

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzera delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid social

Notice

Prévoyance vieillesse

L'aide sociale et la gestion des presta- tions de libre passage

Berne 2023

Complément 2024

Table des matières

1.	Situation de départ.....	3
2.	Normes CSIAS.....	3
3.	Jurisprudence du tribunal fédéral.....	4
4.	Jurisprudence du tribunal administratif de Saint-Gall	6
5.	Conclusion.....	6

1. Situation de départ

La subsidiarité constitue un principe de base de l'aide sociale ([norme CSIAS A.3.](#)). Il n'existe pas de liberté de choix entre les ressources de soutien en amont et l'aide sociale. En ce qui concerne les avoirs de libre passage de la prévoyance professionnelle, le principe de subsidiarité propre à l'aide sociale vient se heurter au principe du maintien de la prévoyance qui régit le 2^e pilier.

Plusieurs cantons et communes ont pour pratique d'exiger des bénéficiaires de libérer leurs avoirs de libre passage avant d'atteindre l'âge ouvrant le droit à une rente AVS anticipée. Les bénéficiaires sortent de l'aide sociale dès que ce capital leur est versé. Certains d'entre eux imposent en outre le remboursement des prestations d'aide sociale fournies jusqu'au retrait des avoirs de libre passage¹ dès que ceux-ci sont libérés. Cette approche est pourtant contraire aux normes CSIAS et a fait l'objet de plusieurs jugements au cours des dernières années².

Avoir de libre passage

La notion d'avoir de libre passage désigne, dans la présente notice, les fonds de la prévoyance liée provenant de polices de libre passage et de comptes de libre passage du 2^e pilier et du pilier 3a.

2. Normes CSIAS

Au chapitre de la prévoyance vieillesse, la CSIAS stipule dans sa [norme D.3.3](#) que les avoirs du 2^e pilier et du pilier 3a seront libérés en principe au moment de l'octroi d'une rente AVS anticipée ou d'une rente AI complète. En conséquence, on ne peut imposer le retrait de ce capital avant que le bénéficiaire touche une rente AVS anticipée ou une rente AI. Conformément à l'art. 5 de la norme précitée, les avoirs libérés de la prévoyance vieillesse font partie de la fortune à prendre en compte. Ils doivent être utilisés pour les dépenses d'entretien courantes et futures.

¹ La situation de départ se fonde sur l'étude vignette «Harmsoz » réalisée par la Haute école spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest FHNW et présenté dans l'article «Vorbezug von Freizügigkeitsguthaben ist weit verbreitet » dans la revue ZESO 2/23 (texte en allemand).

² Cette notice ne tient pas compte des décisions de justice qui se réfèrent aux normes CSIAS antérieures à la révision de 2015.

Le remboursement des prestations d'aide sociale obtenues légalement ne peut être exigé du fait du versement de l'avoir de libre passage et d'une situation favorable ([norme CSIAS D.3.3, commentaire let. b en relation avec la norme E.2. 1](#)).

Cette recommandation est motivée par l'objectif des 2e et 3e piliers, qui veut que la prévoyance liée contribue, en complément des prestations de l'AVS/AI, à garantir le maintien du niveau de vie habituel (norme CSIAS D.3.3, commentaires let. b). Si la rente AVS ou AI et la part de la fortune prise en compte à titre d'imputation de l'avoir de libre passage ne suffisent pas à couvrir les besoins vitaux, il est possible de solliciter des prestations complémentaires.

3. Jurisprudence du tribunal fédéral

3.1. ATF 8C_441/2021

Dans son arrêt du 24 novembre 2021 ([ATF 8C 441/2021](#)), le tribunal fédéral a eu à statuer sur les faits suivants, survenus dans le canton d'Argovie: les services sociaux d'une commune du canton d'Argovie ont proposé en 2019 à une femme âgée de 61 ans, bénéficiaire de l'aide sociale depuis huit ans, de se faire verser son avoir de libre passage et d'utiliser ce capital pour rembourser une partie des prestations d'aide sociale qu'elle avait perçues. L'intéressée n'a pas consenti à un tel accord. Par la suite, elle a néanmoins retiré son capital de libre passage de 132 000 francs. En octobre 2019, le conseil communal a décrété qu'elle avait touché jusqu'à l'été 2019 un montant de 162 000 francs au titre de l'aide sociale et qu'elle devait en rembourser une partie, soit un montant de 66 500 francs.

