



Rapport

Date de la séance du CE : 15 novembre 2023
Direction : Direction de l'intérieur et de la justice
N° d'affaire : 2019.JGK.6865
Classification : Non classifié

Modification de la loi portant introduction de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LiLPC)

Table des matières

1.	Synthèse	1
2.	Contexte	2
2.1	Réforme des PC	2
2.2	Prise en compte des primes d'assurance-maladie effectives	2
2.3	Restitution de PC légalement perçues	3
2.4	Autre adaptation	3
3.	Forme de l'acte législatif	3
4.	Commentaire des articles	4
5.	Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes	6
6.	Répercussions financières	6
7.	Répercussions sur le personnel et l'organisation	7
8.	Répercussions sur les communes	7
9.	Répercussions sur l'économie	7
10.	Résultat de la procédure de consultation	7
11.	Proposition	8

1. Synthèse

La réforme du régime des prestations complémentaires (réforme des PC) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Vu la brièveté du délai, les dispositions d'exécution nécessaires ont dû être édictées dans une ordonnance urgente – l'ordonnance du 12 août 2020 portant introduction de la réforme des prestations complémentaires (O_i réforme PC)¹ – et il s'agit maintenant de les transférer dans le droit ordinaire, soit la LiLPC. Tel est l'objet de la présente révision législative, qui fournit en outre l'occasion d'adapter la base légale régissant l'accès de la Caisse de compensation du canton de Berne (CCB) à des fichiers de données personnelles (GERES).

¹ RSB 841.312

2. Contexte

2.1 Réforme des PC

Les PC ont pour but principal de garantir le minimum vital aux bénéficiaires d'une rente AVS ou AI qui ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins par leurs propres moyens. Le montant des PC correspond à la différence entre les dépenses reconnues (logement, nourriture, primes de caisse-maladie, etc.) et les revenus déterminants (rentes AVS/AI, revenus d'une activité lucrative, part convertible de la fortune, etc.).

Le système des PC doit relever deux défis: l'évolution démographique et les adaptations institutionnelles et légales. Depuis de nombreuses années, le vieillissement de la population, l'augmentation de l'espérance de vie et les besoins de soins croissants se répercutent sur les coûts des PC. Plus récemment, des adaptations législatives, en marge du système des PC, ont contribué à la progression des dépenses. Outre les diverses révisions de l'AVS et de l'AI, ce sont avant tout la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches (RPT, 2008) et le nouveau régime de financement des soins (2011) qui ont fortement influencé l'évolution des coûts². Entre 2000 et 2021, les dépenses des PC ont plus que doublé, passant de 2,3 à 5,4 milliards de francs par an³. Dans le même temps, le nombre de bénéficiaires est passé de 202 700 à 345 000 personnes. En 2021, 50 % des bénéficiaires de rentes AI et 22 % des bénéficiaires de rentes AVS touchaient des PC⁴.

La réforme des PC découle de ces nouvelles circonstances. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021, elle poursuit trois objectifs: maintenir le niveau des prestations, prendre davantage en compte la fortune et réduire les effets de seuil. Les PC doivent bénéficier de façon ciblée aux personnes qui, sans ce soutien, ne pourraient pas assumer leurs dépenses courantes⁵. Le Parlement fédéral a adopté de nombreuses mesures allant dans ce sens.

2.2 Prise en compte des primes d'assurance-maladie effectives

L'une des mesures de la réforme des PC concerne l'inclusion des primes d'assurance-maladie effectives dans le calcul du droit aux PC. Précédemment, le montant imputé consistait en un forfait correspondant à la prime moyenne dans le canton ou la région tarifaire de la personne assurée. Désormais, les organes d'exécution prennent en compte dans leur calcul la prime-maladie effectivement payée, mais au maximum la prime moyenne de la région (art. 10, al. 3, lit. d de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI [loi sur les prestations complémentaires, LPC]⁶). Cette nouvelle réglementation implique que les organes d'exécution connaissent le montant des primes effectives, alors qu'ils n'avaient pas besoin de cette information avant la réforme.

