

CONSEIL DES ÉTATS

Commission de la sécurité sociale et de la santé publique (CSSS-E)

Séance du 27 janvier 2025

24.424 Iv. pa. CSSS-N 13^e rente. Les bénéficiaires de l'AI doivent également avoir droit à une 13^e rente

Rapport de l'OFAS du 9 janvier 2025

Réponses aux questions concernant une solution d'une 13^e rente AI passant par les prestations complémentaires

Mandat de la CSSS-E du 10.09.2024

1. Mandat

L'administration est chargée de répondre aux questions suivantes :

Questions se rapportant à une solution par les PC

- a) Aux yeux de l'administration, en cas de solution au niveau des PC visant à empêcher une inégalité de traitement entre bénéficiaires de l'AVS et de l'AI dans la couverture de leurs besoins vitaux (à savoir, rentes et PC combinées), une approche pertinente emprunterait-elle plutôt la voie des revenus déterminants, des dépenses reconnues ou d'un supplément annuel ?
- b) Aux yeux de l'administration, comment cette solution devrait-elle être formulée dans la LPC ?
- c) À combien l'administration estime-t-elle le coût d'une solution au niveau des PC (y compris ses conséquences pour les cantons et pour la Confédération) ?
- d) En cas d'adaptation des PC, comment faudrait-il procéder pour atténuer les effets de seuil ?
- e) Une solution par les PC à l'AI créerait-elle de nouvelles inégalités ? Si oui, lesquelles ?
- f) En cas de solution de type AI/PC, qu'advierait-il des autres droits ou interactions, par exemple avec les rentes de veuve ou de veuf et d'orphelin ?

Questions ayant trait à la constitutionnalité et à l'interprétation juridique

- g) Par endroits, les retours de l'Office fédéral de la justice (OFJ) et l'avis de droit du prof. Kurt Pärli sont difficiles à décrypter. L'OFJ a notamment expliqué qu'il n'était parfois pas sûr d'interpréter correctement l'avis de droit du prof. Pärli. Lors de l'audition, l'OFJ n'a pas abordé directement l'argumentation clé de l'expert Pärli, en rapport avec l'art. 8 Cst., concernant la discrimination et l'inégalité. Sur ce point, des explications complémentaires sont souhaitables.
- h) En outre, il faudrait clarifier cette question juridique : dans quelle mesure les différences légales déjà existantes entre les PC à l'AVS et les PC à l'AI sont-elles effectivement conformes à la Constitution, au vu de l'art. 190 Cst., ou ne découlent-elles pas plutôt de l'absence de contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois fédérales ?

2. Réponses aux questions concernant une solution possible dans les PC

- a) **Aux yeux de l'administration, en cas de solution au niveau des PC visant à empêcher une inégalité de traitement entre bénéficiaires de l'AVS et de l'AI dans la couverture de leurs besoins vitaux (à savoir, rentes et PC combinées), une approche pertinente emprunterait-elle plutôt la voie des revenus déterminants, des dépenses reconnues ou d'un supplément annuel ?**

Grandes lignes d'une solution envisagée

L'Office fédéral des assurances sociales estime qu'une solution prévoyant une adaptation des dépenses reconnues, et notamment du montant destiné à couvrir les besoins vitaux généraux, ne serait pas appropriée. Les PC correspondent à la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants. Le calcul des dépenses reconnues revient donc à déterminer le minimum vital garanti par les PC. En cas de modification des dépenses reconnues, ce minimum vital ne serait plus uniforme. Au lieu de cela, il serait plus élevé pour les bénéficiaires de PC qui perçoivent une rente AI entière et ont cotisé sur une période de cotisation complète que pour les personnes bénéficiant d'une rente partielle ou n'ayant cotisé que sur une période incomplète. Les personnes sans rente AI percevant des PC sur la base d'une rente de survivant de l'AVS, d'une allocation pour impotent ou d'une indemnité journalière de l'AI, ou ayant droit à des PC sans prestation de base de l'AVS ou de l'AI, seraient celles dont la couverture du minimum vital serait la plus basse. Une telle inégalité serait difficilement justifiable.

