



Juin 2021

Ordonnance sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (OPtra)

Dispositions d'exécution de la loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés

Commentaire

1 Contexte

Le 30 octobre 2019, le Conseil fédéral a transmis à l'Assemblée fédérale le message concernant la loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (LPtra). Lors du vote final du 19 juin 2020, le Conseil des États et le Conseil national ont adopté le projet de loi correspondant, qui vise à améliorer la protection sociale des chômeurs âgés en fin de droit dans l'assurance-chômage en complément des mesures prises par la Confédération pour promouvoir l'emploi des travailleurs âgés. Les modalités de la mise en œuvre doivent à présent être définies dans une ordonnance.

Les prestations transitoires ont été conçues sur le modèle de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC¹). Leur mise en œuvre est confiée aux mêmes organes d'exécution que les prestations complémentaires (PC).

2 Entrée en vigueur de la LPtra

Les dispositions doivent être mises en œuvre le plus rapidement possible. La procédure pour l'édition de l'ordonnance et les travaux nécessaires à la mise en œuvre par les organes d'exécution prennent néanmoins un certain temps. Le calendrier a été conçu de manière à ce que le Conseil fédéral puisse adopter les dispositions de l'ordonnance au deuxième trimestre de 2021 et à ce que la LPtra puisse entrer en vigueur le 1^{er} juillet 2021.

3 Commentaire

Ordonnance sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés

Chapitre 1 Droit aux prestations transitoires

Art. 1 Examen du droit à des prestations complémentaires à l'âge ordinaire de la retraite (art. 3, al. 1, let. b, LPtra)

Selon l'art. 3, al. 1, let. b, LPtra, les personnes âgées de 60 ans ou plus qui sont arrivées en fin de droit dans l'assurance-chômage ont droit à des prestations transitoires jusqu'au moment où elles ont droit au plus tôt au versement anticipé de la rente de vieillesse, s'il est prévisible qu'elles auront droit à des PC à l'âge ordinaire de la retraite.

Al. 1

Cette disposition vise à éviter que des personnes perdent leur droit à des prestations transitoires parce qu'elles n'ont pas fait examiner leur droit éventuel à des PC à l'âge ordinaire de la retraite. Il convient de préciser qu'il incombe aux organes d'exécution d'examiner ce droit en temps utile. L'examen porte sur un droit futur, qui est par conséquent sujet à une certaine incertitude. La formulation « s'il est prévisible qu'un bénéficiaire de prestations transitoires aura droit à des prestations complémentaires » rend compte de cet aspect. En même temps, cela signifie aussi qu'une fois entrée en force, une décision portant sur ce droit prévisible ne peut pas être annulée le moment venu (c'est-à-dire à l'âge ordinaire de la retraite). Évidemment, les bénéficiaires de prestations transitoires doivent remplir leur obligation de collaborer lors de cet examen (art. 28 LPG²).

¹ RS 831.30

² RS 830.1

Comme il en va aussi du droit à des PC, une disposition correspondante est également prévue dans l'OPC-AVS/AI.

Al. 2

Cette disposition vise à prévenir une interruption du versement de la prestation et à garantir la couverture des besoins vitaux en cas de doute sur le maintien du droit aux prestations transitoires. Il peut s'agir de cas où le montant de la rente du 2^e pilier est incertain, notamment parce que les futurs intérêts sur le capital de vieillesse ne sont pas encore connus. Le montant exact de la rente de l'institution de la prévoyance professionnelle est déterminant pour le droit aux PC si l'estimation des revenus futurs est proche de la limite du droit aux PC. Si le droit à des PC au moment de l'âge ordinaire de la retraite est incertain, le versement des prestations transitoires doit se poursuivre, l'ayant droit étant libre d'anticiper la perception de sa rente AVS. S'il s'avère que le droit aux prestations transitoires prend fin, les prestations versées en trop doivent être restituées.

Al. 3

Le droit à des PC à l'âge ordinaire de la retraite n'est pas examiné dans le cas des personnes domiciliées dans un État membre de l'UE ou de l'AELE, car ces prestations ne peuvent pas être versées à l'étranger.

Remarques préliminaires concernant les art. 2 à 4

Remarque rédactionnelle : l'agencement des articles ne correspond pas à celui de l'OPC-AVS/AI. Il n'y a toutefois pas de différences de fond par rapport à cette ordonnance, sauf concernant le capital du 2^e pilier pris en compte.

Il s'agit ici des dispositions d'exécution du seuil d'entrée lié à la fortune (art. 5, al. 1, let. c, LPtra), qui correspond à la règle existant dans les PC depuis janvier 2021. La disposition de la LPtra diffère néanmoins en ce que les seuils pour la fortune nette applicables dans les PC sont réduits de moitié. Les personnes seules ne peuvent ainsi disposer que d'une fortune de 50 000 francs et les couples mariés, d'une fortune de 100 000 francs.

Le droit à des prestations transitoires n'existe que tant que toutes les conditions d'octroi sont réunies. Or il est possible que la fortune d'un bénéficiaire de prestations transitoires qui se situait initialement sous le seuil autorisé augmente, à la suite d'un héritage ou d'un autre événement, et en vienne à dépasser ce seuil. Dans ce cas, la personne concernée ne remplit plus toutes les conditions d'octroi et son droit à des prestations transitoires expire à la fin du mois au cours duquel la fortune a dépassé le seuil autorisé. Il s'agit d'une conséquence de l'art. 14, al. 2, LPtra qui n'exige pas de clarification supplémentaire au niveau de l'ordonnance.

Pour vérifier si le montant du seuil d'entrée lié à la fortune prévu à l'art. 5, al. 1, let. c, LPtra est dépassé, on se base en principe sur la fortune telle qu'elle est prise en compte pour l'imputation de la fortune dans le calcul des prestations transitoires. Les règles pour le calcul et l'évaluation de la fortune nette prévues aux art. 21, al. 1 et 2, 22 et 23 OPtra sont donc également utilisées pour déterminer la valeur nette visée à l'art. 10, al. 1, LPtra.