Échange de données entre les cantons et les caisses-maladie

Les cantons versent le montant de la réduction des primes et le montant des PC pour l'assurance obligatoire des soins directement à la caisse-maladie auprès de laquelle les bénéficiaires sont assurés (art. 65, al. 1 de la loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie [LAMal]⁷, art. 21a, al. 1 LPC). Il incombe donc à chaque canton de désigner un service qui est compétent

² Département fédéral de l'intérieur, Office fédéral des assurances sociales (OFAS), PC: aperçu des principales mesures, 2020, p. 1 (disponible sous: [La réforme des prestations complémentaires entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2021 \[admin.ch\]](#)). Dernière consultation le 12 avril 2023.

³ Office fédéral des assurances sociales (OFAS), Berne, 2022, Statistique des assurances sociales suisses 2022, p. 54.

⁴ Office fédéral des assurances sociales (OFAS), Berne, 2022, Statistique des assurances sociales suisses 2022, p. 52.

⁵ Département fédéral de l'intérieur, Office fédéral des assurances sociales, PC: aperçu des principales mesures, 2020, p. 2 (disponible sous: [La réforme des prestations complémentaires entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2021 \[admin.ch\]](#)). Dernière consultation le 12 avril 2023.

⁶ RS 831.30

⁷ RS 831.10

pour l'échange, avec les caisses-maladie, des données nécessaires au versement des montants de la réduction des primes et des PC (art. 106b, al. 1 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie [OAMal]⁸, art. 54a, al. 6 de l'ordonnance du Conseil fédéral du 15 janvier 1971 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité [OPC AVS/AI]⁹). Ainsi, les caisses-maladie disposent d'un interlocuteur unique pour l'échange des données, auquel elles sont tenues de communiquer certaines informations (art. 106b à 106e OAMal). Dans le canton de Berne, il s'agit de l'Office des assurances sociales (OAS).

Extension de l'obligation d'annoncer des caisses-maladie en faveur des cantons

Pour des raisons de protection des données, les caisses-maladie ignorent si les montants qu'elles déduisent des factures de primes à la demande d'un canton relèvent des PC ou de la réduction des primes. Depuis l'entrée en vigueur de la réforme des PC, elles sont donc tenues de communiquer aux services cantonaux participant à l'échange de données, sur demande, le montant des primes effectives de *toutes* les personnes dont elles réduisent les factures en vertu d'une annonce cantonale, bénéficiaires de la réduction des primes ou de PC confondues (art. 54a, al. 5^{bis} OPC). Le service cantonal participant à l'échange de données communique ensuite le montant des primes effectives des bénéficiaires de PC à l'organe d'exécution compétent. Il y a lieu de créer une base légale pour l'échange de données entre l'OAS et cet organe, soit la CCB.

2.3 Restitution de PC légalement perçues

La réforme des PC a par ailleurs introduit une obligation, pour les héritières et les héritiers d'une personne bénéficiaire, de restituer les PC légalement perçues par cette dernière. L'obligation ne porte toutefois que sur la part de la succession qui dépasse 40 000 francs. Pour les couples, l'obligation de restituer ne prend naissance qu'au décès de la conjointe survivante ou du conjoint survivant (art. 16a LPC).

Pour le calcul de la restitution, la succession nette (succession brute moins les dettes) *au jour du décès* est déterminante (art. 27a, al. 1 OPC). Lorsqu'une personne bénéficiaire vivant seule décède, il incombe donc à l'organe d'exécution de déterminer le montant de sa succession nette *au jour du décès*. À cette fin, la CCB a notamment besoin de données dont disposent les préfectures. La révision de la LiLPC doit créer la base légale permettant à ces dernières de les lui transmettre. Une précision est en outre apportée au sujet de l'évaluation des immeubles.

2.4 Autre adaptation

La loi du 10 mars 2020 sur les fichiers centralisés de données personnelles (LFDP)¹⁰ est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2021. La LiLPC doit être adaptée en conséquence.

