Avances et versement de rétroactifs aux personnes soutenues matériellement par l'aide sociale

—

Table des matières

1. Bases légales et références 2

2. Avances et rétroactifs : définitions et spécificités 3

3. Avances sur des prestations d'assurances sociales 4

3.1. Deux cas de figure : le droit direct et la cession 4

3.2. Concordance temporelle et matérielle 4

3.3. Cas particulier : les indemnités journalières AI 4

3.4. Prestations octroyées dans le cadre de mesures d'insertion sociale 5

4. Versement rétroactif de prestations qui n'ont pas été avancées par des assurances sociales 5

4.1. Subsides de caisse maladie 5

4.2. Bourses 5

4.3. Contribution d'entretien 6

4.4. Salaires 6

4.5. Impôts et charges locatives 6

4.6. Comment procéder lorsque plusieurs rétroactifs couvrent une même période ? 6

5. Procédures et compétences 6

1. Bases légales et références

Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales du 6 octobre 2000, RS 830.1
Art. 22 al. 4 de l'Ordonnance sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité du 15 janvier 1971, RS 831.301
Art. 85bis al. 2 du Règlement sur l'assurance-invalidité du 17 janvier 1961, RS 831.201
Art. 29 al. 4 et 37a al. 1 de la loi sur l'aide sociale du 14 novembre 1991, RSF 831.0.1
Art. 18 du Règlement fribourgeois du 30 novembre 1999 d'exécution de la loi sur l'aide sociale, RSF 831.0.11
Arrêt du Tribunal cantonal du 20 octobre 2022, causes 605 2021 246, 605 2021 247, 605 2021 248
Arrêt du Tribunal cantonal du 19 mai 2022, causes 605 2021 177, 605 2021 186, 605 2021 224
Arrêt du Tribunal cantonale du 5 juin 2018, cause 605 2017 228
Arrêt du Tribunal fédéral du 13 mars 2015, cause 9C_741/2014
Veille de l'ARTIAS d'avril-mai 2015, « Paiement rétroactif des assurances sociales et remboursement des avances de l'aide sociale », Yvan Fauchère
CSIAS D.1, commentaire a : La notion de ressources disponibles

La loi sur l'aide sociale du 14 novembre 1991 (RSF 831.0.1) fait référence à deux reprises aux avances. La première se trouve à l'art. 29 al. 4 : « 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. »

La seconde mention se trouve à l'art. 37a al. 1 : « Est passible d'amende (…) celui qui ne rembourse pas les avances d'aide sociale versées à titre d'avance sur des prestations d'assurance ou de tiers ».

La notion d'avance est étroitement liée à celle de subrogation légale, introduite avec l'art. 29 al. 4 LASoc, entré en vigueur au 1er janvier 2011. Dans son message accompagnant le projet de loi modifiant la LASoc, le Conseil d'Etat exposait le but de cette nouvelle disposition : « Grâce à la subrogation légale, le service social compétent pourra s'adresser directement aux assurances sociales ou privées, ainsi qu'aux caisses de compensation, pour obtenir le versement de prestations allouées rétroactivement et destinées à couvrir une perte de gain qui a déjà été couverte en totalité ou en partie par une aide matérielle. »[1]

L'introduction de la subrogation légale permet notamment de distinguer entre la compensation d'une avance et le remboursement de l'aide matérielle. La jurisprudence récente rappelle l'importance de cette distinction : « le remboursement direct par le bénéficiaire concerne des cas où la situation financière de celui-ci s'améliore au point de lui permettre non seulement d'être autonome économiquement, mais également d'affecter une partie de ses revenus ou de sa fortune au remboursement des prestations d'aide matérielle qui lui ont été allouées par le passé (…). Quant à la subrogation du Service social dans les droits envers un tiers, elle concerne essentiellement les cas où des prestations d'aide matérielle ont été allouées à un bénéficiaire à titre d'avances, alors que celui-ci pouvait faire valoir pour la même période des prétentions auprès de tiers (p. ex. salaire impayé, prestations d'assurances, contributions d'entretien dues en application du droit de la famille) » (arrêt TC FR 605 2020 53 du 26 juillet 2021[2]).

