

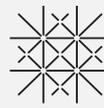
**FNSNF**

FONDS NATIONAL SUISSE  
SCHWEIZERISCHER NATIONALFONDS  
FONDO NAZIONALE SVIZZERO  
SWISS NATIONAL SCIENCE FOUNDATION

Lucerne University of  
Applied Sciences and Arts

**HOCHSCHULE  
LUZERN**

Travail social  
FH Zentralschweiz



**Universität  
Basel**

Juristische  
Fakultät



Melanie Studer  
Gesine Fuchs  
Anne Meier  
Kurt Pärli

Avec la  
collaboration de:

Marina Abbas  
Alan Canonica  
Marianne Müller  
Marion Ruch

# Travailler aux conditions de l'aide sociale - Rapport final

Impressum

Titre complet:	Travailler aux conditions de l'aide sociale – Rapport final
Edité par:	Chaire de droit privé social de la Faculté de Droit de l'Université de Bâle et Hochschule Luzern - Travail Social
Auteur-e-s :	Melanie Studer, Gesine Fuchs, Anne Meier, Kurt Pärli
Traduction:	Lingualex, Basel
ISBN:	978-3-9525269-3-4 (pdf F)
Date:	Mai 2020
Graphisme:	Daniel Mahrer
Distribution:	Veillez-vous adresser à: <a href="mailto:office-paerli-ius@unibas.ch">office-paerli-ius@unibas.ch</a>

## Résumé

Dans le cadre de la généralisation d'une politique d'assistance sociale « d'activation », la participation à des programmes d'intégration, impliquant une prestation de travail, a pris de plus en plus d'importance pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Les conditions de travail dans ces programmes manquent largement de clarté. Le présent rapport présente les résultats du projet de recherche « Travailler aux conditions de l'aide sociale ».

A l'aide de méthodes interdisciplinaires issues des sciences sociales et du droit, nous avons examiné les rapports juridiques triangulaires entre services sociaux, bénéficiaires de l'aide sociale et entreprises dans lesquelles travaillent ces derniers en vue d'intégration. Nous avons constaté qu'il existe essentiellement quatre types de programmes d'intégration en Suisse (clarification, qualification, placement et participation), mais la structure réelle du cadre juridique est extrêmement diversifiée.

A l'heure actuelle, le rapport juridique – bien que des prestations de travail soient fournies – est principalement structuré par le droit de l'aide sociale. Cela implique en particulier que la participation à un programme est une obligation dont le refus peut entraîner une diminution des prestations, voire la suppression du droit aux prestations. La protection du droit du travail, en tant que protection de la partie la plus faible au rapport juridique, et la protection du droit des assurances sociales, sont donc devenues secondaires.

Le présent rapport démontre que cette situation est problématique à plusieurs égards. Elle favorise un effet disciplinaire plutôt qu'une réintégration effective. La forte insistance sur le caractère obligatoire et l'application par des mesures incitatives négatives (sanctions) créent des conditions préalables supplémentaires pour bénéficier des prestations de l'Etat, qui visent pourtant à garantir une vie dans la dignité et la participation sociale, et peut avoir des conséquences particulièrement négatives sur le statut juridique des personnes. La question de savoir dans quels cas les prestations sociales peuvent être refusées pour des motifs justifiés n'a pas été suffisamment développée.

Sur la base de cette analyse, il est conseillé de procéder à des ajustements dans trois domaines et de définir des standards minimaux pour le travail dans les conditions de l'aide sociale. L'objectif est de garantir l'égalité de traitement et la dignité humaine des bénéficiaires de l'aide sociale ainsi que d'apporter la clarté et la sécurité juridique requises à l'application du droit :

1. La participation à un programme d'emploi ou d'occupation n'est pas une condition préalable au droit à l'aide sociale ou à l'aide d'urgence. Toute réduction des prestations due au refus de participer à des programmes d'occupation adaptés et convenables doit respecter le principe de la proportionnalité.
2. Le rapport juridique dans ces programmes qui impliquent une prestation de travail doit être réglementé par des contrats de travail et le salaire soumis aux assurances sociales.
3. L'impact des programmes doit être mesuré par des évaluations probantes. Il s'agit d'une condition préalable pour pouvoir contrôler les offres de ces programmes.

Ces recommandations sont basées sur la pratique existante dans certains cantons ou programmes.

# Remerciements

Les auteur-e-s remercient le Fonds National Suisse de la Recherche scientifique (FNS) pour le soutien financier de près de quatre ans de travaux de recherche. Nos remerciements vont à la Faculté de droit de l'Université de Bâle et à la Haute école de travail social de Lucerne, pour la mise à disposition des conditions cadres qui ont rendu possible cette recherche.

Notre gratitude va également aux nombreuses personnes des services sociaux et des programmes d'occupation ainsi qu'aux participants aux programmes, qui nous ont accordé de leur temps et nous ont permis de mieux comprendre les réalités complexes des rapports juridiques dans le cadre des programmes d'occupation de l'aide sociale.

Nous remercions le secrétariat général de la CDAS pour son soutien dans la diffusion de notre enquête auprès des services sociaux cantonaux.

Nous avons pu compter sur le soutien de Anita Zimmermann dans la phase initiale du projet comme assistantes auxiliaires, ainsi que sur le soutien de Pia Meier en particulier pour la finalisation de ce rapport, envers qui nous sommes tout aussi reconnaissants qu'envers Daniel Mahrer, pour le soutien créatif et la réalisation de la page de couverture.

Nous remercions également le bureau de traduction Lingualex à Bâle pour la traduction de notre manuscrit, rédigé en partie en allemand et en partie en français.

# Sommaire

Résumé .....	II
Remerciements.....	III
Sommaire .....	IV
<b>Partie 1 Situation initiale .....</b>	<b>1</b>
I. Le travail au lieu de l'aide sociale .....	1
II. Niveau et conditions des moyens de subsistance : travail, assurances sociales et aide sociale ...	3
III. Approche méthodologique .....	6
<b>Partie 2 Conditions-cadre juridiques .....</b>	<b>7</b>
I. Aide sociale et aide d'urgence .....	7
A. Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art. 12 Cst.).....	7
B. Droit cantonal de l'aide sociale .....	8
1. Compétence cantonale .....	8
2. Les normes CSIAS .....	9
3. Niveau des prestations .....	10
4. Objectifs .....	11
5. Principes du droit de l'aide sociale et obligations de comportement .....	11
C. Lien entre l'art. 12 Cst. et le droit de l'aide sociale .....	13
II. Droit du travail et droit des assurances sociales .....	13
<b>Partie 3 Programmes d'occupation de l'aide sociale - cadre légal et pratique .....</b>	<b>16</b>
I. Introduction : Obligations, mesures incitatives et sanctions .....	16
II. Etendue des programmes.....	18
III. Justification, objectifs et impact des programmes.....	20
A. Base légale .....	20
B. Les objectifs des programmes dans nos études de cas .....	21
C. Evaluations .....	23
1. Les évaluations sont nécessaires .....	23
2. Fort impact pratique du caractère approprié des programmes pour améliorer la situation des bénéficiaires comme « fait notoire » .....	24
D. Impact sur la politique sociale : discipline ou émancipation ?.....	25
IV. Organisation des programmes d'occupation.....	27
A. Aperçu.....	27
B. Structure contractuelle .....	30
C. Obligations supplémentaires ?.....	33
D. Point de vue des participants.....	34

V.	Exécution des obligations .....	35
A.	Généralités.....	35
B.	Sanctions .....	36
1.	Normes CSIAS et bases légales.....	36
2.	Réception dans la jurisprudence.....	37
3.	Réception dans la pratique du programme .....	38
4.	Appréciation et questions ouvertes .....	39
C.	Suppression en raison de conditions d'éligibilité non réalisées (subsidiarité) .....	39
1.	Importance centrale de la jurisprudence du Tribunal fédéral.....	39
2.	Diffusion de la jurisprudence du Tribunal fédéral et son rôle dans l'élaboration de la politique.....	42
3.	Conséquences dans la pratique .....	45
D.	Suppression pour abus de droit ? .....	49
E.	Synthèse .....	50
VI.	Les limites des obligations de travail : un travail convenable.....	51
A.	Normes CSIAS et bases légales.....	51
B.	Réception dans la pratique et la jurisprudence.....	53
1.	« En principe raisonnablement exigible » .....	53
2.	Limites du caractère convenable .....	54
C.	Synthèse .....	56
VII.	Qualification des rapports de travail dans le cadre du droit du travail et de l'aide sociale .....	57
A.	Droit du travail.....	57
B.	Assurances sociales .....	59
1.	Questions principales.....	59
2.	AVS.....	59
3.	LAA .....	61
4.	Assurance-chômage .....	61
VIII.	Gouvernance des programmes d'insertion.....	61
A.	Protection du premier marché du travail contre la concurrence .....	61
B.	Gouvernance politique .....	62
1.	Suisse .....	62
2.	Etudes de cas : gouvernance dans les cantons de Berne, Uri et Vaud.....	63
C.	Conclusion .....	66
IX.	Accès à la justice et jurisprudence .....	67
A.	Accès à la justice .....	67

B. Arrêts cantonaux.....	68
<b>Partie 4 Recommandations.....</b>	<b>70</b>
I. Introduire des standards minimaux.....	70
II. Ajuster le principe de subsidiarité et le caractère convenable.....	71
III. Appliquer le droit du travail et le droit des assurances sociales.....	72
IV. Renforcer l'action politique fondée sur des données scientifiquement établies.....	74
V. Questions ouvertes.....	75
Bibliographie.....	76
Bases légales cantonales.....	82
Interviews.....	84
Illustrations.....	85
Tableaux.....	85
Liste des abréviations.....	86
Autres publications réalisées dans le cadre du projet de recherche.....	89

# Partie 1 Situation initiale

## I. Le travail au lieu de l'aide sociale

- 1 Pour la plupart des personnes, une activité professionnelle représente la principale source de revenu et est de plus en plus synonyme d'intégration sociale. En cas de chômage de longue durée, l'aide sociale et l'aide d'urgence constituent, après les assurances sociales, les prestations de dernier recours garantissant les moyens de subsistance minimaux respectivement les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine (art. 12 Cst.). La structure de ces moyens s'est considérablement modifiée ces dernières années. Avec le second marché du travail (mesures de politique du marché du travail dans le cadre de l'assurance-chômage) et le troisième marché du travail (programmes d'occupation pour les bénéficiaires de l'aide sociale), de nouvelles formes d'emploi et de relations juridiques sont apparues dans le triangle entre les entreprises qui emploient, les personnes assurées et/ou les bénéficiaires et les assurances sociales et/ou l'aide sociale. L'étendue et la portée juridique précises de ces nouvelles relations juridiques n'ont pas, jusqu'à présent, été clairement définies. Notre projet de recherche est donc consacré aux rapports juridiques dans le cadre des programmes d'occupation de l'aide sociale du point de vue légal et social, jusque-là particulièrement peu explorés. Nous avons étudié dans quelles conditions légales s'effectuent les missions de travail dans le cadre de l'assistance sociale, quelles en sont les conséquences sur les autres rapports juridiques et à quel point ces différents programmes d'occupation sont répandus en Suisse.
- 2 Ces évolutions sont à considérer dans le contexte de l'Etat social « activateur » et investisseur, qui a commencé à se développer en Suisse à partir du milieu des années 1990. La Suisse a suivi dans sa politique les caractéristiques essentielles qui peuvent également être observées au niveau international<sup>1</sup> : les prestations sont de plus en plus subordonnées à des exigences comportementales et un système de mesures incitatives et de sanctions a été introduit. Les programmes de l'Etat social mettent l'accent sur la nécessité, pour les personnes assurées et les bénéficiaires de prestations, de s'adapter aux exigences du marché du travail. Une activité professionnelle est considérée comme le meilleur moyen de s'intégrer socialement. L'importance de la responsabilité individuelle est soulignée, tout comme le principe de réciprocité des prestations. Le droit aux prestations est de plus en plus soumis à des conditions. SANFORD SCHRAM parle de « néo-libéralisme paternaliste », dans lequel les personnes au chômage et les personnes dans le besoin sont à discipliner, afin d'en faire une force de travail répondant aux exigences du marché. Les problèmes du marché du travail ne sont plus perçus comme structurels, mais de plus en plus individualisés.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> KVIST.

<sup>2</sup> SCHRAM ; SCHRAM/PAVLOVSKAYA.

Le paradigme de « l'activation » a d'abord été mis en œuvre en Suisse avec la révision de l'assurance-chômage en 1996.<sup>3</sup> Des offices de l'emploi régionaux (OCE) ont été créés pour contrôler strictement le respect de l'obligation de recherche d'emploi. Parallèlement, des mesures de politique du marché du travail (telles que reconversion, formation continue, programmes de travail temporaire, etc.) ont été mises en place, créant ainsi un second marché du travail. En matière de droit de l'aide sociale, le passage à un État social visant « l'activation » est apparu avec les nouvelles normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). En 1998, ces normes ont pour la première fois mis l'accent sur la mission de réinsertion de l'assistance sociale et l'ont liée au principe de réciprocité. La marge d'appréciation et de manœuvre des assistants/-tes sociaux a été élargie dans l'octroi des prestations. La révision des normes CSIAS de 2005 a réduit les prestations standards de 10%, mais a introduit des incitations financières à l'intégration (introduction d'une indemnité d'intégration, d'une franchise sur le salaire).<sup>4</sup>

3

La relation entre l'aide sociale et les assurances sociales est en grande partie complémentaire. En particulier, le développement fractionné du droit suisse des assurances sociales, qui a conduit à un paysage réglementaire fragmenté et parfois incohérent,<sup>5</sup> a entraîné des lacunes récurrentes dans la couverture du système de sécurité sociale.<sup>6</sup> C'est pourquoi l'aide sociale, en tant que filet de sécurité fournissant les prestations de dernier recours, ne sera pas superflue, même si le système d'assurance sociale était structuré de la meilleure façon possible.<sup>7</sup> Les politiques « d'activation » en Suisse se caractérisent également par un degré élevé de fédéralisme horizontal, de subsidiarité et d'éléments consensuels. Cela crée des problèmes de légitimation et de coordination pour les différents acteurs/-trices. La diversité, conséquence inhérente dudit fédéralisme, est également un défi pour la compréhension scientifique. La transformation en État social dépend non seulement des développements historiques et des institutions politiques, mais également des rapports de force politiques et des discours socioculturels. Les discours concernant « l'activation » et les programmes d'occupation et d'intégration peuvent acquérir une forte légitimité pour l'État social et l'aide sociale. Le fédéralisme peut créer un espace pour les innovations politiques (« les cantons comme laboratoires politiques »). Dans l'ensemble, cependant, cette tendance semble limitée, car les coûts continuent d'augmenter, de même que les efforts politiques visant à réduire l'aide sociale.

4

---

<sup>3</sup> Pour un aperçu : BONOLI/CHAMPION et réf. citées.

<sup>4</sup> NADAI, p. 60.

<sup>5</sup> GYSIN, p. 74 ; CANONICA ; Cette interaction entre la structure de la couverture des assurances sociales et l'aide sociale peut également être observée au cours des débats sur la mise en place d'allocations de transition aux personnes âgées au chômage. En raison de l'augmentation du nombre de chômeurs âgés qui ne réussissent plus à trouver un nouvel emploi une fois qu'ils ont épuisé leurs droits et qui dépendent par la suite de l'aide sociale, l'introduction d'une sorte de « prestation complémentaire » pour les personnes âgées de 60 ans en fin de droit est en cours de discussion. L'introduction de ces prestations a un effet de décommodification pour les personnes concernées : la pression et le fait qu'on attende d'eux qu'ils utilisent leur propre force de travail sur le marché du travail pour garantir leur subsistance diminuent.

<sup>6</sup> WOLFFERS, p. 35.

<sup>7</sup> WOLFFERS, p. 35 ; GYSIN, p. 78.

## II. Niveau et conditions des moyens de subsistance : travail, assurances sociales et aide sociale

- 5 Dans ce contexte, notre projet de recherche s'est consacré aux rapports juridiques complexes dans les relations d'emploi de l'assistance sociale. Ces rapports existent entre les entreprises dans lesquelles se déroulent les programmes, les bénéficiaires de l'aide sociale et les services sociaux. Dans le cadre des programmes d'occupation de l'aide sociale, les bénéficiaires sont soumis à un double rapport de subordination : ils sont tenus de suivre à la fois les instructions des services sociaux ainsi que celles de l'entreprise (voir N 89). Pour l'essentiel, le rapport juridique n'est pas qualifié de relation de travail, et est largement indépendant du travail effectivement exécuté. En outre, ils ne bénéficient pas de la protection des assurances sociales (N 188). De même, les relations financières et organisationnelles entre les services sociaux et les entreprises qui emploient les bénéficiaires de l'aide sociale sont complexes et pas toujours explicites (N 197).
- 6 Le statut de « bénéficiaires activés de l'aide sociale » est récent : il diffère considérablement du *premier marché du travail*. Celui-ci est caractérisé par le principe de la liberté contractuelle et économique (art. 19 CO et 27 Cst.). Les personnes salariées et les employeurs/-euses optent l'un pour l'autre et s'engagent à exécuter des prestations de travail, respectivement à payer une rémunération. Les conditions de travail et de salaire ont évolué historiquement et sont réglementées plus en détail par le CO, la Loi sur le travail (LTr), les conventions collectives de travail et les partenaires sociaux. Cela modère les inégalités structurelles entre les travailleurs/-euses et les employeurs/-euses. Les risques d'incapacité de travail liés aux accidents, à la vieillesse, à l'invalidité et au chômage sont couverts par les assurances sociales obligatoires correspondantes ; l'obligation de cotisation et le droit aux prestations sont étroitement liés au salaire déterminant.
- 7 En cas de survenance de l'une de ces éventualités, les assurés sont tenus de faire tout ce qui peut raisonnablement être exigé de leur part pour réduire le dommage. Dans le *second marché du travail*, ils sont tenus, au sens de l'Etat social visant « l'activation », de suivre les programmes de travail ou de formation continue tout en continuant à percevoir des prestations d'assurance dont le montant dépend des cotisations versées. La participation, l'exigibilité des programmes d'emploi et l'aménagement des conditions de travail sont principalement réglementés par le droit fédéral (par ex. art. 59 ss LACI). Par ailleurs, une atteinte à la santé ne signifie pas automatiquement que les personnes concernées ont droit à une prestation compensant leur perte de gain. Le principe de « la réintégration prime le droit à la rente » s'applique également à l'assurance-invalidité. Au cours des récentes révisions de l'assurance-invalidité, les obligations d'intégration des assurés ont été considérablement renforcées.
- 8 Si les prestations des assurances sociales sont épuisées ou ne sont pas accordées, l'aide sociale intervient et octroie de modestes prestations en fonction des besoins et sur la base du principe de subsidiarité. Elle exige de plus en plus, dans ce cas, une contrepartie telle que la participation à des programmes d'occupation de l'aide sociale sur le *troisième marché du travail*. Les conditions de travail résultent principalement du droit cantonal de l'aide sociale ; l'influence du droit fédéral s'observe actuellement surtout dans le domaine du droit de l'assurance-accidents (N 194). On peut également partir du

principe que les dispositions de la Loi sur le travail (LTr) sont applicables dans de nombreux cas. Cependant, il est difficile de savoir si les entreprises concernées sont également contrôlées par l'autorité chargée de l'exécution de la LTr. Le type et le montant des indemnités dans le cadre de l'aide sociale varient et sont issus de diverses sources ; les programmes d'occupation ne sont généralement pas autonomes sur le plan financier, mais dépendent également des subventions. Travailler dans le troisième marché du travail n'est pas toujours volontaire ; au contraire, la participation à un programme d'occupation de l'aide sociale est liée au risque de sanctions (réduction ou suppression de l'aide sociale).

Concrètement, il existe un grand nombre de programmes, de prestataires de programmes et de situations dans lesquelles les personnes sont affectées à ces programmes par l'autorité d'aide sociale. Les programmes peuvent être systématisés comme suit :

9

1. *Evaluation de la situation* (analyse de situation structurée pour déterminer l'aptitude au placement et les chances de réintégration, recommandations pour la planification de l'intégration) ;
2. *Placement* sur le premier marché du travail ;
3. *Qualification* (en vue de l'amélioration de l'aptitude au placement) ;
4. *Programmes de participation* (où des compétences existantes sont maintenues et développées et où la situation personnelle est stabilisée).<sup>8</sup>

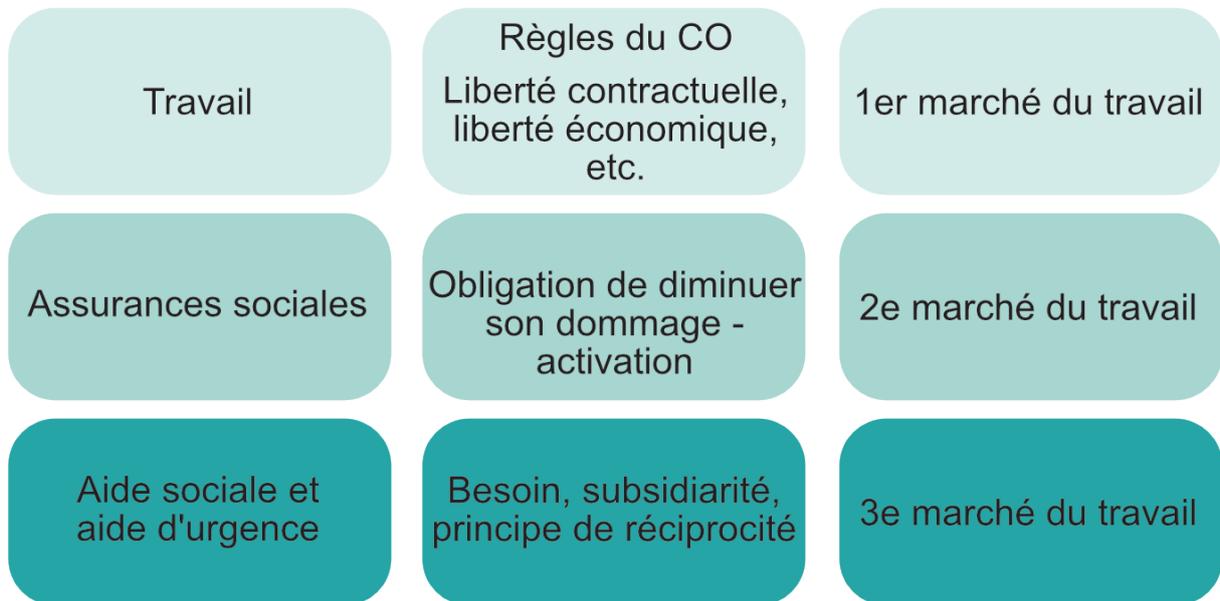
Ces dernières années, la jurisprudence, puis les normes CSIAS, ont été de plus en plus restrictives dans le traitement des conditions d'éligibilité à l'aide sociale, et ceci principalement par une extension de la notion de subsidiarité (N 119). Lorsque les bénéficiaires de l'aide sociale refusent de participer à un programme d'occupation de l'aide sociale, ils peuvent ne plus être considérés comme des personnes dans le besoin et donc perdre leur droit à l'aide sociale et à l'aide d'urgence. Le développement de la jurisprudence dans ce sens-là a renforcé la « stratification » des conditions de travail et donc des conditions inégales pour assurer les moyens de subsistance minimums nécessaires à l'existence. L'illustration 1 résume cela.

10

---

<sup>8</sup> Cf. BÜRGISSER/RIEDWEG/MEY/BERLI.

# Garantie des moyens d'existence



*Illustration 1 Garantie des moyens d'existence (propre représentation)*

## Questions de recherche

11 Les restrictions croissantes de l'accès à l'aide sociale et l'extension du principe de subsidiarité sont légalement et politiquement problématiques, comme nous le démontrerons. Nous nous demandons comment est conçu le travail sans application du droit du travail, du point de vue juridique et pratique, dans les programmes d'emploi du « troisième marché du travail » (le niveau du « sous-sol » sur notre illustration) :

- Pour cela, nous présentons d'abord le cadre légal de l'aide sociale et de l'aide d'urgence et expliquons un peu plus en détail – mais toujours sous forme d'aperçu – ce qui caractérise un rapport de travail dans le premier marché du travail (partie 2).

Sur cette base, la partie 3 aborde la question principale :

- Quelle est la structure juridique et pratique des rapports dans le cadre des programmes d'occupation de l'aide sociale ?
  - Quels sont les objectifs des programmes d'occupation de l'aide sociale, comment sont-ils gérés et quels sont leurs effets ?
  - Comment les obligations relatives aux programmes d'occupation dans le cadre de l'aide sociale sont-elles imposées (mesures incitatives, sanctions, voire par l'effet de la jurisprudence) ?
  - Comment évaluer les programmes d'occupation du point de vue du droit du travail et des assurances sociales ?

A partir de ces analyses, nous élaborons des recommandations pour établir des standards minimaux pour les programmes d'occupation de l'aide sociale, mais aussi sur l'interprétation du principe de subsidiarité, sur le traitement des rapports de travail du point de vue du droit du travail et du droit des

assurances sociales, et enfin par une politique fondée sur des données scientifiquement établies (partie 4).

La présente étude se focalise sur l'aide sociale et l'aide d'urgence et exclut les nombreuses dispositions spéciales sur le droit d'asile et du droit des étrangers. L'aide sociale aux citoyens/-ennes suisses à l'étranger – qui relève de la compétence fédérale<sup>9</sup> – ne fait pas non plus l'objet de cette recherche.

### III. Approche méthodologique

Afin de traiter les questions de recherche, nous avons analysé les bases légales en vigueur et examiné systématiquement le droit de l'aide sociale des 26 cantons. Dans un premier temps, nous avons mené une enquête auprès des services sociaux cantonaux sur les questions de répartition, de gestion et de structure des rapports juridiques dans le cadre des programmes d'occupation de l'aide sociale<sup>10</sup> et avons comparé les résultats avec les données-cadres des cantons. Les résultats des analyses juridiques et de l'enquête cantonale ont conduit à la sélection de trois cantons qui se distinguent dans une large mesure en termes de profils démographiques, de gouvernance, de gestion, de structure et de jurisprudence.<sup>11</sup> Dans les cantons d'Uri, de Berne et de Vaud, nous avons réalisé au total 21 entretiens dans les services sociaux avec des responsables de programme et des clients/-es. Les entretiens ont été enregistrés, transcrits et codés de manière ouverte et déductive. En outre, nous avons analysé le contenu de documents tels que les règlements d'entreprises ou les contrats-type de travail.<sup>12</sup> Nous avons également examiné quels programmes d'occupation répondent aux standards du point de vue du droit du travail et des assurances sociales. Enfin, nous avons pris en compte l'ensemble des décisions cantonales en matière d'aide sociale publiées entre 2005 et 2017 et analysé en particulier, d'un point de vue juridique et statistique, celles qui concernent les programmes d'occupation sous l'angle de l'accès à la justice et de l'issue des procédures. Cette analyse nous a permis de comprendre et d'apprécier les développements concernant la qualification juridique des programmes d'occupation et les critères d'éligibilité de l'aide sociale.<sup>13</sup>

12

---

<sup>9</sup> Art. 40 al. 2 Cst. ; art. 1 al. 2 LAS.

<sup>10</sup> Tous les cantons sauf Thurgovie et Appenzell-Rhodes Intérieures y ont participé.

<sup>11</sup> Most different systems design, cf. par ex. B. YIN.

<sup>12</sup> Pour les entretiens avec des experts, cf. BOGNER/LITTEG/MANZ et GLÄSER/LAUDEL. Pour l'évaluation et l'analyse, cf. MAYRING et MILES/HUBERMAN/SALDANA.