En résumé, le Tribunal fédéral a estimé qu'il était en principe admissible d'utiliser des avoirs de libre passage libérés avant la survenance d'un événement assuré pour rembourser des prestations d'aide sociale. Le retrait permettant en effet d'en disposer librement, ce capital n'est donc pas en soi soustrait à la saisie des créanciers. Ainsi, les dispositions de la loi sur la prévoyance professionnelle ne garantissent-elles pas en l'espèce une protection particulière. A noter toutefois que les fonds ne peuvent être que partiellement saisis en cas de saisie (art. 89 ss LP). Lors du calcul du minimum vital conformément à la loi sur la poursuite, ne peut donc être prise en compte que la rente annuelle maximale.

Le tribunal fédéral considère donc qu'en cas de versement de prestations de libre passage avant la survenance du cas de prévoyance, il est en principe possible, sur la base des dispositions cantonales, de réclamer le remboursement des prestations d'aide. Une limitation à la rente annuelle maximale ne peut être envisagée que dans le cadre d'une procédure de saisie, la limite devant être calculée par l'office des poursuites. La Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle recommande ici d'utiliser le taux de conversion moyen des institutions de prévoyance pour le calcul de la rente annuelle. En 2021, ce taux

était de 5,47%³, si bien que le risque d'une saisie d'un montant apparaît très faible. Dans ces conditions, il ne semble pas judicieux d'exiger le remboursement.

Au moment de l'arrêt du Tribunal fédéral (24 novembre 2021), les normes CSIAS actuelles en matière de remboursement n'étaient pas applicables dans le canton d'Argovie. Avec l'entrée en vigueur de la révision de l'ordonnance cantonale sur l'aide sociale et la prévention au 1^{er} janvier 2023, il ne sera explicitement plus possible d'exiger le remboursement de l'avoir libéré de la prévoyance vieillesse liée remboursement dans le canton d'Argovie.

3.2 ATF 8C_333/2023

Dans son arrêt du 1^{er} février 2024, le Tribunal fédéral a été amené à juger les faits suivants, survenus dans le canton de Bâle-Campagne: un homme âgé de 64 ans au moment du jugement percevait des prestations de l'aide sociale depuis 2013. En 2022, l'autorité compétente en matière d'aide sociale de sa commune de domicile a cessé de lui verser lesdites prestations et exigé la restitution d'un montant de 78 000 francs, au motif que l'intéressé lui aurait dissimulé l'existence de son compte de libre passage. Il aurait selon elle pu retirer cet avoir au mois d'avril 2019, à l'âge de 60 ans, et n'aurait alors plus été dépendant de l'aide sociale.

Le Tribunal fédéral a admis le recours de l'intéressé. Il a considéré que l'aide sociale est régie par le principe de subsidiarité si bien que les prestations d'assistance ne sont octroyées que si la personne ne peut pas subvenir à ses besoins ou qu'elle ne peut obtenir d'aide tiers, ou pas à temps. Selon les nor de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), la préservation des avoirs de la prévoyance professionnelle (maintien de la protection de la prévoyance) prime sur le principe de subsidiarité en règle générale jusqu'à la perception d'une rente AVS. Le Tribunal fédéral estime cependant que l'on ne peut exclure de manière catégorique une obligation de demander le versement anticipé de l'avoir de libre passage à l'âge de 60 ans. Celle-ci serait toutefois incompatible avec le but de prévoyance de ces moyens financiers si l'avoir de libre passage libéré devait être déjà entièrement épuisé au moment de percevoir l'AVS. Une obligation de demander le versement anticipé de l'avoir de libre passage doit donc être considérée comme disproportionnée à tout le moins en cas de risque de dépendre à nouveau de l'aide sociale avant que ne soit atteint l'âge de 63 ans ouvrant le droit à la rente AVS anticipée. S'agissant du montant probable du capital de libre passage ainsi consommé, il convient de se fonder sur le besoin tel qu'il est défini pour le calcul des prestations complémentaires, qui est plus élevé que le besoin au sens du droit d'aide sociale.

En l'espèce, il s'avère que l'avoir de libre passage de l'intéressé, en cas de versement à 60 ans, n'aurait pas suffi jusqu'au versement de la rente AVS anticipée à 63 ans, raison pour laquelle un retrait de l'avoir à 60 ans aurait été disproportionné et ne pouvait être imposé. Les conditions d'un remboursement n'étaient donc pas réunies.

³ CHS PP: Rapport sur la situation financière des institutions de prévoyance, publié en mai de chaque année ([lien](#)).

4. Jurisprudence du tribunal administratif de Saint-Gall

Le tribunal administratif de Saint-Gall a eu à se prononcer sur le cas d'un bénéficiaire de l'aide sociale âgé de 60 ans vivant seul et en incapacité de travail, à qui les services sociaux ont demandé de retirer son capital de libre passage dans l'intention de suspendre les prestations d'aide allouées.