Art. 2 *Seuil d'entrée lié à la fortune : date déterminante pour le calcul de la fortune nette (art. 5, al. 1, let. c, LPtra)*

Ces conditions d'octroi doivent être intégralement remplies pendant toute la période durant laquelle les prestations sont octroyées, mais uniquement pendant cette période. La présente disposition précise ce principe en ce qui concerne la fortune : pour décider si les conditions d'octroi relatives à la fortune sont remplies, c'est la fortune disponible le premier jour du mois à partir duquel les prestations transitoires sont demandées qui est déterminante.

Art. 3 **Seuil d'entrée lié à la fortune : prise en compte des dettes hypothécaires pour le calcul de la fortune nette (art. 5, al. 1, let. c, LPtra)**

En ce qui concerne le seuil d'entrée lié à la fortune, l'art. 5, al. 1, let. c, LPtra renvoie à l'art. 9a LPC. Ce renvoi se rapporte à l'article dans son ensemble, si bien que, pour le droit aux prestations transitoires, les immeubles servant d'habitation au requérant ne sont pas pris en compte pour déterminer si le seuil d'entrée lié à la fortune autorisé conformément à l'art. 5, al. 1, let. c, LPtra est dépassé. La présente disposition précise que cette règle s'applique aussi à une éventuelle dette hypothécaire grevant un immeuble servant d'habitation au bénéficiaire de prestations transitoires. Le Conseil fédéral s'appuie pour cela sur la compétence qui lui est conférée à l'art. 9, al. 5, let. c^{bis}, LPC d'édicter des dispositions sur la prise en compte des dettes hypothécaires pour le calcul de la fortune nette.

Art. 4 **Seuil d'entrée lié à la fortune : prise en compte des avoirs de la prévoyance professionnelle pour la détermination de la fortune nette (art. 5, al. 2, let. c, LPtra)**

Cet article précise le montant en dessous duquel l'avoir de la prévoyance professionnelle n'est pas pris en compte pour déterminer le droit aux prestations transitoires. Ce montant est calculé de la manière suivante.

Les personnes qui ont droit à des prestations transitoires jusqu'à 65 ans devraient pouvoir disposer d'un avoir de prévoyance d'un montant correspondant à 26 fois le montant destiné à la couverture des besoins vitaux, ce qui équivaut environ à 500 000 francs, lorsqu'elles atteignent l'âge ordinaire de la retraite. Un tel capital pour une personne seule sera suffisant pour consommer une somme de 24 000 francs chaque année pendant plus de 20 ans³, ce qui correspond à l'espérance de vie d'un homme à l'âge de 65 ans. Avec la rente de vieillesse AVS de 22 200 francs⁴, une personne atteint un revenu annuel de 47 000 francs, ce qui est légèrement supérieur aux dépenses couvertes par les prestations transitoires, respectivement les prestations complémentaires. Celles-ci s'élèvent environ à 43 000 francs par année.

La franchise sur l'avoir de vieillesse de la prévoyance professionnelle est, comme d'usage dans les régimes de prévoyance professionnelle, indépendante de l'état civil. Cela signifie, dans le cas d'un couple marié, que chaque personne est considérée individuellement et que la franchise s'applique au capital de chaque individu.

Il n'est toutefois pas exclu qu'une personne disposant d'un avoir de prévoyance supérieur à ce montant ait malgré tout besoin de PC ultérieurement. Si elle doit puiser dans son avoir de prévoyance pour subvenir à ses besoins, elle ne peut plus maintenir la prévoyance professionnelle jusqu'à l'âge de la retraite et doit dans ce cas demander le versement de sa prestation de sortie, perdant ainsi le droit à une rente du 2^e pilier. Elle ne peut percevoir une rente que si son institution de prévoyance lui offre, à ce moment, la possibilité d'anticiper le versement de la rente. Le montant de cette dernière sera toutefois réduit pour tenir compte des années d'anticipation.

Art. 5 **Efforts d'intégration (art. 5, al. 5, LPtra)**

Les bénéficiaires de prestations transitoires doivent poursuivre leurs efforts pour se réinsérer sur le marché du travail. Étant donné qu'il s'agit par définition de personnes qui ont déjà essayé sans succès de trouver un emploi au cours des années précédentes, les efforts d'intégration doivent être compris dans un sens plus large que dans le cas de l'assurance-chômage. Pour ce qui est des éléments de preuve, il n'y a pas lieu d'imposer des exigences qualitatives et quantitatives élevées.

³ Vu les taux d'intérêt très bas actuellement, le produit des intérêts n'est sciemment pas pris en compte.

⁴ Rente AVS moyenne des hommes en 2019, statistique OFS 2020

Il s'agit de reconnaître non seulement les efforts déployés sous la forme d'entretiens de conseil facultatifs dans les offices régionaux de placement (ORP) ou de candidatures, mais surtout aussi tous les efforts qui permettent aux bénéficiaires de prestations transitoires de rester actifs. Ces efforts d'intégration se distinguent donc des mesures des ORP, car ils sont nettement plus larges. Outre la participation à des mesures de réinsertion proposées par les ORP, les engagements facultatifs suivants devraient, par exemple, aussi être reconnus :

- bénévolat ;
- participation à un cours de langue ;
- coaching ;
- soins et assistance apportés à des proches ou à des connaissances.

Il faut également noter que la LPtra ne prévoit pas de possibilités de sanction ou de prise en compte d'un revenu hypothétique au cas où les bénéficiaires de prestations transitoires n'apportent pas la preuve qu'ils déploient des efforts d'intégration.

Chapitre 2 Montant des prestations transitoires

Section 1 Calcul des prestations transitoires

Art. 6 *Calcul des prestations transitoires en cas de séparation des conjoints* *(art. 7, al. 5, LPtra)*

Cette disposition explique comment les prestations transitoires doivent être calculées lorsque deux conjoints sont séparés. L'al. 3 de la disposition correspond à l'art. 3, al. 4, OPC-AVS/AI.

