SWISSLEX User-ID: camilla.jacquemoud@unifr.ch, 03.03.2024 16:04:27

Document	**JdT 2005 I p. 377**
Date de l'arrêt	**14.01.2004**
Tribunal	**Tribunal fédéral**
Publication	**Journal des tribunaux - Droit public, Droit constitutionnel et administratif - Jurisprudence fédérale**
Domaines du droit	**Etat / Peuple / Autorités, Etat / Peuple / Autorités**
Pages	**377-386**

IIe Cour de droit public. - X c. Schaffhouse, Ville (commission d'aide sociale), et Schaffhouse, Département cantonal de l'intérieur et Tribunal cantonal; 14 janvier 2004 (arrêt 2P.251/2003); ATF 130 I 71.

Tribunal Fédéral

DROIT D'OBTENIR DE L'AIDE DANS DES SITUATIONS DE DÉTRESSE.

Décision communale subordonnant l'octroi d'une partie des prestations d'aide sociale à la condition que le requérant participe à un programme d'occupation; recours formé en vain contre cette décision auprès du Tribunal cantonal; recours de droit public, pour violation du droit constitutionnel d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse, rejeté par le TF.

Art. 12 Cst.

Caractère subsidiaire du droit constitutionnel d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (garantie minimale - c. 4.1). Celui qui, objectivement, serait en mesure de se procurer les ressources indispensables à sa survie par ses propres moyens - en particulier en acceptant un travail convenable - n'en remplit pas les conditions (c. 4.3).

La fourniture d'une aide sociale matérielle peut être subordonnée à la condition d'une participation à des mesures d'occupation et d'intégration, considérées comme un travail convenable (c. 5). En cas de refus de principe de participer à des mesures d'occupation et d'intégration garantissant le minimum vital, les prestations (financières) d'assistance peuvent être entièrement suspendues (c. 6).

JdT 2005 I p. 377

Le 10 avril 2002, la commission d'aide sociale de la ville de Schaffhouse a accordé à X (né en 1960) une contribution de soutien mensuelle de 830 fr., avec en sus des "prestations effectives". La commission subordonna son aide à la condition que X participe à un programme d'occupation journalier de la ville. Le 14 octobre 2002, le Département de l'intérieur du canton de Schaffhouse (ci-après: le département cantonal) a partiellement admis un recours formé par X contre cette décision et il a fixé à 611 fr. 10, avec effet rétroactif au 22 février 2002, le droit de X à l'aide sociale (besoin de base de 873 fr. moins 30%, soit 261 fr. 90). Il a fait dépendre l'octroi d'une prestation de soutien supérieure à la participation à un programme d'occupation journalier. Par arrêt du 30 décembre 2002, le Tribunal cantonal du canton de Schaffhouse a rejeté le recours

JdT 2005 I p. 377, 378

déposé par X contre cette décision, dans la mesure où il était recevable.

Le 12 février 2003, la commission d'aide sociale de la ville de Schaffhouse a accordé à X, dès le 1er février 2003, une contribution de soutien mensuelle de 623 fr. 70 (soit 891 fr. avec une déduction de 30% selon l'arrêt du Tribunal cantonal du 30 décembre 2002, entré en force), prestations effectives en sus. Cette

contribution était à nouveau soumise à la condition que X participe dès le 1er mars 2003 à des mesures d'occupation et d'intégration; au cas où il persisterait à refuser ces mesures, le soutien serait totalement suspendu. Le département cantonal a rejeté le 18 juin 2003 un recours formé par X contre cette décision. X a déféré cette décision au Tribunal cantonal, qui rejeta son recours, dans la mesure où il était recevable, par un arrêt rendu le 22 août 2003.

Agissant par la voie du recours de droit public, X a demandé au TF d'annuler cet arrêt du Tribunal cantonal. Le recours de droit public a été rejeté, dans la mesure où il était recevable.

Extraits des considérants:

2.