3. Forme de l'acte législatif

Le Conseil fédéral a adopté les dispositions d'exécution de la réforme des PC le 29 janvier 2020 et celle-ci est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021. Il n'était donc plus possible d'introduire à temps les dispositions d'exécution dans la LiLPC, de sorte que le Conseil-exécutif a procédé par voie d'ordonnance urgente (cf. art. 88, al. 3 de la Constitution du canton de Berne du 6 juin 1993

⁸ RS 832.102

⁹ RS 831.301

¹⁰ RSB 152.05

[ConstC]¹¹) en édictant l'Oi réforme PC. En pratique, la validité d'une ordonnance urgente est de cinq ans au plus, de sorte qu'il convient désormais d'en transposer le contenu dans le droit ordinaire.

4. Commentaire des articles

Article 4

En lieu et place de la valeur vénale des immeubles, les cantons peuvent appliquer uniformément la valeur de répartition déterminante pour les répartitions intercantionales (art. 17a, al. 6 OPC-AVS/AI). Dans sa teneur actuelle, l'article 4 énonce uniquement, de manière générale, que cette valeur de répartition est applicable en lieu et place de la valeur vénale. Il est désormais précisé que tel est le cas pour le calcul des montants de la prétention et de la restitution de PC légalement perçues (*al. 1*).

Article 11

Depuis le 1^{er} mars 2021, la LFDP énonce les principes applicables à l'acquisition de données extraites de tels fichiers. À l'heure actuelle, la plateforme des systèmes des registres communaux (plateforme GERES) et le système de gestion centrale des personnes (GCP) sont réputés fichiers centralisés de données personnelles au sens de la LFDP (art. 1, al. 2 de l'ordonnance du 20 janvier 2021 sur la plate-forme des systèmes des registres communaux [O GERES]¹² et art. 4, al. 1 de l'ordonnance du 20 janvier 2021 sur le système de gestion centrale des personnes [O GCP]¹³). Il s'agit d'autoriser la CCB à obtenir les données des fichiers centralisés de données personnelles dont elle a besoin pour l'exécution du régime des PC (*al. 1*).

Le traitement de données sensibles (données particulièrement dignes de protection) est autorisé uniquement à la condition, notamment, que l'admissibilité repose clairement sur une base légale (art. 6, al. 1 de la loi du 19 février 1986 sur la protection des données [LCPD]¹⁴, art. 5, al. 4 LFDP). Dans le cas de la CCB, cette base légale figure aujourd'hui, pour le domaine des PC, dans l'annexe 1 à l'article 5, alinéa 4 LFDP (art. A1-1, al. 2, ch. 33) qui lui accorde l'accès aux informations relatives à la protection de l'enfant et de l'adulte ainsi qu'aux fonctionnalités de GERES (profils standards 7 et 8, cf. annexe 1 aux articles 12 et 13 O GERES). Elle n'a toutefois de validité que jusqu'à ce que des lois spéciales règlent de manière exhaustive le traitement des données personnelles particulièrement dignes de protection dans leur champ d'application (art. 24, al. 2 LFDP). *L'alinéa 2* précise donc les données sensibles auxquelles la CCB peut accéder pour accomplir ses tâches dans le domaine des PC. Cette dernière conserve son accès aux données sensibles qu'elle pouvait obtenir jusqu'ici (*al. 2, lit. a et b*; cf. art. A1-1, al. 1, lit. d et f LFDP).

Le montant du loyer reconnu comme dépense dans le calcul du droit aux PC dépend, depuis l'entrée en vigueur de la réforme des PC, du nombre de personnes vivant dans le même ménage (art. 10, al. 1, lit. b LPC). La CCB a donc également besoin d'un accès aux données relatives au «ménage» selon le profil standard 11 de GERES (*al. 2, lit. b*; cf. annexe 1 aux art. 12 et 13 O GERES), qui précise le nombre de personnes vivant dans le ménage.

Article 11a

Aujourd'hui déjà, la CCB accède par procédure d'appel, au moyen d'Internet, aux données du système de taxation fiscale. La base légale nécessaire à cet égard est créée à *l'alinéa 1*.