Art. 7 *Enfants dont il n'est pas tenu compte pour le calcul des prestations transitoires* *(art. 7, al. 4, LPtra)*

Cette disposition règle la procédure pour déterminer si un enfant disposant de ses propres revenus doit être exclu du calcul des prestations transitoires ou s'il peut être pris en compte dans le calcul commun.

Art. 8 *Adaptation en fonction du pouvoir d'achat du pays de résidence* *(art. 8 LPtra)*

L'adaptation du montant de la prestation transitoire annuelle en fonction du pouvoir d'achat du pays de résidence est effectuée sur la base des indices des niveaux de prix de l'Office fédéral de la statistique (OFS).

Section 2 Dépenses reconnues

Art. 9 *Montant maximal reconnu au titre du loyer pour les personnes vivant en communauté d'habitation* *(art. 9, al. 3, LPtra)*

Le Conseil fédéral doit régler la détermination du mode de calcul du montant maximal pour les personnes faisant l'objet d'un calcul commun de la prestation transitoire annuelle en vertu de l'art. 9, al. 3, LPtra qui vivent en communauté d'habitation avec d'autres personnes non incluses dans ce calcul. En introduisant cette norme de délégation, le législateur tient compte du fait qu'il faut traiter de manière différente les communautés d'habitation mixtes, où cohabitent des familles et d'autres personnes. Si la disposition relative aux communautés d'habitation était applicable à toutes les formes mixtes, chaque personne comprise dans le calcul de la prestation transitoire annuelle pourrait faire valoir le montant maximal reconnu au titre du loyer pour une personne vivant dans un ménage de deux personnes. Les familles dans une telle situation de cohabitation seraient donc clairement privilégiées par rapport aux familles ne vivant pas sous cette forme. À l'inverse, si les dispositions générales sur la cohabitation étaient applicables, les montants maximaux reconnus au titre du loyer de chaque bénéficiaire – ou la

somme pour une famille – pourraient être très bas dans une communauté d'habitation composée de nombreuses personnes.

Selon la présente disposition de l'ordonnance, dans de tels cas de figure, seules les personnes comprises dans le calcul commun de la prestation transitoire sont prises en considération pour établir le montant maximal reconnu au titre du loyer de ce ménage. En contrepartie, il est renoncé à la division du loyer tel que le prévoit l'art. 9, al. 2, LPtra. Ainsi, les bénéficiaires de prestations transitoires et les membres de leur famille qui vivent en communauté d'habitation avec d'autres personnes peuvent faire valoir le même montant maximal au titre du loyer que les familles qui vivent seules et dont tous les membres de la famille sont compris dans le calcul.

Art. 10 *Frais d'entretien des bâtiments (art. 9, al. 1, let. e, LPtra)*

Il s'agit ici de la même disposition que l'art. 16 OPC-AVS/AI. Les différences sont d'ordre purement rédactionnel.

Art. 11 *Forfait pour frais accessoires (art. 9, al. 1, let. b, et 11, let. d, LPtra)*

Il s'agit ici de la même disposition que l'art. 16a OPC-AVS/AI. Les différences sont d'ordre purement rédactionnel.

Art. 12 *Forfait pour frais de chauffage (art. 11, let. e, LPtra)*

Il s'agit ici de la même disposition que l'art. 16b OPC-AVS/AI. Les différences sont d'ordre purement rédactionnel.

Art. 13 *Forfait pour l'assurance obligatoire des soins (art. 9, al. 1, let. h, LPtra)*

La présente disposition règle à la fois les montants forfaitaires annuels pour l'assurance obligatoire des soins (al. 1) et la prime effective (al. 2). La prime effective correspond à la prime qui a été approuvée par l'autorité de surveillance au sens de la loi sur la surveillance de l'assurance-maladie pour l'assureur, le canton et la région de prime du bénéficiaire de prestations transitoires, ainsi que pour le groupe d'âge auquel ce dernier appartient, pour la franchise qu'il a choisie et, le cas échéant, pour la forme d'assurance et la couverture des accidents choisies. Alors que les montants forfaitaires annuels sont toujours calculés en incluant la couverture des accidents, la prime effective ne comprend la couverture des accidents que si la personne concernée a effectivement assuré ce risque par le biais de l'assurance obligatoire des soins. Lorsqu'une personne a souscrit une police d'assurance avec une franchise à option ou avec un choix limité des fournisseurs de prestations, seule la prime effectivement due sera prise en compte dans le calcul de la prestation transitoire annuelle. Par contre, les primes des assurances complémentaires ne sont pas prises en compte.

Art. 14 *Répartition des communes dans les régions déterminantes pour les loyers et montants maximaux (art. 9, al. 4, LPtra)*

Al. 1

Cette disposition établit que la région 1 correspond au type 111 « ville-centre d'une grande agglomération » de la typologie des communes 2012 (en 25 catégories). Elle comprend les cinq centres de Berne, Zurich, Bâle, Genève et Lausanne⁵.

Al. 2

Cet alinéa établit les régions 2 et 3 sur la base de la typologie urbain-rural 2012. Cette typologie n'entraîne qu'un nombre relativement restreint de passages de communes d'une région à l'autre. Ces passages ont surtout eu lieu de la région rurale à la région urbaine, ce qui reflète l'urbanisation croissante de la Suisse.

⁵ Typologie des communes et typologie urbain-rural 2012, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel 2017, p. 5, www.statistique.admin.ch > Trouver des statistiques > Thèmes transversaux > Analyses territoriales

La typologie urbain-rural 2012 comprend trois catégories : les communes urbaines, les communes intermédiaires et les communes rurales. Pour répartir les communes entre les régions 2 et 3, les communes des catégories urbaine et intermédiaire ont été attribuées à la région 2 (à l'exception des cinq grands centres urbains), tandis que les communes rurales l'ont été à la région 3. Le choix de cette typologie est judicieux, car elle attribue les « communes d'un centre rural » à la région 2. Ce type de communes présente généralement une densité de population plutôt élevée, ce qui justifie la prise en compte de montants maximaux plus élevés au titre du loyer. Par contre, les « communes périurbaines de faible densité » entrent dans la catégorie des communes rurales et sont donc attribuées à la région 3. Cette attribution est pertinente, car elle garantit une meilleure prise en compte du niveau des loyers, élément déterminant pour la classification proposée.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) doit s'informer auprès de l'OFS sur les communes qui ont fusionné et qui doivent éventuellement être attribuées à une autre région. L'OFS tient une liste des fusions communales. Le découpage territorial est révisé tous les dix ans environ.