[1] Bulletin du Grand Conseil, décembre 2010, p. 2242
[2] Voir aussi arrêts TC FR 605 2017 36 du 5 juillet 2018, consid. 4.2, 605 2017 228 du 5 juin 2018, consid. 2

Le traitement distinct des deux hypothèses susmentionnées ressort également de l'art. 18 du Règlement fribourgeois du 30 novembre 1999 d'exécution de la loi sur l'aide sociale (ReLASoc; RSF 831.0.11). « En effet, cet article énonce d'abord que le Service social soumet les cas où le remboursement de l'aide matérielle entre en considération, pour décision, à la Commission sociale ou au Service de l'action sociale (al. 1). Traitant ensuite plus spécifiquement d'un cas de subrogation dans les droits du bénéficiaire, il dispose que lorsqu'une aide matérielle a été accordée à titre d'avance sur des prestations d'assurances sociales, le Service social ou le Service de l'action sociale introduit auprès de l'office compétent une demande de remboursement rétroactif de rente en sa faveur (al. 2) »[3].

NB : une subrogation de la collectivité publique n'est possible que lorsque le bénéficiaire de l'aide matérielle est effectivement titulaire d'une créance envers un tiers[4].

2. Avances et rétroactifs : définitions et spécificités

On entend par avance l'opération par laquelle le service social délivre une aide matérielle dans l'attente du versement d'un tiers tenu de verser des prestations. Lorsque ledit tiers reconnaît un droit rétroactif à des prestations ou à des cotisations, il décide d'un versement rétroactif.

L'art. 85bis al. 2 RAI donne une définition des avances spécifiques aux prestations de l'assurance invalidité :

Sont considérées comme une avance, les prestations
a. librement consenties, que l'assuré s'est engagé à rembourser, pour autant qu'il ait convenu par écrit que l'arriéré serait versé au tiers ayant effectué l'avance;
b. versées contractuellement ou légalement, pour autant que le droit au remboursement, en cas de paiement d'une rente, puisse être déduit sans équivoque du contrat ou de la loi.

Dans le cadre de l'aide sociale, la majorité des avances (en termes de volume financier) concernent des prestations d'assurances sociales, telles que les rentes AVS/AI, les prestations complémentaires, les prestations transitoires, les allocations pour perte de gain, l'allocation de maternité, l'allocation de paternité, l'allocation de prise en charge, l'allocations pour impotents, les allocations familiales, la prévoyance professionnelle, l'assurance-chômage, l'assurance-maladie, l'assurance-accident, l'assurance militaire et l'assurance maternité cantonale. Le versement rétroactif d'assurances sociales est clairement codifié par la Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales du 6 octobre 2000 (LPGA, RS 830.1).

Toutefois, une partie des avances concernent d'autres prestations, telles que mentionnées précédemment (salaire impayé, contributions d'entretien dues en application du droit de la famille, bourses, etc.). Si le cadre légal prévu pour les assurances sociales s'applique par analogie à plusieurs de ces prestations, ce n'est pas systématiquement le cas. Il convient donc, dans un premier temps, de présenter le cadre pour les prestations d'assurances sociales. Ensuite, dans un deuxième temps, les spécificités concernant d'autres prestations seront abordées en détail.

[3] Arrêt TC FR 605 2017 228 du 5 juin 2018, consid. 2.2
[4] Arrêt TC FR 605 2017 228 du 5 juin 2018, consid. 4.2

3. Avances sur des prestations d'assurances sociales

3.1. Deux cas de figure : le droit direct et la cession

Il existe deux cas de figure sur lesquels se fonde le doit du service social au remboursement d'avances de prestations d'assurances sociales : un droit direct prévu par la loi et une cession conventionnelle par le bénéficiaire[5].