En outre, une telle solution serait peu compatible avec les modalités de versement de la 13^e rente de vieillesse. Il en irait de même pour une solution appliquée côté revenu dans laquelle, par exemple, la rente AI ne serait que partiellement considérée comme un revenu. Le message concernant la mise en œuvre et le financement de l'initiative pour une 13^e rente AVS, adopté le 16 octobre 2024 par le Conseil fédéral, prévoit que les assurés qui auront droit à une rente de vieillesse au mois de décembre percevront obligatoirement un supplément annuel s'élevant à un douzième de leur rente annuelle (13^e rente de vieillesse) pour l'année civile correspondante (art. 24^{ter}, al. 1 et 2, P-LAVS). La 13^e rente de vieillesse leur sera versée tous les ans en décembre. En cas de modification des dépenses reconnues ou des revenus déterminants, la prestation visant à mettre les bénéficiaires de PC à une rente AI sur un pied d'égalité avec ceux qui perçoivent une rente de vieillesse de l'AVS serait versée chaque mois, y compris aux personnes n'ayant pas droit à des PC en décembre de l'année civile correspondante. Cette situation avantagerait les bénéficiaires de PC touchant une rente AI par rapport à ceux qui perçoivent une rente de vieillesse. En outre, une augmentation des dépenses ou une non-prise en compte partielle des revenus aurait pour effet que des personnes qui ne remplissaient jusqu'alors pas les conditions économiques leur ouvrant le droit à des PC pourraient désormais y avoir droit.

L'approche la plus pertinente consisterait donc à introduire un supplément à la PC annuelle en faveur des personnes percevant une rente AI qui ont droit à une PC annuelle au mois de décembre. Ce supplément devrait correspondre à un douzième de la rente AI perçue durant l'année civile concernée.

Droit des personnes en provenance d'un État membre de l'UE ou de l'AELE

Dans le cadre de l'accord sur la libre circulation des personnes, la Suisse participe au système de coordination que l'UE a mis en place dans le domaine de la sécurité sociale pour faciliter la libre circulation. En vertu des règles de coordination, les ressortissants d'un État membre de l'UE ou de l'AELE qui perçoivent uniquement une rente d'invalidité d'un pays de l'UE/AELE (donc à l'exclusion d'une rente AI suisse) pourraient dans certains cas, à condition d'être domiciliés en Suisse, faire valoir un droit au supplément. Lors du calcul du supplément, les rentes

d'invalidité versées par un État membre de l'UE/AELE devraient éventuellement être assimilées à des rentes AI suisses, c'est-à-dire que le supplément devrait également être calculé sur les rentes étrangères et versé par le biais des PC.

Des problèmes comparables se poseraient en cas de solution au niveau des dépenses ou des recettes du calcul des PC.

En outre, il ne peut pas être exclu que la nouvelle prestation soit qualifiée de *prestation d'invalidité en espèces* du point de vue du droit de coordination, même en étant réglementée dans la LPC. De telles prestations doivent en principe être exportées dans l'espace UE/AELE.

Droit des personnes en provenance d'un État contractant

Pour pouvoir faire valoir leur droit à des PC, les ressortissants étrangers devraient avoir séjourné en Suisse de manière ininterrompue pendant une période donnée immédiatement avant la date à partir de laquelle ils demanderaient des PC (délai de carence). Cette condition ne s'appliquerait pas aux ressortissants d'un pays de l'UE ou de l'AELE. Ces ressortissants ne sont pas soumis à un délai de carence.