Art. 15 ***Réduction ou augmentation des montants maximaux reconnus au titre du loyer (art. 9, al. 6, LPtra)***

Conformément à l'art. 9, al. 6, LPtra, les cantons peuvent demander une réduction ou une augmentation de 10 % au plus des montants maximaux reconnus au titre du loyer dans certaines communes. Il sera seulement donné suite à une demande de réduction si et aussi longtemps que le loyer d'au moins 90 % des bénéficiaires de prestations transitoires est couvert par les montants maximaux correspondants.

Al. 1

Le Département fédéral de l'intérieur fixe dans une ordonnance l'étendue de la réduction ou de l'augmentation des montants maximaux applicables aux communes concernées l'année suivante jusqu'à fin octobre au plus tard.

Al. 2 et 3

Le canton doit prouver dans sa demande que les conditions d'une réduction sont remplies. S'il ne peut pas fournir cette preuve par manque de moyens techniques ou humains, il doit motiver sa demande de réduction des montants maximaux dans la commune concernée. Une motivation succincte doit aussi être jointe aux demandes d'augmentation. La demande doit être déposée au plus tard le 30 juin de l'année qui précède l'année où les montants doivent être adaptés afin de laisser suffisamment de temps pour son évaluation. L'OFAS examine si la demande peut être acceptée.

Section 3 **Revenus déterminants**

Art. 16 ***Date déterminante pour le calcul des revenus et de la fortune (art. 11, let. c, LPtra)***

Cette disposition reprend dans une large mesure celle de l'art. 23 OPC-AVS/AI. Elle figure toutefois sous la section "revenus déterminants". A la différence de ce qui prévaut dans l'OPC-AVS-AI, c'est la date à laquelle le droit aux prestations prend naissance qui est déterminante pour la prise en compte des revenus et de la fortune dans le calcul initial de la prestation transitoire annuelle. Ainsi, il est possible de tenir compte de la diminution du revenu en raison de l'arrêt de la perception des indemnités journalières de l'assurance-chômage et de l'éventuelle consommation supplémentaire de la fortune due à cette diminution du revenu.

Pour les prestations transitoires en cours, ce sont les revenus de l'année précédente et la fortune au 1^{er} janvier de l'année pour laquelle les prestations sont servies qui sont déterminants, comme c'est le cas pour les PC. Une réserve s'applique toutefois si les prestations ne sont pas perçues pendant une année entière (al. 2). Dans ce cas, les revenus touchés pendant la partie de l'année qui précède le droit aux prestations ne doivent pas être pris en compte.

Art. 17 **Détermination du revenu provenant de l'exercice d'une activité lucrative** (art. 10, al. 1, let. a, LPtra)

La disposition définit la manière dont le revenu de l'activité lucrative doit être déterminé ou ce qui peut en être déduit. Il peut s'agir du revenu de l'activité lucrative du bénéficiaire ou de celui de son conjoint. Elle correspond à l'art. 11a OPC-AVS/AI.

Art. 18 **Évaluation du revenu en nature** (art. 10, al. 1, let. a, LPtra)

Cette disposition correspond à l'art. 11, al. 1, OPC-AVS/AI et prévoit que l'évaluation du revenu en nature se fait selon les règles de l'AVS.

Art. 19 **Valeur locative et revenu provenant de la sous-location** (art. 10, al. 1, let. b, LPtra)

Cette disposition correspond à l'art. 12 OPC-AVS/AI. Les différences ne sont que d'ordre purement rédactionnel. Selon cette disposition, l'évaluation de la valeur locative se base sur la législation fiscale cantonale. En l'absence de dispositions sur ce point, les principes valables en matière d'impôt fédéral direct s'appliquent.

Art. 20 **Prise en compte de la valeur annuelle d'une renonciation à un usufruit ou à un droit d'habitation** (art. 10, al. 1, let. b, LPtra)

Cette disposition correspond à l'art. 15e P-OPC-AVS/AI et règle la procédure en cas de renonciation à un usufruit ou à un droit d'habitation. Les différences sont d'ordre purement rédactionnel.

Art. 21 **Calcul de la fortune nette** (art. 10, al. 1, let. c, LPtra)

Cette disposition précise la façon de calculer la fortune nette qui est déterminante pour le calcul de la prestation transitoire annuelle. Les trois premiers alinéas sont conformes aux dispositions de l'OPC-AVS/AI, avec des différences d'ordre rédactionnel. Le quatrième alinéa comporte une différence par rapport au calcul de la fortune nette déterminante dans le régime des PC afin de garantir une cohérence avec le but des prestations transitoires, à savoir préserver l'avoir de la prévoyance professionnelle.

Al. 4

Le capital de vieillesse de la prévoyance professionnelle ne fait pas partie de la fortune prise en compte dans le calcul des prestations transitoires. Cette règle diffère de celle applicable au seuil d'entrée lié à la fortune et donc à la naissance du droit aux prestations. Dans ce dernier cas, la fortune comprend également la part du capital de vieillesse qui excède un montant fixé. Le but des prestations transitoires est de protéger la prévoyance vieillesse. Dès lors que des personnes ont droit à ces prestations, le montant de leur prévoyance vieillesse doit être préservé jusqu'à ce qu'elles aient droit aux prestations ordinaires de vieillesse.

Cette disposition signifie *a contrario* que le capital de vieillesse du conjoint qui n'a pas droit à des prestations transitoires doit être pris en compte lorsque celui-ci peut y avoir accès.