2.1 Dans son précédent arrêt du 30 décembre 2002, le Tribunal cantonal avait reconnu que le recourant, qui vivait dans les combles de la maison de sa mère, avait en principe droit à une contribution mensuelle à titre d'aide sociale de 873 fr. dès le 22 février 2002 (besoins de base I et II), prestations effectives en sus, ce en application des directives cantonales à ce sujet émises par le département de l'intérieur. Ces prestations devaient cependant être réduites de 30%, soit à 611 fr. 10, ce sur la base de l'art. 24 al. 3 de la loi cantonale schaffhousoise du 21 novembre 1994 sur l'aide sociale publique (loi sur l'aide sociale, LAS/SH).

2.2 Dans la décision objet du présent recours, le Tribunal cantonal a constaté que cette réduction de 30% des prestations d'assistance était entrée en force, si bien qu'il n'est pas entré en matière sur ce point du recours.

2.3 Le recourant est touché dans ses intérêts juridiquement protégés par cette réduction et par la condition qui le contraint à participer à des mesures d'occupation et d'intégration. Ceci vaut également pour la suspension complète des prestations d'assistance, dont le recourant a été simultanément menacé dans le cas où il refuserait encore de participer à ces mesures (cf. arrêt 2P.7/2003 du 14 janvier 2003). Cette suppression n'a certes pas (encore) d'effets

directs pour le recourant; mais, si l'aide sociale était suspendue conformément à la menace, le Tribunal cantonal pourrait défendre le point de vue selon lequel l'admission sur le principe de la suspension complète des prestations avait déjà été définitivement tranchée, et qu'il ne s'agirait dès lors plus que de la simple exécution de la condition. Il existe donc dans le contexte du cas d'espèce un intérêt digne de protection suffisant à l'examen de la validité de la condition.

3.Le recourant fait valoir que la réduction complète des prestations d'assistance dont il a été menacé, qui va au delà de la diminution maximale de 30% prévue par la loi, violerait arbitrairement un principe juridique clair ainsi que le principe de la légalité. En même temps, son droit fondamental à l'aide dans une situation de détresse, garanti par l'art. 22 LAS/SH, l'art. 13 Cst./SH et l'art. 12 Cst., serait violé. Pour le surplus, il ne serait pas possible d'exiger de lui la participation au programme journalier d'occupation, dès lors qu'il ne sait pas en quoi consistent les travaux de ce programme ni comment il serait rémunéré. Selon le recourant, ce programme ne serait pas un travail normal qui lui apporterait un revenu régulier.

4.

4.1D'après l'art. 12 Cst., quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Ce droit fondamental ne garantit pas un revenu minimum; la Constitution offre uniquement ce qui est indispensable pour mener une existence conforme à la dignité humaine et éviter une mendicité indigne (ATF 121 I 367 c. 2c, JdT 1997 I 278; arrêt 2P.148/2002 du 4 mars 2003, c. 2.3). La formulation "quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien" a été insérée seulement au stade de la délibération parlementaire sur proposition des commissions des Chambres fédérales chargées d'étudier la révision globale de la Constitution (FF 1998 p. 372 et 441). Cette formulation doit mettre en lumière que le principe de la subsidiarité vaut pour le "droit à l'aide dans des situations de détresse"; ceci résulte déjà de la note marginale, qui indiquait encore, dans le projet du Conseil fédéral, "droit à des conditions minimales d'existence" (FF 1997 I 151). Ce droit ne comprend de surcroît qu'un minimum, c'est-à-dire uniquement les moyens indispensables dans une situation de détresse, conçus comme une aide pour faire face à

l'urgence et assurer la survie (sous forme de nourriture, habits, hébergement et soins médicaux de base; BOCE 1998 pp. 39 s, BOCN 1998 pp. 688 ss). Cette limitation du droit constitutionnel à un minimum, dans le sens d'une "aide à la survie" (BOCE 1998 p. 39), signifie que le domaine de protection et l'essence du droit se confondent (*J.P. Müller*, Grundrechte in der Schweiz, 3e éd., Berne 1999, p. 178). Vu la mention explicite du principe de subsidiarité, le législateur a ainsi (déjà) relativisé le droit fondamental en tant que tel (BOCN 1998 p. 690).