Selon l'art. 9, al. 1^{bis}, LPC, le montant de la PC annuelle due aux ressortissants d'un État avec lequel la Suisse a conclu une convention de sécurité sociale prévoyant un droit à des rentes extraordinaires de l'AVS ou de l'AI est limité, jusqu'à ce que le délai de carence de dix ans soit atteint, au montant minimal de la rente ordinaire complète correspondante. Si ces ressortissants d'États contractants perçoivent une rente de vieillesse de l'AVS, ils recevront également une 13^e rente de vieillesse. Pour que les ressortissants d'un État contractant qui touchent une rente AI et dont les PC sont plafonnées ne soient pas désavantagés par rapport à ceux qui touchent une rente de vieillesse, il faudrait leur accorder également le droit à un supplément aux PC qui ne soit pas soumis au plafonnement prévu à l'art. 9, al. 1^{bis}, LPC.

b) Aux yeux de l'administration, comment cette solution devrait-elle être formulée dans la LPC ?

La solution proposée par l'administration dans la réponse à la question a) prévoit le versement d'un supplément à la PC annuelle pour leurs bénéficiaires s'ils ont droit à une PC annuelle en décembre de l'année concernée. Ce supplément correspondrait au montant individuel d'une 13^e rente AI, calculé selon les mêmes principes que dans l'AVS, qui s'élèverait ainsi au douzième de la rente perçue durant l'année civile correspondante.

Le supplément serait financé de la même manière que les PC annuelles versées aux personnes vivant chez elles, c'est-à-dire à hauteur de cinq huitièmes par la Confédération et de trois huitièmes par les cantons. Conformément à l'art. 39, al. 4, OPC-AVS/AI, la Confédération ne participe pas, dans le cadre des PC, au financement du montant de l'assurance obligatoire des soins visé à l'art. 10, al. 3, let. d, LPC. Cette disposition s'appliquerait également au supplément à la PC annuelle.

Pour que le supplément pour personne vivant dans un home ou un hôpital puisse être financé de la même manière que pour les personnes vivant chez elles, il faudrait modifier en conséquence l'art. 13, al. 2, LPC, car sinon, les cantons devraient financer seuls le supplément octroyé à ces personnes.

Si l'on optait pour cette solution, la LPC pourrait être reformulée comme suit :

LPC

Art. 9, al. 1^{ter} (nouveau)

^{1ter} Les bénéficiaires d'une rente de l'AI qui ont droit à une prestation complémentaire annuelle au mois de décembre reçoivent un supplément s'élevant à un douzième de

la rente perçue durant l'année civile correspondante. Ce supplément n'est pas soumis au plafonnement prévu à l'al. 1^{bis}.

Art. 13, al. 2, 1^{re} phrase

² Pour les personnes vivant dans un home ou un hôpital, la Confédération prend à sa charge cinq huitièmes des prestations complémentaires annuelles visées à l'art. 9, al. 1, si la somme du montant destiné à la couverture des besoins vitaux au sens de l'art. 10, al. 1, let. a, ch. 1, du montant de 13 200 francs pour le loyer et des montants pour les dépenses reconnues au sens de l'art. 10, al. 3, n'est pas couverte par les revenus déterminants; les revenus en rapport direct avec le séjour dans un home ou dans un hôpital ne sont pas pris en compte; la Confédération participe également à raison de cinq huitièmes au supplément visé à l'art. 9, al. 1^{er}. ...

Art. 21, al. 4, 2^e phrase (nouvelle)

⁴ ... Le paiement du supplément visé à l'art. 9, al. 1^{er}, est effectué en décembre.

c) À combien l'administration estime-t-elle le coût d'une solution au niveau des PC (y compris ses conséquences pour les cantons et pour la Confédération) ?

Fin 2023, un peu plus de 138 000 personnes percevaient des PC en plus d'une rente AI suisse.¹ Si les dispositions relatives au supplément à la PC annuelle avaient été en vigueur fin 2023 déjà, leur coût annuel se serait élevé à environ 166 millions de francs, dont 99 millions à la charge de la Confédération et 67 millions à la charge des cantons.

Les dépenses supplémentaires seraient plus élevées dans le cas où, comme expliqué dans la réponse à la question a), le supplément à la PC devrait être calculé également sur les rentes d'invalidité versées par un État membre de l'UE ou de l'AELE. Chiffrer avec précision les surcoûts correspondants est à l'heure actuelle impossible, puisque le registre des PC ne recense que le montant des rentes étrangères et non les types de rente.