Art. 22 *Évaluation de la fortune (art. 10, al. 1, let. c, LPtra)*

Les al. 1 et 2 correspondent aux al. 1 et 4 de l'art. 17a OPC-AVS/AI. Les différences sont d'ordre purement rédactionnel.

Al. 4

La disposition est conçue de manière à ce que les cantons qui appliquent la valeur de répartition déterminante pour les répartitions fiscales intercantionales en lieu et place de la valeur vénale pour évaluer les immeubles puissent s'appuyer sur leur disposition d'exécution cantonale de l'art. 17a, al. 6, OPC-AVS/AI. Cela évite aux cantons d'avoir à légiférer deux fois sur la même question.

Art. 23 *Prise en compte au titre de la fortune des rentes viagères avec restitution (art. 10, al. 1, let. c, LPtra)*

Cette disposition correspond à celle de l'art. 15c OPC-AVS/AI.

Art. 24 *Dessaisissement de parts de fortune. Principe (art. 13, al. 2 et 3, LPtra)*

L'art. 13, al. 3, LPtra étend la notion de dessaisissement de fortune aux cas dans lesquels une personne consomme une part significative de sa fortune en peu de temps sans qu'un motif important ne le justifie. L'art. 24 OPtra précise qu'un dessaisissement de fortune peut se produire dans deux situations :

- lorsqu'une personne aliène des parts de fortune sans obligation légale et que la contre-prestation n'atteint pas au moins 90 % de la valeur de la prestation (let. a), ou
- lorsqu'une personne a consommé, au cours de la période considérée, une part de fortune excédant ce qui aurait été admis sur la base de l'art. 13, al. 3, LPtra (let. b).

Les cas prévus à la let. a correspondent à la pratique en matière de PC, pratique qui repose sur la jurisprudence⁶. Selon cette jurisprudence, l'aliénation de parts de fortune pour s'acquitter d'une obligation imposée par la loi ou par une décision judiciaire, par exemple le paiement d'une peine pécuniaire, d'une indemnité en capital en cas de divorce ou d'un impôt direct, n'est pas constitutive d'un dessaisissement de fortune. À l'inverse, en l'absence d'une telle obligation légale, les parts de fortune aliénées sans contre-prestation adéquate doivent être considérées comme un dessaisissement de fortune. Une contrepartie est considérée comme adéquate si elle représente au moins 90 % de la valeur de la prestation. Il y a donc dessaisissement de fortune non seulement en cas de donation, mais aussi lorsque des parts de fortune sont vendues à un prix nettement inférieur à la valeur du marché ou lorsque la chose achetée est acquise à un prix surfait.

Art. 25 *Montant du dessaisissement en cas d'aliénation (art. 13, al. 2, LPtra)*

L'al. 1 contient une réglementation qui apparaît à l'art. 17a, al. 5, OPC-AVS/AI, disposition qui porte sur l'évaluation de la fortune. Pour des raisons de systématique, elle a été placée dans l'OPtra dans la disposition relative au dessaisissement. Ce déplacement n'entraîne pas de différence de fond par rapport à l'OPC-AVS/AI.

⁶ Voir notamment ATF 122 V 394.

Art. 26 **Montant du dessaisissement en cas de consommation excessive de la fortune (art. 13, al. 3, LPtra)**

Al. 1 et 2

Ces deux alinéas indiquent comment procéder pour déterminer le montant du dessaisissement. L'al. 1 précise que ce montant est obtenu en déduisant la limite admise de consommation de la fortune de la diminution effective de la fortune de l'assuré. L'al. 2 définit, quant à lui, la façon de déterminer la limite admise de consommation de la fortune : pour chaque année de la période considérée, la consommation admise est calculée séparément. La limite est fixée à 10 % de la fortune, ou à 10 000 francs si la fortune est inférieure ou égale à 100 000 francs (art. 13, al. 3, LPtra), en prenant pour base l'état de la fortune au 1^{er} janvier de l'année considérée. Par exemple, pour une fortune de 150 000 francs, une consommation maximale de 15 000 francs est admise. L'année suivante, si la fortune s'élève à 140 000 francs, une consommation maximale de 14 000 francs est admise, et ainsi de suite. Les montants obtenus pour chaque année sont additionnés afin d'obtenir la limite admise de consommation de la fortune.

Al. 3

Cet alinéa précise quels éléments de la fortune ne sont pas pris en compte dans la détermination du montant du dessaisissement et quels motifs peuvent exceptionnellement justifier un dépassement de la limite admise de consommation de la fortune.

Let. a

L'imputation de la fortune correspond à la part de la fortune qui est prise en compte chaque année en tant que revenu déterminant (voir art. 10, al. 1, let. c, LPtra). La prise en compte de cette part de la fortune a pour effet de réduire le montant versé et oblige le bénéficiaire de prestations à consommer sa fortune, à hauteur du montant qui lui est imputé dans le calcul, pour pouvoir subvenir à ses besoins. Par conséquent, cette consommation ne constitue pas un dessaisissement de fortune. Les diminutions de fortune jusqu'à concurrence du montant de l'imputation de la fortune ne doivent donc pas être prises en compte dans la détermination du montant du dessaisissement et ne doivent pas être justifiées par le bénéficiaire de prestations transitoires. Sont réservés les cas visés à l'art. 24, let. b, OPtra.

Les contributions de solidarité reçues par une personne en vertu de la loi fédérale sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux antérieurs à 1981 peuvent être utilisées librement et ne sont pas prises en compte pour déterminer le montant du dessaisissement.

Let. b

Comme indiqué à l'art. 13, al. 3, LPtra, le Conseil fédéral définit les motifs importants qui pourraient justifier un dépassement de la limite admise de consommation de la fortune. Cet alinéa énumère de façon exhaustive les motifs considérés comme importants.

Ch. 1 à 5 : ces dispositions décrivent les dépenses qui s'expliquent par des motifs importants et qui justifient un dépassement de la limite admise de consommation de la fortune. Il revient à l'assuré d'apporter la preuve que ces dépenses supplémentaires sont effectivement justifiées par l'un de ces motifs.