Le droit direct d'exiger le remboursement d'avances de prestations sociales découle de l'art. 22 al. 4 de l'Ordonnance sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité du 15 janvier 1971 (OPC-AVIS/AI, RS 831.301), qui stipule que « lorsqu'une autorité d'assistance, publique ou privée, a consenti des avances à un assuré en attendant qu'il soit statué sur ses droits aux prestations complémentaires, l'autorité en question peut être directement remboursée au moment du versement des prestations complémentaires accordées rétroactivement ». Cette réglementation particulière, relative au versement des PC allouées rétroactivement, accorde un droit direct à l'autorité d'assistance, qui n'est pas subordonné au consentement préalable de la personne bénéficiaire[6].

Quant à la cession, c'est l'art. 22 al. 2 let. a LPGA qui règle le cas: les prestations accordées rétroactivement par l'assureur social peuvent être cédées à l'employeur ou à une institution d'aide sociale publique ou privée dans la mesure où ceux-ci ont consenti des avances.

3.2. Concordance temporelle et matérielle

Deux conditions doivent impérativement être réunies pour que les prestations soient considérées comme des avances : la **concordance temporelle** et la **concordance matérielle** entre les prestations. Ce principe est donné par l'art. 85bis al. 3 RAI, selon lequel les arrérages peuvent être versés à l'organisme ayant consenti une avance jusqu'à concurrence, au plus, du montant de celle-ci et pour la période à laquelle se rapporte les rentes.

Par **concordance temporelle**, il est donc entendu que les prestations d'aide sociale et celles versées par l'assureur aient été versées pour la même période. Selon la jurisprudence, « *cela suppose que l'aide matérielle allouée pour chaque mois à titre d'avance soit clairement définie, afin de vérifier : que les prestations d'assurance allouées pour un mois en particulier servent effectivement à compenser l'avance consentie pour le même mois (dans le même sens, voir arrêt TC FR précité 605 2020 53 du 26 juillet 2021 consid. 3.3.4 et 3.3.5). Avec la conséquence que si les prestations d'assurance allouées sont supérieures à cette avance, le solde ne peut pas servir à compenser des prestations accordées à titre d'avance pour une autre période. »*[7]

Par **concordance matérielle**, l'on entend l'ensemble des prestations avancées par l'aide sociale servant à assurer l'entretien courant de la personne jusqu'à concurrence du rétroactif versé.

3.3. Cas particulier : les indemnités journalières AI

Dans la mesure où les indemnités journalières de l'AI versées rétroactivement ne permettent pas nécessairement à la personne de sortir de l'aide sociale, elles doivent être intégrées dans le calcul de l'aide sociale en tenant compte de l'unité temporelle. Par exemple, pour des indemnités journalières

[5] Veille de l'ARTIAS d'avril-mai 2015, « Paiement rétroactif des assurances sociales et remboursement des avances de l'aide sociale », Yvan Fauchère
[6] Arrêt du Tribunal fédéral du 13 mars 2015, consid. 3.1 (9C_741/2014) ; ATF 132 V 112, consid. 3.2.1.
[7] Arrêt du Tribunal cantonal du 19 mai 2022 (605 2021 177, 605 2021 186, 605 2021 224)

AI versées pour les mois de janvier à avril, celles-ci sont mis en concurrence avec l'aide sociale des mois de février à mai. L'excédent est à verser à la personne bénéficiaire et, ensuite, à prendre en compte à titre de recette dans le soutien courant. En cas de recettes courantes variables, les excédents de recettes sont à prendre en compte le mois suivant. Lorsque le revenu dépasse le minimum vital social, le soutien est suspendu[8].

3.4. Prestations octroyées dans le cadre de mesures d'insertion sociale

Pendant la durée du contrat d'insertion sociale, la personne dans le besoin reçoit une aide matérielle fondée sur les normes relevant de l'art. 22 al. 1 LASoc et majorée d'un montant incitatif.

L'art. 29 al. 1 (2ème phrase) rappelle que l'aide matérielle reçue conformément au contrat d'insertion sociale n'est pas remboursable. Toutefois, cette disposition ne vise pas les prestations versées à titre d'avance. Ainsi, lorsque le SSR accorde une avance et qu'une MIS est mise en place durant la période concernée par l'avance, ces prestations sont à rétrocéder au SSR au moment du versement du rétroactif. Autrement dit, en cas de versement d'un rétroactif, afin d'établir le montant à rembourser, il convient de distinguer les deux périodes suivantes.