4.2 Pour l'essentiel, les mêmes considérations s'appliquent à propos de l'art. 13 Cst./SH, qui prévoit que quiconque ne peut se sortir par ses propres moyens d'une situation de détresse a droit à l'aide indispensable à une existence humaine digne. La garantie constitutionnelle cantonale ne va ainsi manifestement pas au-delà de celle que prévoit la Constitution fédérale.

Pour concrétiser ces dispositions, l'art. 22 al. 1 LAS/SH prévoit que celui qui ne peut pas disposer de moyens propres suffisants ou disponibles en temps voulu pour assurer son entretien vital a droit par principe à une aide matérielle.

4.3 Les Constitutions cantonale et fédérale, tout comme la loi, soumettent déjà le droit fondamental à l'aide dans des situations de détresse à des conditions déterminées, dans la mesure où ces textes prévoient clairement que celui qui tombe dans le besoin n'a droit aux prestations étatiques correspondantes que s'il n'est pas en mesure de subvenir lui-même à ses besoins, c'est-à-dire s'il en est juridiquement empêché ou si cela lui est effectivement impossible. N'a par conséquent aucun droit à de telles prestations celui qui est objectivement en mesure de se procurer par ses propres moyens les ressources nécessaires à sa survie, en particulier en acceptant un travail convenable; ces personnes ne sont pas dans une situation de détresse visée par le droit fondamental à l'aide en cas de détresse. Elles ne remplissent d'emblée pas les conditions d'octroi, raison pour laquelle il n'y a pas besoin d'examiner dans ces cas si les conditions des restrictions du droit fondamental sont réalisées, en particulier s'il y a une atteinte à l'essence du droit, puisque cela suppose l'existence d'un droit à l'aide. Dans ces circonstances, il est encore moins nécessaire d'examiner si la personne demandant une aide a eu un comportement contraire à la bonne foi, comportement qui pourrait justifier dans tous les cas un refus complet des prestations d'assistance (arrêt 2P.147/2002 du 4 mars 2003, c. 3.5.3; *J.P. Müller*, op. cit., pp. 179 s.; cf. aussi *M. Bigler-Eggenberger*, in: Die

schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zurich 2002, éd. B. Ehrenzeller/Ph. Mastronardi/R.J. Schweizer/K.A. Vallender, n^{os} 13 s. ad art. 12 Cst.; *U. Häfelin/W. Haller*, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5^{e} éd., Zurich 2001, n^{os} 915 ss.; *Ch. Gysin*, Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz, Bâle 1999, pp. 40 ss., spéc. pp. 43 et 59).

L'arrêt 2P.147/2002 du 4 mars 2003 a certes été critiqué par la doctrine; d'après cette critique, en cas de refus d'un travail acceptable, les conditions d'octroi ne font pas défaut, mais seules des sanctions seraient admissibles - moyennant l'existence d'une base légale et le respect du principe de la proportionnalité -, par exemple une diminution des prestations dans le temps, sans que les besoins vitaux indispensables au sens de l'art. 12 Cst., absolument protégés, ne puissent être touchés (*Kathrin Amstutz*, Einstellung von Sozialhilfeleistungen bei Ablehnung zumutbarer Arbeit, in: Zeitschrift für Sozialhilfe 2003, pp. 97 s.). Cette conception ne prend toutefois pas suffisamment en compte le principe de la subsidiarité, respectivement de la primauté de l'effort personnel, éléments auxquels le législateur a donné une signification centrale, comme exposé ci-dessus; pour cette raison, la conception de la doctrine ne convainc pas. Pour le surplus, l'auteur citée a elle-même admis dans un autre article que le principe de la subsidiarité des prestations d'assistance étatiques caractérisait le droit à l'aide sociale; le droit fondamental à des conditions d'existence dignes ne dispenserait pas le particulier de faire d'abord appel à ses propres ressources dans des situations de vie difficiles (*K. Amstutz*, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, Berne 2002, ASR H. 664 pp. 169 et 172). Il y a donc lieu de s'en tenir à la solution de l'arrêt critiqué.

5.

5.1 Le recourant s'en prend ensuite à la condition de participer à des mesures, respectivement à des programmes d'occupation et d'intégration.