<sup>13</sup> Les arrêts ont été recherchés sur les sites Internet des tribunaux administratifs cantonaux et notamment sur le site Internet [https://www.weblaw.ch/fr/competence/editions\\_weblaw/datenbanken/sozialhilferecht.html](https://www.weblaw.ch/fr/competence/editions_weblaw/datenbanken/sozialhilferecht.html) (dernière consultation 06.05.2020).

## Partie 2 Conditions-cadre juridiques

### I. Aide sociale et aide d'urgence

#### A. Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art. 12 Cst.)

- 13 Une distinction doit être faite entre les prestations de l'aide sociale (voir ci-après N 17) et les prestations garanties par la Constitution conformément à l'art. 12 Cst. Le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse garanti par l'art. 12 Cst. assure à quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Cet article a permis de créer un droit social individuellement justiciable. Cela signifie que les personnes peuvent individuellement faire valoir leur droit aux prestations de l'Etat directement sur la base de cette disposition constitutionnelle.<sup>14</sup> L'art. 12 Cst. est une garantie minimale. Il n'a pas pour but de garantir un certain revenu minimum défini,<sup>15</sup> mais uniquement les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine et éviter le recours à la mendicité pour survivre.<sup>16</sup> Constituent de telles prestations la nourriture, l'habillement, le logement et les soins médicaux de base.<sup>17</sup> Il s'agit d'un droit fondamental subsidiaire de recevoir ces prestations :<sup>18</sup> subsidiaire dans le sens que ces prestations sont accordés en dernier recours, dans les situations qui passent à travers les mailles de la responsabilité personnelle, des assurances sociales et de l'aide sociale générale.<sup>19</sup>
- 14 Des précisions quant à l'étendue des prestations ont principalement été apportées dans le cadre du droit des étrangers et de l'asile et ceci, en lien avec les personnes qui, suite à une décision de renvoi définitif et exécutoire, doivent quitter la Suisse ou qui ont toujours le statut de requérant d'asile.<sup>20</sup> Un montant de CHF 21 par jour, dont CHF 8 pour la nourriture et les produits d'hygiène, et CHF 13 pour l'hébergement, est considéré comme suffisant pour garantir aux demandeurs d'asile déboutés une existence conforme à la dignité humaine.<sup>21</sup>
- 15 Selon la doctrine et la jurisprudence, une restriction des prestations de l'art. 12 Cst. n'est pas possible, car l'étendue de la protection conférée par cette disposition et le noyau du droit fondamental coïncident.<sup>22</sup> Il s'agit donc d'une disposition « noir-blanc »<sup>23</sup> ou « tout ou rien »<sup>24</sup>. Soit il y a un droit aux prestations, soit il n'y en a pas. Le Tribunal fédéral attribue le caractère de contenu essentiel de la

<sup>14</sup> ATF 131 I 166, c. 3.1 ; BIAGGINI, Kommentar BV, N 2 de l'art. 12 Cst.

<sup>15</sup> BIAGGINI, Kommentar BV, N 2 de l'art. 12 Cst ; MAHON, N 4 de l'art. 12 Cst.

<sup>16</sup> Pour tous les autres : ATF 130 I 71, c. 4.1 ; UEBERSAX, p. 35.

<sup>17</sup> Pour tous les autres : ATF 130 I 71, c. 4.1.

<sup>18</sup> SCHEFER, p. 338.

<sup>19</sup> GÄCHTER/WERDER, BSK, N 8 de l'art. 12 Cst ; BELSER/WALDMANN, p. 32.

<sup>20</sup> Pour un aperçu un peu plus ancien sur les prestations dans ce domaine, cf. : BELSER/WALDMANN, p. 38 et ss.

<sup>21</sup> ATF 131 I 166, c. 8.1.

<sup>22</sup> ATF 130 I 71, c. 4.2 ; confirmé dans : ATF 131 I 166, c. 3.1 ; ATF 139 I 218, c. 5.2 ; ATF 142 I 1, c. 7.2.4.

<sup>23</sup> BIAGGINI, Kommentar BV, N 9 de l'art. 12 Cst.

<sup>24</sup> UEBERSAX, p. 47.

disposition au lien étroit entre les prestations et la dignité humaine.<sup>25</sup> La question est d'autant plus cruciale de savoir qui est bénéficiaire et comment se définit la situation de détresse donnant droit aux prestations. Dans ce contexte, le principe de subsidiarité inscrit à l'art. 12 Cst. dans les termes « pas en mesure de subvenir à son entretien » est d'une importance capitale. Le principe de subsidiarité est interprété par la jurisprudence de telle manière que la participation à (certains) programmes d'occupation de l'aide sociale est une condition préalable pour avoir droit aux prestations prévues par la Constitution (voir en détail : N 119 et ss.).

Conformément à la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons prévue par la Constitution fédérale, les cantons sont tenus d'allouer les prestations de l'art. 12 Cst.<sup>26</sup> Ceci découle de l'art. 115 Cst.<sup>27</sup> Les cantons peuvent également déléguer cette tâche aux communes.<sup>28</sup> Par conséquent, le droit constitutionnel d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse est principalement concrétisé par le droit cantonal.<sup>29</sup>

16

## B. Droit cantonal de l'aide sociale

### 1. Compétence cantonale

Tous les domaines du droit de l'aide sociale qui ne relèvent pas de la compétence intercantonale tombent dans la compétence générale subsidiaire des cantons (art. 3 Cst.). Les cantons seuls sont responsables de la gestion de l'aide sociale, la Confédération n'étant pas compétente en la matière.<sup>30</sup> Ainsi, chaque canton dispose de sa propre loi sur l'aide sociale.

17

A tout le moins, l'art. 115 Cst. prévoit une obligation d'assistance implicite des cantons de soutenir les personnes dans le besoin en précisant que ces personnes sont assistées par leur canton de domicile.<sup>31</sup> La Confédération règlemente les responsabilités sur la base de l'art. 115 Cst.. La compétence fédérale a été épuisée avec l'élaboration de la Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS).<sup>32</sup>

18

La seule compétence cantonale dans un « système étatique à petite échelle », avec une mobilité croissante et de fortes différences socio-spatiales,<sup>33</sup> représente un défi pour l'aide sociale, son administration et les bénéficiaires. La recherche d'une solution fédérale était déjà le sujet de l'assemblée fondatrice de la Conférence des institutions d'assistance aux pauvres en 1905, précurseur de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).<sup>34</sup> Depuis 2011, de nombreuses initiatives parlementaires et pétitions pour une loi-cadre fédérale ont été proposées, mais toutes ont été rejetées.<sup>35</sup>

19

<sup>25</sup> ATF 131 I 166, c. 3.1 notamment.

<sup>26</sup> BELSER/WALDMANN, p. 38.

<sup>27</sup> MAHON, Petit Commentaire, N 7 de l'art. 12 Cst. ; MÜLLER, St. Galler-Kommentar, N 25 de l'art. 12 Cst.

<sup>28</sup> BELSER/WALDMANN, p. 38.

<sup>29</sup> BELSER/WALDMANN, p. 39.

<sup>30</sup> GÄCHTER/FILIPPO, BSK, N 13 de l'art. 115 BV ; WIZENT, Bedürftigkeit, p. 125 :

<sup>31</sup> BIAGGINI, Kommentar BV, N 4 de l'art. 115 Cst. ; RIEDI HUNOLD, St. Galler Kommentar, N 3 de l'art. 115 Cst. ; HÄNZI, Richtlinien, p. 65 ; WIZENT, Bedürftigkeit, p. 125 ; STUDER/PÄRLI, p. 1388 ; MÜLLER, p. 180 souligne que l'art. 115 Cst. est donc plus qu'une simple règle de conflit.

<sup>32</sup> HÄNZI, Richtlinien, p. 65.

<sup>33</sup> Sur les conséquences également cf. SEITZ.

<sup>34</sup> GURNY/TECKLENBURG, p.15.

<sup>35</sup> KELLER, p. 7 ss.

Pour la mise en œuvre de ces demandes,<sup>36</sup> une modification de la Constitution serait probablement nécessaire afin de pouvoir créer une compétence législative fédérale.<sup>37</sup>

## 2. Les normes CSIAS

- 20 La CSIAS est l'association professionnelle nationale d'aide sociale. Elle compte parmi ses membres tous les cantons, de nombreuses communes, des offices fédéraux et des organisations privées de l'action sociale.<sup>38</sup> La CSIAS publie depuis 1963 les normes pour la conception et le calcul de l'aide sociale. Compte tenu de la compétence des cantons, qui a conduit à une grande diversité fédérale au niveau des structures et des pratiques en matière d'aide sociale, ces normes poursuivent notamment l'objectif d'uniformiser les pratiques en la matière dans toute la Suisse.<sup>39</sup> Cela est également basé sur l'idée que des différences (trop importantes) dans les pratiques de l'aide sociale sont problématiques en termes d'égalité des droits, de sécurité juridique et d'égalité de traitement.<sup>40</sup> La contribution de la CSIAS à cet égard ne doit pas être sous-estimée.<sup>41</sup> Juridiquement organisée en association, la CSIAS est un exemple du « fédéralisme horizontal » suisse, dans lequel une grande diversité d'acteurs tente de résoudre les problèmes par une coordination volontaire.<sup>42</sup>
- 21 Les normes de la CSIAS ne sont pas contraignantes au sens de bases légales directement applicables. Elles ne sont pas non plus publiées dans les recueils de lois cantonaux.<sup>43</sup> 13 cantons y font néanmoins référence au niveau législatif en rappelant qu'il convient de respecter ces normes lors de l'élaboration des rapports régissant l'aide sociale. 12 cantons disposent d'une telle référence au niveau de leur ordonnance sur l'aide sociale. Un canton s'y réfère dans le guide cantonal de l'aide sociale.<sup>44</sup> Ces références aux normes CSIAS les rendent obligatoires pour les autorités chargées de l'application des lois.<sup>45</sup>
- 22 Il est également à noter que plusieurs cantons se réfèrent aux normes de la CSIAS, mais élaborent toutefois de nombreuses exceptions dans l'application des normes.<sup>46</sup> Dans tous les cantons, les normes s'appliquent pour le moins à titre indicatif,<sup>47</sup> mais la différence entre les lois cantonales reste importante.
- 23 On peut donc décrire la CSIAS comme une institution centrale pour endiguer les disparités de l'aide sociale au niveau national. Elle trouve divers compromis susceptibles de réunir une majorité et un dénominateur commun, ce qui devrait empêcher « un nivellement vers le bas ». Mais ceci a un prix. L'élaboration et la révision des normes s'effectuent dans le cadre d'un processus de « gouvernance corporatiste », c'est-à-dire un processus de gouvernance au sein duquel certains acteurs peuvent exercer plus d'influence que d'autres et d'où ne résulte qu'une légitimité démocratique limitée : la commission des normes CSIAS prépare les révisions et les modifications qui sont ensuite discutées au sein de la

<sup>36</sup> Cf. Pour un aperçu détaillé : WALDBURGER, N 40 ss.

<sup>37</sup> Au lieu de plusieurs : GÄCHTER/FILIPPO, BSK, N 13 de l'art. 115 Cst ; WIZENT, *Bedürftigkeit*, p. 125 ; BIAGGINI, *Kommentar BV*, N 4 de l'art. 115 Cst.

<sup>38</sup> CSIAS, [www.skos.ch](http://www.skos.ch), consulté le 05.02.2019.

<sup>39</sup> AMSTUTZ, *Existenzsicherung*, p. 51 s. ; HÄNZLI, *Richtlinien*, p. 171.

<sup>40</sup> AMSTUTZ, *Existenzsicherung*, p. 52.

<sup>41</sup> Cf. également : WIZENT, *Bedürftigkeit*, p. 162.

<sup>42</sup> VATTER, p. 135 ss.

<sup>43</sup> WIZENT, *Bedürftigkeit*, p. 160 ; publiées du moins dans le canton d'Argovie en tant qu'annexe à la Sozialhilfe- und Präventionsverordnung (SPV/AG) (SPV /AG).

<sup>44</sup> Cf. aperçu : CONFERENCE SUISSE DES INSTITUTIONS D'ACTION SOCIALE, *Monitoring*, p. 4.

<sup>45</sup> WIZENT, *Bedürftigkeit*, p. 160.

<sup>46</sup> Par ex. : § 10 SPV/AG.

<sup>47</sup> CONFERENCE SUISSE DES INSTITUTIONS D'ACTION SOCIALE, *Application*.

commission juridique et de la commission de la politique sociale. Avec leur soutien officiel, elles sont adoptées par le Comité de la CSIAS (avec des membres des cantons, villes, communes et ONG).<sup>48</sup> Ces procédures internes sont complexes et sont également régies par des « hiérarchies informelles », dans lesquelles les membres les plus importants disposent de beaucoup plus d'informations, d'influence et de prestige, comme l'ont montré des études comparatives récentes.<sup>49</sup> Depuis 2016, les normes CSIAS sont également approuvées par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), ce qui leur confère une légitimité démocratique indirecte. Par conséquent, la réalité « corporatiste » décrite ci-dessus doit toujours être prise en compte lors de la classification des normes CSIAS.

### 3. Niveau des prestations

Les prestations de l'aide sociale vont au-delà de celles de l'aide d'urgence, ce qui ressort déjà de la distinction terminologique entre « personnes dans le besoin » de l'art. 115 Cst. et la notion de « personnes en situation de détresse » de l'art. 12 Cst.<sup>50</sup> 24

L'aide sociale est destinée à couvrir les besoins essentiels pour des conditions de vie « modestes ». A cette fin, les frais de logement, des soins médicaux de base et forfait pour l'entretien (FPE) doivent être couverts.<sup>51</sup> Ces prestations permettent de sauvegarder un « minimum social de subsistance », qui doit rendre possible la participation à la vie économique, culturelle, politique et sociale.<sup>52</sup> Toute personne qui n'est pas en mesure de subvenir à son entretien avec son revenu et les dépenses correspondantes, est considérée comme étant dans le besoin et a donc droit à l'aide sociale. 25

Le forfait pour l'entretien est actuellement fixé par les normes CSIAS à CHF 997 pour une personne seule. Pour les jeunes adultes ayant leur propre ménage, le FPE peut être réduit de 20%, soit CHF 797.60 par mois.<sup>53</sup> 26

A l'origine, le FPE s'orientait aux 20% ou 10% de la population aux revenus les plus faibles. Plus récemment cependant, l'orientation à cette valeur indicative a fait défaut. Si les moyens des 10% des faibles revenus étaient toujours déterminants, le FPE serait de 1'076 CHF.<sup>54</sup> Globalement, les prestations et les besoins concrets se scindent de plus en plus, tandis que le niveau des sanctions et la catégorisation des bénéficiaires augmentent (ou bien de nouveaux groupes tels que celui des « jeunes adultes » sont introduits).<sup>55</sup> La discussion sur le montant des prestations à verser pour atteindre l'objectif de l'aide sociale et permettre aux bénéficiaires de mener une existence digne est de grande actualité, ce d'autant plus que des tentatives de baisser le montant du FPE sont faites dans certains cantons. La révision des normes CSIAS 2015 permet désormais de réduire le FPE jusqu'à 30% en raison de sanctions. En 2018, une étude du bureau Bass a démontré qu'un FPE réduit de 30% n'est

<sup>48</sup> CONFÉRENCE SUISSE DES INSTITUTIONS D'ACTION SOCIALE, Les normes CSIAS en un coup d'œil, p. 3.

<sup>49</sup> EIGENMANN.

<sup>50</sup> RIEDI HUNOLD, St. Galler-Kommentar, N 2 de l'art. 115 Cst.

<sup>51</sup> Normes CSIAS, A.6.

<sup>52</sup> Normes CSIAS, A.1 en lien avec D.1. ; HÄNZLI, Richtlinien, p. 67.

<sup>53</sup> Normes CSIAS, B.4.

<sup>54</sup> Cf. STUTZ/STETTLER/DUBACH/GERFIN ; HEUSSER, Grundbedarf, soulignant notamment que le Tribunal constitutionnel allemand a déclaré, (arrêt 1 BvL 1/09 du premier sénat du Tribunal constitutionnel allemand du 9 février 2010), que le besoin de base doit être déterminé d'après un processus documenté et basé sur les valeurs statistiques, N 43 ss.

<sup>55</sup> Cf. EIGENMANN, p. 36 ss.

pas suffisant pour couvrir tous les besoins essentiels.<sup>56</sup> Cela peut être problématique dans le cadre des réductions de prestations par l'aide sociale.

#### 4. Objectifs

27 L'aide sociale a quatre objectifs principaux :

- Assurer l'existence ;
- Promouvoir l'indépendance économique et individuelle de la personne dans le besoin ;
- Prévenir et surmonter les situations de détresse ;
- L'intégration professionnelle et sociale.<sup>57</sup>

28 Au total, 16 cantons mentionnent l'objectif de l'intégration professionnelle et sociale dans leur loi cantonale, et pour certains, dans leur constitution cantonale.<sup>58</sup> Cet objectif est étroitement lié à la mise en œuvre de programmes d'emploi ou d'occupation, comme le souligne explicitement le canton de Bâle-Ville : le placement et la facilitation de l'accès aux offres d'insertion sociale et professionnelle sont présentés comme une mission de l'aide sociale.<sup>59</sup> Le canton de Vaud dispose déjà au niveau constitutionnel que la sécurité des moyens de subsistance doit être assurée par la prévention de l'exclusion sociale et professionnelle, des mesures d'intégration et par une aide sociale en principe non remboursable.<sup>60</sup> Dans les cantons qui ne mentionnent pas l'intégration professionnelle ou sociale comme objectif, promouvoir le travail indépendant ou surmonter la situation de détresse, peuvent également être considérés comme des objectifs législatifs qui peuvent être atteints par le biais d'une affectation dans un programme d'emploi ou d'occupation.

#### 5. Principes du droit de l'aide sociale et obligations de comportement

29 Le droit de l'aide sociale se caractérise par divers *principes structurels* qui résultent du fait que l'aide sociale est le dernier filet de sécurité censé assurer un niveau de subsistance décent. Ces principes expriment les décisions de base et d'évaluation cruciales et trouvent leurs racines dans la dignité humaine, qui elle-même est considérée comme un principe fondamental.<sup>61</sup> Ils imprègnent donc l'ensemble du droit de l'aide sociale et doivent également être pris en compte dans la législation et la mise en œuvre de l'art. 12 Cst.<sup>62</sup>

30 Le respect de la *dignité humaine* est à la fois un objectif et un critère de mesure de l'aide à apporter aux personnes dans le besoin.<sup>63</sup> La dignité humaine exige que les bénéficiaires de l'aide sociale ne deviennent pas l'objet de manipulations de l'État.<sup>64</sup> Elle protège l'essence même de l'existence humaine et l'individu dans son unicité et, également, dans son altérité.<sup>65</sup> Cela résulte également de l'art. 7 Cst.,

<sup>56</sup> STUTZ/STETTLER/DUBACH/GERFIN.

<sup>57</sup> HÄNZI, Richtlinien, p. 112.

<sup>58</sup> § 4 al. 1 SPG/AG ; art. 1 al. 2 SHG/AR ; art. 3 lit. p. LASoc/BE ; § 2 al. 2 SHG/BS ; art. 1 al. 1 LIASI/GE ; art. 2 LASoc/FR ; art. 1 al. 2 LASoc/JU ; § 2 SHG/LU ; art. 1 lit. c LASoc/NE ; art. 147 SG/SO ; art. 2 SHEG/SH ; art. 14 al. 1 KV/SG ; § 19 al. 2 KV/SZ ; § 111 KV/ZH ; art. 60 al. 1 lit. a Cst./VD.

<sup>59</sup> § 2 al. 2 SHG/BS.

<sup>60</sup> Art. 60 al. 1 Cst./VD.

<sup>61</sup> SCHALLER SCHENK, p. 181 ; WOLFFERS, p. 69 ; GYSIN, p. 106 ; HÄNZI, Richtlinien, p. 114 ; WIZENT, Bedürftigkeit, p. 209 ; ID., Sozialhilferecht, N 387.

<sup>62</sup> WIZENT, Bedürftigkeit, p. 209.

<sup>63</sup> HÄNZI, Richtlinien, p. 114.

<sup>64</sup> HÄNZI, Richtlinien, p. 68.

<sup>65</sup> ATF 143 IV 77, c. 4.1.

qui protège la dignité humaine en tant que droit fondamental et doit être pris en compte dans la mise en œuvre et l'application du droit de l'aide sociale.

Selon le *principe de couverture des besoins et de la finalité*, l'aide sociale doit couvrir un besoin actuel, concret et individuel.<sup>66</sup> Les raisons à l'origine de la situation de détresse et de besoin ne revêtent aucune importance. Même ceux qui ont provoqué une telle situation sont en droit, en principe, de bénéficier de l'aide sociale.<sup>67</sup> En outre, le *principe de l'individualisation* oblige les autorités de l'aide sociale à accorder une assistance adaptée aux particularités et aux besoins de chaque cas.<sup>68</sup> Ainsi, elles tiennent compte de la diversité des besoins individuels.<sup>69</sup> Il ne faut pas ignorer cependant que le principe d'individualisation peut, dans certaines circonstances, entrer en conflit avec le principe de l'égalité et de l'interdiction de l'arbitraire.<sup>70</sup>

31

Le *principe de subsidiarité* est également considéré comme l'un des principes fondamentaux du droit de l'aide sociale.<sup>71</sup> Il est d'une importance essentielle pour les questions posées dans le cadre de cette recherche, c'est pourquoi il est présenté ici plus en détail. Le principe de subsidiarité est contenu dans toutes les législations cantonales,<sup>72</sup> bien qu'avec des degrés variables de clarté et de densité normative.<sup>73</sup> Le principe de subsidiarité du droit de l'aide sociale est l'expression de l'obligation, pour les bénéficiaires, de limiter le dommage.<sup>74</sup> Selon ce principe, les ressources suivantes priment l'aide sociale :

32

- Auto-assistance (dans la mesure où celle-ci peut être exigée ; y compris les ressources/fortune propres)
- Obligations de prestations de tiers
- Contributions volontaires de tiers<sup>75</sup>

Le principe de subsidiarité comporte deux volets : avec le premier, il s'agit de déterminer si une personne est dans le besoin et a donc un droit aux prestations de l'aide sociale ou si des ressources propres ou de tiers sont disponibles pour subvenir à son entretien dans le cadre de l'aide sociale. Le principe de subsidiarité contribue en ce sens à déterminer s'il existe un droit à l'aide sociale. Avec le deuxième volet, il faut considérer les obligations déduites de l'idée « d'auto assistance », qui n'exclut pas un état de détresse – dû au manque de ressources propres réellement disponibles<sup>76</sup> – mais qui peut les réduire. Cette obligation est en général décrite comme une obligation de « réduire le dommage ».

33

Du principe de subsidiarité sont déduites des obligations de comportement d'une portée non négligeable pour les bénéficiaires de l'aide sociale, qui comprennent notamment l'obligation de réduire leur propre

34

<sup>66</sup> WOLFFERS, p. 74.

<sup>67</sup> Cf. ATF 121 I 367, E. 3b. SCHALLER SCHENK, p. 186 ; MÖSCH PAYOT, Sozialhilferecht, § 39.29.

<sup>68</sup> Doctrine unanime ; cf. en particulier HÄNZI, Richtlinien, p. 46 ; COULLERY, Sozialhilfe, p. 74 ; WOLFFERS, p. 73 ; WIZENT, Bedürftigkeit, p. 251 ; SCHLEICHER, p. 272 ; HÄFELI, p. 76 ; GYSIN, p. 107 ; en détail SCHALLER SCHENK ainsi que la norme CSIAS, A.4.

<sup>69</sup> WIZENT, Bedürftigkeit, p. 251.

<sup>70</sup> HÄNZI, Richtlinien, p. 116.

<sup>71</sup> WOLFFERS, p. 71 ; MÖSCH PAYOT, Sozialhilferecht, § 39.30 ; WIZENT, Bedürftigkeit, p. 228 ss. SCHALLER SCHENK, p. 182 ss. HÄNZI, Richtlinien, p. 114 ; HÄFELI, p. 73.

<sup>72</sup> § 5 SPG/AG ; art. 3 ShiG/AI ; art. 11 al. 2 SHG/AR ; art. 9 al. 2 LASoc/BE ; § 5 al. 1 SHG/BL ; § 5 LASOC/BS ; Art. 5 LASoc/FR ; art. 9 LIASI/GE ; art. 2 al. 2 SHG/GL ; art. 3 al. 1 SHG/GR et art. 1 al. 1 UG/GR ; art. 7 LASoc/JU ; § 3 SHG/LU ; art. 6 LASoc/NE ; art. 3 SHG/NW ; art. 3 SHG/OW ; art. 4 SHEG/SH ; § 2 SHG/SZ ; § 9 SG/SO ; art. 2 SHG/SG ; Art. 2 SHG/TI ; § 8 SHG/TG ; art. 3 SHG/UR ; art. 2 LASoc/VS ; art. 3 LASV/VD ; § 2 à SHG/ZG ; § 2 SHG/ZH et § 14 LASOC/ZH.

<sup>73</sup> Dans ce sens également : HÄFELI, p. 74 ; COULLERY, Sozialhilfe, p. 75 ; TSCHUDI, Grundrecht, p. 122 exclut le canton des Grisons.

<sup>74</sup> GÄCHTER, Grundstrukturen, p. 67.

<sup>75</sup> HÄFELI, p. 73 ; HÄNZI, Richtlinien, p. 163 ; WOLFFERS, p. 71 ; également : Normes CSIAS, A.4.

<sup>76</sup> WIZENT, Bedürftigkeit, p. 238.

indigence. L'obligation de participer à un programme d'occupation de l'aide sociale en fait également partie, selon la pratique et l'interprétation actuelle. Les conséquences d'un manquement à une obligation portent sur les deux niveaux du principe de subsidiarité : d'une part, il peut y avoir une réduction temporaire des prestations de l'aide sociale, d'autre part, le droit aux prestations peut cesser (détaillé N 119 ss).

- 35 Il existe des différences cantonales significatives en ce qui concerne la réglementation des obligations de comportement et de participation à un programme d'occupation (voir détails N 46 ss).

### **C. Lien entre l'art. 12 Cst. et le droit de l'aide sociale**

- 36 Il existe un lien étroit entre l'art. 12 Cst. et le droit cantonal à l'aide sociale, mais ce droit à l'aide dans des situations de détresse ne se limite pas à une « petite aide sociale ». <sup>77</sup> L'art. 12 Cst. représente l'essence du droit de l'aide sociale – quiconque est en situation de détresse est également dans le besoin. <sup>78</sup> Percevoir une aide d'urgence matérielle représente donc toujours également une aide matérielle sociale. <sup>79</sup> Il est incontestable que les prestations de l'aide sociale sont en principe supérieures au minimum requis par la Constitution et que les prestations diffèrent sensiblement dans leur montant. <sup>80</sup> Cependant, il est difficile de déterminer avec précision où la limite doit être tracée, car ce qui est « conforme à la dignité humaine » selon l'art. 12 Cst. est difficile à établir. Le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse ne devient pertinent que si le minimum accordé selon l'art. 12 Cst. est inférieur ou n'est pas proposé par le droit de l'aide sociale cantonale. Il appartient alors aux tribunaux de prendre les mesures requises pour permettre une existence conforme à la dignité humaine, sur la base de l'art. 12 Cst. <sup>81</sup>

## **II. Droit du travail et droit des assurances sociales**

- 37 Comme indiqué précédemment, le travail sur le premier marché du travail est largement influencé par la liberté économique et la liberté contractuelle, qui sont notamment limitées par les dispositions absolument impératives et relativement impératives des art. 319 ss CO.
- 38 Le Code des obligations définit le contrat de travail comme suit : « Par le contrat individuel de travail, le travailleur s'engage, pour une durée déterminée ou indéterminée, à travailler au service de l'employeur et celui-ci à payer un salaire fixé d'après le temps ou le travail fourni (salaire aux pièces ou à la tâche). » Le contrat de travail est synallagmatique et se conçoit comme un rapport d'échange de prestations entre travailleur/-euse et employeur/-euse, soit le travail contre le salaire. Il n'est en principe soumis à aucune forme particulière et peut ainsi être conclu de façon orale, tacite ou par actes concluants. Lorsque les quatre conditions sont remplies (prestation de travail, durée, subordination et salaire), le contrat de travail existe même si les parties l'ont qualifié différemment. En effet, la qualification de contrat de travail a un caractère impératif : les parties ne pouvant déroger aux règles impératives (droit public et art. 361

<sup>77</sup> WIZENT, *Bedürftigkeit*, p. 116 ; BIGLER-EGGENBERGER, N 13 de l'art. 12 Cst ; MÜLLER/SCHEFER, p. 777 ; HÄNZI, *Richtlinien*, p. 85 ; UEBERSAX, p. 42.

