



Droit de l'aide sociale

Walter Schmid

Version originale en allemand

DOI: <https://doi.org/10.33058/seismo.20729.0201>

Première édition: December 2020

Dictionnaire de politique sociale suisse

Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder, Ueli Tecklenburg (dir.)

Publié par : Éditions Seismo, Zurich et Genève

ISBN ePDF 978-2-88351-729-5

ISBN Print 978-2-88351-088-3

Citation conseillée: Schmid, Walter. 2020. Droit de l'aide sociale. dans Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel, Pascal Maeder, Ueli Tecklenburg (dir.), *Dictionnaire de politique sociale suisse*. Zurich : Éditions Seismo, DOI <https://doi.org/10.33058/seismo.20729>.

On entend par droit de l'aide sociale le corps de droit public qui se consacre aux prestations d'aide sociale aux personnes dans le besoin. Il est désormais d'usage de distinguer entre un droit de l'aide sociale au sens strict et un droit de l'aide sociale au sens large. Au sens strict, il s'agit des normes juridiques qui se fondent sur une loi formelle en matière d'aide sociale. Au sens large, on entend par aide sociale toutes les prestations sous condition de ressources, cantonales et communales, se trouvant en aval des prestations d'assurance sociale. Par conséquent, outre l'aide sociale au sens strict, elle inclut aussi des bourses d'étude, des allocations au logement ou aux parents, etc.

Les actes juridiques pouvant être imputés au droit de l'aide sociale sont ainsi tout aussi variés. Au sens strict, le droit de l'aide sociale est généralement restreint à la législation cantonale en matière d'aide sociale qui régit les prestations de droit public accordées aux personnes n'étant pas en mesure d'assurer leur subsistance par leurs propres moyens et étant donc considérées dans le besoin. Il s'agit aussi des dispositions nationales et internationales qui traitent de l'assistance aux personnes dans le besoin.

Il y a quelques décennies encore, le droit de l'aide sociale ne retenait que très peu l'attention. Les publications à ce sujet étaient peu nombreuses. La jurisprudence, peu étendue, n'avait pratiquement pas été analysée scientifiquement. La situation a changé ces dernières années. L'augmentation du nombre de cas, mais aussi des coûts de l'aide sociale, a mis les autorités communales et cantonales face à des défis bien particuliers. Qui plus est, l'étendue et les concepts de l'aide sociale ont fait l'objet de divergences idéologiques, ce qui a suscité un regain d'intérêt du public pour ce sujet. Tout ceci a contribué à placer l'aide sociale sous le feu des projecteurs. Les lois en matière d'aide sociale ont été révisées les unes après les autres. La jurisprudence s'est également étoffée ; le Tribunal fédéral mais aussi les tribunaux administratifs cantonaux ont fixé un cadre pour certaines questions fondamentales.

L'aide sociale est en premier lieu une compétence cantonale. Par conséquent, ce sont les lois cantonales sur l'aide sociale qui marquent le droit de l'aide sociale. Il en existe 26, soit autant que de cantons. En dépit de leur diversité et de certaines différences, elles sont concordantes sur les maximes fondamentales de l'aide sociale. Elles ont toutes en commun le réel objectif de l'aide sociale, à savoir assurer l'existence des personnes dans le besoin. Quelles que soient les raisons de cet état de besoin, les lois stipulent que ces personnes ont droit à des prestations économiques et financières. Le principe de finalité est reconnu. Toutes les lois se fondent sur le principe de subsidiarité selon lequel les moyens propres, les prestations d'assurances



sociales et les apports tiers prévalent sur l'aide de l'État. Pour ce qui est de l'ampleur des prestations, la plupart des lois renvoient d'une manière ou d'une autre aux recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (normes CSIAS). Cette institution, à laquelle appartiennent les cantons, ainsi que des villes et des communes, élabore depuis 50 ans les standards à l'intention de la pratique, adoptés ensuite par la Conférence des directrices et directeurs des affaires sociales, puis repris par la majorité des cantons. Toutes les lois soulignent en outre l'importance de l'intégration économique et sociale comme aspect fondamental de l'aide sociale et décrivent de manière plus ou moins détaillée comment y parvenir. Les lois sur l'aide sociale portent enfin sur l'organisation et le financement de l'aide sociale au sein de chaque canton, la palette allant de la communalisation à la cantonalisation complète, avec de nombreuses formes mixtes. En tant que lois spécifiques du droit administratif public, elles comprennent aussi des règles de procédure divergeant d'un canton à l'autre. Elles décrivent de plus les voies judiciaires qui aboutissent aujourd'hui en dernière instance aux tribunaux administratifs cantonaux. Sur le plan formel, il existe des différences importantes entre les lois. Si elles régissent parfois exclusivement l'aide sociale, elles comprennent dans d'autres cas des tâches complémentaires réglant la prévention, l'aide à la jeunesse ou aux personnes handicapées.