Dans sa [décision du 13 décembre 2022 \(B 2022/74\)](#), qui est désormais entrée en force, le tribunal administratif de Saint-Gall a conclu que s'agissant des avoirs de libre passage, les principes de maintien de la prévoyance et de la subsidiarité de l'aide sociale entrent en conflit et qu'il importe, dans chaque cas, de les mettre cas soigneusement en balance (consid. 2). Selon le tribunal, plusieurs éléments plaideraient en l'espèce contre le retrait des avoirs de libre passage et leur prise en compte dans l'aide sociale: premièrement le fait qu'à la première date de retrait possible de ce capital (60 ans révolus) une personne ne peut prétendre à des prestations complémentaires, deuxièmement qu'un retrait avant l'âge AVS fragilise encore la prévoyance vieillesse et enfin, que le but de la prévoyance consiste à subvenir aux besoins de la personne concernée. Et le tribunal d'ajouter qu'il importe aussi de tenir compte des directives de la Conférence saint-galloise de l'aide sociale (KOS) qui s'est largement inspirée des recommandations de la CSIAS, lesquelles prévoient le retrait de l'avoir du 2e pilier au plus tôt au moment de l'octroi d'une rente AVS anticipée. Le tribunal retient enfin qu'une différenciation entre prestations de libre passage perçues et non perçues se justifie dès lors que le principe de maintien de la prévoyance vaut, selon le droit fédéral, jusqu'à la perception effective des prestations (consid. 2.4 et 2.5)

5. Conclusion

- En ce qui concerne les avoirs de libre passage, le principe du maintien de la prévoyance entre en conflit avec celui de la subsidiarité de l'aide sociale.
- Pour les avoirs de libre passage non libérés, le maintien de la prévoyance prime fondamentalement le principe de subsidiarité jusqu'à la survenance du cas de prévoyance (âge ouvrant le droit à une rente AVS anticipée ou perception d'une rente AI entière). Le retrait du capital de libre passage ne peut donc être exigé avant 63 ans révolus pour les hommes et 62 ans révolus pour les femmes⁴ ou jusqu'à l'octroi d'une rente AI complète.
- La **sortie** de l'aide sociale est admissible lorsqu'un bénéficiaire choisit de se faire verser ses avoirs de libre passage avant la survenance du cas de prévoyance (âge ouvrant le droit à une rente AVS anticipée ou octroi d'une rente AI entière) et sans y avoir été exhorté par les autorités d'aide sociale.

⁴ L'âge AVS des femmes sera progressivement relevé à partir de 2025. Dès 2029, l'âge AVS sera de 65 ans pour les femmes et les hommes.

- Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, le retrait de l'avoir de libre passage peut toutefois être exigé à partir de 60 ans au plus tôt, pour autant que cet avoir permette de financer les moyens de subsistance sur la base des besoins définis dans le calcul des prestations complémentaires et ce, jusqu'à l'âge ouvrant le droit à une rente AVS anticipée.
- La **sortie** de l'aide sociale est également autorisée lorsqu'un bénéficiaire retire ses avoirs de libre passage à la survenance du cas de prévoyance. Le maintien de la prévoyance est ainsi préservé.
- Selon la jurisprudence du tribunal fédéral, le **remboursement** du fait d'une situation économique favorable/apport de fortune est admissible si le bénéficiaire se fait verser l'avoir de libre passage avant la survenance du cas de prévoyance (âge ouvrant le droit à une rente AVS anticipée ou octroi d'une rente AI entière). Dans le cas d'une procédure de saisie, il convient de tenir compte de la saisissabilité limitée. Pour protéger la prévoyance vieillesse et invalidité, il faut en revanche selon la norme CSIAS correspondante et contrairement à la jurisprudence du tribunal fédéral, renoncer à exiger le remboursement pour cause de situation favorable/apport de fortune.
- Le **remboursement** du fait d'une situation économique favorable/apport de fortune n'est pas opportun lorsque le versement des avoirs de libre passage intervient quand le bénéficiaire atteint l'âge donnant droit à une retraite anticipée ou qu'il perçoit une rente AI entière, puisque le cas de prévoyance, vieillesse ou invalidité, est survenu. Dans le cas contraire, cela reviendrait à ignorer le but des 2e et 3e piliers dans le système de prévoyance (sécurité financière à la retraite ou à partir de la survenance d'une invalidité totale).
- En revanche, la **restitution** de l'aide sociale versée à titre d'avance entre la survenance du cas de prévoyance (versement anticipé de l'AVS ou attribution d'une rente d'invalidité entière) et le versement de l'avoir de libre passage sont autorisées.
- Les dispositions légales des cantons prévalent.