<sup>78</sup> WIZENT, *Bedürftigkeit*, p. 117.

<sup>79</sup> WIZENT, p. *Bedürftigkeit*, 121.

<sup>80</sup> WIZENT, *Bedürftigkeit*, p. 117 ; HÄNZI, *Richtlinien*, p. 82.

<sup>81</sup> BELSER/WALDMANN, p. 37.

CO) et semi-impératives (art. 362 CO), elles ne sauraient *a fortiori* décider de soustraire leur relation au droit du travail lorsque le contrat qu'elles ont conclu répond aux critères objectifs de l'art. 319 CO.

Conformément à l'art. 319 CO, la caractéristique principale d'un contrat de travail est donc le lien de subordination entre le/la travailleur/-euse et l'employeur/-euse. Le droit de l'employeur/-euse de donner des instructions en découle. Toute conclusion d'un contrat de travail comporte donc un paradoxe : dans un acte d'autonomie privée, la personne qui travaille « se soumet » au large pouvoir de direction de l'employeur/-euse, ce qui limite considérablement son autonomie.

Toutefois, la subordination ou le droit de l'employeur/-euse de donner des instructions n'est pas sans limites. De la même manière que les citoyens/-ennes sont protégés par des droits fondamentaux contre l'excès de pouvoir de l'État, la personne qui travaille dispose de « droits de défense » contre le pouvoir économique de l'employeur/-euse. Il s'agit essentiellement des droits contenus dans les dispositions absolument et relativement impératives qui protègent le travailleur, et qui sont répertoriés dans la liste des art. 361 s CO. Cela comprend, entre autres, la protection contre les congés abusifs et/ou donnés en temps inopportun (art. 336 et 336c CO), mais aussi la protection de la personnalité dans les art. 328 ss CO, qui inclut également la protection de la personnalité dans le traitement des données de l'art. 328b CO. En outre, les dispositions du droit public du travail (cf. réserve de l'art. 342 al. 2 CO), de la Loi sur le travail, de la Loi sur l'égalité (LEg), de la Loi sur les travailleurs détachés (LDét) et du droit international en la matière applicable en Suisse, fixent également une limite au pouvoir de l'employeur/-euse.

Par le renvoi de l'art. 342 CO, les dispositions de la LTr et de ses Ordonnances s'appliquent également au rapport de travail de droit privé. Toutefois, une entreprise – indépendamment de l'existence ou non d'un contrat de travail – est tenue d'appliquer ces dispositions pour la protection de la santé, des horaires de travail, de la protection des jeunes travailleurs ainsi que des femmes enceintes ou qui allaitent. Au sens de la LTr, est aussi considérée comme travailleur la personne qui travaille sans salaire dans une organisation de travail externe et dans un rapport de subordination personnel. Cela vaut également pour les stagiaires, les stagiaires en vue d'un apprentissage ou encore pour les personnes qui travaillent à titre bénévole pour une œuvre caritative dans une organisation sociale.<sup>82</sup>

Les obligations des parties au regard du droit des assurances sociales ne sont pas non plus laissées à leur disposition. En ce qui concerne l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), bien que les personnes salariées et non salariées soient assujetties à l'AVS (art. 1a al. 1 lit. a/b LAVS), l'exercice d'une activité lucrative a une incidence sur le montant des cotisations et, en fin de compte, sur le montant des prestations lorsque le risque assuré se réalise.

Selon l'art. 3, al. 1 LAVS, les personnes assurées sont tenus de payer des cotisations tant qu'ils exercent une activité lucrative. Une activité lucrative peut être indépendante ou dépendante. Par exemple, l'art. 10 de la Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LGPA), définit le salarié comme suit : « Est réputé salarié celui qui fournit un travail dépendant et qui reçoit pour ce travail un salaire déterminant au sens des lois spéciales ». Le facteur décisif est de savoir si le versement en question a un lien économique avec le rapport de travail. La priorité n'est pas de savoir qui paie la cotisation et par conséquent, le fait que l'indemnité ne soit pas versée par l'employeur/-euse mais, par

<sup>82</sup> Cf. : GEISER, Kommentar ArG, N 8 de l'art. 1 ArG.

ex. par un fonds de prévoyance, n'exclut pas que le salaire soit soumis aux cotisations AVS. L'art. 11 LPGa stipule : « Est réputé employeur celui qui emploie des salariés ».

- 43 Le droit des assurances sociales qualifie le terme « salarié » de façon autonome sur la base de l'art. 10 LPGa, c'est-à-dire que cette qualification ne dépend pas du droit des contrats.<sup>83</sup> Ainsi en est-il des accords entre les parties contractantes sur un éventuel statut juridique tel qu'il dépendrait de l'AVS (activité indépendante ou dépendante) ou sur la qualification juridique, selon l'AVS, d'une rémunération en tant que « salaire déterminant » ou « non déterminant » ainsi que d'autres obligations des assurances sociales. Ceux-ci ne sont pas pertinents.<sup>84</sup> Selon la jurisprudence constante du Tribunal fédéral, les circonstances et réalités économiques sont déterminantes.<sup>85</sup> Une personne qui dépend d'un employeur/-euse du point de vue économique ou de l'organisation interne du travail et qui ne supporte aucun risque entrepreneurial, est qualifiée de personne exerçant une activité lucrative dépendante selon dite jurisprudence.<sup>86</sup> Les offices des assurances sociales vérifient pour chaque revenu, s'il provient d'une activité lucrative dépendante ou indépendante.
- 44 Si un revenu d'une activité lucrative indépendante est réalisé, les cotisations aux assurances sociales respectives doivent être payées sur la base du salaire déterminant. L'art. 5 LAVS s'applique. Les cotisations sont dues par l'employeur/-euse, qui doit alors verser à la fois ses propres cotisations et celles de l'employé-e à la caisse de compensation. Cela vaut pour l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI), l'allocation pour perte de gain (APG), les allocations familiales (AF) et l'assurance-chômage (AC). L'assurance-accidents (LAA) est également liée à la notion de salarié de l'art. 10 LPGa, selon lequel, conformément à l'art. 1a al. 2 LAA, les personnes dont la situation est analogue à celle qui résulterait d'un contrat de travail, peuvent également, par voie d'ordonnance, être soumises à l'assurance-accidents obligatoire. En matière de prévoyance professionnelle, il est également fait référence à l'AVS dans la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP). Un salaire déterminant – selon les lois respectives – est donc une porte d'entrée principale vers le système de sécurité sociale.
- 45 La conception juridique du rapport de travail par les assurances sociales montre qu'un rapport de travail ne consiste pas uniquement en un échange de prestations de travail contre une rémunération, mais comprend également un échange d'obligations de fidélité et donne accès à la sécurité sociale.<sup>87</sup>

---

<sup>83</sup> LOCHER/GÄCHTER, § 22, N 16 ; ATF 122 V 175, c. 6a/aa.

<sup>84</sup> Directive sur le salaire déterminant (cité DSD), N 1032, source : <https://sozialversicherungen.admin.ch/fr/d/6944#> (visité le 5 mai 2020).

<sup>85</sup> ATF 111 V 267 ; ATF 119 V 162 ; ATF 123 V 163.

<sup>86</sup> ATF 123 V 161, c. 1 ; ATF 122 V 169, c. 3.

<sup>87</sup> Voir REHBINDER, p. 135.

## Partie 3 Programmes d'occupation de l'aide sociale - cadre légal et pratique

### I. Introduction : Obligations, mesures incitatives et sanctions

Le cadre légal du travail dans un programme d'occupation de l'aide sociale est essentiellement défini par les lois cantonales d'aide sociale et les normes CSIAS. En ce qui concerne la participation à un programme d'occupation, il s'agit *a priori* d'une obligation qui est imposée par des mesures incitatives *positives* (supplément d'intégration) et *negatives* (réductions et suppression des prestations). 46

La participation à un programme d'occupation est bel et bien une obligation, ancrée dans les lois cantonales sur l'aide sociale : au total, pas moins de 19 cantons prévoient l'obligation de participer à des programmes d'occupation ; 22 prévoient l'obligation d'accepter un travail convenable. Dans les cantons (majoritairement) de langue latine, les obligations des bénéficiaires de l'aide sociale sont précisées dans des conventions dites « d'intégration », mais des obligations générales supplémentaires, telles que l'obligation d'accepter un travail convenable, peuvent également être prévues par la loi. 47

Tableau 1 Aperçu de la réglementation des programmes d'occupation de l'aide sociale

	Au niveau législatif	Au niveau de l'ordonnance
(uniquement) obligation d'accepter un travail	GL, <sup>88</sup> SG <sup>89</sup>	SZ <sup>90</sup>
Obligation d'accepter un travail et de participer à un programme d'occupation	AG, <sup>91</sup> AR, <sup>92</sup> BE, <sup>93</sup> BS, <sup>94</sup> LU, <sup>95</sup> NW, <sup>96</sup> SO, <sup>97</sup> TG, <sup>98</sup> ZH <sup>99</sup>	AI, <sup>100</sup> BL, <sup>101</sup> GR <sup>102</sup>
<b>Les cantons avec des accords d'intégration</b>		
Obligation d'accepter un accord d'intégration	FR, <sup>103</sup> GE, <sup>104</sup> JU, <sup>105</sup> NE, <sup>106</sup> VD <sup>107</sup>	VS, <sup>108</sup> TI <sup>109</sup>
+ Obligation supplémentaire d'accepter un travail convenable	VD <sup>110</sup>	FR <sup>111</sup> , JU, <sup>112</sup> TI, <sup>113</sup> VS <sup>114</sup>

- 48 La densité normative des différentes obligations cantonales varie considérablement, ce qui se reflète également dans les cantons étudiés : le canton d'Uri se contente de déclarer à l'art. 31 SHG/UR : « Si la personne qui demande de l'aide refuse de coopérer malgré un avertissement préalable, en particulier si elle viole l'obligation d'information ou ne respecte pas les obligations, conditions ou instructions imposées, l'autorité d'aide sociale peut refuser, réduire ou interrompre l'aide financière » (*traduction non officielle*).
- 49 Outre l'obligation de renseigner et l'obligation de suivre les instructions, le canton de Berne<sup>115</sup> prévoit également une obligation générale de « réduction du dommage », selon laquelle les bénéficiaires de

<sup>88</sup> Art. 28 al. 2 lit. d SHG/GL.

<sup>89</sup> Art. 12 SHG/SG.

<sup>90</sup> § 9 al. 2 lit. d SHV/SZ.

<sup>91</sup> § 13 al. 2 lit. a et b SPG/AG.

<sup>92</sup> Art. 22 al. 1 notamment lit. d SHG/AR.

<sup>93</sup> Art. 28 al. 2 lit. c LASoc/BE.

<sup>94</sup> § 14 al. 3 SHG/BS.

<sup>95</sup> § 29 al. 2 SHG/LU.

<sup>96</sup> Art. 22 al. 1 ch. 4 et 6 SHG/NW.

<sup>97</sup> § 148 al. 2 lit. a et b SG/SO.

<sup>98</sup> § 8 SHG/TG.

<sup>99</sup> § 24 al. 1 lit. a ch. 4 et 6 SHG/ZH.

<sup>100</sup> Art. 7 al. 2 lit. b et art. 8 al. 3 ShiV/AI.

<sup>101</sup> § 17 a al. 1 lit. f-i SHV/BL.

<sup>102</sup> Art. 11 lit. a ABzUG/GR.

<sup>103</sup> Art. 4a al. 2 LASoc/FR.

<sup>104</sup> Art. 20 LIASI/GE.

<sup>105</sup> Art. 20 LASoc/JU.

<sup>106</sup> Art. 57 al. 1 SHG/NE.

<sup>107</sup> Art. 40 en lien avec l'art. 56 LASV/VD.

<sup>108</sup> Art. 23 al. 2 lit. c RELIAS/VS ; à l'échelon législatif, il est mentionné que les bénéficiaires de l'aide sociale doivent participer activement au contrat d'intégration, cf. art. 11 al. 1 LASoc/VS.

<sup>109</sup> Art. 9a lit. g SHV/TI.

<sup>110</sup> Art. 3 al. 2 LASV/VD ; art. 40 LASV/VD ; art. 23a LEmp.

<sup>111</sup> Art. 10 al. 5 LASoc/FR.

<sup>112</sup> Art. 5 OASoc/JU ; art. 35 lit. b OASoc/JU.

<sup>113</sup> Art. 9a SHV/TI.

<sup>114</sup> Art. 23 al. 1 RELIAS/VS.

<sup>115</sup> Art. 28 al. 2 lit. a LASoc/BE.

l'aide sociale sont tenus « de faire le nécessaire pour éviter, supprimer ou amoindrir leur état d'indigence ». <sup>116</sup> Enfin, l'obligation d'accepter un travail convenable ou de participer à une mesure d'insertion ou un programme d'occupation est explicitement prévue. <sup>117</sup>

Les dispositions légales du canton de Vaud sont particulièrement différenciées : les obligations de travail et d'intégration sont réglementées par des conventions dites « d'intégration » (parfois aussi appelés « contrats d'insertion ») conclues entre le service social et les bénéficiaires de l'aide sociale. Les bénéficiaires de l'aide sociale sont tenus de tout faire pour amoindrir leur état d'indigence (art. 3 al. 2 LASV/VD) et de coopérer (art. 40 LASV/VD). Cela implique également l'obligation de conclure un accord d'intégration et « *la mauvaise exécution fautive du contrat d'insertion* » peut entraîner une sanction, soit la réduction de la prestation financière, conformément à l'art. 56 LASV/VD. <sup>118</sup>

La loi vaudoise de l'aide sociale régit en priorité les mesures d'intégration sociale. Une personne classée comme étant « apte à être placée » doit donc s'efforcer de rechercher activement à se réintégrer professionnellement. Elle est obligée de s'inscrire auprès de l'ORP et ses obligations en matière d'intégration professionnelle sont désormais régies par la *Loi sur l'emploi*. Celle-ci prévoit l'obligation de tout mettre en œuvre pour favoriser le retour à l'emploi. En leur qualité de demandeurs d'emploi, les bénéficiaires sont soumis aux mêmes obligations que les personnes au chômage selon la LACI. <sup>119</sup>

Comme mesure incitative *positive*, la participation à un programme d'occupation peut être liée à une rétribution « incitative », soit un supplément d'intégration. Conformément aux normes CSIAS, celle-ci devrait se situer entre CHF 100 et CHF 300/mois. Les lois cantonales s'écartent considérablement de ces directives. <sup>120</sup> La fréquence à laquelle cette forme d'indemnisation est versée dans le cadre d'un rapport de travail aux conditions de l'aide sociale est expliquée ci-dessous (N 91). N 105 et suivants présentent en détail quelles mesures incitatives et sanctions sont associées à la participation.

Outre ces trois paramètres, qui structurent le travail dans un rapport d'occupation de l'aide sociale, les points suivants sont tout aussi pertinents et sont traités, ci-après, plus en détail : Quelle est la diffusion de ces programmes ? Quels objectifs poursuivent-ils et comment fonctionnent-ils ? Comment sont-ils structurés contractuellement ? Quelles sont les conséquences de la non-participation à ces programmes et dans quelle mesure l'obligation de participer à un programme peut-elle être restreinte ? Du point de vue juridique, convient-il d'appliquer le droit du travail et des assurances sociales ? Comment les offres sont-elles gérées et l'accès à la justice des bénéficiaires de l'aide sociale est-il garanti ?

## II. Etendue des programmes

En l'absence d'informations centralisées et en raison de disparités cantonales évidentes en la matière, il n'y a pas de chiffres fiables sur la participation effective aux programmes. Ainsi, l'un des conditions essentielles à la bonne gouvernance fait défaut. Une approximation est néanmoins possible à partir de

<sup>116</sup> Art. 28 al. 2 lit. b LASoc/BE.

<sup>117</sup> Art. 28 al. 2 lit. c LASoc /BE

<sup>118</sup> Art. 56 LASV/VD.

<sup>119</sup> Art. 23a al. 1 LEmp/VD.

<sup>120</sup> Par exemple : canton de Berne CHF 100 (art. 8a al. 2 OASoc/BE); canton d'Uri, CHF 200 (selon une décision du conseil-exécutif du 31.08.2005) ; canton de Vaud, pas de supplément d'intégration sauf pour les jeunes de moins de 25 ans, mais FPE plus élevé.

diverses sources – d'autres projets de recherche, des statistiques de l'aide sociale et de notre enquête cantonale. Un projet de recherche mené auprès des *entreprises d'intégration sociale et professionnelle* (EISP) a déterminé que la Suisse compte plus de 400 entreprises de ce type, dans lesquelles travaillent environ 43'000 personnes au chômage, qui ne perçoivent cependant pas toutes l'aide sociale, mais qui sont également soutenues par l'assurance-chômage ou l'assurance-invalidité.<sup>121</sup>

- 55 D'après une enquête effectuée par la CSIAS en 2017, la moitié des cantons ont mis en place des programmes d'intégration. Cependant, leur disponibilité diffère. Dans cinq cantons, les communes n'ont pas du tout accès à de tels programmes, alors que dans six autres cantons, tous les services sociaux ont adopté et mis en œuvre de tels programmes d'intégration.
- 56 Nous avons donc interrogé les services sociaux cantonaux sur les *types de programmes* disponibles dans le canton. Dans 17 cantons, tous les types de programmes sont disponibles, c'est-à-dire ceux qui concernent l'*évaluation de la situation*, le *placement* sur le premier marché du travail, la *qualification* ou la *participation* (cf. N 9). Trois autres types de programmes sont disponibles dans cinq autres cantons (les programmes de participation et d'évaluation de la situation sont plus rares) ; aucune information n'est disponible pour les quatre cantons restants.
- 57 Selon les estimations des services sociaux, les programmes de qualification sont particulièrement importants du point de vue quantitatif, soit environ 40% ; en revanche, les programmes d'évaluation de la situation ne correspondent qu'à une petite partie de tous les programmes (environ 12%). Les places de participation sont également assez fortement représentées. Dans ce cas, l'offre cantonale est large : par exemple, environ la moitié des postes de placement à Genève sont des postes d'évaluation de la situation ; dans le canton de Vaud, 80% de tous les postes sont destinés à la qualification.
- 58 Selon les estimations des offices, les taux de participation effectifs aux programmes oscillent entre 4% et 100% (informations provenant de 19 cantons).<sup>122</sup> Cependant, ces estimations semblent considérablement trop élevées lorsqu'on les compare à la statistique de l'aide sociale de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Selon l'OFS, seuls 4,4% des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 15 ans en 2016 étaient alors dans un programme d'intégration au travail ou d'occupation. La vérité se situe probablement à mi-chemin entre les deux ; seule une minorité de personnes bénéficiant de l'aide sociale est éligible à un programme d'occupation. En 2018, 28% des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 15 ans exerçaient déjà une activité lucrative (et percevaient en complément une aide sociale) ; 37% étaient inactifs, par ex. des personnes atteintes dans leur santé ou qui assument des tâches éducatives. Seuls 36% des bénéficiaires de l'aide sociale âgés de plus de 15 ans sont capables de travailler mais sont sans activité lucrative.<sup>123</sup>
- 59 Parmi tous les cantons, il s'avère que de manière constante, les chances d'être affecté à un programme d'occupation diffèrent considérablement en fonction de la nationalité et du sexe.

---

<sup>121</sup> ADAM/AVILES/SCHMITZ, p. 44.

<sup>122</sup> L'un des cantons a déclaré que 100% étaient des places de qualification et que 100% des bénéficiaires participeraient à un programme au cours de l'année. Cela semble peu probable et doit être traité avec prudence.

<sup>123</sup> Cf. OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE.

*Tableau 2 Taux de participation aux programmes d'intégration au travail 2016 - de tous les bénéficiaires de l'aide sociale de plus de 15 ans*

	Personnes bénéficiant de l'aide sociale	Personnes bénéficiant d'un programme d'intégration au travail	Quota
Personnes âgées de plus de 15 ans bénéficiant de l'aide sociale	191 040	5 132	2.7 %
Suisses	52 328	1 945	3.7%
Etrangers	45 255	1 340	3.0%
Suissesses	50 402	1 054	2.0%
Etrangères	42 998	74	1.8%

Source : Nos propres calculs basés sur les données de l'OFS et à partir des statistiques de l'aide sociale de l'OFS. Le double comptage dans les cantons représente environ 2 %.

Les hommes suisses ont deux fois plus de chances de participer à des programmes que les femmes étrangères, bien qu'il n'y ait aucune raison objective à cela. L'inégalité d'accès aux programmes avait été constatée dans des études précédentes ;<sup>124</sup> et la thèse avancée pour tenter d'expliquer ce phénomène consistait à dire que les responsables des placements choisissaient les candidats en fonction de la « rentabilité » de ce qu'ils considèrent comme un « investissement » (les hommes étant à cet égard considérés comme étant plus susceptibles d'exercer une activité lucrative stable et sur le long terme que les femmes). Cette thèse est plausible si l'on prend en considération les coûts des programmes, qui s'élèvent en règle générale à plusieurs centaines de francs par mois et par personne. Globalement, cela soulève des questions sur la (re)production des inégalités sociales, la transparence et la fonction des programmes d'occupation.

60

Les raisons des taux de participation si différents dans les cantons n'ont pas pu être identifiées en testant les liens bivariés. L'accès aux places de programme, le taux de l'aide sociale, l'orientation politique dans les cantons (parti UDC fort, parti PS fort) ou l'organisation de l'aide sociale (cantonale, principalement communale, mixte) ne sont en corrélation que de manière extrêmement faible et non significative.

61

### III. Justification, objectifs et impact des programmes

#### A. Base légale

Les instructions aux bénéficiaires de l'aide sociale doivent être justifiées de manière appropriée. Cela signifie que les instructions doivent contribuer à la réalisation des objectifs de l'aide sociale. Cela vaut également pour l'instruction de participer à un programme d'occupation. Conformément aux normes CSIAS, des mesures d'intégration sont nécessaires pour contrecarrer une éventuelle « rupture sociale ». Il faut endiguer ou à tout le moins tenter de maîtriser les coûts sociaux dus à la criminalité, aux maladies et déficiences psychiques, à la dépendance financière chronique, etc.<sup>125</sup> L'objectif est donc l'intégration professionnelle et sociale.

62

<sup>124</sup> NADAI/HAUSS/CANONICA, p.15.

<sup>125</sup> Normes CSIAS, D.1.

- 63 17 cantons mentionnent les programmes d'emploi dans leur législation, mais leurs objectifs ne sont mentionnés que sporadiquement. Dans les cantons latins, les objectifs poursuivis par une convention d'intégration sont définis de façon différenciée. Les mesures doivent notamment garantir la dignité humaine,<sup>126</sup> promouvoir l'intégration sociale<sup>127</sup> ainsi que l'intégration professionnelle<sup>128</sup> et favoriser l'indépendance économique,<sup>129</sup> mais également être utiles à la société<sup>130</sup>.
- 64 La restauration de l'autonomie ou de l'indépendance est souvent citée comme un objectif des programmes.<sup>131</sup> Les programmes visent également à promouvoir l'employabilité,<sup>132</sup> à améliorer la formation professionnelle<sup>133</sup> ou le développement des compétences sociales,<sup>134</sup> ainsi qu'à faciliter les contacts sociaux. Il est surprenant de constater que certains objectifs difficiles à mesurer sont poursuivis, par ex. dans le canton de Fribourg, où le développement des capacités relationnelles et d'adaptation doivent également être renforcés.<sup>135</sup>
- 65 Dans l'enquête, les services sociaux cantonaux ont beaucoup cité des objectifs dans le cadre du travail social : intégration sociale et professionnelle, prévention de l'exclusion, stabilisation personnelle et de la santé ainsi que l'instauration d'une structure quotidienne. L'intégration dans le premier marché du travail a tout de même été expressément mentionnée à sept reprises.

## B. Les objectifs des programmes dans nos études de cas

- 66 Les objectifs des programmes d'occupation de l'aide sociale sont également extrêmement vastes dans les cas que nous avons étudiés dans nos cantons de référence: le canton d'Uri, qui se distingue par des réglementations législatives strictes, n'a pas édicté d'exigences légales concernant les objectifs des programmes d'occupation. Le canton de Berne évoque l'intégration professionnelle et sociale, au moins en lien étroit avec les programmes d'occupation.<sup>136</sup> Le canton de Vaud quant à lui, décrit l'objectif des mesures d'intégration sociale comme étant la prévention de l'exclusion sociale et/ou la favorisation de l'intégration.<sup>137</sup>
- 67 En outre, les éléments suivants ressortent de l'enquête : un rythme quotidien structuré et une occupation de longue durée, ainsi que l'évaluation de la situation ou le « contrôle d'heures de présence », l'intégration au travail ou la préparation et/ou l'intégration dans une formation professionnelle qualifiante est un autre objectif primordial ; ce qui peut également être associé à la lutte contre la pénurie de main-d'œuvre, à l'instar du canton de Vaud qui prévoit, pour ce faire, des contrats de travail de dix mois en soins infirmiers,<sup>138</sup> en vue de l'obtention, ensuite, d'un contrat de durée indéterminée dans la

<sup>126</sup> Art. 15 lit. a LIASI/GE.

<sup>127</sup> Art. 15 lit. b LIASI/GE ; art. 2 ARLASOC/FR ; art. 15 al. 1 LASoc/JU ; art. 31b lit. e LASOC/TI ; art. 47 al. 1 lit. a LASV /VD ; art. 11 al. 1 LASoc/VS.

<sup>128</sup> Art. 15 lit. c LIASI/GE ; art. 15 al. 1 LASoc/JU ; art. 53 al. 1 LASoc/NE ; art. 31b lit. d SHG/TI ; art. 47 al. 1 lit. c-e LASV /VD ; art. 11 al. 1 LASoc /VS. Tandis que les cantons JU et NE soulignent surtout que l'objectif des mesures est celui de retrouver l'aptitude au travail, le canton VD évoque comme objectif l'aptitude au placement.

<sup>129</sup> Art. 15 lit d LIASI/GE ; art. 47 al. 1 lit. b LASV/VD ; art. 11 al. 2 LASOC/VS.

<sup>130</sup> Art. 2 al. 2 lit. f ARLASOC/FR.

<sup>131</sup> § 25 SPG/AG ; art. 15 LASoc/JU ; art. 55 al. 1 lit. d LASoc/NE ; art. 11 al. 6 LIAS/VS.

<sup>132</sup> § 16 SHG/BL ; art. 15 LASoc/JU.

<sup>133</sup> Art. 55 lit. c LASoc/NE.

<sup>134</sup> Art. 2 RELASoc/FR.

<sup>135</sup> Art. 2 al. 1 lit. a LASoc/BE.

