



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Antoinette de Weck

QA 3074.12

Non-remboursement par la Caisse cantonale de compensation d'avances d'aide sociale en cas de décès du bénéficiaire

I. Question

Les services sociaux régionaux (SSR) versent des avances d'aide sociale en attendant que l'ayant droit touche des prestations d'assurances sociales, notamment de l'AVS/AI/PC. Dans ces cas, le SSR demande au bénéficiaire de lui céder ses prétentions financières avec effet rétroactif (demande de versement de rentes ou prestations à un tiers qualifié), le SSR étant encore protégé par une subrogation légale dans les droits du bénéficiaire.

Les prestations AVS/AI/PC rétroactives sont normalement versées au SSR du vivant du bénéficiaire, remboursant tout ou partie de l'aide sociale. Mais le bénéficiaire peut décéder avant l'établissement du droit aux assurances sociales, notamment par la Caisse cantonale de compensation (CCC). Ce risque est bien réel vu l'état de santé précaire ou l'âge de la personne; le risque s'accroît aussi en raison des très longs délais nécessaires pour obtenir une décision de la CCC. Dans ce genre de cas, la succession est alors répudiée et l'Office cantonal des faillites (OF) chargé de sa liquidation. La CCC passe outre la cession et/ou la subrogation en faveur du SSR, versant en mains de l'OF les prestations d'assurances sociales rétroactives destinées initialement à rembourser l'aide sociale. En fin de compte, ce sont d'autres créanciers qui bénéficient principalement des dividendes versés par l'OF au terme de la liquidation de la succession. Mais la CCC ne s'oublie pas, compensant ses éventuelles créances envers le bénéficiaire avant le versement à l'OF.

Le Service social de la Ville de Fribourg (SASV) a bien essayé de contester auprès de la CCC ce versement en mains de l'OF, de même qu'il a lancé une action en revendication auprès de l'OF, sans succès à ce jour.

Cette situation est des plus insatisfaisantes. Comme l'aide sociale avancée, les prestations AVS/AI/PC sont affectées à un but précis : assurer l'entretien courant du bénéficiaire (frais de logement, d'assurance-maladie, de dentiste, budget du ménage). Ces prestations AVS/AI/PC sont aussi insaisissables en cas de poursuite ou de faillite, afin de respecter ce but. Or, en fin de compte, elles servent à désintéresser des créanciers au détriment des SSR. Mais encore, les SSR font le plus souvent toutes les démarches pour activer les prestations AVS/AI/PC. Cela gratuitement pour le bénéficiaire mais aux frais des communes, ce qui prend beaucoup de temps et d'énergie. Enfin, c'est le SSR qui doit assumer les effets des retards dans les décisions rendues par la CCC en versant des avances durant une longue période, augmentant ainsi l'enjeu financier et le risque, pour finalement perdre la certitude d'être remboursé. A noter que le bénéficiaire pâtit aussi directement de ces retards, se voyant contraint de vivre selon les normes sociales plus basses durant une longue période et risquant de ne jamais bénéficier des prestations AVS/AI/PC.

La question présente est aussi liée à celle déposée par Mme Erika Schnyder, s'agissant de la situation des EMS (QA 3063.12). Les EMS concernés, qui n'ont pas été désintéressés par le versement des PC, déposent des demandes de prise en charge auprès des services sociaux des communes pour ces impayés. Ces demandes sont rejetées par la Ville de Fribourg aux motifs que ces personnes n'étaient pas indigentes lors de leur séjour en EMS et que ce n'est pas à elle d'assumer les retards de la CCC dans le versement des prestations AVS/AI/PC.

Ces situations sont inadmissibles et très certainement illégales. Aussi je demande au Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes :

- Est-il au courant de la situation ?
- Pourquoi la CCC n'applique-t-elle pas les cessions et subrogations prévues par la loi en faveur des SSR ?
- Même question, pour l'OF ?
- Des modifications législatives devraient-elles être envisagées pour assurer le remboursement des avances d'aide sociale ?
- Quelles mesures compte-t-il sinon mettre en œuvre pour empêcher de tels résultats, en particulier faire accélérer sensiblement la rapidité des décisions rendues par la CCC ?