La solution proposée par l'administration dans la réponse à la question a) n'aurait eu aucune conséquence financière sur les autres assurances sociales.

d) En cas d'adaptation des PC, comment faudrait-il procéder pour atténuer les effets de seuil ?

Effets de seuil à l'entrée dans le système des PC

Le supplément aux PC aurait pour conséquence que les bénéficiaires d'une rente AI ayant aussi droit à des PC disposeraient d'un revenu plus élevé que les bénéficiaires d'une rente AI ne remplissant tout juste pas les conditions économiques requises pour y avoir droit. Cet effet de seuil, inhérent au système, ne pourrait pas être compensé.

Effets de seuil à la sortie du système des PC

Dans la mesure du possible, la réinsertion des personnes invalides ne devrait pas s'accompagner d'une réduction du revenu disponible afin de ne pas créer d'incitation non souhaitable à continuer de dépendre du système des rentes ou des PC. En règle générale, en cas de réinsertion, la sortie du système des PC a lieu sans effet de seuil, les PC étant progressivement remplacées par le nouveau revenu professionnel.

¹ Y compris les enfants bénéficiant d'une rente pour enfant qui n'auraient pas reçu de supplément. Le supplément PC aurait été versé à environ 112 000 personnes (bénéficiaires d'une rente principale).

L'introduction d'un supplément aux PC pour les personnes bénéficiant d'une rente AI créerait en revanche un effet de seuil à hauteur du supplément accordé. Dans la plupart des cas, toutefois, cet effet de seuil devrait être plutôt faible, car au cours d'une nouvelle réadaptation réussie, la rente AI – et donc le supplément aux PC – ne baisserait pas brusquement, mais de manière continue. En outre, dans de nombreux cas, une réduction du revenu disponible à la sortie du système des PC serait atténuée par d'autres prestations. Les personnes qui continuent à vivre dans des conditions économiques modestes après avoir quitté le système des PC ont notamment droit à une réduction de leurs primes d'assurance-maladie. Du point de vue de l'administration, des mesures propres à atténuer les effets de seuil seraient donc superflues.

e) Une solution par les PC à l'AI créerait-elle de nouvelles inégalités ? Si oui, lesquelles ?

Avec la solution proposée, les personnes qui perçoivent leurs PC sur la base d'une rente de survivant de l'AVS, d'une allocation pour impotent ou d'indemnités journalières de l'AI, voire sans prestation de base de l'AVS ni de l'AI, n'auraient pas droit à un supplément aux PC. Contrairement aux bénéficiaires de PC qui perçoivent une rente AI, leur revenu disponible n'augmenterait pas. Le versement d'une 13^e rente via les PC créerait donc de nouvelles inégalités de traitement ; du point de vue de l'administration, il faudrait les éviter.

f) En cas de solution de type AI/PC, qu'advierait-il des autres droits ou interactions, par exemple avec les rentes de veuve ou de veuf et d'orphelin ?

En cas de concours d'une rente AI et d'une rente de veuve, de veuf ou d'orphelin, seule la rente la plus élevée est versée (art. 24b et 28^{bis} LAVS). Ce calcul comparatif ne tiendrait pas compte d'un supplément aux PC éventuellement versé en cas de perception d'une rente AI. Afin d'éviter que le versement d'une rente de survivant (plus élevée) à la place de la rente AI n'entraîne une baisse globale des prestations (somme de la rente et des PC), le supplément aux PC pourrait être étendu aux personnes bénéficiant d'une rente de survivant. Dans ce cas, la disposition correspondante de la LPC devrait être formulée de la manière suivante :

LPC

Art. 9, al. 1^{ter}

^{1ter} Les bénéficiaires d'une rente de veuve ou de veuf de l'AVS, d'une rente d'orphelin de l'AVS ou d'une rente de l'AI qui ont droit à une prestation complémentaire annuelle au mois de décembre reçoivent un supplément s'élevant à un douzième de la rente perçue durant l'année civile correspondante. Ce supplément n'est pas soumis au plafonnement prévu à l'al. 1^{bis}.

