendre le ch. 2018 CCA, l'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant n'a pas l'obligation de limiter expressément l'exercice des droits civils lorsqu'elle institue une curatelle de représentation et de gestion au sens des art. 394 al. 1 et 395 al. 1 CC en faveur d'une personne dont la capacité de discernement est réduite (cf. Meier, *op. cit.*, n. 814). Une telle mention, qui ne ferait que constater en l'espèce une évidence, n'aurait qu'un caractère purement formel et ne changerait rien au fait que la recourante ne dispose – sur un plan strictement objectif – pas de l'exercice des droits civils. Au demeurant, l'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant a clairement

expliqué les raisons pour lesquelles les mesures qu'elle avait prononcées n'avaient pas besoin d'être assorties – en application du principe de proportionnalité (cf. *supra* consid. 5d) – d'une restriction telle que la privation partielle des droits civils. Si l'on s'en tenait à l'interprétation défendue par la recourante, d'après laquelle la restriction de l'exercice des droits civils doit obligatoirement figurer dans le dispositif de la décision de l'autorité de protection de l'adulte et de l'enfant, cela aurait pour conséquence que la recourante pourrait prétendre à une contribution d'assistance alors même que son incapacité de discernement est avérée, ce qui irait à l'encontre de la finalité recherchée par le législateur par le biais de l'art. 42^{quater} LAI, à savoir promouvoir l'autonomie et la responsabilité (cf. *supra* consid. 4c), et reviendrait en définitive à vider de son sens cette disposition.

d) Fort de ce qui précède, il y a lieu de constater que la recourante ne peut pas prétendre à l'octroi d'une contribution d'assistance.

8. a) Mal fondé, le recours doit par conséquent être rejeté et la décision attaquée confirmée.

b) La procédure de recours en matière de contestations portant sur l'octroi ou le refus de prestations de l'assurance-invalidité est soumise à des frais de justice (art. 69 al. 1^{bis} LAI). Il convient de les fixer à 600 fr. et de les mettre à la charge de la partie recourante, vu le sort de ses conclusions.

c) N'obtenant pas gain de cause, la recourante ne saurait prétendre à des dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD et art. 61 let. g LPGGA).

**Par ces motifs,
la Cour des assurances sociales
p r o n o n c e :**

- I. Le recours est rejeté.
- II. La décision rendue le 16 mars 2023 par l'Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud est confirmée.
- III. Les frais judiciaires, arrêtés à 600 fr. (six cents francs), sont mis à la charge de la recourante.
- IV. Il n'est pas alloué de dépens.

Le président :

Le greffier :

Du

L'arrêt qui précède, dont la rédaction a été approuvée à huis clos, est notifié à :

- Me Karim Hichri (pour U. _____), à Lausanne,
- Office de l'assurance-invalidité pour le canton de Vaud, à Vevey,
- Office fédéral des assurances sociales, à Berne,

par l'envoi de photocopies.

Le présent arrêt peut faire l'objet d'un recours en matière de droit public devant le Tribunal fédéral au sens des art. 82 ss LTF (loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral ; RS 173.110), cas échéant d'un recours constitutionnel subsidiaire au sens des art. 113 ss LTF. Ces recours doivent être déposés devant le Tribunal fédéral (Schweizerhofquai 6, 6004 Lucerne) dans les trente jours qui suivent la présente notification (art. 100 al. 1 LTF).

Le greffier :