21 septembre 2012

II. Réponse du Conseil d'Etat

Les questions de la députée Antoinette de Weck touchent deux domaines distincts, à savoir la législation qui est régie par la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite (LP) et l'organisation de la Caisse cantonale de compensation. La réponse du Conseil d'Etat est donc apportée sous ces deux angles.

1. Loi sur la poursuite pour dettes et la faillite

- > Est-il au courant de la situation ?
- > *Pourquoi la CCC n'applique-t-elle pas les cessions et subrogations prévues par la loi en faveur des SSR ?*
- > *Même question, pour l'OF ?*
- > Des modifications législatives devraient-elles être envisagées pour assurer le remboursement des avances d'aide sociale ?

Le Conseil d'Etat est au courant de cette divergence.

Selon la pratique actuelle de la Caisse cantonale de compensation, les cessions et subrogations prévues par la loi en faveur des Services sociaux régionaux (SSR) sont appliquées lorsque les personnes concernées sont encore en vie. En revanche, une fois le décès intervenu, la Caisse cantonale de compensation, liée par les directives de la Confédération, applique par analogie la directive prévalant pour les décisions relatives aux frais de maladie et d'invalidité, selon laquelle, en

cas de décès de l'assuré, le remboursement tombe dans la succession. A ce sujet, il faut relever que la situation du décès d'une personne suivie par un SSR durant la procédure de demande de PC est clairement l'exception et non pas la règle. En effet, les SSR suivent davantage des personnes qui n'ont pas encore atteint l'âge AVS. Il s'agit donc principalement des futurs bénéficiaires de prestations complémentaires à l'assurance-invalidité.

Le cas de figure décrit dans la question de la députée Antoinette de Weck avec une cession et une subrogation légale en faveur du SSR fait actuellement l'objet d'une procédure judiciaire. En application du principe de la séparation des pouvoirs, il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se substituer aux instances judiciaires saisies du cas. En revanche, il va de soi que les autorités administratives se conformeront à la jurisprudence applicable.

Concernant la pratique de l'Office des faillites, le Conseil d'Etat s'est exprimé dans le cadre de la réponse à la question QA 3063.12 de la députée Erika Schnyder :

En effet, le critère d'insaisissabilité tombe tant à l'égard du défunt, par sa mort, que des héritiers (=la famille) par leur décision de répudiation. Dès cet instant, c'est l'article 573 al. 1 CC qui s'applique et qui prévoit que, dans l'hypothèse où il y a répudiation, les actifs sont dévolus à l'Office des faillites, qui est chargé de les liquider selon les règles de la LP.

Personne ne pouvant donc prétendre à cette insaisissabilité, l'Office des faillites se doit de respecter les autres principes figurant dans la LP, à savoir la prise sous sa garde des actifs puis leur répartition aux créanciers selon les principes prévus à l'article 219 LP. A ce propos, il y a lieu de relever que cette dernière disposition accorde un certain nombre de privilèges aux créanciers des classes 1 et 2. Il s'agit d'une liste exhaustive dans laquelle ne figurent pas, comme le confirme clairement la jurisprudence du Tribunal cantonal (Arrêt du 22 septembre 2011, cons. 3c), les EMS ou établissements analogues.

Ne s'agissant pas d'avances par l'aide sociale, la constellation est partiellement différente et le parallèle tiré entre les deux cas de figure devrait se limiter à l'Office des faillites et ne saurait être fait entre la Caisse cantonale de compensation et le SSR.

Des modifications légales au niveau cantonal ont été adoptées par le Grand Conseil, notamment avec la disposition de l'article 29 al. 4 LASoc (« Le service social qui accorde une aide matérielle à titre d'avance sur les prestations des assurances ou de tiers tenus de verser des prestations est subrogé dans les droits du bénéficiaire, jusqu'à concurrence de l'aide matérielle accordée. ») qui permet de régler déjà aujourd'hui la toute grande partie de la problématique.