¹¹ RSB 101.1

¹² RSB 152.051

¹³ RSB 152.052

¹⁴ RSB 152.04

Article 11b

L'OAS est, en vertu de l'article 106b, alinéa 1 OAMal, le service cantonal compétent pour l'échange de données avec les caisses-maladie (art. 65, al. 2 LAMal; cf. ch. 2.2 *supra*). Il doit donc être habilité à obtenir de ces dernières, à la demande de la CCB, le montant total des primes effectives (art. 16d OPC) de toutes les personnes ayant droit à une réduction de celles-ci dans le canton de Berne (bénéficiaires de la réduction des primes ou de PC; cf. art. 54a, al. 5^{bis} OPC). Une fois en possession de cette information, il indique à la CCB le montant des primes effectivement dues par les bénéficiaires de PC dans le canton (*al. 1*; cf. art. 1 Oi réforme PC). La CCB a besoin de ces données pour procéder au calcul annuel des prétentions aux PC.

Article 11c

a) Procès-verbal de scellés

Lors de tout décès, il convient d'établir un procès-verbal de scellés (art. 58, al. 1 de la loi du 28 mai 1911 sur l'introduction du Code civil suisse [LiCCS]¹⁵, art. 8, al. 1 de l'ordonnance du 18 octobre 2000 sur l'établissement d'inventaires¹⁶ [ci-après «OInv»]). Cette mesure est destinée à garantir la masse successorale et à faciliter l'établissement de l'inventaire. La commune est compétente pour ordonner la mise sous scellés (cf. art. 9 OInv). Les personnes présentes à la mise sous scellés (héritières et héritiers ou leur représentation) sont tenues de fournir à l'organe responsable des scellés des renseignements véridiques sur chaque état de choses revêtant une importance pour la détermination des biens laissés par la personne décédée, comme de lui ouvrir tous meubles et locaux (art. 12, al. 1 OInv). L'organe responsable des scellés dresse un procès-verbal (art. 13, al. 1 OInv). Celui-ci mentionne les valeurs patrimoniales au jour du décès ainsi que les héritières et héritiers présumés (cf. art. 14, al. 1 OInv). Dans la pratique, le procès-verbal n'indique, s'agissant des valeurs patrimoniales, que les actifs de la succession. L'organe responsable des scellés envoie sans délai son procès-verbal à la préfecture compétente (art. 17, al. 1 OInv).

La préfète ou le préfet détermine sur la base du procès-verbal de scellés s'il y a lieu de dresser un inventaire public, un inventaire fiscal ou un inventaire successoral (art. 4, al. 1, lit. b OInv). L'inventaire doit indiquer d'une manière complète la succession, ainsi que les fortunes des personnes que la personne décédée représentait dans leurs obligations fiscales et de la conjointe survivante ou du conjoint survivant (art. 25, al. 1 OInv).

b) Mention de la perception de PC dans le procès-verbal de scellés

Depuis l'entrée en vigueur de la réforme des PC, l'organe communal responsable des scellés demande, lors de la pose des scellés, si la personne décédée ou sa conjointe ou son conjoint percevait des PC¹⁷. Il consigne le résultat dans le procès-verbal de scellés (art. 1a, al. 1 et 3 Oi réforme PC). La question n'apparaît toutefois pas, automatiquement, dans le procès-verbal électronique utilisé par les communes en présence d'une conjointe ou d'un conjoint survivant à la personne décédée. Dans un tel cas, en effet, la restitution des PC légalement perçues est exclue (art. 16a LPC; cf. ch. 2.3 *supra*). La mention relative à la perception de PC se fait indirectement, dès lors que la question n'apparaît pas sur le procès-verbal. L'*alinéa 1* énonce l'obligation faite à l'organe communal responsable des scellés de consigner la perception de PC dans le procès-verbal de scellés (de manière directe ou indirecte).

c) Transmission de documents par la préfecture à la CCB

Si, à l'heure actuelle, le *procès-verbal de scellés* mentionne la perception de PC, la préfecture en adresse une *copie* à la CCB (art. 1a, al. 2 Oi réforme PC). Cela permet à cette dernière d'informer à l'avance les héritières et les héritiers du fait que la restitution de PC légalement perçues pourrait leur être demandée, de déterminer le montant de la succession nette au jour du décès sur la