Let. c

Les pertes de fortune involontaires ne sont pas non plus prises en compte dans la détermination du montant du dessaisissement. Seules sont considérées comme involontaires les pertes de fortune qui ne sont pas imputables à une action intentionnelle ou à une négligence grave du bénéficiaire de prestations transitoires, par exemple des pertes imprévisibles sur le marché boursier ou des défauts de paiement de prêts. Les pertes doivent être documentées par le bénéficiaire de prestations transitoires.

Let. d

Une personne devrait pouvoir utiliser à sa guise les prestations en espèces qu'elle a perçues en tant que victime d'une atteinte à sa personnalité ou d'une infraction pénale. Elle ne devrait pas avoir à craindre une réduction du montant des prestations transitoires liée à la consommation de cet argent.

C'est pourquoi la présente lettre prévoit que les versements à titre de réparation du tort moral, ne sont pas pris en compte dans la détermination du montant du dessaisissement.

Art. 27 *Prise en compte de la fortune qui a fait l'objet d'un dessaisissement (art. 13, al. 2 et 3, LPtra)*

Cet article correspond à l'art. 17e OPC-AVS/AI. L'al. 1 précise que la part de fortune dessaisie à prendre en compte comprend à la fois les dessaisissements de fortune sans obligation légale et sans contre-prestation adéquate visés à l'art. 13, al. 2, LPtra et les dessaisissements de fortune imputables à une consommation excessive de la fortune visés à l'art. 13, al. 3, LPtra.

Chapitre 3 Remboursement de frais de maladie et d'invalidité

Remarques préliminaires

Dans le cas des prestations transitoires, à la différence de ce qui prévaut pour les PC, la Confédération prend en charge les frais de maladie et d'invalidité. Il appartient par conséquent au Conseil fédéral d'édicter les dispositions d'exécution. Celles-ci se fondent pour l'essentiel sur les dispositions qui étaient en vigueur avant la réforme de la péréquation financière, lorsque la Confédération disposait d'une compétence en la matière (ordonnance du 29 décembre 1997 relative au remboursement des frais de maladie et des frais résultant de l'invalidité en matière de prestations complémentaires ; OMPC⁷). Les règles cantonales applicables ont également été intégrées.

Art. 28 *Période déterminante pour le remboursement (art. 17, al. 1, LPtra)*

Al. 2

Cette disposition vise à assurer, en cas de perte du droit aux prestations transitoires, le remboursement de frais ou de prestations qui, bien que fournies à un moment où il existait encore un droit au remboursement (art. 5 LPtra), ont été facturés après la date à laquelle le droit a pris fin.

Art. 29 *Limite du remboursement et relations avec les prestations d'autres assurances (art. 17, al. 3, LPtra)*

Les frais de maladie et d'invalidité doivent être remboursés conformément à l'art. 17 LPtra jusqu'à concurrence des montants maximaux suivants :

- le montant maximal de la prestation transitoire annuelle et du remboursement des frais de maladie et d'invalidité visé à l'art. 7, al. 2, LPtra ;
- le montant maximal des frais de maladie et d'invalidité à rembourser visé à l'art. 17, al. 2, LPtra, c'est-à-dire 5000 francs pour les personnes seules et 10 000 francs pour les couples et les personnes ayant des enfants mineurs ou des enfants de moins de 25 ans encore en formation.

La disposition précise également que le remboursement est subsidiaire par rapport aux autres assurances.

⁷ RS 831.301.1

Art. 30 **Remboursement des frais de maladie et d'invalidité causés à l'étranger**
(art. 17, al. 3, LPtra)

Cet article règle le remboursement des frais de maladie et d'invalidité causés à l'étranger. Conformément aux règles de coordination européennes, les prestations en nature fournies en cas de maladie ne sont toutefois pas versées aux bénéficiaires de prestations transitoires qui sont domiciliés dans un État membre de l'UE ou de l'AELE. Les bénéficiaires de prestations transitoires domiciliés à l'étranger n'ont par conséquent aucun droit au remboursement des frais de maladie et d'invalidité.

Art. 31 **Remboursement des frais de maladie et d'invalidité des enfants dont il n'est pas tenu compte pour le calcul des prestations transitoires** (art. 7, al. 4, en relation avec l'art. 18, let. b, LPtra)

Cet article correspond à la disposition de l'art. 19 OPC-AVS/AI et règle, pour les bénéficiaires de prestations transitoires, le remboursement des frais de maladie et d'invalidité des enfants dont il n'est pas tenu compte pour le calcul des prestations conformément à l'art. 7, al. 4, LPtra.

Art. 32 **Remboursement des frais de traitements dentaires** (art. 17, al. 1, let. a, LPtra)

Al. 2, 3 et 4

Les frais de traitement dentaire doivent être calculés et remboursés conformément au tarif de l'assurance-accidents, de l'assurance militaire et de l'assurance-invalidité (tarif AA/AM/AI). Les dentistes suisses ont désormais la possibilité d'acheter des travaux de technique dentaire à l'étranger. Conformément aux contrats existants pour le tarif susmentionné, ils sont tenus de réunir dans une seule facture les travaux de technique dentaire qu'ils ont achetés et les prestations de médecine dentaire qu'ils ont eux-mêmes effectuées. Afin de limiter les possibilités d'abus, l'al. 3 précise que pour le remboursement de travaux de technique dentaire achetés à l'étranger, seuls les coûts causés par la fabrication du produit (coûts de production) peuvent être facturés. Leur montant doit correspondre au niveau des prix dans le pays de fabrication.

Art. 33 **Remboursement des frais liés à un régime alimentaire particulier**
(art. 17, al. 1, let. b, LPtra)

Conformément à l'art. 17, al. 1, let. b, LPtra, les frais liés à un régime alimentaire particulier doivent être remboursés. Les frais supplémentaires, dûment établis, occasionnés par un régime alimentaire prescrit par un médecin sont remboursés au moyen d'un montant forfaitaire annuel de 2100 francs. Ce montant est tiré de l'ancienne OMPC, dont les dispositions ont été conservées par la plupart des cantons.