- Celle où court le rétroactif : étant donné qu'il s'agit d'une avance sur prestations, le total des dépenses de la période couverte est remboursable, y compris les dépenses relatives aux MIS (à l'exception des frais d'organisateurs, qui ne sont pas remboursables). Le calcul devrait se faire mois par mois en comparant la dette mensuelle avec le rétroactif mensuel pour la même période.
- La période hors rétroactif, pour laquelle les dépenses relatives aux MIS et les frais d'organisateurs ne sont pas remboursables

4. Versement rétroactif de prestations qui n'ont pas été avancées par des assurances sociales

4.1. Subsides de caisse maladie

La règle de la double concordance, matérielle et temporelle, s'applique également aux subsides de caisse maladie. Dans la majorité des cas, le subside est directement déduit de la prime d'assurance LAMal. Pour les situations où cela n'est pas le cas et où un versement rétroactif intervient, le SSR est en droit de réclamer l'avance accordée pour la période concernée. Une cession doit avoir été signée préalablement avec la personne bénéficiaire. L'excédent est à prendre en compte dans l'établissement du budget des mois suivants.

4.2. Bourses

La règle de la double concordance, matérielle et temporelle, s'applique également aux bourses versées rétroactivement. Une cession doit avoir été signée préalablement avec la personne bénéficiaire. Toutefois, dans la pratique, si la personne reste soutenue matériellement, le montant de la bourse peut être porté en déduction des prochains budgets d'aide sociale.

[8] ZESO 1/12, p. 8, « Indemnités journalières de l'AI : le client a-t-il droit à l'excédent ? »

4.3. Contribution d'entretien

Ce n'est que lorsqu'il existe une cession que la règle de la double concordance, matérielle et temporelle, s'applique également aux contributions d'entretien (pensions alimentaires) versées rétroactivement, que cela soit par l'ancien-ne conjoint-e ou par le secteur d'aide au recouvrement et l'avance de contributions d'entretien du SASoc. Pour ces prestations, un calcul au mois par mois s'opère.

4.4. Salaires

Bien que cela soit rare, il arrive qu'un salaire soit versé rétroactivement. Parfois, le salaire concerne une période antérieure au soutien par l'aide sociale. Pour ces cas, ce n'est que lorsqu'il existe une cession que le versement de celui-ci peut compenser une avance. Si tel n'est pas le cas, le rétroactif constitue un revenu à prendre en compte dans l'établissement du budget des mois suivants.

4.5. Impôts et charges locatives

En revanche, ne sont pas des avances les remboursements d'acomptes versés en trop via les impôts ou les charges locatives, qui sont à considérer comme des ressources disponibles. Ils ne servent donc pas à rembourser l'aide matérielle. Ces montants sont pris en compte dans l'établissement du budget des mois suivants (CSIAS D.1., commentaire a). Il en va de même pour le remboursement de frais non couvert LAMal

4.6. Comment procéder lorsque plusieurs rétroactifs couvrent une même période ?

La règle à retenir est celle de la concordance matérielle et temporelle. Lorsque le SSR octroie une aide à titre d'avance, il a le droit d'exiger le remboursement de celle-ci, jusqu'à hauteur de l'aide versée. Si un premier rétroactif permet de rembourser la totalité de l'avance, tout autre rétroactif ne donne plus un droit direct à un remboursement, mais constitue un revenu. Dès lors, il convient de se référer aux principes de remboursement en provenance du revenu de l'activité lucrative pour déterminer s'il y amélioration sensible de la situation économique.

Si, en revanche, le premier rétroactif ne permet pas de rembourser la totalité de l'avance, un second, voire troisième rétroactif peut servir à rembourser le montant restant de l'avance.

5. Procédures et compétences

Demande d'aide au SSR. Décision de la Commission sociale.