¹⁵ RSB 211.1

¹⁶ RSB 214.431.1

¹⁷ Disponible sous: [Scellés \(be.ch\)](#) → 3 Procès-verbal de scellés (PDF) → deuxième question de la page 2 (dernière consultation le 12 avril 2023)

base, par exemple, du dernier calcul des PC ou de la taxation fiscale intermédiaire (cf. titre marginal 4720.09 des directives de l'Office fédéral des assurances sociales [OFAS] concernant les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI [DPC]) et d'exiger la restitution des PC le cas échéant. Un *inventaire* (public, fiscal ou successoral) est établi dans la moitié environ des cas de décès. La CCB est alors en mesure de déterminer le montant de la succession nette au jour du décès et, partant, celui de la restitution sur la base de ces documents (art. 27a, al. 1 OPC, titre marginal 4720.09 DPC). C'est la raison pour laquelle la préfecture adresse aujourd'hui déjà à la CCB, le cas échéant, une *copie de la décision ordonnant l'établissement d'un inventaire*, une *copie de la lettre qu'elle a envoyée à la commune* dans les cas où il y a lieu d'ordonner un inventaire successoral ainsi qu'une copie de l'inventaire (art. 1a, al. 4 et 5 OI réforme PC). Les documents que les préfectures doivent transmettre à la CCB seront énumérés par voie d'ordonnance (al. 2).

Disposition transitoire

Article T1-1

En vertu des dispositions transitoires de la Confédération au sujet de la réforme des PC, seules les prestations légalement perçues à compter de l'entrée en vigueur de cette réforme (1^{er} janvier 2021) doivent être restituées par les héritières et les héritiers (al. 2 des dispositions transitoires de la modification de la LPC du 22 mars 2019 [réforme des PC]). *L'alinéa 1* énonce la disposition transitoire correspondante au niveau cantonal.

Modification indirecte d'un acte législatif

L'article 11, alinéa 2 précise les données sensibles figurant dans des fichiers centraux de données personnelles que la CCB peut acquérir. Partant, il convient d'abroger la disposition en la matière qui figurait dans la LFDP (art. A1-1, al. 2 LFDP, ch. 33 de l'annexe 1 à l'article 5, alinéa 4 LFDP).

Approbation des modifications de la LiLPC par la Confédération

Les dispositions d'exécution de la LPC sont soumises à l'approbation de la Confédération (cf. art. 29 LPC).

5. Place du projet dans le programme gouvernemental de législature (programme législatif) et dans d'autres planifications importantes

Le présent projet législatif n'est pas prévu dans le programme gouvernemental de législature allant de 2019 à 2022. Les circonstances qui l'ont rendu nécessaire sont décrites au chiffre 2 «Contexte».

6. Répercussions financières

Article 11 Acquisition de données extraites de fichiers de données personnelles

La CCB dispose d'ores et déjà d'un accès aux fichiers de données personnelles GERES. Le fait qu'il soit étendu à d'autres données sensibles de GERES (art. 11, al. 2, lit. b, profil standard 11) n'a pas de répercussions financières.

Article 11a Participation du service compétent de la Direction des finances

La CCB ayant déjà accès, à ce jour, aux données du système de taxation fiscale, la disposition n'a aucune incidence financière.

Article 11b Participation du service compétent de la Direction de l'intérieur et de la justice

Article 11c Participation des communes et des préfectures

Ces dispositions relèvent du transfert de l'ordonnance urgente (Oi réforme PC) dans le droit ordinaire et n'ont dès lors pas de répercussions financières.

7. Répercussions sur le personnel et l'organisation

Article 11 Acquisition de données extraites de fichiers de données personnelles

L'extension du droit d'accès de la CCB par l'attribution d'un autre profil standard GERES n'a pas de répercussions sur le personnel ou sur l'organisation.

Article 11a Participation du service compétent de la Direction des finances

La CCB ayant déjà accès, à ce jour, à des données du système de taxation fiscale, la disposition n'a pas de répercussions sur le personnel ou sur l'organisation.