Art. 34 **Remboursement des frais de transport vers le lieu de soins le plus proche** (art. 17, al. 1, let. c, LPtra)

Cette disposition règle la prise en charge des frais de transport vers le centre de soins le plus proche en cas d'urgence, de transfert ou d'utilisation des transports publics. Si une personne a besoin, en raison de son handicap, d'un autre moyen de transport non prévu (par ex. un taxi pour handicapés ou son propre véhicule), les coûts lui sont remboursés conformément à l'al. 2 (2^e phrase).

Art. 35 **Remboursement des frais pour des moyens auxiliaires** (art. 17, al. 1, let. d, LPtra)

En principe, les moyens auxiliaires doivent être pris en charge autant que possible par l'assurance-invalidité. Étant donné que les bénéficiaires de prestations transitoires sont toujours tenus de s'insérer sur le marché du travail, les prestations transitoires remboursent également les moyens auxiliaires que l'AI ne rembourse que si l'assuré exerce une activité lucrative. Sont

également remboursés les frais qui résultent d'un entraînement à l'utilisation ainsi que ceux causés par la réparation, l'adaptation, le renouvellement, l'entretien ou l'utilisation d'un moyen auxiliaire.

Art. 36 **Remboursement de la participation aux coûts** (art. 17, al. 1, let. e, LPtra)

Al. 1

Conformément à l'art. 64 en relation avec l'art. 24 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)⁸, les assurés doivent participer aux coûts à hauteur de la franchise et de la quote-part. Le montant de la franchise peut être choisi entre différentes options ; la quote-part s'élève à 350 francs par an pour les enfants jusqu'à 18 ans et à 700 francs par an pour les adultes (art. 93, al. 2, en relation avec l'art. 103, al. 2, de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (OAMal)⁹. La participation aux coûts (franchise et quote-part) est remboursée conformément à l'art. 17, al. 1, let. g, LPtra.

Al. 2

Le remboursement des frais pour la franchise et la quote-part est limité à 1000 francs par an. Cela correspond à la participation aux coûts maximale pour une franchise de 300 francs et une quote-part de 10 % jusqu'à un montant de 700 francs par an. Les bénéficiaires de prestations transitoires qui optent pour une franchise plus élevée sont ainsi mis sur un pied d'égalité avec ceux qui optent pour une franchise de 300 francs.

Chapitre 4 Procédure et contentieux

Section 1 Procédure

Art. 37 **Exercice du droit** (art. 19, al. 1, LPtra)

Cette disposition reprend fondamentalement celle de l'art. 20 OPC-AVS/AI. Des modifications d'ordre rédactionnel ont été apportées aux al. 1 et 2, mais elles n'ont pas de conséquences matérielles.

L'al. 3 définit l'organe d'exécution compétent pour les personnes domiciliées dans un État membre de l'UE ou de l'AELE.

Art. 38 **Durée de la procédure**

Cet article correspond à l'art. 21 OPC-AVS/AI.

Art. 39 **Arrondissement des montants versés**

Les montants mensuels de la prestation transitoire annuelle sont arrondis au franc supérieur.

Art. 40 **Versement aux couples**

Cet article s'appuie sur la disposition de l'art. 21b OPC-AVS/AI ; il définit comment les prestations transitoires sont versées aux couples.

Art. 41 **Versement à l'étranger**

Cette disposition s'appuie sur la procédure pour les versements à l'étranger de la Centrale de compensation (CdC) dans le 1^{er} pilier. Elle garantit la sécurité juridique et vise à éviter tout malentendu. Des fluctuations des taux de change peuvent toujours donner lieu à des plaintes ou à des questions. La disposition apporte une clarification sur ce point.

⁸ RS 832.10

⁹ RS 832.102

Art. 42 ***Paiement d'arriérés***

Cet article correspond à l'art. 22, al. 4 et 5, OPC-AVS/AI. Il est précisé à l'al. 1 que des prestations transitoires accordées rétroactivement peuvent être remboursées directement à une autorité d'assistance, publique ou privée, dès lors qu'elle a consenti des avances à un assuré en attendant qu'il soit statué sur ses droits aux prestations transitoires.

Art. 43 ***Obligation de renseigner***

Cet article correspond à l'art. 24 OPC-AVS/AI. Les différences sont d'ordre rédactionnel.

Art. 44 ***Modification de la prestation transitoire annuelle***

Cette disposition reprend fondamentalement celle de l'art. 25 OPC-AVS/AI. Elle a néanmoins été adaptée afin que le transfert du domicile dans un État membre de l'UE ou de l'AELE soit également l'occasion de procéder à un examen de la prestation transitoire (adaptation au pouvoir d'achat).

Art. 45 ***Compétence en cas de changement de domicile***

Cet article correspond à la règle prévue à l'art. 54a, al. 4, OPC-AVS/AI, mais il est agencé différemment et comporte des modifications rédactionnelles. Comme la totalité des prestations transitoires (montant pour l'assurance obligatoire des soins compris) est versée aux bénéficiaires, aucune coordination n'est nécessaire avec la réduction des primes et la prime d'assurance-maladie.

Art. 46 ***Litiges concernant la communication de données***

Cet article correspond à la règle prévue à l'art. 27b OPC-AVS/AI.

Art. 47 ***Frais de communication et de publication de données***

Cet article correspond à la règle prévue à l'art. 27c OPC-AVS/AI.

Art. 48 ***Conservation des dossiers***

Cet article correspond à la règle prévue à l'art. 29, al. 2, OPC-AVS/AI en relation avec l'art. 156, al. 2, RAVS et stipule que l'OFAS peut édicter des prescriptions relatives à la conservation des dossiers, ainsi que sur la remise ou la destruction d'anciens dossiers. L'actuel art. 29, al. 1, OPC-AVS/AI sur la gestion des dossiers n'a pas été repris. L'art. 46 LPGA en relation avec l'art. 8 OPGA est applicable.