2. Délai de traitement des demandes de PC par la Caisse de compensation

> Quelles mesures compte-t-il sinon mettre en œuvre pour empêcher de tels résultats, en particulier faire accélérer sensiblement la rapidité des décisions rendues par la CCC ?

A l'instar de pratiquement tous les autres cantons en Suisse (sauf GE, BS et partiellement ZH), à Fribourg c'est la Caisse cantonale de compensation AVS qui est chargée d'exécuter la législation sur les prestations complémentaires. Tel que cela ressort du rapport annuel de l'Etablissement cantonal des assurances sociales, la Caisse de compensation a rendu, en 2011, 26 574 décisions en matière de PC et le nombre de bénéficiaires au 31 décembre 2011 s'élevait à 11 405 personnes. Un montant de 134 267 504 francs a été versé en 2011 au titre de prestations complémentaires.

Le traitement des demandes de prestations complémentaires est une procédure complexe et suppose la vérification d'un grand nombre de paramètres, en particulier dans l'évaluation des besoins et ressources. C'est un travail considérable, qui nécessite un certain temps.

Depuis 2010, la Caisse de compensation a constaté une constante augmentation des demandes en traitement.

Elle a donc entrepris plusieurs mesures pour inverser cette tendance à l'augmentation, à savoir notamment :

- > Introduction d'une nouvelle application informatique. L'ancien système, qui a rendu des services durant les vingt dernières années, a été remplacé au printemps 2012. La nouvelle application a entre autres l'avantage d'intégrer des contrôles de plausibilité. Par conséquent, les quatre niveaux de contrôle selon l'ancien système ont pu être ramenés à deux niveaux. Il est ainsi possible d'attribuer davantage de personnel pour le traitement primaire des demandes et moins dans le contrôle secondaire.
- > Amélioration de l'organisation interne. Auparavant, chaque gestionnaire traitait un secteur particulier, ce qui présentait plusieurs inconvénients (inégalité du volume de traitement entre les gestionnaires, remplacements lors d'absences, etc.). Depuis le 1^{er} juin 2012, le secteur des PC de la Caisse de compensation est structuré en quatre groupes qui gèrent des quotas de dossiers à traiter durant une période définie.
- > Formation des partenaires externes. Les dossiers de prestations complémentaires sont souvent constitués grâce à l'aide de tiers ou d'organismes (p. ex. Pro Senectute, Pro Infirmis, SSR, collaborateurs des administrations communales, d'EMS ou institutions pour personnes handicapées, etc.). La Caisse a donc organisé des séances d'information pour ces partenaires externes, le but étant de profiter des effets multiplicateurs et d'améliorer la qualité des dossiers. Ainsi il y aura moins d'enquêtes complémentaires à faire et le délai de traitement sera raccourci.
- > Améliorer le flux d'information entre services étatiques. Le flux d'information entre p. ex. le Service de la prévoyance sociale et la Caisse de compensation a été réexaminé d'une façon critique et constructive. Ainsi des améliorations et simplifications pour les deux unités ont pu être identifiées et ensuite réalisées.

Ces mesures n'ont pas encore pu déployer tous leurs effets jusqu'à ce jour car elles sont encore récentes, mais les statistiques du controlling interne démontrent des effets très positifs. A fin octobre, on comptait 1700 dossiers en français et 850 dossiers en allemand en suspens, contre 2600 et 1500 en avril. Il doit encore être précisé que ces effets ont pu être réalisés sans augmentation de la dotation en personnel.

Le Conseil d'Etat constate donc que la procédure liée au traitement des dossiers de prestations complémentaires a déjà été sensiblement accélérée durant les six derniers mois, sans en diminuer la qualité, et a pris acte avec satisfaction de l'objectif de la Caisse de compensation visant à améliorer encore davantage ce service à la population tout en gardant en vue les frais de gestion.

29 janvier 2013