<sup>136</sup> Art. 35 al. 1 LASoc/BE ; également : Art. 17 SHG/AR ; § 13 SHG/BS ; § 15bis SHG/ZG ; § 3a al. 1 SHG ZH.

<sup>137</sup> Art. 48 al. 1 LASoc/NE.

<sup>138</sup> S4, 37-39.

branche. Ces objectifs divergents sont également l'expression de la diversité des bénéficiaires, et ils ne peuvent être atteints qu'avec des programmes diversifiés qui leur sont adaptés. Les critères qui permettent d'expliquer pourquoi une fraction minoritaire des bénéficiaires de l'aide sociale seulement est tenue de participer à un programme, ne peuvent être présentés que sous forme d'esquisse (voir N 58 ss). Une forte restriction de « l'activation » est probablement liée au fait qu'environ deux tiers des bénéficiaires de l'aide sociale de longue durée ont des problèmes de santé, tant physiques que mentaux, et environ 20% souffrent de problèmes aigus de dépendance. Ce groupe est proverbiallement en trop mauvaise santé pour le marché du travail et en trop bonne santé pour l'assurance invalidité.<sup>139</sup>

De surcroît, la catégorisation des groupes de bénéficiaires par origine, région et âge joue également un rôle. Pour les jeunes, « cela vaut la peine d'investir car il y a encore du potentiel ».<sup>140</sup> Les jeunes adultes sont prioritairement susceptibles d'être assignés à un programme. Toutefois, la transition vers la formation professionnelle est également recherchée.<sup>141</sup> Un responsable de programme s'inquiète du fait que de plus en plus de jeunes bénéficient de l'aide sociale et dit que ces jeunes n'aiment pas participer au programme, car « il est plus facile de rester tranquille à la maison ».<sup>142</sup> Les jeunes bénéficiaires de l'aide sociale sont donc davantage perçus comme des « *undeserving poor* », des personnes « ne méritant pas l'aide sociale », et qu'il faut donc « activer ». Pour les personnes plus âgées, en revanche, les efforts et les investissements ont tendance à diminuer : « Les personnes qui pourraient perdre leur emploi à 50 ou 55 ans ne seront bien sûr pas intégrées à de nombreuses mesures de réinsertion, puisqu'il faut gérer équitablement les ressources ».<sup>143</sup>

D'après les déclarations de nombreux client/-tes de programmes, le rythme quotidien et l'intégration sociale arrivent au premier plan. Certains mentionnent explicitement comme objectif prioritaire leur retour sur le premier marché du travail, d'autres se sont établis dans leur emploi actuel.

En outre, il existe des différences régionales en matière d'opportunités de placement dans ces programmes : comme l'éventail des mesures varie d'une commune ou d'une région à l'autre et que les villes présentent généralement une plus grande diversité, les chances de trouver un programme adapté y sont meilleures, tandis que dans les zones rurales, il existe un risque que les bénéficiaires soient affectés-ées à des mesures d'intégration ou des programmes qui ne leur sont d'aucune utilité.

Les études de cas montrent que les bénéficiaires ne choisissent généralement pas eux-mêmes un programme, mais qu'on leur propose des mesures que les coach ou les services sociaux jugent appropriées – en principe après que les bénéficiaires se sont engagés à participer à ces programmes. L'exigibilité de la participation aux programmes d'emploi par les bénéficiaires joue également un rôle dans une telle procédure. En l'absence de définition légale, elle est principalement déterminée individuellement : dans le cas des programmes et des services sociaux, il s'agit avant tout de la distance entre le domicile et le lieu de travail. Il est impossible de dire à quelle fréquence ce critère a été le facteur décisif pour sélectionner un programme.

<sup>139</sup> Pour cela voir : WENGER, p. 20 ss.

<sup>140</sup> S6, 114, similaire P5, 10.

<sup>141</sup> S2, 6.

<sup>142</sup> P5, 13.

<sup>143</sup> P3, 16.

68

69

70

71

- 72 Il reste à savoir quelle est la marge de manœuvre réelle de la personne responsable et l'importance de l'influence de la politique cantonale. Cela nécessiterait une comparaison systématique avec un plus grand nombre de cas.

## C. Evaluations

### 1. Les évaluations sont nécessaires

- 73 Conformément aux normes CSIAS, la qualité des programmes est mesurée en fonction de leur impact, « c'est-à-dire des avantages qu'ils procurent aux personnes qui participent d'une part et à la collectivité en général d'autre part ». <sup>144</sup> Par conséquent, l'efficacité des mesures proposées pour l'intégration sociale et professionnelle devrait être périodiquement vérifiée de manière scientifique. <sup>145</sup> Les évaluations sont donc nécessaires, mais à notre connaissance, il n'y a pas de stratégie d'évaluation (coordonnée), comme dans le cas de l'assurance-chômage. Nous avons examiné plusieurs évaluations dans le cadre du projet, mais on peut supposer que seule une fraction des études des programmes est accessible au public.
- 74 Les reportings sont importants et mis en œuvre dans les cantons étudiés. Bien que concept POIAS à Berne mentionne un examen régulier des partenaires stratégiques, par exemple en ce qui concerne la transparence, la coopération, le développement et la diversité des offres ou la rentabilité, il y fait référence seulement comme étant des objectifs à atteindre. Aucune évaluation n'est demandée, et encore moins réalisée, pour les places de programmes procurées individuellement. <sup>146</sup> L'évaluation est considérée comme « négligée », mais elle est tout de même mentionnée occasionnellement. <sup>147</sup> Dans la pratique, l'évaluation était basée sur l'implication concrète des bénéficiaires de l'aide sociale dans les programmes, par exemple, les entretiens finaux avec tous les participants concernés ont été mentionnés. <sup>148</sup>
- 75 Les évaluations publiées qui se concentrent sur l'intégration dans le premier marché du travail, montrent des effets modestes, si toutefois positifs, ce qui est conforme à la recherche comparative internationale sur la politique active du marché du travail. <sup>149</sup> La plupart des évaluations concernent des programmes individuels, parfois en se concentrant uniquement sur « l'output » et non sur les effets des programmes. Les périodes d'observation sont souvent courtes et il n'y a pas de groupes de contrôle. Il est donc légitime de se demander si la réussite de la réinsertion sur le premier marché du travail est due au programme ou si les bénéficiaires auraient aussi réussi sans le programme. <sup>150</sup>
- 76 Les évaluations des différents programmes révèlent également des taux de réussite plutôt modérés. Une évaluation précédente des programmes d'intégration à Bâle-Campagne a montré un taux de réussite de 18% (la mesure a permis d'améliorer les revenus). <sup>151</sup> Aeppli et Ragni ont même constaté une influence négative de certains programmes d'intégration, en particulier chez les personnes ayant de bonnes perspectives de réintégration, et ont conclu qu'il était souvent plus efficace de ne pas ordonner

---

<sup>144</sup> Normes CSIAS, D.3.

<sup>145</sup> Normes CSIAS, D.4.

<sup>146</sup> S5, S9, 56.

<sup>147</sup> S7, 193 et S1, 185 ss.

<sup>148</sup> S5, passim.

<sup>149</sup> CRÉPON/VAN DEN BERG et EICHHORST/KONLE-SEIDL.

<sup>150</sup> A titre d'exemple ECOPLAN.

<sup>151</sup> EGGER DREHER ET PARTNER, p. 28 ss.

de mesure à leur égard.<sup>152</sup> Neuenschwander et al. ont suivi une approche intéressante :<sup>153</sup> dans un sondage (panel), ils ont demandé aux bénéficiaires de l'aide sociale accomplissant des mesures d'intégration d'évaluer, à l'aide de 40 indicateurs, leur situation professionnelle, leur motivation, leurs compétences professionnelles et linguistiques ainsi que leur santé. Les résultats montrent des améliorations du bien-être des participants/-tes, même au-delà de la fin du programme. Le taux de réintégration dans le premier marché du travail était de 9%. Cependant, le nombre de participants/-tes au sondage a fortement diminué au cours de l'enquête et la fiabilité des résultats est donc limitée.

L'étude sur les facteurs de réussite auprès des entreprises œuvrant pour l'intégration sociale et professionnelle, a permis de relever un certain nombre de facteurs stratégiques, commerciaux et liés aux bénéficiaires à partir des estimations des entreprises, des offices de placement et des bénéficiaires, comme par exemple les ressources, l'intérêt et la motivation des participants/-tes ainsi que le fait d'être consulté au sujet de la mesure d'intégration.<sup>154</sup> De telles évaluations pourraient fournir de bonnes hypothèses pour les évaluations d'impact.

Des raisons structurelles limitent les perspectives d'amélioration méthodologique des évaluations : une organisation à petite échelle et une hétérogénéité du paysage des programmes font que les données sont manquantes ou non comparables, que les petites communes peuvent se permettre de réaliser moins d'évaluations que les grandes et que pratiquement aucune évaluation transversale des différents programmes n'est réalisée avec des groupes de contrôle. Dans l'ensemble, les taux de réussite des programmes relatifs au premier marché du travail sont modestes.

## 2. Fort impact pratique du caractère approprié des programmes pour améliorer la situation des bénéficiaires comme « fait notoire »

Indépendamment de cette situation scientifiquement et politiquement insatisfaisante pour en mesurer l'impact, le Tribunal fédéral considère que la participation à un programme est un moyen approprié pour améliorer la situation des bénéficiaires de l'aide sociale. Il affirme dans l'ATF 130 I 71, au considérant 5.4. :

« Le recourant invoque un argument [...] 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 SHG/SH; ces mesures sont en effet de nature à améliorer la situation du recourant. Ce constat peut en outre être considéré comme étant *notoire*. »<sup>155</sup>

Dans la jurisprudence cantonale, on peut lire à diverses reprises que la pratique a montré qu'un programme d'occupation a un effet positif et améliore la situation des bénéficiaires de l'aide sociale.<sup>156</sup> Pour étayer cette affirmation, il est parfois fait référence à l'ATF 130 I 71.<sup>157</sup> La participation à un programme

<sup>152</sup> AEPPLI/RAGNI, p. 10 ss.

<sup>153</sup> NEUENSCHWANDER/FRITSCHI/OESCH/JÖRG.

<sup>154</sup> ADAM/AVILÉS/SCHMITZ.

<sup>155</sup> Mise en exergue par l'auteure ; traduction libre.

<sup>156</sup> Par ex. Trib. admin. GR, arrêt U 08 100 du 12.02.2009, c. 4a ; Trib. admin. SG, arrêt B 2010/234 du 30.11.2010.

<sup>157</sup> Par ex. Trib. admin. ZH, arrêt VB.2016.00434 du 01.11.2016 ; c. 2.4 (in fine) ; Trib. admin. ZH, arrêt VB.2015.00099 du 26.03.2015, c.2.3. ; Trib. admin. ZH, arrêt VB.2014.00423 du 18.11.2014, c. 3.5 et 5.1.

de l'aide sociale a également une action positive car un certificat de travail est délivré et des références peuvent être fournies si nécessaire.<sup>158</sup>

- 81 Aucun arrêt issu de la jurisprudence cantonale n'a pu être relevé, dans lequel la participation à un programme aurait été déclarée inexigible de la part d'un bénéficiaire car jugée inapte à améliorer ses chances de réintégration. Par exemple, même le plaignant qui effectuait un stage non rémunéré sur le premier marché du travail et ne voulait donc pas participer à un programme d'occupation (partiellement) rémunéré, était obligé de participer au programme, bien que le tribunal a estimé que l'activité non rémunérée sur le premier marché du travail offre de meilleures possibilités de réintégration que le programme d'occupation.<sup>159</sup> Egalement, même si seulement 10,2% des participants/-tes réussissent à se réintégrer par le biais d'un programme spécifique, cela ne contredisait pas le caractère « proportionné » de l'instruction et le fait que la participation au programme soit convenable.<sup>160</sup>

## D. Impact sur la politique sociale : discipline ou émancipation ?

- 82 Si les objectifs des programmes d'occupation sont formulés de manière divergente, que le taux « d'activation » diffère en fonction de l'origine, du sexe et de l'âge, et si les évaluations relatives à ces programmes ne sont disponibles que dans une mesure limitée et ne démontrent que des taux de réintégration modérés, se pose alors la question de savoir si sanctionner des personnes, qui sont déjà touchées par la pauvreté, est un objectif implicite ou un résultat de ces programmes. Depuis les temps modernes, la pauvreté est considérée comme un mal qui s'accompagne de l'idée « d'échec », à connotation morale, et qui peut être combattue avec le travail et la pression à travailler. Que ce soit sous la forme des « maisons de travail » anglaises, des internements administratifs en Suisse ou du concept moderne néolibéral de « workfare » comme aux Etats-Unis, ce constat du combat de la pauvreté par le travail s'applique. La distinction entre les « pauvres dignes » et les « pauvres indignes », ainsi que la question de savoir si une personne est pauvre parce qu'elle ne peut pas ou ne veut pas travailler, imprègne également les débats et la pratique autour des programmes d'occupation de l'aide sociale.<sup>161</sup> La pression exercée pour « activer » les bénéficiaires et les menaces de sanctions affectent non seulement les personnes bénéficiant d'une aide sociale, mais aussi celles et ceux qui ne sont pas (encore) touchés par la pauvreté, en agissant implicitement comme un avertissement.
- 83 Des recherches américaines ont démontré que si les programmes de « workfare » réduisent certes le taux et la durée de perception des prestations sociales et que les obstacles administratifs contribuent à la non-indemnisation, le taux de pauvreté ne diminue pas dans la même mesure. Les perspectives de revenus et les taux de formation diminuent, notamment dans les ménages qui sont touchés par le « placement before training ». Des études empiriques prouvent également que la pratique de sanction y est sous-tendue par le racisme.<sup>162</sup> Le régime de sanctions peut être décrit de manière assez percutante comme un mécanisme néolibéral de contrôle comportemental, par lequel les classes privilégiées

<sup>158</sup> Trib. admin. SO, arrêt VWBES.2007.320 du 05.11.2007, c. II. 4. C.

<sup>159</sup> Trib. admin. ZH, arrêt VB.2014.00122 du 05.11.2014, C. 3.4.

<sup>160</sup> Trib. admin. ZH, arrêt VB.2017.00253 du 04.09.2017, c. 4.2.

<sup>161</sup> MIKL-HORKE, p. 10 ss ; JOCHUM, p. 85 ss ; [www.uek-administrative-versorgungen.ch](http://www.uek-administrative-versorgungen.ch) et WACQUANT.

<sup>162</sup> CHANG/LANFRANCONI/CLARK, p. 4 ss avec d'autres sources cités.

disciplinent les classes minoritaires touchées par la pauvreté et surtout les femmes issues de ces minorités touchées par la pauvreté, et leur imposent une certaine éthique de travail.<sup>163</sup>

Des études qualitatives sur les effets du programme social Hartz IV en Allemagne font valoir que le discours sur la responsabilité individuelle mènerait à l'inverse de ce qui est souhaité en raison de mécanismes de contrôle omniprésents : « L'impuissance, le sentiment de contrôle et la honte dominent les témoignages d'une grande partie des bénéficiaires ».<sup>164</sup> La théorie du « piège de la pauvreté » (selon laquelle les personnes resteraient bénéficiaires de prestations de l'aide sociale parce qu'une activité lucrative n'en vaudrait pas la peine) n'a pas été confirmée. Au lieu de cela, la vie dans le cadre du programme Hartz IV est caractérisée par la marginalisation sociale et la stigmatisation. Cependant, la plupart des bénéficiaires sont encore largement et continuellement orientés vers la norme de l'emploi rémunéré et de la performance. Dans le cadre du programme Hartz IV appliqué en Allemagne, on peut également craindre que des mécanismes de discrimination aient lieu dans la pratique des sanctions. En effet, les hommes et les jeunes adultes de Hartz IV sont sanctionnés nettement plus souvent.<sup>165</sup>

84

Il est fondamentalement controversé de savoir si une politique disciplinaire sous forme de sanctions fonctionne, c'est-à-dire si la réduction ou la suppression des prestations contribue effectivement à la réalisation de l'objectif d'intégration professionnelle et sociale. Certains modèles économiques considèrent généralement que les prestations sociales (garantissant les moyens d'existence) ont en soi un impact négatif sur la volonté de travailler, et que pour cette raison, les obligations doivent être imposées de manière conséquente et le droit à l'aide doit cesser si la contre-prestation est refusée. L'aide sociale devrait donc être basée sur le principe du « workfare ».<sup>166</sup> D'un autre côté, une doctrine juridique récente considère que la participation forcée à des programmes d'occupation conduit à une action disciplinaire inappropriée au lieu de surmonter l'état de nécessité. Une approche dite de « workfare » doit donc être rejetée.<sup>167</sup>

85

Les explications suivantes sous N 89 ss. concernant l'organisation des programmes d'occupation démontrent, à la lecture de la documentation, un fort caractère de discipline ainsi qu'un effort de contrôle et assez peu de place pour la négociation. Les objectifs des mesures sont pour la plupart décrits de manière générale ; les comptes-rendus sur le comportement au travail et le comportement des bénéficiaires ainsi que les instructions pour le poste de travail, sont en revanche consignés plus en détail.

86

Toutefois, les programmes d'occupation ou les mesures d'intégration ne sont pas problématiques en soi. Si le programme et les besoins des bénéficiaires concordent et que ces derniers participent volontairement et peuvent faire valoir leur avis sur le travail, une mesure peut être un succès, au moins dans la mesure où le bien-être et l'estime de soi sont améliorés.<sup>168</sup> Des études de cas dressent le même constat : par ex. dans le cadre des mesures d'intégration sociale dans le canton de Berne, où le poste de travail est investi de façon positive, après diverses autres missions plus ou moins réussies, que ce

87

<sup>163</sup> FORDING ET AL., p. 1610 ss.

<sup>164</sup> DÖRRE ET AL., p. 256.

<sup>165</sup> FUCHS, Workfare, p. 17 ss.

<sup>166</sup> LEISIBACH/SCHALTEGGER/SCHMID, p. 144.

<sup>167</sup> STUDER/PÄRLI, Beschäftigungsprogramme, p. 1393 ; PÄRLI, Recht auf Arbeit, p. 135 s., 139 ; HEUSSER, Repression, p. 127 ; MEIER/PÄRLI, Intégration, en particulier cf. note de bas de page n° 122 ; critique aussi : WIZENT, Sozialhilferecht, N 856 s., N 866.

<sup>168</sup> Cf. résultats de NEUENSCHWANDER/FRITSCHI/OESCH/JÖRG sur les mesures d'intégration sociale, FERRARI ET AL. sur les entreprises sociales.

soit en raison du supplément d'intégration, des contacts sociaux ou de la reconnaissance.<sup>169</sup> Un autre bénéficiaire s'est déclaré extrêmement satisfait de son travail dans le « Hundetagi » car cela lui a permis de « faire quelque chose » et pas uniquement de percevoir l'aide sociale.<sup>170</sup> Tous deux ont apprécié également une certaine autonomie dans la répartition du travail. Ces déclarations coïncident avec les modestes succès constatés des « jobs à 1 € » en Allemagne, qui ont surtout un effet positif sur l'intégration sociale lorsque la participation est volontaire.<sup>171</sup> Dans ce cas, il faudrait plutôt parler de travail bénévole (voir aussi IV ci-dessous sous IV. Section D).

- 88 D'après l'expérience des services sociaux, lorsque les programmes d'intégration sont proches du premier marché du travail, ou ont lieu dans ce marché, les succès durables sont plus élevés et contribuent également à combattre la stigmatisation. Ainsi, un bénéficiaire de l'aide sociale engagé au sein de « ProTravail » dans le canton de Vaud a déclaré être satisfait parce qu'il exerçait un vrai travail avec un contrat de travail et un salaire.<sup>172</sup> Les contrats de travail de dix mois dans le secteur des soins infirmiers représentent également une réelle chance de se réinsérer et de se libérer de la stigmatisation, et en cas de succès, la conclusion d'un contrat de travail à durée indéterminée est possible. C'est pour cette raison d'ailleurs qu'il paraît urgent de publier et diffuser plus d'informations sur les chances de succès des programmes d'occupation et d'intégration. Il ne faut pas oublier que, d'une part, le fait de toucher des prestations de l'aide sociale et d'être envoyé dans un programme d'occupation est associé à une perte considérable d'autonomie ; d'autre part, les perspectives de réintégration sont très variables et dépendent notamment, mais pas seulement, du caractère volontaire de la participation au programme et de la motivation des bénéficiaires.

## IV. Organisation des programmes d'occupation

### A. Aperçu

- 89 Afin d'analyser les rapports juridiques réels dans le triangle entre service social, bénéficiaire et programme, nous avons utilisé différentes sources. Dans le cadre de l'enquête cantonale, les services sociaux cantonaux ont été invités à fournir des informations sur un à trois programmes d'occupation typiques de leur canton. Deuxièmement, pour les cantons que nous avons étudiés de manière approfondie, nous avons pu consulter des documents (anonymisés) tels que des contrats ou accords et interroger les bénéficiaires et les services sociaux sur ces rapports. Ci-après, nous évaluons ces sources selon les méthodes des sciences sociales et juridique.
- 90 Les informations suivantes proviennent de l'enquête cantonale. Il s'agit d'une évaluation de programmes sélectionnés et non d'une enquête complète.

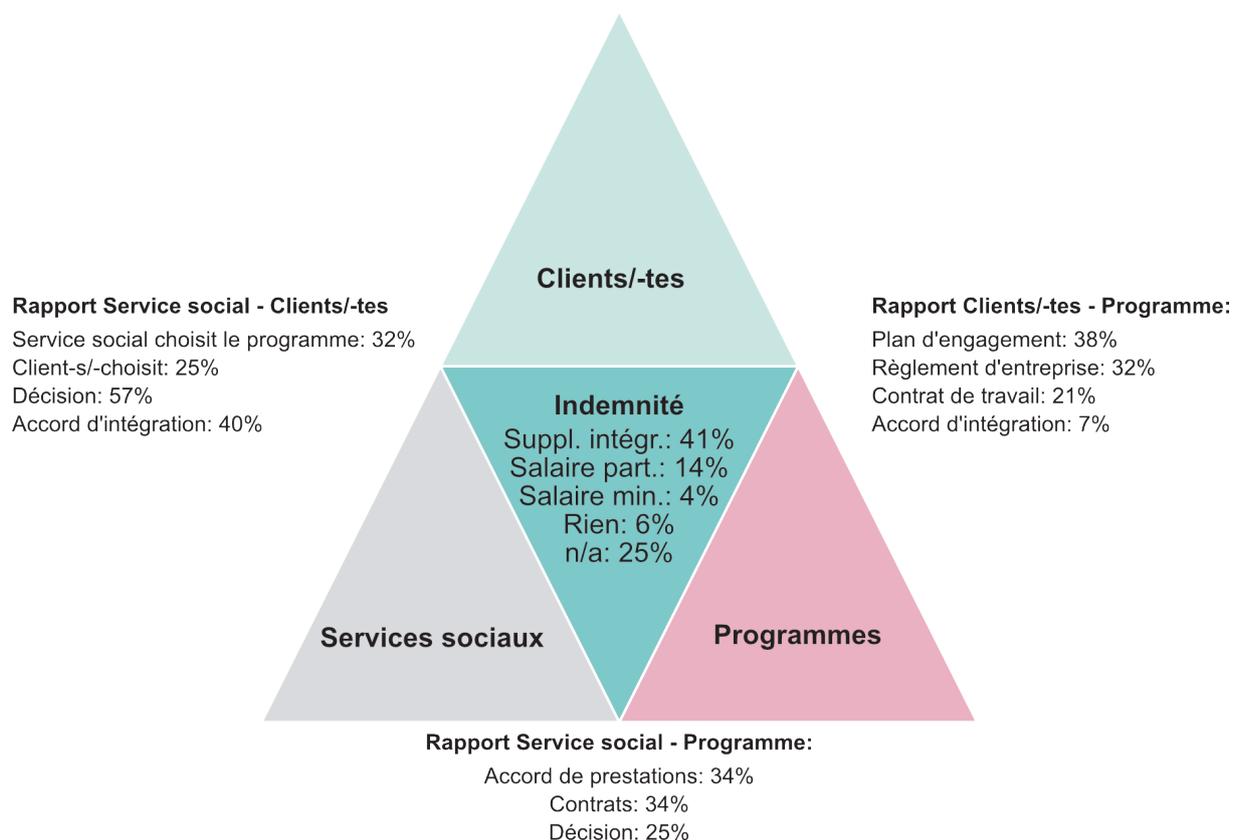
---

<sup>169</sup> K1.

<sup>170</sup> K13.

<sup>171</sup> FUCHS, Workfare, p. 14.

<sup>172</sup> K14, 8.



*Illustration 2 Rapports triangulaires - sur la base de 68 programmes de l'enquête cantonale 2017, plusieurs réponses possibles*

Les services sociaux et les programmes sont principalement liés par des contrats de prestations ou par des contrats (pour les bénéficiaires individuels). Dans un tiers des cas, c'est le service social qui choisit le programme, alors que dans un quart des cas, le choix des bénéficiaires est décisif. L'engagement entre le service social et les bénéficiaires est scellé dans une décision ou dans un accord d'intégration, mais dans un cinquième des cas, il existe également d'autres types d'accords. Le travail des bénéficiaires dans les divers programmes est réglementé de manière différente, dans certains cas, plusieurs instruments sont utilisés, à savoir un accord d'intégration avec le service social et un plan d'engagement dans l'entreprise. Le tableau suivant montre à quelle fréquence les différentes formes sont utilisées :

91

Tableau 3 Organisation et rémunération de l'emploi

Comment est organisé l'emploi ?	Nombre de mentions	Cantons avec cette structure
Il existe un plan d'engagement pour les bénéficiaires	26 (38.2%)	13
Contre-signature d'un règlement d'entreprise	22 (32.3%)	12
Contrat de travail	14 (20.6%)	12
Accord d'intégration	5 (7.4%)	4
<b>Quelle est la rémunération ?</b>		
Supplément d'intégration	28 (41.2%)	
Salaire partiel	12 (17.6%)	
Salaire égal au minimum vital prévu par le droit de l'aide sociale	1 (1.5%)	
Salaire de stagiaire	2 (2.9%)	
Salaire standard usuel dans la branche ou salaire minimum	3 (4.4%)	
Bourse	1 (1.5%)	
Pas de rémunération	4 (5.8%)	
(17 Programmes sans information)	N = 68 (100%)	

Enquête cantonale 2017

- 92 Le tableau ci-dessus montre également que *les contrats de travail* ne sont conclus que dans un cinquième des programmes, dans les autres cas, une reconnaissance implicite d'une relation de travail dans un programme d'occupation est utilisée (plan d'engagement ou signature du règlement d'entreprise). Dans plus de 40% des programmes, la participation ne donne droit qu'à un supplément d'intégration. Le paiement de salaires est prévu dans un bon quart des programmes (18), qui peuvent toutefois varier considérablement, notamment s'agissant des modèles d'emplois à salaire partiel. Enfin, il reste la question de savoir entre quels acteurs sont réglementés certains sujets. Les résultats sont les suivants :

Tableau 4 Entre qui sont réglementés les aspects du rapport d'occupation

	Entre le service social et le programme	Entre le service social et les bénéficiaires	Dans un rapport triangulaire entre tous les impliqués	Mentions globales
Règlementation de l'indemnité	18	15	14	47 (les informations sont disponibles pour 69% des programmes)
Règlementation de l'horaire de travail	16	11	17	44 (64.7%)
Règlementation de la durée de l'engagement	13	13	26	52 (76.4%)
Règlementation de la fin de l'engagement	13	12	27	52 (76.4%)

Enquête cantonale 2017

Il convient de noter que les différences entre programmes sont importantes, les réglementations d'un seul programme sont toutefois comparativement cohérentes : lorsqu'une question est réglée dans le triangle entre tous/toutes les participants/-tes, d'autres aspects le seront également. Globalement, les informations ne sont disponibles que pour trois quarts des programmes, de sorte que la transparence est perfectible.