5.2 Cette charge ou condition repose sur l'art. 24 al. 1 let. d LAS/SH. Selon cette disposition, les prestations d'assistance peuvent être soumises notamment à des conditions ou charges et à des directives de nature à améliorer la situation de la personne assistée et de ses proches, comme en particulier des règles relatives l'acceptation d'un travail convenable.

5.3 Dans ce contexte, le Tribunal cantonal a décidé, en renvoyant aux considérants pertinents de son arrêt du 30 décembre 2002

(c. 3b), qu'il était admissible de soumettre l'octroi de l'aide matérielle à la condition de participer à un programme d'occupation journalier. Le principe de la subsidiarité prévu à l'art. 12 Cst. aurait ainsi été repris à l'art. 22 al. 1 LAS/SH. Il en découle qu'une personne qui est en état d'obtenir elle-même de l'aide et un revenu suffisant n'aurait pas droit à l'aide sociale. La condition en question, qui découle de l'art. 24 al. 1 let. d LAS/SH, reposerait sur une base légale, serait dans l'intérêt public et respecterait le principe de la proportionnalité. Elle serait en accord avec le but de la loi d'aide sociale, puisque l'intégration professionnelle est un but essentiel de l'aide sociale. Les personnes assistées seraient de surcroît obligées d'accepter un

travail convenable, vu le principe selon lequel chacun doit d'abord subvenir à ses besoins. Selon le Tribunal cantonal, il ne serait pas admissible d'affirmer que le programme d'occupation journalier n'est pas un travail convenable. Pour le reste, le recourant aurait encore assez de temps à côté du programme d'occupation journalier (qui, selon le dossier, comprendrait cinq heures de travail à partir de 9.00 heures) pour poursuivre sa formation individuelle dans le domaine de l'informatique (formation qu'il suit pendant quelques années).

Une telle interprétation et une telle application du droit cantonal n'apparaissent pas arbitraires, malgré les objections du recourant. Cette interprétation correspond en même temps à la pratique constitutionnelle du TF en matière d'aide sociale: il découle des principes de responsabilité individuelle ou de subsidiarité qui caractérisent l'aide sociale que les personnes qui demandent l'assistance sont obligées d'entreprendre tout ce qui est possible pour sortir de leur propre situation de détresse, en particulier d'engager leur propre force de travail et d'accepter une activité professionnelle convenable. En ce qui concerne la notion de travail convenable, elle se rapproche de ce que l'on déduit utilement de la définition tirée du droit de l'assurance chômage (art. 16 al. 2 LACI; RS 837.0). D'après cette disposition, pour être réputée convenable, une activité doit correspondre aux usages professionnels et locaux, prendre raisonnablement en compte les aptitudes et les activités précédemment exercées par les personnes assistées, et être adaptées à leur situation personnelle et à leur état de santé. L'activité offerte peut aussi se situer en dessous du niveau de compétences et d'aptitude de la personne concernée; cette offre ne doit simplement pas être trop exigeante. Si la personne refuse un travail convenable, elle renonce par là à prendre soin d'elle-même et à éviter sa situation de détresse.

JdT 2005 I p. 377, 383

Elle n'a ainsi droit ni à l'aide sociale ni à une aide financière en cas de détresse fondée sur l'art. 12 Cst. (arrêt 2P.275/2003 du 6 novembre 2003, c. 5.1 et 5.2).

5.4C'est la raison pour laquelle il y a lieu d'examiner si la participation à des programmes d'occupation est, sur le principe, supportable pour le recourant.

Le but à atteindre avec des mesures et des programmes comme ceux qui sont en question est de mettre la personne dans le besoin dans la situation de subvenir elle-même en tout cas partiellement à son entretien; les chances d'une réinsertion dans la vie professionnelle devraient au moins être améliorées. A ce titre, il n'est pas indispensable, en particulier pour les personnes ayant des capacités de travail réduites, que le revenu visé dépasse le montant de l'aide, de telle sorte qu'il y ait encore un sens à compléter un revenu qui n'assure pas une existence décente par le versement de prestations d'assistance (*F. Wolffers*, Grundriss des Sozialhilferechts, 2e éd., Berne 1999, p. 110).