Article 11b Participation du service compétent de la Direction de l'intérieur et de la justice

Article 11c Participation des communes et des préfectures

Ces dispositions relèvent du transfert de l'ordonnance urgente (Oi réforme PC) dans le droit ordinaire et n'ont dès lors pas de répercussions sur le personnel ou sur l'organisation.

8. Répercussions sur les communes

Article 11c Participation des communes et des préfectures

Les communes sont compétentes pour ordonner la mise sous scellés en cas de décès (cf. art. 9 OInv). Depuis l'entrée en vigueur de la réforme des PC en janvier 2021, leur charge administrative n'est que très légèrement accrue de par l'obligation qui leur est faite, lorsqu'elles dressent un procès-verbal de scellés, de déterminer si des PC ont été perçues par le passé. L'article 11c relève du transfert de l'ordonnance urgente (Oi réforme PC) dans le droit ordinaire et n'a donc pas de répercussions sur les communes.

9. Répercussions sur l'économie

L'évaluation effectuée sur la base de la liste de contrôle pour l'analyse d'impact de la réglementation a montré que le projet n'a dans l'ensemble pas de répercussions notables sur la charge administrative ou financière des entreprises ou sur l'économie.

10. Résultat de la procédure de consultation

Une procédure de consultation a eu lieu entre le 26 avril et le 1^{er} août 2023. 14 prises de position ont été reçues. Huit participants ont approuvé le projet (UDC, PS, Les Verts, ville de Berne, Langenthal, Conseil des affaires francophones de l'arrondissement de Biel/Bienne, Conférence bernoise d'aide sociale et de protection de l'enfant et de l'adulte et Bureau cantonal pour la surveillance de la protection des données). Cinq participants ont renoncé à prendre position (ville de Thoun, Spiez, association des PME bernoises, Association des avocats bernois et Association du personnel de l'État de Berne).

Le Centre s'est déclaré d'accord avec la modification des articles 11a, 11b et T1-1. S'agissant de l'article 4, il a demandé que soit mise en œuvre la motion Leuenberger (006-2019) intitulée

«LiLPC: évaluation des immeubles à leur valeur officielle». Cette intervention exige que la valeur officielle des immeubles non agricoles – et non la valeur de répartition tirée du droit fiscal – serve de base au calcul des prestations complémentaires. Le Grand Conseil l’a adoptée le 12 septembre 2019. La mise en œuvre de la motion impliquerait une modification de l’article 4 LiLPC qui contreviendrait au droit fédéral supérieur. Les cantons sont tenus de soumettre les dispositions d’exécution cantonales relatives aux PC à la Confédération en vue de leur approbation (art. 29 LPC). La Confédération examine ces dispositions sous l’angle de leur conformité au droit supérieur. Son approbation a un effet constitutif, ce qui signifie qu’une disposition cantonale ne peut pas entrer en vigueur si elle n’a pas été approuvée. L’OAS a soumis la modification de l’article 4 LiLPC exigée par la motion à l’OFAS en vue de son examen préalable. Par courrier du 15 mars 2019, l’OFAS lui a indiqué que la proposition ne pourrait pas être approuvée (voir réponse du Conseil-exécutif à la motion Leuenberger [006-2019]). La mise en œuvre de la motion aurait pour conséquence que la modification de l’article 4 LiLPC ne pourrait pas entrer en vigueur et n’aurait donc aucun effet juridique.

Par ailleurs, Le Centre a exprimé la crainte que les demandes de restitution de PC légalement perçues adressées aux héritières et aux héritiers par la CCB (voir art. 11c) soient peu fructueuses. Entre janvier 2021 (entrée en vigueur de la réforme des PC) et août 2023, 1522 décisions en restitution ont été rendues, pour un montant total d’environ 22,4 millions de francs. Quelque 18 millions ont déjà été payés (état: 11 août 2023). Depuis avril 2023, la CCB alloue 2,2 à 2,3 postes à plein temps à cette tâche. La crainte exprimée par Le Centre se révèle ainsi infondée.

11. Proposition

Le Conseil-exécutif propose au Grand Conseil de renoncer à la seconde lecture.