## B. Structure contractuelle

Des questions relevant directement du droit du travail sont réglées dans les accords, contrats ou décisions conclus avant l'engagement dans un programme d'intégration. Cela comprend la durée de l'engagement, les questions de droit des assurances (accident, maladie, responsabilité civile), le temps de présence et les absences, le salaire et les frais, les cotisations aux assurances sociales, la résiliation du contrat, mais également les objectifs, droits et obligations convenus ainsi que les risques de sanctions en cas de manquement aux prestations attendues et convenues. Les réglementations énoncent les divers rôles attribués aux bénéficiaires par l'Etat et par le programme et elles peuvent fournir des informations sur leur degré d'autonomie personnelle.

93

Dans un service social bernois, plusieurs accords de ce type sont nécessaires successivement : *premièrement*, l'assistant-e social-e en charge du dossier décide d'une participation aux mesures et le/la bénéficiaire donne son accord sur le principe de la participation. *Deuxièmement*, une évaluation personnelle ainsi que la formulation des objectifs et des prochaines étapes ont lieu dans le service de triage. Si une participation à un programme est décidée, *troisièmement*, un « accord de collaboration » est établi, qui est signé par le service spécialisé, le/la bénéficiaire et l'entreprise d'engagement (le service social responsable reçoit une copie du contrat). Bien qu'il s'agisse d'un « accord », il est clair qu'une importance particulière est accordée aux obligations des bénéficiaires : au point 2 « Réglementations générales », immédiatement après les objectifs poursuivis concernant l'intégration et avant même les questions de droit du travail et des assurances, sont énumérés les comportements indésirables qui entraînent des « sanctions ». Ici aussi, les fautes potentielles concernent exclusivement les bénéficiaires, mais non pas les autres parties signataires. Vient ensuite le domaine « Horaires de travail/Vacances/Absences », qui stipule notamment que les jours fériés, les jours de congé et les vacances sont accordés au moins conformément aux dispositions légales du CO. Dans cette section également, les bénéficiaires des programmes d'emploi sont rappelés à leurs obligations, car une participation insuffisante ou l'interruption de l'engagement peut entraîner des sanctions de la part du service social. Ensuite, les prestations de l'entreprise sont précisées. La participation de l'entreprise aux entretiens de bilan est clairement stipulée dans le contrat. Autrement, les services réglementés de l'entreprise se limitent aux fonctions de contrôle et d'information. Par exemple, l'entreprise s'engage à signaler les absences à partir du quatrième jour ou les absences brèves fréquentes de l'employé-e à l'assistant-e social-e responsable, à fournir des informations au coach responsable du service d'intégration sur le comportement professionnel et social des employés/-ées et à communiquer les infractions aux règles. Le point suivant définit que les collaborateurs-bénéficiaires sont assurés en cas de dommages par l'assurance responsabilité civile de la commune et que l'assurance-accidents de la caisse d'assurance-maladie du/de la bénéficiaire doit être activée en cas d'accident. Enfin, les conflits et la résiliation éventuelle du contrat sont discutés. Il est stipulé que l'entreprise, après avoir consulté l'assistant-e social-e

94

responsable, peut résilier l'accord, après consultation du coach responsable du service d'intégration avec effet immédiat dans des situations justifiées. Les collaborateurs/-trices, en revanche, ne peuvent résilier le contrat qu'avec l'accord et le consentement du coach responsable ainsi que du service social. Il n'y a donc pas, pour l'employé-e, de possibilité de résiliation unilatérale du contrat. En résumé, la formulation et le contenu de l'accord montrent clairement l'asymétrie du pouvoir et la marge d'interprétation unilatérale. L'accord est hybride : les questions qui y sont réglementées sont véritablement contractuelles, mais il ne s'agit pas d'un contrat de travail.

- 95 S'agissant des *contrats de stage*, conclus entre des bénéficiaires de l'aide sociale et un autre partenaire stratégique régional, la fin du programme y est plus clairement définie comme un processus de négociation. « En cas de difficultés », le supérieur hiérarchique est tenu de rechercher « une solution appropriée » avec le/la conseiller-ère à l'intégration et le/la collaborateur/-trice. En outre, ce contrat mentionne également la résiliation immédiate de l'accord (est possible) pour de justes motifs au sens de l'art. 337 CO. Par la suite, la mauvaise conduite des bénéficiaires est également invoquée comme motif de renvoi, et les exemples cités sont : absences injustifiées, motivation insuffisante, vol, comportement inapproprié (agression, menaces, insultes) et problèmes de dépendance.
- 96 En ce qui concerne les « *emplois journaliers* » (*Abklärungsplätze*) dans le canton de Berne, qui sont utilisés en cas de suspicion de travail au noir ou pour évaluer la motivation, un contrat de travail de droit privé selon le CO est conclu pour trois mois entre le/la bénéficiaire et l'entreprise sociale d'après le CO. L'entreprise sociale ne peut pas choisir qui occupe ces places. Le salaire convenu oscille entre 1'800 et 4'000 francs environ et se calcule d'après les barèmes applicables en matière de droit de l'aide sociale. Le salaire est financé par le service social. Toute personne qui tombe malade alors qu'elle/il est employé/-e dans un tel poste d'examen, doit fournir un certificat médical à partir du 1<sup>er</sup> jour (dans les autres programmes : à partir du 3<sup>ème</sup> jour) et ne continue pas à percevoir le salaire (conformément à l'art. 324a al. 1 CO, le salaire n'est versé que dans la mesure où les rapports de travail ont duré plus de trois mois ou ont été conclus pour plus de trois mois). Toute personne qui est malade pendant plus d'une semaine environ, tombe sous le seuil du minimum vital et doit donc retourner auprès du service social pour un soutien financier supplémentaire. Cela est différent en cas d'accident, car l'entreprise prend en charge les trois premiers jours, et par la suite, l'assurance-accident intervient. Le refus de travailler dans un tel « emploi journalier », peut, en vertu du principe de subsidiarité, comme indiqué (N 119), entraîner la suppression du droit à l'aide sociale en raison d'un état de détresse alors jugé insuffisant.

L'engagement dans un « emploi journalier » est certes réglementé par un contrat de travail, mais les bénéficiaires de l'aide sociale n'ont pas de marge de négociation, ce qui n'est pas non plus contesté par le tribunal administratif. Cependant, il est suggéré que, au titre d'une mesure pour le renforcement de la confiance en soi des participants, ces derniers devraient être informés des conditions de travail avant la prise d'emploi.<sup>173</sup> Mais en soi, il n'est pas nécessaire de clarifier toutes les conditions de travail avant la prise d'emploi.<sup>174</sup>

<sup>173</sup> Trib. admin. BE, arrêt 100.2011.428U du 18.10.2012, c. 5.7.6.

<sup>174</sup> Trib. admin. BE, arrêt 100.2011.428Ua du 18.10.2012, c. 5.7.6. ; dans ce sens ég.: Trib. admin. SG, arrêt B. 2015/4 du 30.06.2015, c. 2.2.1 ; Trib. admin. VD, arrêt PS.2014.0106 du 04.05.2015, c. 2.c.

Dans le *canton d'Uri*, des décisions susceptibles de recours sont utilisées lorsque les bénéficiaires doivent être envoyés dans un programme d'occupation. La ligne de conduite diffère quelque peu entre les services sociaux. Les décisions signées par le service social et envoyées par courrier recommandé ont en commun de contenir des obligations et des accords d'engagement, de décrire la situation personnelle des bénéficiaires et de définir les objectifs de la mesure. Les comportements considérés comme appropriés y sont également mentionnés, tout comme la réduction de l'aide encourue si la décision n'est pas respectée.

97

Lorsque le service social affecte quelqu'un à un programme, un accord sur les objectifs du programme d'intégration est signé entre le prestataire, le service social assignant et le/la bénéficiaire de l'aide sociale. Les objectifs donnent l'impression qu'ils sont aussi standardisés qu'impersonnels et qu'ils ne sont pas le fruit d'une négociation avec les bénéficiaires : rythme de travail quotidien ; hausse de la vitalité ; stabilisation et développement du travail et des performances ; évaluation / maintien / augmentation de la présence. Ensuite, les directives générales pour la participation au programme sont indiquées sous forme précise et concise : les instructions du supérieur hiérarchique doivent être suivies ; le téléphone portable est interdit sur le lieu de travail ; il est interdit de se garer sur le site. En outre, les participants au programme sont également informés qu'ils sont tenus de tout mettre en œuvre pour prévenir et éviter les accidents professionnels et les maladies et de s'assurer contre les risques de maladie et accidents. Le prestataire du programme décline toute responsabilité en cas d'accident au travail. La participation au programme prend fin à l'échéance de la durée convenue ou lorsque les bénéficiaires trouvent un emploi. Le dernier point concerne les violations des règles et leurs conséquences. En cas de manquements graves de la part des bénéficiaires, tels que des vols, le service social assignant est immédiatement informé et la procédure ultérieure à suivre est convenue dans le cadre d'une discussion commune. En cas de transgressions ou de manquements aux instructions de la personne responsable du service dans l'entreprise d'engagement, un blâme est d'abord prononcé et des solutions en commun sont recherchées. Si les accords et les solutions trouvés durant ces discussions ne sont pas respectés, cela donne lieu à de nouveaux avertissements et peut entraîner l'exclusion du programme. L'accord sur les objectifs consiste donc finalement en des objectifs réduits à des mots-clés et surtout en des directives à suivre (jusqu'aux infractions aux règles et conséquences, tout est inclus dans les lignes directrices).

98

Simultanément, les informations telles que la durée et les coûts sont réglées dans « l'accord » entre le service social et le programme d'intégration. Il est surprenant de constater que, contrairement aux bénéficiaires, le service social et le programme d'intégration peuvent toujours et unilatéralement interrompre la mesure.<sup>175</sup> Il relève donc de l'appréciation discrétionnaire de ces deux parties de définir si, en cas de conflit, une recherche commune de solutions est visée, comme cela est mentionné dans l'accord sur les objectifs signé avec les participants.

99

Cette conception des accords et des contrats ainsi que les flux financiers suggèrent que seuls les programmes fournissent des prestations pour les services sociaux, bien que les bénéficiaires effectuent

100

<sup>175</sup> L'accord stipule : « Haltet (!) sich der/die Teilnehmende nicht an die Zielvereinbarungen oder verstösst gegen die allgemeinen Programm-Richtlinien, kann der Einsatz jederzeit, ohne Kündigungsfrist und Kostenfolge für den zuweisenden Sozialdienst, aufgelöst werden. » (traduction: Si le/la participant-e n'atteint pas les buts convenus ou viole les directives générales du programme, il peut être mis un terme à la mission, en tout temps, sans délai de congé et avec prise en charge des coûts par le service social compétent.)

des travaux qui ont une valeur économique.<sup>176</sup> Pour lesdits bénéficiaires, les accords et les contrats ne prévoient aucune possibilité de résiliation. Le service social et le programme d'intégration se réservent le droit de déterminer le résultat de l'engagement, en évaluant le comportement des bénéficiaires. Dans les cas extrêmes, ce droit peut entraîner des réductions financières significatives pour les participants/-tes, puisqu'un comportement jugé inadéquat peut entraîner non seulement la résiliation du contrat, mais également des sanctions financières – pouvant aller jusqu'à la suppression de l'aide sociale.<sup>177</sup> Par conséquent, la conduite « correcte » ou « incorrecte » des participants/-tes est d'une grande importance dans le cadre de ces accords. La résiliation du contrat de la part des collaborateurs/-trices n'apparaît légitime que lorsqu'ils ont trouvé un emploi sur le premier marché du travail. En définitive, les conditions contractuelles peuvent être interprétées comme l'expression d'une contrepartie obligatoire de la part des bénéficiaires pour le soutien financier fourni par l'aide sociale. En ce sens, les programmes d'intégration prennent d'une part une fonction de responsabilisation, augmentent l'employabilité, assurent une activité quotidienne régulière et favorisent les contacts sociaux, mais d'autre part, ils agissent également comme un mécanisme de contrôle et de discipline.

- 101 Par conséquent, la liberté contractuelle, caractéristique d'un contrat de travail, n'est respectée que dans une mesure limitée. Bien que l'accord soit également signé par les participants/-tes, ils consentent principalement à respecter les obligations qui y sont contenues, tandis que le refus de signer éveille inévitablement le soupçon d'un manque de volonté de fournir une contrepartie de l'indemnité d'aide sociale perçue. Il en va de même pour les salaires. Une vraie prérogative du droit du travail est utilisée, qui à son tour est interprétée différemment, de sorte qu'en fin de compte, il ne s'agit pas d'un droit des bénéficiaires de l'aide sociale, mais plutôt d'une charge : selon le Tribunal fédéral, il importe peu que le « salaire » ne soit pas octroyé par l'entreprise mais par le service social, sous la forme d'une prestation égale au montant de l'aide d'urgence « au prorata pour chaque jour de travail dans le programme » et représente ainsi une « perte » pour la commune. Selon la jurisprudence, ce paiement de l'indemnité est une rémunération qui peut être prise en compte au regard du principe de la subsidiarité. Ceci vaut même si la commune ne fonctionne pas comme agent payeur et donc ne transfère pas aux bénéficiaires, au nom de l'entreprise d'engagement, de rémunération en tant que contre-prestation pour le travail accompli dans l'entreprise d'engagement.<sup>178</sup>

### C. Obligations supplémentaires ?

- 102 Dans les entretiens menés lors des études de cas, les obligations ont été abordées principalement en ce qui concerne les programmes concrets, ainsi que les manquements aux obligations en cas de sanctions (voir ci-dessous). Les bénéficiaires des programmes se réfèrent principalement aux règles de conduite qui doivent être respectées dans les rapports de travail en général : pas d'insulte, pas de drogue ni alcool au travail, et pas d'absence non excusée. Les entreprises d'engagement voient les choses de la même façon : le manque de ponctualité dans un travail en équipe, est par exemple, un

---

<sup>176</sup> Dans le cas des entreprises sociales, cela est même constitué dans le concept, car elles s'engagent à couvrir une partie des coûts par des ventes sur le marché, cf. MEYER, p. 3 ss. avec d'autres sources citées. et ADAM/AVILES/SCHMITZ.

<sup>177</sup> Cf. par ex., Trib. admin. ZH, arrêt VB.2016.00353 du 28.09.2016, où l'exercice de ladite liberté de démission a conduit à une réduction de 15% d'un montant forfaitaire pour l'entretien d'un ménage pendant six mois.

<sup>178</sup> Arrêt TF 8C\_451/2019 du 19.08.2019, c. 4.3.1.

interdit,<sup>179</sup> et après des avertissements verbaux et écrits, des licenciements peuvent avoir lieu.<sup>180</sup> Il est de la responsabilité de l'entreprise d'engagement, de s'assurer que l'ambiance au travail est exempte de nuisances.<sup>181</sup> Comme on peut encore le constater dans le cas des sanctions, il existe une « zone grise » où une marge d'appréciation discrétionnaire prévaut en ce qui concerne le respect des obligations de l'aide sociale, – et qui mériterait un traitement au niveau du travail social (devise : « *Ne peut-il pas ou ne veut-il pas ? Et s'il ne peut pas, quelle en est la raison ?* »). Un service social a expressément mentionné que le refus d'apprendre l'allemand pouvait être considéré comme un manquement à l'obligation de réduire le dommage, en particulier si la participation à un programme échouait en raison de faibles compétences linguistiques.<sup>182</sup>

## D. Point de vue des participants

Les personnes travaillant dans un programme dit « d'évaluation ou d'examen » (les « emplois journaliers » bernois) considèrent les contrats comme des contrats de travail standards,<sup>183</sup> similaires à ceux d'autres entreprises. La directrice quant à elle, déclare succinctement en parlant de ces programmes : « Es tut wie ein richtiger Arbeitsplatz im 1. Arbeitsmarkt, ist aber keiner ». <sup>184</sup> Pour d'autres, en revanche, les termes du contrat et les flux d'argent sont opaques, comme l'explique un autre participant : « [...] je sais pas si c'est l'entreprise qui me paie ou si c'est le social ou quoi. »<sup>185</sup> Ces rapports de flux financiers, difficiles à comprendre, finissent par dévaloriser le travail accompli car il n'est lié à aucun salaire qui en découle. Le même participant ignore également de quel type de contrat il s'agit : « [...] donc le contrat qu'il y a ici je sais pas qu'est-ce que c'est ça ». Il a ensuite tenté de clarifier cette incertitude avec ses collègues de travail, mais il n'a pu que constater que ces derniers ont tous des contrats différents, ce qui a trait à l'affectation par des personnes provenant de différents programmes et régimes de financement,<sup>186</sup> mais aussi aux différents salaires en fonction du niveau de l'aide sociale perçue jusqu'alors. Apparemment, bien qu'étant francophone, il a signé un contrat rédigé en allemand sans vraiment comprendre ce qu'il signifiait : « [...] donc j'ai du mal à comprendre. »<sup>187</sup> L'un des bénéficiaires voit dans ces programmes une motivation dans le fait de travailler avec un contrat de travail. Un tel engagement contractuel peut être précieux pour le statut social, car il permet de reprendre un emploi régulier, comme pour une activité lucrative « normale » (« du kannst am Morgen aufstehen »). Selon lui, participer au programme donne une routine quotidienne dans laquelle on quitte la maison le matin et y rentre le soir. Cela permet au surplus de contrecarrer la visibilité dans l'environnement résidentiel et la menace de stigmatisation d'une personne au chômage qui est toute la journée à la maison et qui dépend du soutien de la collectivité. Ce participant est également parvenu à la conclusion que s'il se lève tous les matins pour le programme d'intégration, il pourrait tout aussi bien le faire pour une entreprise du premier marché du travail : « Und so wegen dem habe ich auch so, ich will mal wieder schauen, mal wieder richtig,

103

<sup>179</sup> P2, 76.

<sup>180</sup> P6, 116-125.

<sup>181</sup> S4, 133-134 dans le cadre d'une interruption de programme.

<sup>182</sup> S3, 152-153.

<sup>183</sup> K4, 44, K7, 35.

<sup>184</sup> « C'est comme un vrai travail dans le premier marché du travail, mais ce n'en est pas un. » P5, 18.

<sup>185</sup> K3, 63.

<sup>186</sup> P5, 8-17.

<sup>187</sup> K3, 67.

mal ein anderer Arbeitsvertrag, mal richtig von einer richtigen Firma, grösseren Firma und so ja also das hat mich motiviert eigentlich, ja genau. »<sup>188</sup> De ce point de vue également, le contrat de travail signé donne l'impression d'un peu de « normalité ».

- 104 Pour les personnes participant à des programmes d'intégration sociale ou professionnelle, les accords, qui à bien des égards constituent un ensemble de codes de conduite, ne sont pas nécessairement perçus comme tels. De nombreuses personnes parlent de contrats de travail, mais certaines d'entre elles sont conscientes du statut de décision.<sup>189</sup> Il semble que ces bénéficiaires se soient adaptés ou se soient conformés à la logique de l'aide sociale et acceptent qu'ils doivent répondre aux directives et aux exigences de l'aide sociale pour recevoir un soutien financier. Le contenu des accords ne semble pas revêtir une importance particulière pour les participants/-tes. Souvent, elles/ils ne se souviennent que d'une manière approximative de leur contenu, comme par exemple de l'interdiction de la drogue et de l'alcool<sup>190</sup> ou de la charge de travail fixée ainsi que des règles sur les vacances et la maladie « comme dans un contrat de travail normal ».<sup>191</sup> Dans ce contexte, la considération d'une directrice dans l'intégration sociale est également à souligner. Après avoir énuméré une liste d'exigences, elle conclut que l'accord n'est « nicht so streng wie jetzt ein richtiger Arbeitsvertrag »,<sup>192</sup> bien que les éléments disciplinaires ne soient pas inclus dans un contrat de travail ordinaire.

## V. Exécution des obligations

### A. Généralités

- 105 Les obligations de travail représentent un pilier de l'Etat social visant « l'activation » et, comme on le voit, sont bien ancrées dans la loi. En cas de non-respect de ces obligations, une réaction ne devrait pas se faire attendre.<sup>193</sup> L'exécution des obligations de travail par le biais de sanctions est ainsi étroitement liée à la politique sociale visant « l'activation ».
- 106 Les mesures incitatives négatives résultent notamment du principe de subsidiarité et s'appliquent donc aux deux niveaux de celui-ci : tant le montant des prestations (sanctions ; niveau des obligations, ci-après N 107 ss) que le droit aux prestations lui-même (suppression ; droit aux prestations ci-après 119 ss), peuvent être affectés si une obligation de travail est violée. Il convient également d'examiner si la non-participation à un programme d'occupation constitue un abus de droit et si l'aide sociale et l'aide d'urgence peuvent être supprimées pour cette raison (ci-après N 154 ss).

---

<sup>188</sup> K7, 53.

<sup>189</sup> K2, 48-57, K6, 11-14.

<sup>190</sup> K12, 163-172.

<sup>191</sup> K10, 21 et 74-75.

<sup>192</sup> P1, 30.

<sup>193</sup> WIZENT, Sozialhilferecht, N 832.

## B. Sanctions

### 1. Normes CSIAS et bases légales

Les normes CSIAS prévoient qu'une réduction des prestations garantissant les moyens de subsistance de l'aide sociale fondée sur des sanctions est possible en cas de violation des obligations légales ou des conditions. Avant d'ordonner une réduction de prestations, il convient de vérifier : 107

- si le comportement reproché justifie une réduction ;
- si la personne concernée était consciente du comportement que l'on attendait d'elle et que le non-respect d'une règle pouvait entraîner une réduction ;
- si la personne concernée peut fournir des raisons pertinentes pour son comportement.<sup>194</sup>

Cela concerne des principes fondamentaux de l'Etat de droit, tels que le droit d'être entendu et le principe de la proportionnalité. En outre, une sanction doit toujours être compatible avec les droits fondamentaux, ce qui signifie également qu'une réduction des prestations ne doit jamais aller en-deçà de la garantie du minimum vital de l'art. 12 Cst.<sup>195</sup>

La portée de la réduction doit se situer entre 5% et 30% du forfait pour l'entretien (FPE). L'annulation du supplément d'intégration et de la franchise sur le revenu peut également être utilisée comme sanction. En cas de réduction, il convient de prendre en compte les effets sur les personnes affectées indirectement dans une unité d'assistance (notamment les enfants et les adolescents) ainsi que l'étendue du comportement fautif reproché pour déterminer le montant de la réduction. Une réduction de 30% n'est prévue qu'en cas de violation grave ou répétée des obligations. De plus, une réduction doit être limitée dans le temps : une réduction de 20% et plus doit être limitée à une durée maximum de 6 mois et réexaminée ensuite ; une réduction inférieure est limitée à une durée maximum de 12 mois.<sup>196</sup> 108

Dans les lois cantonales, il y a parfois des écarts significatifs par rapport à ces normes. Seule la loi sur l'aide sociale du canton du Tessin fait expressément référence aux normes CSIAS.<sup>197</sup> Selon le dernier contrôle effectué par la CSIAS, la plupart des cantons prévoient une réduction de 30%. En cas de violation des obligations d'insertion professionnelle, des dérogations aux normes CSIAS sont plus souvent (explicitement) effectuées.<sup>198</sup> 109

Par ex., le canton de Bâle-Campagne prévoit une réduction à l'aide d'urgence en cas de violation des obligations suivantes, à condition qu'un avertissement ait été émis : 110

- faire tous les efforts possibles pour garder son emploi ;
- accepter un travail convenable ;
- participer à des programmes de développement prescrits ou exercer des activités déterminées.<sup>199</sup>

Dans le cas d'autres manquements, une réduction au niveau de l'aide d'urgence n'est possible que si ces manquements sont continus ou répétés. La réglementation du canton de Thurgovie est similaire : il

<sup>194</sup> Normes CSIAS, A. 8.2.

<sup>195</sup> HÄNZI, Richtlinien, p. 152 ; MÖSCH PAYOT Sozialhilfemissbrauch?!, p. 303 ; AMSTUTZ, p. 301.

<sup>196</sup> Normes CSIAS, A.8.2.

<sup>197</sup> Art. 23 al. 1 LASoc/NE.

<sup>198</sup> CONFERENCE SUISSE DES INSTITUTIONS D'ACTION SOCIALE, Application.

<sup>199</sup> § 18 al. 4 SHV/BL ; cette sanction plus élevée s'applique également lorsque le bénéficiaire ne fait pas valoir tous ces droits qui priment son droit à l'assistance sociale selon § 5 SHG/BL.

peut y avoir une réduction pouvant aller jusqu'à 40% s'il existe des « motifs justifiés de réduction », ce qui inclut le « refus répété de travailler », en dérogation aux normes CSIAS, qui sont par ailleurs applicables.<sup>200</sup>

- 111 Il convient également de mentionner le canton des Grisons, qui prévoit une réduction de plus de 30%, jusqu'au niveau de l'aide d'urgence, exclusivement pour les étrangers qui ne remplissent pas leurs obligations d'intégration économique, sociale ou culturelle. Cette disposition a déjà été critiquée, à juste titre, comme étant fortement stigmatisante.<sup>201</sup> Les cantons de Lucerne (35%) et de Schwyz (40%) prévoient généralement des réductions plus importantes<sup>202</sup> que les 30% prévus par les normes CSIAS.<sup>203</sup>
- 112 Dans ce contexte, compte tenu notamment de la réglementation très vague sur les obligations, il n'est pas surprenant que la CSIAS soit également parvenue à la conclusion que les critères pour l'application des sanctions font défaut en de nombreux endroits.<sup>204</sup> Cela s'avère également problématique car la question de la conformité de cette sanction avec les droits fondamentaux n'a pas été entièrement résolue (voir N 26). Le durcissement des possibilités de sanction de 15% à 30% en janvier 2016 s'est accompagné de la suppression du supplément d'intégration minimal, et était clairement lié à un renforcement de la politique de l'aide sociale visant « l'activation » et a accru la pression sur les bénéficiaires de l'aide sociale pour qu'ils utilisent leur force de travail (dans le cadre d'un programme d'occupation).<sup>205</sup>

## 2. Réception dans la jurisprudence

- 113 La jurisprudence cantonale est diversifiée en ce qui concerne les sanctions liées au manque d'efforts d'intégration au travail. Les cas dans lesquels la sanction de réduction de 30% introduite dans les normes CSIAS en 2016 sera appliquée ne peuvent pas encore être évalués de manière concluante. Toutefois, il y a déjà eu des arrêts dans lesquelles la réduction de 30% a été appliquée pour une durée de six mois à des violations d'obligations de travail.<sup>206</sup> Il existe également des cas fréquents où le FPE a été réduit de 15%, sur une période de douze mois, ce qui finalement, sur le plan financier, correspond à une réduction de 30% sur une période de six mois.<sup>207</sup>
- 114 Dans un certain nombre d'arrêts, le tribunal cantonal a réduit la sanction, tant en ce qui concerne la durée que le montant de la réduction, qui n'étaient pas adaptés à la faute.<sup>208</sup> En particulier, une réduction immédiate à l'aide d'urgence (voir aussi N 119) sans réduction préalable, est considérée comme disproportionnée.<sup>209</sup>

---

<sup>200</sup> § 2h SHV/TG.

<sup>201</sup> WIZENT, *Bedürftigkeit*, p. 247.

<sup>202</sup> § 14 al. 1 SHG/LU.

<sup>203</sup> § 5 al. 2 lit. d SHV/SZ.

<sup>204</sup> CONFERENCE SUISSE DES INSTITUTIONS D'ACTION SOCIALE, *Monitoring*, p. 12.