Le recourant invoque un argument qui s'appuie sur un article scientifique de *Kurt Weiss* (in: impact (Informationszeitschrift des Basler Instituts für Sozialforschung und Sozialplanung) no 4 du 10 décembre 2001), selon lequel l'effet de programmes d'occupation sur l'intégration, qui auraient soi-disant un impact stigmatisant prouvé, ne serait pas établi, ou à tout le moins contesté. Cet argument ne change rien au fait que le Tribunal cantonal pouvait considérer sans tomber dans l'arbitraire que l'obligation de participer à des programmes d'occupation ou d'intégration était fondamentalement supportable au sens de l'art. 24 LAS/SH; ces mesures sont en effet de nature à améliorer la situation du recourant. Ce constat peut en outre être considéré comme étant notoire (cf. *R. Baur*, Existenzsicherung zwischen erstem und zweitem Arbeitsmarkt, pp. 53 ss., spéc. pp. 56 s.; *R. Ruder*, Existenzsicherung durch Sozialhilfe?/Die Bedeutung der SKOS-Richtlinien, p. 123; *U. Tecklenburg*, Leistungs- und Gegenleistungsmodelle auf kantonaler Ebene, et *H.R. Schuppisser*, Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit; tous in: Sozialalmanach 1999, Existenzsicherung in der Schweiz, Caritas-Verlag, Lucerne 1999, pp. 137 s. et 68 ss).

Cette interprétation et cette application du droit cantonal correspondent en outre aux directives pour la mise en œuvre et le calcul des montants de l'aide sociale de la Conférence suisse pour l'aide sociale (édition décembre 2000, citées ci-après: Directives CSAS; cf. arrêt 2P.59/2001 du 11 septembre 2001, c. 2b), directives invoquées

JdT 2005 I p. 377, 384

par le recourant lui-même. Ces directives ne constituent cependant que des recommandations. Les instructions du 20 novembre 2001 sur le calcul de l'aide matérielle pour l'année 2002, édictées par l'office social cantonal sur la base de l'art. 22 al. 3 LAS/SH, renvoient toutefois aux directives CSAS, ce qui leur confère une certaine force contraignante même si ce renvoi est limité aux lignes directrices. Les directives CSAS fixent comme principe que l'aide, matérielle ou immatérielle, doit être organisée de manière à pouvoir exiger la participation et l'intégration des personnes concernées à la vie sociale et professionnelle, afin d'encourager la responsabilité personnelle et les moyens pour se prendre en charge soi-même (directives CSAS, A.2-1). Pour traiter des processus d'exclusion économiques et sociaux, l'aide sociale met à disposition, selon ces directives, des offres qui compensent le rétrécissement du marché du travail. Dans ce but, elle développe en particulier des programmes d'intégration, basés sur le principe d'une prestation et

d'une contre-prestation, et exige que l'on se motive à sortir de la dépendance de l'aide sociale (directives CSAS, A. 3-2). La personne ayant besoin d'aide n'a en particulier pas le droit de choisir entre les sources d'aide entrant en premier lieu en considération, dont fait notamment partie l'engagement de sa propre force de travail, et l'aide sociale (directives CSAS, A.4-1). En même temps, les programmes sont l'expression de l'obligation qui incombe à la personne nécessiteuse de diminuer son besoin d'assistance; cette obligation lui impose d'entreprendre tout ce qui est en son pouvoir pour atténuer ou éliminer la situation de détresse (directives CSAS A.5-3). De telles conditions apparaissent être simplement une concrétisation du principe de la subsidiarité et sont ainsi supportables (cf. les directives CSAS A.8-2 et A.4-2). En tant que mesures d'intégration sociale et professionnelle, les programmes d'occupation et le travail volontaire trouvent notamment aussi leur place à côté des mesures visant à améliorer les qualifications professionnelles et les aides à l'intégration (directives CSAS D.3-1; cf. à ce sujet *R. Ruder*, op. cit., p. 123).