La formulation proposée s'appuie sur le droit actuel, c'est-à-dire sur les dispositions de la LAVS en vigueur. Le 23 octobre 2024, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la modification de la LAVS (Adaptation des rentes de survivants). Ce projet prévoit, en lieu et place des rentes de veuve et de veuf actuelles, le versement d'une rente limitée à la période de garde des enfants, pour le parent survivant, ainsi que l'octroi de rentes transitoires en cas de veuvage. Au cas où ce projet entrerait en vigueur avant l'introduction du supplément aux PC, la formulation ci-dessus devrait être remaniée en conséquence.

Les dispositions légales relatives au financement du supplément pour les personnes vivant dans un home (art. 13, al. 2, 1^{re} phrase, LPC) et au versement du supplément (art. 21, al. 4, 2^e phrase, LPC) devraient alors être formulées de manière analogue à la variante proposée au point b).

3. Questions de constitutionnalité / interprétation juridique

- g) **Par endroits, les retours de l'Office fédéral de la justice (OFJ) et l'avis de droit du prof. Kurt Pärli sont difficiles à décrypter. L'OFJ a notamment expliqué qu'il n'était parfois pas sûr d'interpréter correctement l'avis de droit du prof. Pärli. Lors de l'audition, l'OFJ n'a pas abordé directement l'argumentation clé de l'expert Pärli, en rapport avec l'art. 8 Cst., concernant la discrimination et l'inégalité. Sur ce point, des explications complémentaires seraient souhaitables.**

L'Office fédéral de la justice s'est déterminé dans sa prise de position du 8 août 2024, ainsi que lors de la séance de commission du 26 août 2024, sur la question de l'inégalité de traitement soulevée par le professeur Pärli.

L'art. 197, ch. 16, al. 1 Cst constitue une exception par rapport à l'art. 8, al. 1 Cst, dans la mesure où il n'accorde un supplément de rente, de par la Constitution, qu'aux seuls bénéficiaires de rentes de vieillesse. Le constituant a donc estimé que cette inégalité de traitement est justifiée, de sorte que le législateur n'est pas tenu par l'art. 8, al. 1 Cst d'accorder une 13^e rente à tous les bénéficiaires de rentes du premier pilier (prise de position, p. 2).

Le mandat législatif de l'art. 197, ch. 16, al. 3 Cst impose une différence de traitement entre le supplément de rente de vieillesse et les autres revenus à prendre en considération pour le calcul des prestations complémentaires. Cette différence de traitement repose directement sur la Constitution et constitue ainsi une *lex specialis* par rapport à l'art. 8, al. 1 Cst. Si le législateur décidait d'octroyer un supplément de rente aussi dans l'AI, *alors* l'art. 8, al. 1 Cst obligerait le législateur à prévoir, pour ce supplément, une franchise similaire à celle requise par l'art. 197, ch. 16, al. 3 Cst dans le calcul des prestations complémentaires (prise de position, p. 3).

- h) **En outre, il faudrait clarifier cette question juridique : dans quelle mesure les différences légales déjà existantes entre les PC à l'AVS et les PC à l'AI sont-elles effectivement conformes à la Constitution, au vu de l'art. 190 Cst., ou ne découlent-elles pas plutôt de l'absence de contrôle judiciaire de la constitutionnalité des lois fédérales ?**

Si la couverture des besoins vitaux doit être assurée de manière appropriée pour tous les bénéficiaires de rentes du premier pilier, au sens de l'art. 112, al. 2, let. b Cst, ce principe peut être mis en œuvre de manière différenciée par le législateur pour chaque catégorie de bénéficiaires (prise de position, p. 2 et 5); en effet, la situation d'un rentier AI n'est pas en tous points comparable avec celle d'un retraité. Des différences de traitement ne signifient pas que l'art. 8, al. 1, Cst n'est pas respecté. Il n'y a dès lors pas matière à analyser la question sous l'angle de l'art. 190 Cst.