<sup>205</sup> Cf. aussi : KELLER, p. 13 s.

<sup>206</sup> Trib. admin. SO, arrêt VWBES.2017.11 du 07.03.2017 (de plus, une réduction de l'aide d'urgence et la suppression de l'aide sociale a été prononcée) ; Trib. admin. SO, arrêt VWBES.2017.332 du 16.10.2017 (d'abord 15% pendant 3 mois, ensuite 30% pendant 3-6 mois, finalement réduction au niveau de l'aide d'urgence) ; Trib. admin. ZH, arrêt VB.2017.00248 du 17.07.2017.

<sup>207</sup> Trib. admin. BE, arrêt 100.2011.147U du 04.10.2011 ; arrêt Trib. admin. BE, arrêt 100.2010.107U du 04.01.2011 ; TC FR, arrêt 605 2014 241 du 18/03/2016 ; Trib. admin. ZH, arrêt VB.2016.00791 du 03/03/2017.

<sup>208</sup> Trib. admin. VD, arrêt PS.2014.0106 du 04.05.2015 (limitation de la réduction de 25% de 6 à 2 mois) ; Trib. admin. VD, arrêt PS.2007.0110 du 20.12.2007 (limitation de la réduction de 25% de 12 à 6 mois) ; Trib. admin. GE, arrêt ATA 847/2010 du 30.11.2010 (limitation de la réduction de l'aide d'urgence à 15% pendant 6 mois).

<sup>209</sup> Département de la santé et des affaires sociales du canton de Lucerne, arrêt du 10.04.2017.

Plus récemment, les litiges concernant la suppression (partielle) de l'aide sociale et de l'aide d'urgence pour violation de l'obligation de participer à un programme d'occupation rémunéré, sur la base du principe de la subsidiarité, ont augmenté en comparaison avec les litiges liés aux sanctions (réduction temporaire de l'aide sociale) : sur les 9 suppressions partielles se basant sur le principe de la subsidiarité depuis 2005, 5 ont été décidées après 2014 ; sur les 30 suppressions totales, 14 ont été décidées après 2014; sur 53 sanctions, 20 ont été décidées après 2014.

### 3. Réception dans la pratique du programme

Il appartient à la personne responsable au sein du service social d'appliquer les sanctions pour la non-participation à un programme d'occupation sociale ou pour une conduite jugée inappropriée au cours du programme, par ex. par une interruption. Dans les programmes examinés, les problèmes par exemple de surmenage, d'absences fréquentes ou d'insultes verbales sont signalés au service social par l'entreprise qui met en œuvre le programme. Il existe également des programmes comportant des procédures de blâme internes.<sup>210</sup> Dans le canton de Berne, les services sociaux reçoivent également des rapports réguliers sur la situation et peuvent alors décider de s'entretenir avec les clients/-tes ou avec la direction du service social.<sup>211</sup> Il y a une marge d'appréciation dans l'application des sanctions qui, de l'avis des travailleurs/-euses interrogés-ées, doit être considérée en termes de « travail social », et en prenant en considération la situation globale.<sup>212</sup> Il est important de clarifier les raisons du non-respect des obligations imposées. Celles-ci résident principalement dans les antécédents des bénéficiaires et dans les difficultés liées à des déficiences physiques ou mentales des bénéficiaires. Certaines des raisons invoquées étaient le manque de compétences linguistiques, la longueur des trajets, le lieu défavorable et le peu de flexibilité du programme ou encore le fait qu'il ne soit pas adapté aux déficiences des participants/-tes.<sup>213</sup> Les interruptions de programmes semblent être relativement nombreuses parce que les bénéficiaires se font porter malades, arrivent en retard ou pas du tout, ou encore parce que la mesure est considérée comme inutile par les deux parties.<sup>214</sup> De manière surprenante, cela vaut également pour les « emplois journaliers » dans le canton de Berne : d'après la directrice du programme, seuls 50% des personnes affectées au programme commencent le travail et un quart d'entre elles ne viennent qu'irrégulièrement.<sup>215</sup>

Les sanctions et les réductions des prestations sont plus fréquentes à Berne et dans le canton d'Uri que dans le canton de Vaud. Dans ce canton, les sanctions sont plus susceptibles d'être imposées en amont, par exemple en raison de violation des obligations d'information.<sup>216</sup> Les jeunes et les personnes étrangères courent un risque plus élevé de sanctions (manque de compétences linguistiques, ayant des postes de bénévoles qui les empêchent de chercher du travail).<sup>217</sup> *A l'unanimité, les sanctions et les restrictions sont considérées comme peu efficaces.* La plupart des personnes sont « nicht so einfach

<sup>210</sup> P4, 39-42.

<sup>211</sup> P1, 92-95, S3, 105.

<sup>212</sup> S8, 148-165, p. 9, 53-54 et p. 3, 80-89

<sup>213</sup> Exemples S2, 41-45, 98.

<sup>214</sup> P4, 34

<sup>215</sup> P5, 14.

<sup>216</sup> S4, 135-151.

<sup>217</sup> S4 151.

gestrickt »<sup>218</sup>, si bien qu'une réduction de l'aide sociale ne les conduit pas forcément à adopter un comportement conforme :

*A ma connaissance (et je travaille dans ce domaine depuis vingt ans), je n'ai jamais vu qu'on ait réussi à réinsérer une personne qui ne voulait pas l'être. Donc partant de ce constat, on travaille plutôt avec des personnes qui sont bénévoles.*<sup>219</sup>

#### 4. Appréciation et questions ouvertes

118 Les sanctions ont des conséquences majeures sur la réalité de la vie des personnes touchées. Les autorités d'aide sociale disposent toutefois d'une large marge d'appréciation, qui peut être attribuée aux législations parfois très ouvertement formulées. Il est donc d'autant plus important d'insister sur le respect des limites constitutionnelles rappelées dans les normes CSIAS dans l'exercice de cette liberté d'appréciation. En outre, des analyses approfondies supplémentaires sur la pratique des sanctions et leurs effets sont nécessaires. Ainsi, le Tribunal constitutionnel fédéral allemand a récemment déclaré anticonstitutionnelle une partie des mesures de sanction du Sozialgesetzbuch II (SGB II ; Hartz IV), car il n'a pas été établi que de telles sanctions aussi strictes étaient réellement adaptées pour influencer comme souhaité le comportement des personnes concernées.<sup>220</sup> Des barrières supplémentaires ont été imposées conformément au principe de la proportionnalité, comme le fait qu'une sanction devient caduque si une instruction est respectée tardivement.<sup>221</sup> Il faut également exiger qu'une plainte contre une sanction ait un effet suspensif.<sup>222</sup>

### C. Suppression en raison de conditions d'éligibilité non réalisées (subsidiarité)

#### 1. Importance centrale de la jurisprudence du Tribunal fédéral

119 Dans sa jurisprudence, le Tribunal fédéral soutient le point de vue selon lequel la participation à un programme d'occupation convenable est une question de droit, et cela s'applique également au droit à l'aide sociale (prévu par la loi cantonale) et à l'aide d'urgence (prévu par le droit constitutionnel fédéral). C'est ce qu'a d'abord affirmé le Tribunal fédéral dans l'arrêt 2P.147/2002 du 04.03.2003 (arrêt du « décorateur bernois »). Le recourant avait refusé un poste qui lui avait été proposé et la commune compétente ne lui a alors pas accordé l'aide sociale, ni l'aide d'urgence prévue à l'art. 12 Cst. Le recourant a fait valoir qu'une suppression complète des prestations d'aide sociale était anticonstitutionnelle. Le Tribunal fédéral a expliqué que le recourant méconnaissait le fait que...

« ... aussi bien la Constitution fédérale que le droit cantonal associent le droit fondamental à la sécurité des moyens minimums d'existence à des conditions définies. Ainsi, conformément à l'art. 12 Cst., seule une personne qui se retrouve dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien, dispose de ce droit. Le tribunal administratif a conclu à juste titre, à partir des normes citées,<sup>223</sup> que toute personne qui réclame de telles prestations, bien qu'elle puisse obtenir elle-même

<sup>218</sup> S5, 55, 58-63.

<sup>219</sup> S4, 34, 46-50.

<sup>220</sup> Bundesverfassungsgericht – 1 BvL 7/16 arrêt du 05.11.2019.

<sup>221</sup> A ce propos, cf. dans une perspective comparative légale : ELEVELD.

<sup>222</sup> Cf. arrêt TF 8C\_152/2019 du 14.11.2020, c. 5.4.4.

<sup>223</sup> Art. 23 et 36 LASoc/BE.

les moyens nécessaires à sa survie, n'a pas droit aux prestations de l'État pour assurer son existence. »<sup>224</sup>

Des réductions des prestations d'aide sociale (jusqu'au minimum constitutionnel) sont toutefois possibles en cas de violation des obligations qui ne seraient pas de nature à « supprimer » complètement le droit aux prestations.<sup>225</sup> Les conditions d'éligibilité à l'aide sociale ne seront supprimées que si un travail convenable dans un programme d'occupation est refusé, à condition que l'acceptation de l'emploi permette à la personne concernée d'assurer son entretien.<sup>226</sup> 120

La critique doctrinale de cet arrêt a été explicitement rejetée par le Tribunal fédéral dans l'ATF 130 I 71 (concernant un programme « de salaire journalier » (*Taglohn-Programm*) à Schaffhouse).<sup>227</sup> Le Tribunal fédéral a répondu à la critique en soutenant qu'elle ne tenait pas suffisamment compte du « principe de subsidiarité et/ou de la primauté de l'auto-assistance » et donc qu'elle ne convainquait pas.<sup>228</sup> Le Tribunal fédéral a retenu que 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.<sup>229</sup> 121

Cela a été confirmé et précisé dans une jurisprudence ultérieure : dans l'affaire « Berner-TAP » (ATF 139 I 218), la Haute Cour a déclaré que la suppression de (toute) aide était possible, si le poste proposé pouvait être occupé à tout moment par le/la bénéficiaire et si la participation lui garantissait un revenu minimum d'existence. Seule la personne qui « se voit dans l'incapacité de le faire », c'est-à-dire qui ne peut pas, objectivement, concrètement et légalement, se procurer les moyens nécessaires à son existence, se trouve dans une situation de détresse et a droit à une aide d'urgence conformément à l'art. 12 Cst. En revanche, les personnes qui réclament des prestations de l'aide sociale alors qu'elles sont objectivement en mesure « de se procurer les ressources nécessaires à leur entretien », n'y ont pas droit.<sup>230</sup> Dans un tel cas, la personne n'est pas dans une situation de détresse au sens de l'art. 12 Cst. Elle ne remplit pas les conditions du droit aux prestations et la question ne se pose donc pas de savoir s'il y a une atteinte au noyau dur de l'art. 12 Cst. si les prestations ne sont pas accordées.<sup>231</sup> Cela vaut si la personne a la possibilité d'intégrer la place de travail en tout temps,<sup>232</sup> mais uniquement pour une durée équivalente à l'engagement dans le programme. En effet, ce n'est que pendant cette période qu'il lui aurait été possible de subvenir à ses besoins.<sup>233</sup> 122

D'après la jurisprudence la plus récente (ATF 142 I 1), en cas de refus de participer à un programme d'occupation non rémunéré, il serait contraire à la Constitution de nier le droit à l'aide d'urgence, car aucune possibilité de prendre en charge son entretien n'a été manquée et il y a donc une situation de détresse. 123

<sup>224</sup> Arrêt TF 2P.147/2002 du 04.03.2003, c. 3.3.

<sup>225</sup> Arrêt TF 2P.147/2002 du 04.03.2003, c. 3.4.

<sup>226</sup> Arrêt TF 2P.147/2002 du 04.03.2003, c. 3.5.

<sup>227</sup> Cf. ATF 130 I 71, c. 4.3. ; ATF 139 I 218, c. 3.4.

<sup>228</sup> ATF 130 I 71, c. 4.3.

<sup>229</sup> ATF 130 I 71.

<sup>230</sup> ATF 139 I 218, c. 3.3.

<sup>231</sup> ATF 139 I 218, c. 3.3.

<sup>232</sup> ATF 139 I 218, c. 5.3.

<sup>233</sup> ATF 139 I 219, c. 5.5.

Cette forte insistance sur le principe de la subsidiarité et la primauté de l'auto-assistance sous forme de travail, peut déjà être observée dans l'Arrêt du Tribunal fédéral ATF 121 I 367. Les juges fédéraux avaient déjà considéré, tout en consacrant le droit constitutionnel non écrit à des conditions minimales d'existence, qu'une suppression complète des prestations était possible, par exemple, si une possibilité d'activité lucrative était délibérément refusée.<sup>234</sup>

- 124 D'après le Tribunal fédéral, le fait de ne pas participer à un programme non rémunéré représente une violation des obligations. Les conséquences d'une telle violation sont définies dans la législation cantonale sur l'aide sociale, et peuvent notamment consister en une réduction des prestations de l'aide sociale (voir ci-dessus N 107 ss).
- 125 La participation à un programme d'occupation (convenable) n'est donc pas uniquement une obligation comportementale (issue du droit de l'aide sociale), mais une condition d'éligibilité au droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse conformément à l'art. 12 Cst. et à l'aide sociale.

Enfin, il convient de mentionner l'Arrêt 8C\_850/2018 du 12.06.2019 dans lequel le Tribunal fédéral a affirmé que la personne qui, avec un changement d'état d'esprit serait en mesure d'assurer elle-même son entretien, n'est pas dans une situation de détresse et donc hors du champ de protection de l'art. 12 Cst. Cela n'est pas couvert en soi par l'interprétation précédente du principe de subsidiarité, car il n'aurait pas été possible d'élaborer en droit et en fait, au moyen d'une affectation à un programme, les ressources indispensables à une existence conforme à la dignité humaine.<sup>235</sup> La question de savoir dans quelle mesure cet arrêt influencera à l'avenir la pratique du Tribunal fédéral et des cantons reste ouverte.

---

<sup>234</sup> ATF 121 I 367, c. 3d.

<sup>235</sup> Cf. la critique de cet arrêt : STUDER, p. 340 ss.

Les critères d'éligibilité actuels au sens de la subsidiarité et le lien avec les obligations de comportement peuvent être présentés schématiquement comme suit :

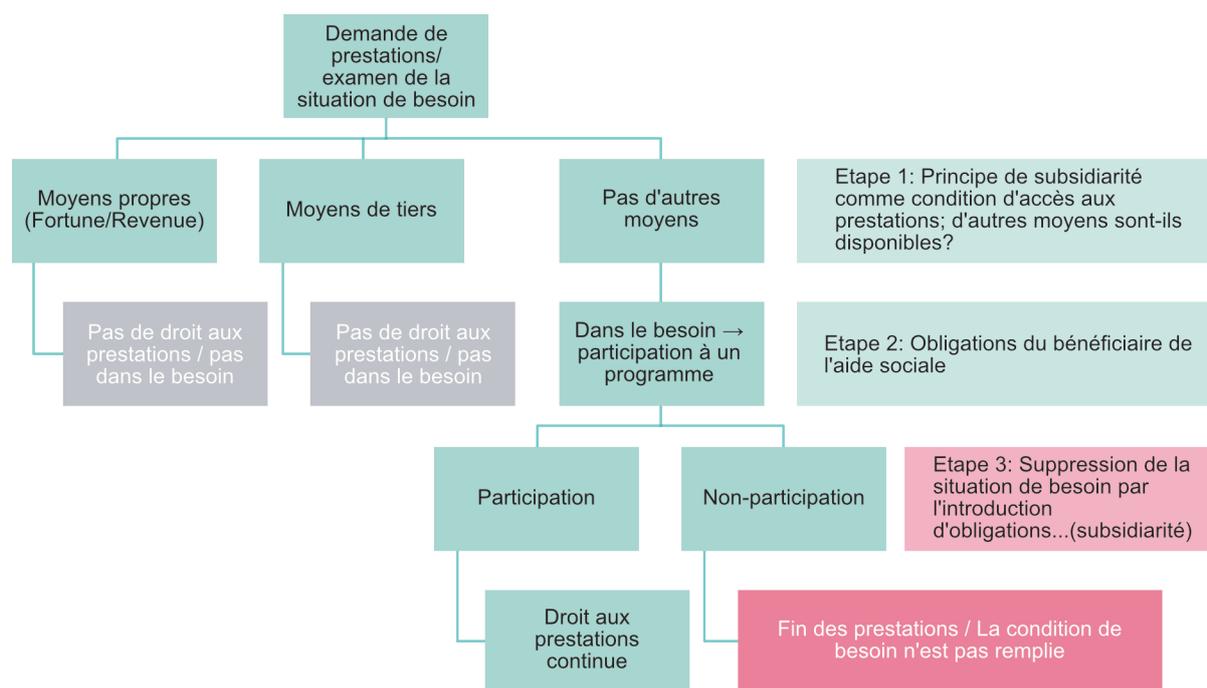


Illustration 3 Contrôle du droit aux prestations et de la subsidiarité (propre représentation)

## 2. Diffusion de la jurisprudence du Tribunal fédéral et son rôle dans l'élaboration de la politique

La jurisprudence du Tribunal fédéral a une influence sur la pratique juridictionnelle dans les cantons. Pour les trois arrêts clés du Tribunal fédéral, nous avons déterminé la fréquence à laquelle ils ont été cités dans les jugements cantonaux suivants. Il est à noter que ces jugements contiennent un grand nombre de citations qui n'ont rien à voir avec le cœur du sujet des ATF clés mentionnés, soit les relations de travail dans le cadre du droit de la protection sociale.

126

Tableau 5 Les arrêts du Tribunal fédéral ATF et leur réception, 2018

Année	Arrêts du Tribunal fédéral	Cité...
2004	ATF 130 I 71 - Les programmes d'occupation représentent par principe un travail convenable et sont appropriés en vue d'améliorer la situation des bénéficiaires de l'aide sociale.	57 fois dans les arrêts cantonaux significatifs ; 131 fois dans d'autres
2013	ATF 139 I 218 - Quiconque ne participe pas à un programme, bien qu'il ait la possibilité juridique et factuelle d'intégrer un programme à tout moment, n'a pas droit à l'aide sociale ni à l'aide d'urgence.	21 fois dans les arrêts cantonaux significatifs ; 9 fois dans d'autres décisions
2016	ATF 142 I 1 - La non-participation à un programme d'occupation ne peut entraîner la perte des droits que si le programme est payé au minimum un montant équivalent à celui de l'aide d'urgence.	5 fois dans les arrêts cantonaux significatifs ; 15 fois dans d'autres décisions

Source : Propres calculs issus de la base de données des arrêts cantonaux de l'aide sociale

Les principaux arguments du Tribunal fédéral sur les programmes d'occupation rémunérés et leur caractère convenable (cf. ci-dessous N° 161 ss) ont été intégrés dans une révision des normes CSIAS en 2015 ; bien qu'elles distinguent entre la réduction et la suppression (partielle) des prestations financières, cette dernière ne devrait être possible qu'en cas de violation du principe de la subsidiarité. La suppression (partielle) des prestations de l'aide sociale au sens de la subsidiarité doit cependant être

127

possible lorsque « la personne bénéficiaire, en connaissant les conséquences, refuse expressément d'accepter un travail qui est possible, raisonnable et concrètement à sa disposition ». <sup>236</sup> Selon le chapitre A.8.2 des normes CSIAS, auquel il est fait référence, cela peut également être appliqué dans le cadre d'un « programme d'emploi salarié ».

- 128 Cela est cohérent avec toutes les autres nouvelles révisions qui ont augmenté la durée et le niveau des sanctions possibles. Les normes révisées sur les mesures d'intégration ont conduit à ce que le minimum vital ne peut être atteint qu'avec le supplément d'intégration. <sup>237</sup> Il est évident que la jurisprudence du Tribunal fédéral est d'une grande pertinence, mais cette influence est implicite et s'est exercée sans débat public ouvert : cette interprétation (intellectuellement délicate) du principe de subsidiarité est-elle souhaitable ?
- 129 Certes, comme mentionné (N 32) le principe de subsidiarité est inscrit dans toutes les législations cantonales de l'aide sociale. Cependant, ce principe y est décrit de manière si peu détaillée dans de nombreux cantons qu'il est difficile de déterminer dans quels cas le non-respect de certaines obligations pourrait entraîner la perte du droit à l'aide sociale et à l'aide d'urgence. Les normes en matière de sanctions ne sont pas non plus suffisamment différenciées à cet égard.
- 130 Cette différenciation fait manifestement défaut dans le canton de Berne, aucune mention de la possibilité de supprimer l'aide sociale ne figure en effet dans sa législation. La loi bernoise sur l'aide sociale définit la subsidiarité à l'art. 9 LAsoc/BE. En matière d'aide sociale individuelle, la subsidiarité signifie que l'aide n'est accordée que si et dans la mesure où une personne dans le besoin ne parvient pas, seule, à subvenir à ses besoins ou si l'aide de tiers n'est pas disponible ou ne l'est pas à temps. <sup>238</sup> L'art. 23 LAsoc/BE décrit l'indigence - qui justifie le droit à l'aide - de manière similaire : sont considérées comme telles les personnes qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins que ce soit de manière temporaire ou durable. La jurisprudence précitée du Tribunal fédéral a été la première à préciser qu'il peut en résulter des obligations qui, si elles ne sont pas respectées, peuvent entraîner l'extinction des conditions d'éligibilité et donc, du droit. <sup>239</sup>
- 131 Une modification de la loi est nécessaire pour assurer durablement une certaine interprétation. L'exemple de la révision législative du canton d'Argovie a montré à cet égard que l'interprétation des normes est possible implicitement et sans débat public. A l'initiative du Parlement en 2013, le gouvernement a proposé des modifications renforçant à la fois les sanctions et précisant les procédures et les conditions. Au cours de ce processus, la jurisprudence fédérale a été codifiée presque littéralement : l'aide sociale est expressément supprimée lorsque l'état d'indigence n'est pas prouvé et s'il existe une violation du principe de la subsidiarité. La personne bénéficiaire qui, en connaissance des conséquences, refuse « d'accepter un travail qui correspond à ses compétences, qu'on peut raisonnablement lui demander d'accomplir et qui est concrètement à sa disposition, ou, refuse de participer à un programme d'occupation rémunéré qui correspond à ses compétences, qu'on peut raisonnablement lui demander d'accomplir et qui est concrètement à sa disposition » <sup>240</sup> est mentionné comme l'un des faits

---

<sup>236</sup> Normes CSIAS, A.8.3.

<sup>237</sup> EIGENMANN, p. 45.

<sup>238</sup> Art. 9 al. 2, LAsoc/BE.

<sup>239</sup> Cf. notamment ATF 139 I 218 ; et dans ce sens également : Arrêt TF 2P.147/2002 du 04.03.2003.

<sup>240</sup> § 5a al. 1 lit. b chiff. 1 SPG/AG.

qui peut entraîner la cessation des prestations en raison d'une violation de la subsidiarité. Une suppression et/ou une réduction se fait en déduisant le montant du salaire prévu.<sup>241</sup>

En outre, les sanctions ont également été renforcées : la restriction de la réduction à 70% du FPE ne doit s'appliquer qu'à la première réduction, c'est-à-dire que le minimum vital ne doit être respecté qu'à la première réduction.<sup>242</sup> La loi autorise une réduction inférieure au minimum vital, notamment si une personne ne fait pas d'effort pour chercher un travail convenable ou ne participe pas à un programme de formation ou d'occupation convenable.<sup>243</sup> Le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse en vertu de l'art. 12 Cst. est réservé.<sup>244</sup> 132

Il ressort cependant du Message que la portée de l'art. 12 Cst. est méconnue, si l'on constate qu'un refus de participer à un programme d'occupation non rémunéré peut entraîner la perte du droit à l'aide d'urgence et une réduction au titre de l'indemnité de subsistance peut être opérée en conséquence.<sup>245</sup>

La réduction sous le seuil du minimum vital ne semble pas non plus compatible avec l'art. 12 Cst.

Le rapport du gouvernement déclare sans ambages que la cessation des prestations est « la sanction la plus sévère », et que cette solution n'est pas légale en cas de situation de détresse. Durant la procédure de consultation, personne n'a critiqué ces règles et personne n'y a fait mention lors des débats au Grand Conseil en septembre 2016 et en juin 2017.

Les manuels dédiés à l'assistance sociale constituent un outil de travail important dans la pratique administrative. Ils sont accessibles au public dans 11 des 26 cantons. Ce sont des ouvrages de référence et des aides à l'interprétation pour les services sociaux du canton concerné. Une grande partie de ces manuels citent et explicitent les normes directrices de la CSIAS. Six de ces onze manuels précisent qu'en cas de refus de participer à un programme d'occupation rémunéré, l'état d'indigence, du point de vue du droit de l'aide social, est nié. Seuls trois cantons (BL, TG, ZH) renvoient aux arrêts respectifs du Tribunal fédéral. Ces cantons disposent d'une liste actualisée de jugements de justice sur de nombreux aspects de la pratique de l'aide sociale qui peut être utilisée pour rendre des décisions sujettes à recours, correspondant aux exigences légales actuelles, et qui seraient acceptées par les tribunaux. En résumé, l'influence de la jurisprudence du Tribunal fédéral dans ce cas est, ici également, tacite. 133

Si la fonction légitime des tribunaux est d'interpréter la loi, il appartient au législateur de décider si une interprétation particulière est politiquement souhaitable – ou s'il faut préconiser des modifications juridiques. Dans l'évolution jurisprudentielle dont il est question ici, l'influence du Tribunal fédéral n'est pas seulement rendue invisible, mais son interprétation est considérée comme donnée, légitime et juste. De la même manière, les normes CSIAS sont aussi rendues invisibles, bien qu'elles jouissent d'un statut similaire à celui de la loi dans les cantons et constituent un point de référence important ; toutefois, leur révision n'est ni ouverte, ni égale, ni transparente et présente une lacune en termes de légitimité. 134

La jurisprudence se substitue aux modifications de la loi. Cette situation est problématique du point de vue de la séparation des pouvoirs : il s'agit d'une judiciarisation de la politique et d'une dépolitisation de la question, car un processus législatif pourrait s'accompagner d'un débat public et parlementaire dans 135

<sup>241</sup> § 5a al. 2 SPG/AG.

<sup>242</sup> § 15 al. 1 SPV/AG.

<sup>243</sup> § 13b al. 2 SPG/AG.

<sup>244</sup> § 13b al. 5 SPG/AG.

<sup>245</sup> Regierungsrat des Kantons Aargau, Botschaft vom 25.05.2016 an den Grossen Rat, 16.114, Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention, p. 13.

lequel les normes et les valeurs pourraient jouer un rôle. Il est extrêmement regrettable que cela ne se soit pas produit dans l'exemple donné.

- 136 Pour la personne concernée par la réduction ou la suppression de l'aide sociale, la distinction fondamentale entre une réduction et une cessation des prestations, comme le mentionnent MÖSCH PAYOT<sup>246</sup> et HÄNZI,<sup>247</sup> n'est pas pertinente : qu'elle reçoive moins ou plus de prestations parce qu'elle est accusée d'un manquement à une obligation ou parce qu'on suppose qu'avec le comportement exigé elle serait en mesure de subvenir elle-même à son entretien (principe de subsidiarité) est insignifiant et les deux sont perçus comme des sanctions.

### 3. Conséquences dans la pratique

#### a) Généralités

- 137 L'analyse de la jurisprudence cantonale a montré que les litiges relatifs à l'interprétation du principe de subsidiarité et à la suppression (partielle) de l'aide sociale et de l'aide d'urgence en raison de manquements aux obligations sont fréquents : dans 14% des décisions (n=30), l'aide sociale a été complètement supprimée ; dans 4% (n=9), partiellement. L'influence de la jurisprudence du Tribunal fédéral sur la pratique administrative et la jurisprudence des cantons est indéniable. L'analyse du contenu de la pratique administrative et judiciaire et de l'interprétation du principe de subsidiarité qui y est appliqué met en lumière trois aspects qui méritent d'être examinés plus en détail et qui sont problématiques au regard des principes de droit social et du droit de l'aide d'urgence.