Bien que le droit de l'aide sociale relève principalement des compétences des cantons, certains actes juridiques de la Confédération influent à plusieurs égards sur le droit de l'aide sociale. Tout d'abord la Constitution fédérale. D'une part, elle prévoit une disposition régissant les conflits de loi et établissant les compétences dans son article 115. Cet article pose les bases constitutionnelles de la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS). D'autre part, les dispositions afférant aux droits fondamentaux ont une signification particulière pour l'aide sociale. Dans son application, le droit de l'aide sociale a souvent affaire à des atteintes aux droits fondamentaux. À cet égard, les limites constitutionnelles sont importantes. Ces dernières années, des questions sur la proportionnalité de certaines dispositions prises par les autorités, sur les obligations et les conditions, sur la légalité de refuser, voire de supprimer l'octroi des prestations ou sur l'admissibilité des sanctions ont donné lieu à de nombreuses controverses publiques autour de l'aide sociale. La jurisprudence et la littérature contribuent depuis quelques années à faire évoluer le droit. Régulièrement, il a été nécessaire de rappeler le principe du droit d'être entendu et d'autres droits de procédure prévus dans la Constitution car ce principe juridique était, jusque récemment, encore peu pris en compte dans la pratique administrative.

L'article 12 de la Constitution fédérale sur « le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse » occupe une position particulière parmi les droits fondamentaux. Dans une certaine mesure, il renferme l'idée centrale de l'aide sociale car il garantit à quiconque se trouve dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien le droit d'être aidé-e et assisté-e et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Il renvoie ainsi au cœur de tous les droits fondamentaux, à savoir la dignité humaine. Cette disposition clé garantit aux personnes en situation de détresse des prestations minimales, qui doivent impérativement être assurées. Elle limite également de manière très stricte les conditions de suppression ou de refus du droit à ces prestations. Elle revêt une importance particulière au vu des débats politiques virulents portant sur des soi-disant abus de l'aide sociale ou l'attitude récalcitrante de certains bénéficiaires de prestations.

L'aide sociale, qui puise ses origines dans l'aide aux indigents d'autrefois, est assurément l'instrument de politique sociale de droit public le plus ancien. Elle se base donc sur une multiplicité de dispositions juridiques qui, dans leur ensemble, font partie du corpus du droit de l'aide sociale. En font notamment aussi partie des dispositions issues du Code civil réglementant les devoirs d'assistance entre époux et l'obligation d'entretien en vertu du droit de la famille. On y trouve également l'aide au recouvrement et les avances alimentaires qui sont importantes pour la pratique. Historiquement parlant, le droit de l'aide sociale a surtout évolué suite à des concordats, c'est à dire des conventions intercantionales, qui jouent encore un rôle aujourd'hui. Ainsi, la convention intercantonale relative aux institutions sociales régleme le placement des enfants, des adolescent-e-s et des adultes.

On trouve par ailleurs aussi dans ce tableau d'autres dispositions juridiques fédérales qui organisent l'aide sociale destinée à des groupes de personnes spécifiques, à l'instar de la loi fédérale sur les personnes et les institutions suisses à l'étranger ou de la loi sur l'asile. Cette dernière a acquis, ces trente dernières années, une importance considérable en raison du nombre croissant de bénéficiaires de prestations et de la charge financière qu'elle représente – ce qui n'est pas sans influence sur le développement de l'aide sociale. Les réalités internationales étant de plus en plus imbriquées, les principes fondamentaux du droit international en matière d'assistance aux personnes dans le besoin (et notamment par rapport à la libre circulation des personnes) gagnent aussi en visibilité. Malgré de nombreuses lois fédérales, le droit de l'aide sociale reste fortement teinté de fédéralisme. Le fait que, jusqu'à présent, ni le législateur ni les tribunaux n'aient encore défini le montant du minimum vital



appliqué à l'échelle nationale et juridiquement contraignant peut de surcroît être considéré comme une spécificité suisse.

Références

Häfeli, C. (Hrsg.). (2008). Das Schweizerische Sozialhilferecht : Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung. Luzern : Interact.

Hänzi, C. (2011). Die Richtlinien der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe : Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz. Basel : Helbing Lichtenhahn.

Wizent, G. (2014). Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit : Ein Handbuch. Zürich : Dike.