Art. 49 ***Indication séparée des prestations d'assurance ou d'aide versées par les cantons dans le calcul et dans la décision***

Cet article correspond à la disposition de l'art. 29, al. 3, OPC-AVS/AI, avec toutefois des modifications d'ordre rédactionnel.

Section 2 Contentieux

Art. 50

Cet article correspond à la disposition de l'art. 38 OPC-AVS/AI, avec toutefois des modifications d'ordre rédactionnel.

Chapitre 5 Financement

Remarques préliminaires

À la différence des PC, les prestations transitoires sont intégralement financées par la Confédération. Les cantons prennent en charge les frais administratifs, mais ils ne sont pas tenus de préfinancer les prestations elles-mêmes. Cette situation doit être prise en compte dans les modalités de financement des prestations transitoires afin que les cantons n'aient pas à adopté de législation cantonale supplémentaire sur ce point.

Le financement est assuré par le biais d'avances versées aux organes d'exécution. Une éventuelle différence entre les avances versées et le compte présenté par la suite donnera lieu à une compensation lors du versement des avances suivantes.

Art. 51 Avances

Afin de garantir que les organes d'exécution disposent des fonds suffisants pour financer les prestations transitoires, des avances leur sont versées, en règle générale quatre fois par an et directement. Cette disposition permet d'adapter la fréquence des avances versées, par exemple en cas de stabilisation du nombre de nouvelles demandes. Les organes visés aux al. 1 et 2 peuvent exiger des versements supplémentaires pour couvrir des frais imprévus pour le financement des prestations transitoires.

Le montant des avances est déterminé sur la base des dépenses déjà connues et des dépenses supplémentaires prévues ainsi que sur la base de la statistique du chômage du Secrétariat d'État à l'économie pour l'année civile en cours.

Le canton de Zurich a laissé aux communes le soin de fixer et de verser les prestations transitoires (art. 19, al. 1, LPtra en relation avec l'art. 21, al. 2, LPC). Dans ce cas, il n'est pas possible de verser les avances directement aux organes d'exécution (communaux). C'est pourquoi l'al. 2 prévoit que les cantons désignent un organe auquel les avances doivent être versées et qui est responsable du compte.

Art. 52 Compte

Cette disposition règle de quelle manière l'OFAS doit calculer les avances par année civile. L'OFAS détermine le montant pour les prestations transitoires sur la base des comptes qui lui sont présentés par les organes d'exécution visés à l'art. 51, al. 1 et 2 et compense la différence entre les avances versées et le compte avec les avances de l'année civile suivante. Cette manière de procéder permet d'éviter que les avances versées en trop soient remboursées à l'OFAS.

Chapitre 6 Tâches des organes d'exécution, surveillance et statistique

Art. 53 Prévention des versements à double

Cette disposition stipule que les organes d'exécution doivent prendre des mesures pour s'assurer que, notamment dans le cas de nouvelles demandes dues à un changement de domicile, les prestations transitoires ne sont pas payées deux fois pour la même période.

Art. 54 Examen périodique

Cette disposition règle la fréquence à laquelle les organes d'exécution doivent vérifier la situation économique des bénéficiaires.

Art. 55 Surveillance et statistique

L'al. 1 correspond fondamentalement à l'art. 55 OPC-AVS/AI.

Les al. 2 et 3 de cette disposition règlent la transmission des données entre les organes d'exécution, la CdC et l'OFAS. En attendant la mise en place d'un registre des prestations transitoires, la surveillance et la statistique doivent être réalisées avec les moyens disponibles. Si la Confédération souhaite collecter des données en dehors de l'administration fédérale, celles-ci doivent être rendues anonymes (art. 22, al. 1, de la loi fédérale sur la protection des données [LPD]). Les organes d'exécution fournissent les données à la CdC, qui les transmet sous forme anonyme à l'OFAS.

Modification d'autres actes

Le règlement du 31 octobre 1947 sur l'assurance-vieillesse et survivants¹⁰ est modifié comme suit :

Art. 28, al. 6 Détermination des cotisations

Cette disposition précise que les prestations de la LPtra, comme celles de la LPC, sont considérées comme un revenu minimum au sens de l'art. 10, al. 2, let. b, LAVS. Les bénéficiaires de prestations complémentaires ou de prestations transitoires ne versent que la cotisation minimale AVS/AI/APG. Dans le même temps, la dérogation pour les personnes dont les dépenses ne sont que légèrement inférieures aux revenus est supprimée. Elle s'est révélée très difficile à mettre en œuvre.

L'ordonnance du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité¹¹ est modifiée comme suit :

Art. 10a Examen du droit des bénéficiaires de prestations transitoires à des prestations complémentaires

Il s'agit de la disposition analogue à l'art. 1, al. 1, LPtra. Comme le droit à des PC à l'âge ordinaire de la retraite doit être examiné, il faut préciser dans l'OPC-AVS/AI que cet examen doit être effectué d'office.

L'ordonnance 21 du 14 octobre 2020 concernant les adaptations dans le régime des prestations complémentaires à l'AVS/AI¹² est modifiée comme suit :

Afin que l'ordonnance qui adapte les montants destinés à la couverture des besoins vitaux à l'évolution des salaires et des prix s'applique aussi aux prestations transitoires, il est nécessaire de compléter le titre, le préambule et l'art. 1.

¹⁰ RS 831.101

¹¹ RS 831.301

¹² RS 831.304

4 Conséquences financières

Les présentes dispositions d'ordonnance n'entraînent pas de coûts supplémentaires par rapport aux coûts découlant de la LPtra.

Le coût des prestations transitoires sera progressif. Comme les prestations sont accordées uniquement aux personnes arrivant en fin de droit dans l'assurance-chômage après l'entrée en vigueur de la loi, l'effet plein sera atteint après quelques années seulement. Le nombre de bénéficiaires potentiels à ce moment-là est estimé à 3400 personnes, ce qui entraîne des dépenses de l'ordre de 150 millions de francs à la charge de la Confédération. Les frais administratifs sont à la charge des cantons.