#### b) Introduction de conditions d'éligibilité supplémentaires

- 138 L'absence d'une définition juridique claire des exigences liées à la subsidiarité tend à créer des critères d'éligibilité supplémentaires pour bénéficier des prestations de l'aide sociale et de l'aide d'urgence.
- 139 Cela ressort clairement, par exemple, d'un jugement du tribunal administratif du canton de Soleure : une personne à qui toutes les prestations ont été supprimées car elle n'avait pas (encore) pris part à un programme d'occupation a été informée qu'elle ne bénéficierait à nouveau de l'aide sociale qu'une fois qu'elle aurait apporté la « preuve » de son engagement dans un tel programme d'occupation.<sup>248</sup> Le Tribunal a confirmé cette décision au motif que le plaignant voulait « obstinément et presque de manière querelleuse, se soustraire à la coopération active et au principe de réciprocité ».<sup>249</sup>
- 140 Le Tribunal fédéral n'a pas considéré comme « manifestement insoutenable » le fait que la commission sociale en charge du dossier ait supprimé l'aide sociale en raison de l'absence d'une des conditions d'éligibilité (le plaignant n'ayant pas fourni les documents de la procédure à l'assurance-invalidité). Le Tribunal fédéral soutient que la commission sociale dépend d'*informations précises sur l'état de santé* de la personne, afin de pouvoir évaluer si celle-ci a épuisé toutes ses possibilités d'intégration sociale et professionnelle. En effet, « ce n'est que de cette manière qu'elle (la commission sociale) peut décider si la personne concernée peut exercer un emploi excluant son droit à l'aide sociale et, cas échéant, déterminer quel type de travail peut être exigé de lui en tenant compte de son état de santé ».<sup>250</sup>

<sup>246</sup> MÖSCH PAYOT, Sozialhilfemissbrauch?!, p. 307.

<sup>247</sup> HÄNZI, Richtlinien, p. 153.

<sup>248</sup> Trib. admin. SO, arrêt VWBES.2017.128 du 22.05.2017, c. 2.2.

<sup>249</sup> Trib. admin. SO, arrêt VWBES.2017.128 du 22.05.2017, c. 2.3.

<sup>250</sup> Arrêt TF 8C\_884/2012 du 22.01.2013, c. 4.2. ; dans ce sens ég.: Trib. admin. TG, TVR 2010 N° 18 du 30.06.2010, c. 2.4.

Dans l'arrêt du Tribunal fédéral 8C\_787/2011 du 28.02.2012, un juriste qui avait effectué un stage dans le cadre de sa formation d'avocat, s'est vu refuser l'aide de l'Etat à l'issue de son stage au motif qu'il n'avait pas cherché d'activités en dehors de sa profession initiale. Le Tribunal fédéral a estimé que, bien que de tels efforts eussent été faits, le service social était tenu de déterminer, dans le cadre de sa demande, si les *efforts de recherche d'emploi* avaient été faits en temps voulu et étaient suffisants d'un point de vue quantitatif et qualitatif.<sup>251</sup> 141

Dans ce contexte, il convient d'approuver l'arrêt du tribunal administratif des Grisons U 16 20 du 09.09.2016, selon lequel l'effort de recherche d'emploi n'est pas une condition du droit à l'aide sociale.<sup>252</sup>

La jurisprudence du canton de Fribourg indique expressément que « le manque de *volonté de travailler* » peut être sanctionné non seulement par des réductions de l'aide sociale, mais également par la cessation de toute assistance.<sup>253</sup> Dans un arrêt, il a été reproché au plaignant d'être « en mesure de travailler et donc capable d'exercer aisément une activité adaptée à ses besoins ». <sup>254</sup> 142

Lorsque la participation à un programme est une condition au droit à l'aide sociale et à l'aide d'urgence dès lors que le programme est rémunéré, il est également important de considérer les objectifs dudit programme. Par exemple, les « emplois tests » dans le canton de Berne, qui ont notamment été soumis à l'appréciation du Tribunal dans l'ATF 139 I 218, ont également pour but de tester la volonté de travailler et de coopérer d'une personne.<sup>255</sup> En définitive, cela signifie que ceux qui ne souhaitent pas collaborer et ne démontrent aucune volonté de travailler dans le cadre d'un programme d'occupation, n'ont pas droit à l'aide de l'Etat. 143

L'introduction de conditions d'éligibilité supplémentaires remet en question la fonction de l'aide sociale et de l'aide d'urgence en tant que soutien de dernier recours à accorder indépendamment des raisons de l'état de nécessité. En outre, le fait que ces critères supplémentaires résultent principalement de l'interprétation, par les tribunaux, du principe de subsidiarité et ne se fondent pas sur des normes juridiques clairement formulées, est préjudiciable à la sécurité du droit. 144

### **c) Introduction de sanctions supplémentaires**

La suppression de l'aide basée sur le principe de subsidiarité ne devrait pas, en théorie, constituer une sanction, car il s'agit d'une question relevant des conditions d'éligibilité. Dans la pratique cependant, l'engagement dans un programme d'occupation (rémunéré) est considéré comme une possibilité de sanction (supplémentaire) et est appliquée de la façon suivante. 145

Les assistants/-tes sociaux/-ales considèrent notamment les programmes d'occupation rémunérés comme un moyen de sanctionner une personne avec la possibilité d'une suppression complète des prestations si elle ne s'y soumet pas, et non comme une offre d'aide à l'indépendance financière.<sup>256</sup> Les personnes placées dans un programme d' « emploi test » rémunéré le ressentent dans certains cas 146

<sup>251</sup> Arrêt TF 8C\_787/2011 du 28.02.2012, c. 5.2.2.

<sup>252</sup> Trib. admin. GR, arrêt U 16 20 du 09.09.2016, c. 4.

<sup>253</sup> TC FR, arrêt 605 2015 134/135 du 06.07.2015, c. 9a ; HÄNZI, Richtlinien, p. 85 ss est cité, bien que l'auteure citée exprime des critiques à l'encontre des jurisprudences du Tribunal fédéral et ne mentionne pas la volonté de travailler comme une condition du droit, mais démontre plutôt qu'un manque de volonté de travailler « remet en question » les conditions du droit.

<sup>254</sup> TC FR, arrêt 605 2015 134/135 du 06.07.2015, c. 9c.

<sup>255</sup> Voir SAP, POIAS, p. 12.

<sup>256</sup> Interview S2.

comme une sanction, au lieu d'une opportunité de mener une vie autodéterminée.<sup>257</sup> Un objectif avéré des emplois tests rémunérés est donc de pouvoir supprimer toute prestation sociale en cas de non-participation.<sup>258</sup> Cela se justifie parfois par le fait qu'il s'agit d'un instrument de lutte contre les abus : ceux qui ne participent pas au programme ont probablement d'autres sources de revenus.<sup>259</sup>

- 147 Des voix critiques affirment même que les programmes d'occupation ont été créés comme un instrument de sanction. Lorsqu'un emploi est refusé sur le premier marché du travail, aucune suppression des prestations ne peut suivre en application du principe de subsidiarité, car les offres d'emploi sur ce marché du travail – contrairement à un programme d'emploi – ne sont disponibles que pour une courte période.<sup>260</sup> Ainsi, il incombe aux services sociaux de décider si une personne se trouve dans une situation de nécessité ou de détresse en vertu de l'art. 12 Cst. : si une place dans un programme (rémunérée) est proposée, l'indigence prend fin et ce, indépendamment du fait que la personne prenne réellement part ou non au programme par la suite. Si la place n'est pas (ou plus) disponible, l'état d'indigence et le droit aux prestations renaissent.
- 148 Dans l'arrêt du Tribunal fédéral ATF 142 I 1, l'offre d'un emploi rémunéré dans le cadre de l'aide d'urgence est également vue comme un moyen de sanctionner les bénéficiaires de l'aide sociale « récalcitrants » : « Après tout, il serait loisible à l'intimée<sup>261</sup> de faire rémunérer la participation au programme d'occupation jusqu'à concurrence de l'aide sociale ou du moins d'une aide d'urgence. Dans ce cas, elle pourrait s'appuyer sur la jurisprudence susmentionnée<sup>262</sup> et, en cas de participation insuffisante au programme, supprimer<sup>263</sup> l'aide sociale. »<sup>264</sup>

A la suite de cet arrêt, on a vu dans le canton de Zurich comment l'engagement dans un programme rémunéré est utilisé comme moyen de sanction : une bénéficiaire de l'aide sociale a refusé de participer à un programme de travail (faiblement) rémunéré, à la suite de quoi l'indemnité a été calculée de manière à ce que le salaire (journalier) corresponde exactement au minimum vital calculé, créant ainsi les conditions d'une cessation complète des prestations.<sup>265</sup>

- 149 La suppression pour non-participation à un programme d'occupation peut avoir des incidences plus larges et affecter les personnes qui dépendent économiquement du contrevenant aux obligations de l'aide sociale. Dans plusieurs arrêts, on observe qu'en cas de non-participation d'un membre de la famille au programme, l'aide de l'ensemble de l'unité d'assistance est supprimée.<sup>266</sup> Dans ces cas, cette mesure est justifiée par l'autorité par le fait que si la femme et les enfants continuaient à bénéficier de l'aide sociale, l'époux pourrait continuer à en « (co-)bénéficier ». En outre, l'objectif de la suppression des prestations qui est d'« encourager le requérant à amoindrir ou à éliminer son indigence dans les limites de ce qui est raisonnablement exigible de sa part », serait compromis.<sup>267</sup> Cela révèle clairement

<sup>257</sup> Interview K3, 67 ; similaire aussi : HÄNZLI, Richtlinien, p. 153 ; MÖSCH PAYOT, Sozialhilfemissbrauch?!, p. 307.

<sup>258</sup> SAP, POIAS, p. 12.

<sup>259</sup> Interview S1 et S7.

<sup>260</sup> HÄNZLI, Richtlinien, p. 91.

<sup>261</sup> L'intimée était la commune.

<sup>262</sup> Référence est faite à ATF 139 I 218 et à l'arrêt TF 2P.147/2002 du 03.04.2003.

<sup>263</sup> Incluant également l'aide d'urgence selon l'art. 12 Cst.

<sup>264</sup> ATF 142 I 1, c. 7.2.6.

<sup>265</sup> Trib. admin. ZH, arrêt VB.2017.00509 du 11.06.2018.

<sup>266</sup> Trib. admin. BE, arrêts 200 16 361 du 22.09.2016 ; 200 16 434 du 12.07.2016 ; 200 14 178 du 11.09.2014 ; Département de la santé et des affaires sociales NE, arrêt REC.2011.107 du 31.05.2011 ;

<sup>267</sup> Trib. admin. BE, arrêt 200 16 361 du 22.09.2016, c. 4.4.

qu'il s'agit d'une sanction particulièrement stricte pour un manquement à une obligation et non, par exemple, d'un état d'indigence qui n'existerait pas (ou plus). L'épouse a fait valoir qu'elle n'était pas fautive, que les mesures de sanctions prises à son encontre – et contre les enfants – n'étaient, de ce fait, pas justifiées et qu'on ne lui avait pas offert la possibilité d'occuper un « emploi journalier » et donc, de subvenir à ses besoins. Mais ses objections n'ont pas été entendues.

La suppression (partielle) au moyen de l'imputation du revenu (hypothétique) entraîne des réductions de l'aide sociale qui dépassent de loin le montant de la réduction de 30% du forfait pour l'entretien de de CHF 997 – soit environ CHF 300 – selon les normes CSIAS.

150

Par exemple, l'imputation d'un salaire horaire de CHF 2.35 d'un programme d'occupation auquel la personne n'a pas participé a été approuvée.<sup>268</sup> Même avec ce faible salaire horaire, un emploi à temps plein se traduit par un salaire mensuel de plus de CHF 400 et l'imputation conduit à une réduction de l'aide sociale d'un peu plus de 40%, voire plus s'il s'agit d'un jeune adulte. L'imputation d'un revenu de CHF 250 sur une prestation d'aide sociale déjà réduite, de sorte que seule l'aide d'urgence de 8 CHF/jour a été versée (CHF 240/mois plus la prime d'assurance-maladie et les éventuelles franchises), n'a pas été contestée dans son principe. Le tribunal cantonal a critiqué le fait que la durée de la sanction n'était pas limitée<sup>269</sup> (cf. ci-dessous pour la rémunération N 168).

#### **d) Introduction d'éléments liés à la notion fautive**

Le refus du droit à la prestation en cas de non-participation à un programme, conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral et à la pratique actuelle des cantons, peut, notamment dans le contexte de l'art. 12 Cst., créer des conflits entre le principe de la subsidiarité et le principe de la couverture des besoins, ou le principe de la finalité. Selon ce dernier principe, l'aide est accordée même lorsque l'indigence résulte d'un comportement jugé fautif. Il convient de se baser sur les circonstances actuelles et réelles et de vérifier si la personne dispose actuellement des ressources suffisantes pour couvrir les besoins vitaux.<sup>270</sup> Dans ce contexte, la prise en compte d'un revenu hypothétique n'est en principe pas autorisée.<sup>271</sup>

151

Dans la pratique, une distinction doit être faite entre une situation de détresse dont on est personnellement fautif – pour laquelle l'aide est accordée – et une situation de détresse qui existe et subsiste en raison d'un manque d'effort de la personne concernée.<sup>272</sup> Car dans ce dernier cas, une faute peut être retenue.<sup>273</sup> La faute réside dans le fait que la personne indigente n'a pas exploité tous les moyens et ressources qu'elle avait à sa disposition afin de subvenir de manière autonome à ses besoins, alors que cela pouvait être raisonnablement exigé de sa part.

152

<sup>268</sup> Trib. admin. GR, arrêt U 15 5 du 01.04.2015, cependant, l'affaire a été renvoyée à l'instance inférieure en raison de vices de forme et la décision a été annulée.

<sup>269</sup> Trib. admin. SG, arrêt B 2009/64 du 19.08.2009, c. 3.3.

<sup>270</sup> AMSTUTZ, Anspruchsvoraussetzungen, p. 21.

<sup>271</sup> AMSTUTZ, Existenzsicherung, p. 169 ; WOLFFERS, p. 153 ; HÄNZLI, Leistungen, p. 140 ; GYSIN, p. 118 ; WIZENT, Bedürftigkeit, p. 211 ; ID., Sozialhilferecht, N 399.

<sup>272</sup> PÄRLI, Aspekte, p. 51 ; ID., Auswirkungen, p. 111.

<sup>273</sup> PÄRLI, Aspekte, p. 51.

- 153 La doctrine est critique à cet égard : un élément de faute, étranger au sujet et non pertinent, a été introduit dans le noyau du droit fondamental<sup>274</sup> et l'image sociale d'une responsabilité personnelle (édifiée en paradigme)<sup>275</sup> est utilisée pour retirer à une personne qui « pourrait, si seulement elle le voulait »,<sup>276</sup> les moyens d'existence les plus minimales.<sup>277</sup>

#### D. Suppression pour abus de droit ?

- 154 Une personne qui ne participe pas à un programme d'occupation se comporte-t-elle de manière abusive et peut-on lui refuser l'aide sociale pour cette raison ?
- 155 En principe, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, la suppression de l'aide sociale pour comportement abusif doit être possible, même sans base légale spécifique.<sup>278</sup> Cependant, le Tribunal fédéral laisse ouverte la question de savoir si les prestations au sens de l'art. 12 Cst. peuvent être refusées en cas de comportement abusif.<sup>279</sup> Depuis un certain temps déjà, la majorité de la doctrine s'accorde à dire que la perte du droit conféré par l'art. 12 Cst. n'est pas possible en raison d'un abus de droit, et critique la jurisprudence du Tribunal fédéral, qui laisse cette question ouverte.<sup>280</sup> Cela se justifie surtout, selon un point de vue que nous partageons, par le fait que l'étendue de la protection et le noyau du droit fondamental coïncident. Le facteur décisif est de savoir si la personne se trouve dans le champ de protection du droit d'obtenir de l'aide dans une situation de détresse. Si tel est le cas, les prestations doivent être accordées en vertu de l'art. 12 Cst.<sup>281</sup> Toutefois, il est frappant, en particulier dans le domaine de l'aide d'urgence, de constater que la jurisprudence se soit déplacée de la question de l'abus de droit à la question des conditions d'éligibilité au sens de la subsidiarité.
- 156 Le Tribunal fédéral fixe des limites étroites à l'abus de droit. La situation personnelle d'indigence doit avoir été délibérément créée dans le seul but de recevoir une aide sociale ; cette volonté doit être claire et indéniable et l'abus doit être évident. De simples indices ne suffisent pas.<sup>282</sup> Pour les auteurs qui partent du principe que le refus d'un travail convenable constitue un abus de droit, cela ne peut être admis qu'en cas de refus répété, que l'effort de recherche d'emploi est clairement insuffisant et qu'aucune autre raison que l'intention délibérée ne peut être discernée pour expliquer le manque d'effort. Il est donc nécessaire de connaître les raisons du comportement des bénéficiaires de l'aide sociale.<sup>283</sup> Aucun abus ne doit être présumé, même s'il existe une responsabilité conjointe ou de culpabilité pour sa propre situation de détresse.<sup>284</sup>

<sup>274</sup> HÄNZI, Richtlinien, p. 86 ss.

<sup>275</sup> WIZENT, Bedürftigkeit, p. 89.

<sup>276</sup> AMSTUTZ, Anspruchsvoraussetzungen, p. 19.

<sup>277</sup> Critique également : PÄRLI, Aspekte, p. 51; STUDER/PÄRLI, duty to work, p. 98 ss ; HÄNZI, Pflicht, N 5.

<sup>278</sup> ATF 122 II 193, c. 2. c. ee. ; arrêt TF. 2 p.156/2005 du 17.10.2005, c. 5.1. ss.

<sup>279</sup> Récemment : ATF 142 I 1, c. 7.2.5. ; arrêt TF 8C\_850/2018 du 12.06.2019.

<sup>280</sup> Sans prétendre à l'exhaustivité : AMSTUTZ, Anspruchsvoraussetzungen, p. 24 ss, SCHEFER, p. 349 ; WALDMANN, p. 368 ; MÜLLER/SCHEFER, p. 780 ; MEIER/STUDER, N 48 ; HANGARTNER, p. 1149 ; HARTMANN, p. 420 ; KIENER/VON BÜREN, p. 14 ; BREINING-KAUFMANN/WINTSCH, p. 509 ; GÄCHTER/WERDER, BSK-BV, N 40 à l'art. 12 Cst. ; MÖSCH PAYOT, Sozialhilfemissbrauch?!, p. 311 ; BIGLER-EGGENBERGER, St. Galler Kommentar, N 27 à l'art. 12 Cst ; RIEMER-KAFKA, Hilfe in Notlagen, p. 148 ; UEBERSAX, p. 54 et suiv. ; MEYER-BLASER/GÄCHTER, p. 88 ; MÜLLER, St. Galler Kommentar, N 34 à l'art. 12 Cst, pour autant qu'on parte du principe de l'identité entre l'étendue de la protection et le noyau du droit ; en détail : GÄCHTER, Rechtsmissbrauch, p. 329 ss.

<sup>281</sup> KIENER/VON BÜREN, p. 14 ; TSCHUDI, Nothilfe in Not, p. 31.

<sup>282</sup> Arrêt TF 8C\_100/2017 du 14.06.2017, c. 8.3.1.

<sup>283</sup> WOLFFERS, p. 168 ; MÖSCH PAYOT, Sozialhilfemissbrauch?!, p. 285.

<sup>284</sup> MÖSCH PAYOT, Sozialhilfemissbrauch?!, p. 286.

Les cas examinés ici ne répondaient pas à ces critères restrictifs. En particulier, le Tribunal fédéral estime que le refus de participer à un programme d'occupation non rémunéré n'est pas abusif.<sup>285</sup> Pas plus que le fait qu'un psychothérapeute germanophone ne gagne pas de revenu (de subsistance) dans la partie francophone du Valais, même après avoir obtenu une licence professionnelle,<sup>286</sup> ou que quelqu'un refuse de chercher un travail rémunéré en raison de son état d'esprit.<sup>287</sup> Il n'existe pas non plus d'abus de droit si le manque de coopération entre la personne assistée et l'assurance-invalidité est dû à des raisons psychologiques.<sup>288</sup> Un comportement récalcitrant et peu fiable ne constitue pas non plus un abus de droit.<sup>289</sup>

157

## E. Synthèse

Des bases légales claires font défaut dans le domaine de la suppression de l'aide sociale en raison de la violation du principe de subsidiarité. L'interprétation du principe dans la pratique montre alors également le problème de ce manque de clarification : des critères d'éligibilité supplémentaires pour l'aide sociale et d'urgence sont introduits, et des réductions de prestations qui dépassent largement les 30% du FPE sont effectuées. Cela signifie que les ressources indispensables à une vie décente ne sont plus garanties, et enfin, des critères liés à la notion de faute sont introduits tant dans le noyau du droit fondamental que dans l'aide sociale. Cela est problématique non seulement du point de vue des principes de base de l'aide sociale et de l'aide d'urgence, mais également du point de vue des droits fondamentaux.<sup>290</sup>

158

Ainsi, la dignité humaine au sens de l'art. 7 Cst. – qui est incontestablement aussi un principe de base du droit de l'aide sociale et qui est étroitement liée à l'art. 12 Cst. – garantit une liberté de disposition minimale. Fondée sur une vision ouverte de l'humanité, la dignité humaine garantit les possibilités d'un mode de vie autonome et interdit la contrainte paternaliste de vivre une vie que la majorité considère « bonne » et « juste ».<sup>291</sup> La dignité humaine ne doit pas être retirée à quiconque, et même ceux qui ne travaillent pas ne doivent pas en être privés.<sup>292</sup> La responsabilité personnelle exigée par l'Etat et l'idéal véhiculé de la personne disposée à travailler, ne doivent pas être exagéré au point qu'une personne qui ne correspondrait pas à cet idéal se voie supprimer ou refuser les moyens de subsistance indispensables pour mener une vie digne. Par conséquent, l'interprétation actuelle du principe de subsidiarité selon l'art. 12 Cst. ne semble pas compatible avec la dignité humaine au sens de l'art. 7 Cst.

159

De même, il n'est pas exclu que cette conception soit en conflit avec l'interdiction du travail forcé ou obligatoire de l'art. 4 de la CEDH. Plus les conséquences négatives envisageables du refus d'un emploi sont élevées, plus cela affecte la libre volonté d'une personne d'accepter un emploi. Si la conséquence consiste en la perte du droit à l'aide d'urgence pendant plusieurs mois, la personne concernée n'a d'autre choix que d'accepter ce travail ou de mener une existence de mendicité indigne. Les prestations

160

<sup>285</sup> ATF 142 I 1, c. 7.2.5.

<sup>286</sup> Arrêt TF 8C\_927/2008 du 11.02.2009, c. 5 et 6. ; pour d'autres exemples tirés de la jurisprudence : MEIER/STUDER, N 46 ss.

<sup>287</sup> Arrêt TF 8C\_850/2018 du 12.06.2019, c. 3.2.2.2.

<sup>288</sup> Trib. admin. AG, arrêt AGVE 2017 37 du 28.08.2017.

<sup>289</sup> Arrêt TF 8C\_500/2012 du 22.11.2012, c. 7.4.2 ; pour cet arrêt voir aussi : HEUSSER, Grundbedarf, N 13 ss.

<sup>290</sup> Ces aspects sont traités en détail dans la thèse de MELANIE STUDER, qui est le résultat de ce projet de recherche.

<sup>291</sup> AMSTUTZ, Existenzsicherung, p. 75, italique dans l'original.

<sup>292</sup> WIZENT, Bedürftigkeit, p. 80 ; SCHEFER, p. 348.

prévues à l'art. 12 Cst. doivent protéger contre cette éventualité. Afin de prévenir un conflit avec l'interdiction du travail forcé, il devrait toujours y avoir une possibilité de quitter une relation de travail sans être menacé dans son existence même d'être humain. Cela signifie que même si une personne ne participe pas à un programme d'emploi (rémunéré) et qu'elle est dans le besoin, un niveau minimum de prestations lui assurant une existence digne doit lui être accordé.<sup>293</sup>

## VI. Les limites des obligations de travail : un travail convenable

### A. Normes CSIAS et bases légales

- 161 En général, la responsabilité personnelle et les obligations de comportement qui découlent de cette idée, trouvent une limite dans ce qui peut être raisonnablement exigé de la part des bénéficiaires. La mise en balance des intérêts publics et privés en jeu permet de répondre à la question de savoir ce qui peut être imposé à une personne individuelle en matière de responsabilité personnelle et où commence le devoir de la communauté solidaire.<sup>294</sup> Conformément à ce principe, qui découle du principe constitutionnel de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst.), on ne saurait exiger quelque chose d'une personne si cette atteinte à ses droits fondamentaux ne sont pas justifiés par des intérêts publics (prépondérants). Le caractère raisonnable de ce qui peut être exigé limite les obligations légales ;<sup>295</sup> surtout, il convient d'effectuer dans chaque cas concret une pesée d'intérêts entre les intérêts publics et les intérêts privés contradictoires.<sup>296</sup>
- 162 Ainsi, les obligations des bénéficiaires de l'aide sociale, en particulier celle de participer à un programme d'occupation, sont limitées par le caractère de ce qui est raisonnablement exigible. Si ce caractère raisonnable est confirmé, le refus de participer peut entraîner des sanctions – si le programme d'occupation pouvant être exigé avait été rémunéré, il y aurait une suppression du droit à l'aide sociale et à l'aide d'urgence (subsidiarité).
- 163 Les normes CSIAS prévoient qu'un travail est convenable lorsqu'il correspond à l'âge, à l'état de santé et aux conditions propres à la personne dans le besoin. La participation à un programme d'occupation sur le deuxième marché du travail, qui peut couvrir au moins partiellement son propre entretien, est assimilée à un emploi raisonnable.<sup>297</sup>
- 164 Souvent, les lois cantonales sur l'aide sociale ne définissent pas plus en détail le caractère raisonnable d'un emploi, laissant aux tribunaux et aux administrations la tâche d'appliquer la loi dans chaque cas individuel et de peser les intérêts en jeu.<sup>298</sup>
- 165 Le canton de Berne quant à lui, définit ce qui est raisonnable dans un sens relativement large - englobant ainsi beaucoup de choses dans cette notion. L'art. 8g OASoc/BE stipule que le travail dans un

<sup>293</sup> Cf. pour l'ensemble : DERMINE, p. 67 ss; STUDER /PÄRLI, duty to work, p. 89 ss.

<sup>294</sup> GÄCHTER, Grundstrukturen, p. 70.

<sup>295</sup> MAURER, p. 236; GÄCHTER, Zumutbarkeit, p. 232.

<sup>296</sup> RIEMER-KAFKA, Selbstverantwortung, p. 86; MURER, Zumutbarkeit, p. 9.

<sup>297</sup> Normes CSIAS, A.5.3.

<sup>298</sup> GÄCHTER, Zumutbarkeit, p. 234.

programme est convenable, dès lors qu'aucune raison de santé ni aucune tâche de soins ou d'éducation ne s'y opposent. Il convient de noter que selon l'art. 28 al. 2, lit. c LASoc/BE, est considéré comme convenable tout travail adapté à l'âge, à l'état de santé, à la situation personnelle et aux aptitudes de la personne dans le besoin. Les bénéficiaires de l'aide sociale doivent donc procéder à davantage d'ajustements dans le cadre d'un programme que lorsqu'ils travaillent sur le premier marché du travail.