Comme cela ressort du dossier, la ville de Schaffhouse dispose, avec son programme d'occupation journalière, d'une offre qui complète le marché du travail (une sorte de marché pour toutes les offres publiques, d'utilité commune ou privées, pour des activités rémunérées et bénévoles). Cette offre sert des projets visant d'une part l'intégration professionnelle des chômeurs, notamment en les habituant par étapes à un quotidien professionnel réglementé,

JdT 2005 I p. 377, 385

d'autre part l'intérêt public à éviter d'avoir des personnes dépendantes de l'aide sociale sur le long terme; vu les prestations d'aide sociale, on peut ainsi réaliser un revenu, qui correspond plus ou moins à celui qui peut être réalisé dans certaines branches (décision sur recours du département cantonal du 14 octobre 2002).

Le recourant ne le conteste pas. Ses arguments ne suffisent pas à démontrer que la participation au programme d'occupation et d'intégration en cause lui serait d'emblée insupportable. Au contraire, il est plutôt vraisemblable qu'il puisse postuler sur le marché du travail avec de plus grandes chances de succès après la participation à un tel programme (cf. arrêt 2P.7/2003 du 14 janvier 2003, c. 2.3). De plus, il y a un intérêt public substantiel à amener les personnes assistées à ne plus avoir besoin de l'aide sociale et à les rendre indépendantes au moyen de programmes d'occupation. D'expérience, la participation à de tels programmes a des effets positifs lors de la recherche d'emploi, puisqu'un certificat de travail peut être présenté à d'éventuels employeurs, et qu'il est possible dans tous les cas de présenter des références. Le grief du recourant, basé uniquement sur un renvoi à une déclaration d'un membre du conseil de la ville, selon lequel des personnes fortement alcooliques et droguées prendraient part aux programmes d'occupation, ne s'oppose pas à ce constat, tant il est en effet évident qu'un nombre important de personnes de ces milieux ont besoin d'aide sociale. Ce groupe de personnes voit son attention régulièrement attirée sur les indications professionnelles fournies dans les offres, afin de retrouver un quotidien professionnel régulier et acquérir ainsi au moins une certaine indépendance.

Le recourant fait valoir à titre principal qu'il ne lui serait pas possible, pour des raisons physiques et psychiques, de travailler à 100% ou de participer à un programme d'occupation journalière. Il aurait un "problème avec les organisations contraignantes de type militaire-autoritaire". Une expertise du psychiatre de la place d'armes du 11 novembre 1980, présentée par le recourant la première fois devant le TF, atteste l'inaptitude du recourant au service militaire en raison surtout de son incapacité à "vivre dans un milieu autoritaire et agressif" et en raison d'un manque de résistance à l'armée. Cette expertise remonte à 1980 et elle est, pour cette raison déjà, inadéquate pour aujourd'hui exclure, ou pour faire apparaître comme insupportable la participation à un programme d'occupation, dans le cadre duquel il faut naturellement prendre en compte la santé des personnes ayant besoin de soutien. La même conclusion

JdT 2005 I p. 377, 386

s'applique à l'affirmation du recourant, qui n'est pas établie par un certificat médical, selon laquelle il souffrirait de rhumatismes. Le Tribunal cantonal a de ce fait retenu dans son appréciation des preuves, sans tomber dans l'arbitraire, que ces deux arguments n'étaient pas établis et peu vraisemblables.

5.5 Le recourant ne s'est concrètement pas intéressé aux programmes d'occupation en question, qui se révèlent être en principe un travail convenable. Vu ce qui précède, l'obligation posée par l'art. 24 LAS/SH de participer à un programme d'occupation et d'intégration ne viole ainsi ni l'art. 12 Cst. ni l'art. 13 Cst./SH.

6.Vu les explications du considérant 4 ci-dessus, le recourant ne remplit pas les conditions d'octroi de l'aide selon l'art. 22 LAS/SH, faute de situation d'urgence, en raison de son refus de principe de participer aux programmes d'occupation et d'intégration de la ville de Schaffhouse. De ce fait, la menace d'arrêter complètement les prestations de soutien ne contrevient ni à l'art. 24 al. 2 LAS/SH, ni à l'art. 12 Cst., ni encore à l'art. 13 Cst./SH.

Trad. Frédéric Berthoud