Une réglementation plus différenciée existe dans le canton de Vaud, où les obligations prévues par la LACI s'appliquent aux bénéficiaires de l'aide sociale qui peuvent être placés dans un programme d'insertion professionnelle conformément à l'art. 23a LEmp/VD. Par conséquent, la définition de « travail convenable » se base sur l'art. 16 LACI, respectivement à l'art. 64a, al. 2-4 LACI. Pour les mesures d'intégration sociale, cependant, la LASV/VD ne précise aucun critère de caractère raisonnable. Elle décrit certaines mesures de manière relativement détaillée et prévoit également, par ex., qu'un salaire usuel dans la branche et/ou un salaire conforme à la CCT doit être payé pour une « mesure de soutien à la prise d'emploi » (art. 53a en lien avec l'art. 53b LASV/VD).

Dans un aperçu de toutes les législations cantonales, les critères d'âge, de santé et de situation personnelle sont mentionnés à diverses reprises et semblent donc être considérés comme particulièrement pertinents. D'un autre côté, les capacités et les possibilités des bénéficiaires de l'aide sociale sont probablement des critères moins importants aux yeux du législateur lorsqu'il s'agit de décider si quelque chose est raisonnable ou non pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Les raisons subjectives telles que les souhaits ne sont guère évoquées, tout comme d'autres critères objectifs tels que les conditions de travail. En particulier, il convient de noter que la plupart des cantons ne se déterminent pas sur ce qui constitue un travail approprié ou convenable dans un programme d'occupation.

*Tableau 6 Aperçu des critères d'acceptabilité (propre représentation)*

Critères	Mentionnés	Non significatifs
<b>Age</b>	BE, FR, NE, TI, VD, VS, normes CSIAS	BE (dans le programme d'occupation)
<b>Santé</b>	BE, FR, NE, TI, VD, VS, normes CSIAS	
<b>Situation personnelle (y compris la situation familiale)</b>	BE, NE, TI, VS, VD, normes CSIAS	BE (uniquement des fonctions d'assistance dans le programme d'occupation)
<b>Profession précédente</b>		BE, VS, normes CSIAS
<b>Capacités/opportunités</b>	BE, FR, JU, SG	BE (dans le programme d'occupation)
<b>(Education-)Formation</b>	FR, TI	
<b>Revenu</b>	VS, normes CSIAS	
<b>Souhaits</b>	NE, JU (volonté)	
<b>Disponibilité</b>	VD (stages)	
<b>Trajet au travail</b>	VD (stages)	
<b>Un travail normal ?</b>	VD (stages)	
<b>Nouvelle embauche à des conditions défavorables ?</b>	VD (stages)	
<b>Chances de réintégration/sur le marché de travail</b>	BL (dans certains programmes), JU (dans les programmes d'occupation)	
<b>Raisons importantes</b>	BS, TI, GE	

166

167

## B. Réception dans la pratique et la jurisprudence

### 1. « En principe raisonnablement exigible »

168 Jusqu'à présent, le Tribunal fédéral n'a jamais déclaré inapproprié un travail dans un programme d'occupation de l'aide sociale. Bien plutôt, un programme d'occupation ou une mesure d'intégration est « en principe considéré comme un travail convenable » et que le droit aux prestations de l'aide sociale peut être lié à l'obligation de participer à un tel programme.<sup>299</sup> En particulier, les facteurs suivants ne modifient rien au caractère approprié d'un engagement dans un programme d'intégration professionnelle :

- Une sous-occupation des bénéficiaires de l'aide sociale dans le travail proposé doit être acceptée en pratique.<sup>300</sup> Cela est également confirmé par la jurisprudence cantonale.<sup>301</sup> Il n'y a pas de droit à un programme adapté aux capacités.<sup>302</sup> Les travaux qui répugnent une personne, et qu'elle pense ne pas pouvoir maîtriser, sont également considérés comme appropriés.<sup>303</sup>
- Le poste dans un programme doit également être accepté même s'il ne correspond ni à la profession initiale du bénéficiaire de l'aide sociale ni à ses capacités.<sup>304</sup>
- Une mission dont l'étendue des tâches n'est pas clairement définie doit également être acceptée.<sup>305</sup>
- *Les programmes non rémunérés sont convenables.* Cependant, le défaut de rémunération signifie que le principe de subsidiarité n'est pas appliqué.<sup>306</sup>
- *En termes de salaire,* on ne trouve conséquemment aucune indication de limite ni dans la jurisprudence cantonale ni fédérale. Ce qui est acceptable :
  - Une indemnisation de CHF 1'650 pour un emploi à 50% ;<sup>307</sup>
  - Un emploi dans une entreprise sociale qui garantit un revenu (min.) de CHF 500 pour une activité de 50% ;<sup>308</sup>
  - Un revenu de CHF 2'600 pour un taux d'activité de 100%, couvrant (tout juste) les besoins minimaux ;<sup>309</sup>
  - Un revenu équivalent au montant de l'aide d'urgence selon l'art. 12 Cst. ;<sup>310</sup>

<sup>299</sup> ATF 130 I 71, c. 5.4.

<sup>300</sup> ATF 139 I 218, c. 4.4 ; ATF 130 I 71, c. 5.3 ; arrêt TF 8C\_415/2013 du 23.01.2014, c. 4.1.

<sup>301</sup> Trib. admin. BE, arrêt 200 16 434 SH du 07.12.2016, c. 3.4. ; Trib. admin. BE, arrêt 200 15 23 SH du 16.03.2015, c. 3.1. ; Trib. admin. ZH, arrêt VB.2016.00335 du 28.09.2016, c. 3 ; Trib. admin. ZH, arrêt VB.2015.00099 du 26.03.2015 c. 4.5 ; Trib. admin. ZH, arrêt VB. 2014.00122 du 05.11.2014, c. 3.3. ; Trib. admin. ZH, arrêt VB.2014.00423 du 18.11.2014, c. 3.5.

<sup>302</sup> Trib. admin. ZH, arrêt VB.2016.00335 du 28.09.2016, c. 4.1.

<sup>303</sup> Trib. admin. ZH, arrêt VB.2014.00423 du 18.11.2014, c. 5.3.

<sup>304</sup> Cf : arrêt TF 8C\_156/2007 du 11.04.2008, c. 6.5 ; arrêt TF 2P.147/2002 du 04.03.2003, c. 3.5.2 ; Trib. admin. BS, arrêt VD.2010.265 du 25.11.2011, c. 2.4.

<sup>305</sup> ATF 130 I 71, c. 3.

<sup>306</sup> ATF 142 I 1, c. 7.2.3.

<sup>307</sup> Arrêt TF 8C\_156/2007 du 11.04.2008, c. 2.

<sup>308</sup> Arrêt TF 8C\_546/2015 du 22.12.2015, c. 2.2. ; cf. également : Trib. admin. SG, arrêt B 2015/4 du 30.06.2015, c. 2.2.1.

<sup>309</sup> ATF 139 I 218, c. 4.1.

<sup>310</sup> ATF 142 I 1, c. 7.2.6 ; confirmé dans l'arrêt TF 8C\_451/2019 du 19.08.2019, c. 4.3.

- Un revenu de CHF 3'365 pour une activité à 70% comme aide de ménage et aide à la cantine, pour une mère de deux enfants ;<sup>311</sup>
  - Un salaire horaire brut de CHF 12.25 ;<sup>312</sup>
  - Un salaire net de CHF 200 pour un taux d'activité de 10%.<sup>313</sup>
- Les autres *conditions d'emploi* ne font, dans la jurisprudence, pas obstacle au caractère raisonnablement exigible de la mesure d'intégration. Cette constatation coïncide avec le fait que selon la structure contractuelle, les bénéficiaires de l'aide sociale ont des obligations à remplir (cf. N 133). Dans ce contexte, la jurisprudence du tribunal administratif du canton des Grisons est remarquable, car elle clarifie de manière (plus) systématique les conditions de travail dans un programme d'occupation. Les décisions sont souvent renvoyées à la juridiction inférieure, car sans information sur le travail effectué ou le montant du salaire, il n'est pas possible d'évaluer si un emploi est raisonnable.<sup>314</sup>
  - Un emploi ne devient pas inapproprié parce que les salaires n'ont pas été soumis aux cotisations des assurances sociales ; le plaignant « n'avait apparemment pas compris le sens de cet engagement », qui consistait à fournir la structure quotidienne et à contribuer à la réintégration sur le marché du travail.<sup>315</sup>
  - Par ailleurs, le Tribunal fédéral a également considéré qu'une instruction de participer à un programme d'occupation (non rémunéré) pouvait être assortie d'une menace de sanction en vertu de l'art. 292 CP.<sup>316</sup> Par conséquent, le travail sous la menace d'une sanction est convenable selon le Tribunal fédéral.

## 2. Limites du caractère convenable

Pour déterminer les limites du caractère convenable, le Tribunal fédéral s'appuie sur les définitions contenues dans les législations cantonales sur le travail convenable dans les programmes d'occupation. En ce qui concerne la réglementation bernoise de l'art. 8g OASoc/BE, le Tribunal fédéral a estimé qu'il n'est pas critiquable que le caractère raisonnable de la participation à un programme d'occupation (in casu : l'emploi test dans le canton de Berne) soit mesuré à la norme cantonale, et non pas à la norme légale sur l'assurance chômage (art. 16 al. 2 LACI).<sup>317</sup> Par conséquent, un emploi est convenable, sauf si des raisons de santé ou une tâche de soins ou d'éducation s'y opposent. Puisque ce n'était pas le cas dans l'affaire à juger, le refus de l'emploi test a entraîné la perte du droit aux prestations.

Dans d'autres arrêts – dans lesquels il n'existait pas de norme cantonale sur le caractère convenable – les tribunaux appliquent l'art. 16 LACI, « subsidiairement » pour déterminer le caractère approprié d'un travail.<sup>318</sup> En outre, un emploi doit notamment correspondre aux conditions usuelles du lieu et de la branche, tenir dûment compte des capacités et des activités antérieures de la personne assistée et être

<sup>311</sup> Arrêt TF 2p. 275/2003 du 06.11.2003, c. 2.

<sup>312</sup> Trib. admin. ZH, arrêt VB. 2016.00335 du 28.09.2016, c. 4.1.

<sup>313</sup> Trib. admin. ZH, arrêt VB.2017.00112 du 04.05.2017, c. 5.2.

<sup>314</sup> Trib. admin. GR, arrêt U 15 13/14 du 01.04.2015 ; arrêt U 15 du 01.04.2015 ; arrêt U 14 22 du 05.06.2014.

<sup>315</sup> Trib. admin. SO, arrêt VWBES.2010.149 du 09.08.2010, c. II. 2.c.

<sup>316</sup> ATF 142 I 1, c. 7.2.5.

<sup>317</sup> ATF 139 I 218, c. 4.4.

<sup>318</sup> ATF 130 I 71, c. 5.3 ; de la jurisprudence cantonale, par ex. Trib. admin. GR, arrêt U 14 22 du 05.06.2014 ; arrêt U 15 20 du 09.09.2016 ; Trib. admin. SG, arrêt B 2015/4 du 30.06.2015, c. 2.2.1 ; Trib. admin. SO, arrêt VWBES.2009.46 du 06.03.2009, c. II. 5. ; Trib. admin. SZ, arrêt III 2007 9 du 22.03.2007 c. 2.2. ; Trib. admin. TG, TVR 2015 N° 23 du 25.02.2015 ; Trib. admin. ZH, arrêt VB.2005.00354 du 19.01.2006, c. 2.4 ; arrêt VB.2012.00864 du 02.04.2013.

adaptée à sa situation personnelle et son état de santé. Toutefois, comme le montre l'analyse ci-dessus, le Tribunal fédéral s'écarte de ces critères - sans le préciser expressément.<sup>319</sup> Par exemple, les compétences et la profession antérieure ne sont pas prises en compte et, en particulier, en ce qui concerne les salaires, on peut constater que les salaires déterminés par le Tribunal fédéral comme convenables ne sont pas usuels dans le lieu ou la branche.

- 171 Dans la jurisprudence cantonale, il existe également des jugements qui soutiennent que les critères de l'aide sociale doivent être plus stricts que ceux de l'art. 16 LACI.<sup>320</sup> Cela se justifie notamment par le fait que l'aide sociale est un système financé par l'impôt et que la situation de l'aide sociale est moins « *confortable* » que celle de l'assurance-chômage.<sup>321</sup>
- 172 De manière générale, il ressort de la jurisprudence que quatre critères peuvent être propres à rendre inapproprié le travail dans un programme d'occupation :
- 173 (1) Les tribunaux répètent que des raisons de santé peuvent s'opposer à un engagement dans un programme. Cette question est même discutée dans un grand nombre d'arrêts,<sup>322</sup> mais cela n'est pas surprenant si l'on considère que 63% des bénéficiaires de l'aide sociale de longue durée ont une atteinte à la santé.<sup>323</sup> Cependant, la forme de l'atteinte à la santé et la manière dont elle devrait être prouvée sont moins claires. Par exemple, un des arrêts a considéré qu'une personne alcoolique dispose d'une certaine marge de manœuvre, car sa dépendance à l'alcool et ses effets invalidants n'avaient pas été médicalement prouvés. L'alcoolisme du plaignant avait pourtant été identifié comme la raison de ses tentatives infructueuses d'intégration professionnelle. Une réduction des prestations de l'aide sociale suite à un nouvel échec a été justifiée par le fait qu'il fallait éveiller le sens des responsabilités chez le plaignant.<sup>324</sup>

En été 2019, le Tribunal fédéral a décidé que les personnes souffrant de dépendances pouvaient en principe également avoir droit à des prestations d'assurance-invalidité et que les effets de la dépendance sur leur capacité de travail n'impliquaient plus, d'emblée, l'absence d'invalidité au sens de l'AI. De plus, il faudra à l'avenir procéder à l'évaluation basée sur les indicateurs définis dans l'ATF 141 V 281 afin de déterminer s'il existe une incapacité de travailler objectivement surmontable ou non.<sup>325</sup>

- 174 Selon la jurisprudence, on ne peut pas raisonnablement exiger d'une mère de trois enfants fortement en surpoids, dont l'incapacité de travail était médicalement confirmée, de participer à un programme d'occupation.<sup>326</sup> La suppression du supplément d'intégration d'une personne qui n'avait pas respecté

<sup>319</sup> Cf. aussi dans le même sens : STUDER/PÄRLI, Beschäftigungsprogramme, p. 1391.

<sup>320</sup> Trib. admin. AG, arrêt WBE.2010.397 du 19.04.2011, c. 4.3 ; Trib. admin. BS, arrêt VD.2010.265 du 24.12.2011, c. 2.4.

<sup>321</sup> TC FR, arrêt 605 2016166 du 31.08.2016, c. 6 a) aa).

<sup>322</sup> ATF 142 I 1, c. 6 ; ATF 139 I 218, c. 4,4 ; arrêt TF 8C\_536/2015 du 22.12.2015, c. 2.1 ; de la jurisprudence cantonale, par ex. : Trib. admin. AG, arrêt WBE.2011.104 du 23.09.2011 ; Trib. admin. BE, arrêt 200 16 434 SH du 07.12.2016 ; TC FR, arrêt 3A 07 98 du 07.09.2009 ; TC FR, arrêt 605 2012 364 du 06.06.2013 ; TC FR arrêt 605 2013 227 du 20.08.2015 ; Trib. admin. GR, arrêt U 15 59 du 29.09.2015 ; Trib. admin. GR, arrêt U 14 22 du 05.06.2014 ; Trib. admin. SO, arrêt VWBES.2017.128 du 22.05.2017 ; TC SH, arrêt 60/2006/55 du 27.10.2006 ; Trib. admin. SO VWBES.2016.310 BC du 07.09.2016 ; Trib. admin. SZ, arrêt III 2011 184 du 18.01.2012 ; Trib. admin. TG, TVR 2010 N° 18 du 30.06.2010 ; Trib. admin. TG, TVR N° 27 du 25.02.2009 (concerne l'évaluation médicale) ; Trib. admin. TG, TVR 2005 N° 35 du 16.02.2015 ; TC VD, arrêt PS.2006.0279 du 30.03.2007 ; Trib. admin. ZH, arrêt VB.2017.0282 du 15.09.2017 ; Trib. admin. ZH, arrêt VB.2017.00110 du 05.05.2017 ; Trib. admin. ZH, arrêt VB.2012.00523 du 11.04.2013.

<sup>323</sup> SALZGEBER, p. 50 f.

<sup>324</sup> TC FR, arrêt 605 2014 241 du 19.09.2014, c. 6 c. : « (...) le renvoyer à la couverture sociale minimale (...) doit aussi et surtout être envisagé comme un moyen de le responsabiliser ».

<sup>325</sup> ATF 145 V 215. L'avenir nous montrera si les malades en situation de dépendance pourront faire valoir leur droit aux prestations d'assurance-invalidité, car il a été démontré que la procédure d'évaluation basée sur les indicateurs, n'a pas conduit à une augmentation des octrois de prestations pour les troubles somatoformes, cf. en détail : MEIER, p. 105 ss.

<sup>326</sup> Trib. admin. AG, arrêt WBE.2011.104 du 23.09.2011.

l'accord d'intégration a été jugée inadmissible, car l'assistante sociale aurait dû reconnaître qu'il était impossible pour la bénéficiaire de respecter la convention d'intégration pour des raisons de santé. Les problèmes psychologiques n'ont pas été documentés par un certificat médical, mais ont été considérés par l'assistante sociale comme existant manifestement.<sup>327</sup>

(2) De plus, le Tribunal fédéral a mentionné qu'un travail dans un programme était convenable car il n'était *pas humiliant*. Etant donné que le plaignant avait échoué à prouver que le travail l'accablait et qu'il en résultait un risque accru d'accident, la Cour a conclu que le travail offert respectait la dignité humaine.<sup>328</sup> 175

(3) La *sollicitation excessive* d'une personne dans un engagement proposé est, contrairement au manque de sollicitation, un motif qui va à l'encontre du caractère convenable d'un engagement.<sup>329</sup> 176

(4) Enfin, il est également admis qu'une *tâche de soins ou d'éducation* peut empêcher la prise d'un emploi.<sup>330</sup> La décision de savoir à partir de quand et dans quelle mesure une personne ayant la charge de (petits) enfants peut être obligée d'exercer une activité dans le cadre d'un programme d'intégration - est extrêmement lourde de conséquences.<sup>331</sup> La mesure dans laquelle seront appliquées les nouvelles normes CSIAS, qui accordent une plus grande priorité à la réinsertion dès que l'enfant a un an, plutôt qu'à la prise en charge de ses propres enfants, ne peut pas encore être évaluée sur la base de la jurisprudence. En tout état de cause, la pratique cantonale ne s'est pas encore avérée uniforme. 177

Jusqu'à présent, le Tribunal fédéral ne s'est pas exprimé sur le caractère convenable d'un programme d'occupation en raison de l'âge (avancé) d'un/une bénéficiaire de l'aide sociale. La jurisprudence cantonale n'est pas univoque à ce sujet. Un âge avancé peut s'opposer à la participation au programme d'occupation, mais aussi la favoriser. En effet, l'âge de 57 ans pourrait rendre difficile la recherche d'emploi sur le premier marché du travail et alors, une affectation à un « emploi test » d'un mois pourrait améliorer la situation de la personne concernée.<sup>332</sup> 178

## C. Synthèse

L'évaluation du caractère convenable ou non d'un emploi dans le cadre d'un programme d'occupation est essentielle. Ce n'est que si ce caractère est avéré qu'une instruction de reprendre le travail est admissible ou qu'une sanction pour non-participation au poste de programme attribué pourra être prononcée. Néanmoins, la pratique des tribunaux et la législation actuelle ne fournissent pas de lignes directrices claires quant aux critères selon lesquels le caractère convenable doit être évalué. L'analyse de la jurisprudence n'a pu identifier que des décisions isolées qui se fondaient sur le caractère inapproprié de l'affectation dans un programme d'occupation.<sup>333</sup> 179

Bien que le travail dans un programme soit considéré comme inapproprié si des raisons de santé s'y opposent, aucune réponse n'a été apportée à la question de savoir comment l'état de santé peut être 180

<sup>327</sup> Trib. admin. GE, arrêt ATA 51 2010 du 26.01.2010, c. 10.

<sup>328</sup> Arrêt TF 8C\_156/2007 du 11.04.2008, c. 6.5.

<sup>329</sup> ATF 139 I 218, c. 4.4. ; ATF 130 I 71, c. 5.3.

<sup>330</sup> Trib. admin. GR, arrêt U 11 60 du 03.11.2011, c. 3c.; Trib. admin. SG, arrêt B 2006/77 du 14.09.2006.

<sup>331</sup> WIZENT, *Bedürftigkeit*, p. 246.

<sup>332</sup> Trib. admin. BE, arrêt 100.2012.59U du 04.12.2012, c. 5.4.

<sup>333</sup> La thèse de MELANIE STUDER, qui est le résultat de ce projet de recherche, traite également de manière approfondie de l'aspect dont les critères doivent être pris en compte, en respectant les droits fondamentaux des bénéficiaires de l'aide sociale.

évalué et prouvé. Dans l'ensemble, le contrôle du caractère convenable est tronqué, de sorte que si une personne est objectivement capable de travailler, elle est obligée de participer à un programme. Cela ne favorise pas l'équilibre entre les intérêts publics et privés, révélant par-là que l'attention particulière qui devrait être portée aux aspects protégés par les droits fondamentaux est moindre. Sans critères précis, il est extrêmement difficile pour les personnes affectées à un travail de contester le caractère convenable de l'affectation. Une réglementation plus claire dans ce domaine augmenterait considérablement la sécurité juridique (pour les deux parties). Toutefois, lors de l'élaboration de ces règlements, les critères ne doivent pas être trop restrictifs, car il doit être possible de tenir compte des particularités de chaque cas individuel. Il faut donc considérer la norme de l'art. 8g OASoc/BE de manière critique et privilégier l'approche différenciée, adoptée par la législation vaudoise.

## VII. Qualification des rapports de travail dans le cadre du droit du travail et de l'aide sociale

### A. Droit du travail

- 181 Il n'est pas difficile, en pratique, de trouver plusieurs exemples de mesures d'insertion et programmes d'occupation impliquant une prestation de travail des bénéficiaires de l'aide sociale qui impliquent la conclusion d'un contrat de travail au sens des art. 319 ss CO (cf. N 37 pour les fondements) Ainsi, c'est la voie suivie par le canton de Bâle-Ville. La loi sur l'aide sociale prévoit, à son §13 al. 4, la règle suivante : lorsque le service de l'aide sociale occupe à court terme des bénéficiaires dans une entreprise, sans que des contrats de travail ne soient conclus, il en est lui-même l'employeur/-euse. Dans ces cas, il conclut un contrat avec la personne à placer, dans lequel la prestation, la contre-prestation et la durée de la mesure sont décrites. Il doit réclamer à l'entreprise une rémunération conforme aux usages du lieu et de la branche, en tenant compte de la capacité de travail.
- 182 De nombreuses mesures dans le canton de Vaud répondent également à ces critères. Nous en avons choisi deux, à titre illustratif :
- « Pro-Log Emploi » : par cette mesure, les bénéficiaires du revenu d'insertion sont placés, par le biais d'un contrat de travail de droit privé de durée déterminée de dix mois, dans une institution du domaine santé/social (subventionnée par l'Etat). Le but principal de cette mesure est de placer la/le bénéficiaire dans un emploi durable dans le secteur santé/social. Ici, la/le bénéficiaire de l'aide sociale est donc disposé-e d'un contrat de travail au sens des art. 319 ss CO ; le salaire s'élève à CHF 3'748 par mois ; la convention collective est applicable.
  - « Macadam » : cette mesure propose à des personnes « en marge du marché du travail » de ré-expérimenter la mise en activité en donnant des « coups de main » aux clients de la Fondation partenaire, par exemple pour un déménagement, du nettoyage, jardinage, bricolage, etc. Le recrutement des candidats/-tes se fait essentiellement par un bus présent sur la Place de la Riponne à Lausanne, où les personnes intéressées peuvent s'inscrire. Trois seuils sont disponibles : inscription pour un petit job de quelques heures (seuil 1) ; suivi social plus conséquent et engagement par un contrat de travail de 6 mois conclu avec la fondation, avec des missions

qui ont lieu une à deux fois par semaine (seuil 2) ; adaptation du travail en lien avec un projet personnel, suivi social plus conséquent et contact avec l'assistant-e social-e obligatoire (seuil 3). Le passage de seuil en seuil est possible dans les deux sens. Toutes les personnes qui participent à ce projet en travaillant sont « déclarées, assurées, rémunérées et reçoivent un décompte mensuel ». Le salaire net est de CHF 18 par heure travaillée. Le salaire touché est soumis à la franchise sur salaire : les participants/-tes peuvent donc garder la moitié de leur revenu, mais au maximum CHF 200 ou 400 par mois (art. 25 RLASV/VD). Un habit de travail et des chaussures sont fournis pour les seuils 2 et 3. Ici, on se trouve dans un rapport de travail au sens des art. 319 ss CO, sans équivoque.

Rappelons encore que, selon l'art. 320 al. 2 CO, le contrat de travail est réputé conclu lorsque l'employeur/-euse accepte, pour un temps donné, l'exécution d'un travail qui, d'après les circonstances, ne doit être fourni que contre salaire : il s'agit alors d'un « contrat de fait », qui existe même contre la volonté des parties, en vertu d'une présomption irréfragable. Vue les exemples étudiés, il nous semble que ces critères sont souvent réunis : beaucoup de programmes impliquent une prestation de travail sous la direction du programme pour un certain temps. 183

Toutefois, le caractère absolument impératif de l'art. 320 al. 2 CO n'empêche pas, selon la doctrine majoritaire, de conclure un accord exprès et clair qui renverse la présomption légale et permet donc l'existence d'un contrat de travail sans rémunération. Le canton de Vaud, par exemple, dispose d'une mesure de bénévolat intitulée MACIT (Missions d'action citoyennes) pour lesquelles on peut sans doute admettre l'existence d'un contrat de travail sans salaire : il s'agit de missions au sein du réseau associatif du canton. Il en existe une centaine, qui peuvent être proposées à des bénéficiaires qui ont le souhait d'être actifs. Ces missions n'ont pas l'ambition d'insérer ou d'être un travail, mais doivent permettre à ces personnes d'avoir une activité dans un contexte social : il peut s'agir par exemple de servir des cafés ou de faire de petites activités. La mesure n'est pas rémunérée : il s'agit de bénévolat. Le montant du revenu d'insertion n'est pas touché et il n'y a pas de sanction quand la mesure s'arrête. 184

En 1994, la Conférence suisse des institutions d'assistance publique (CSIAP) – l'ancêtre de la CSIAS – émettait des recommandations sur la manière dont les prestations de travail des bénéficiaires de l'aide sociale dans le cadre de programmes d'occupation devaient être réglées : ces prestations devaient faire l'objet d'un contrat de travail ; les personnes devaient bénéficier d'une couverture d'assurance ; et le salaire devait se monter entre CHF 15 et CHF 31 par heure. Les recommandations prévoyaient également une liste de critères servant à déterminer si un programme d'occupation en particulier permettait d'atteindre le but d'intégration. De plus, des tâches raisonnables devaient être confiées aux personnes en fonction de leurs capacités ; il convenait de privilégier la communication interinstitutionnelle, mais également les contacts avec les associations économiques et les syndicats ; les participants devaient bénéficier d'un contrat de travail et d'un salaire décent. Le risque de dumping salarial par rapport au premier marché était souligné. Une table des salaires bruts était jointe aux recommandations : ces derniers étaient clairement basés sur les salaires du premier marché : les salaires, payables 13 fois l'an, allaient de CHF 2'200 à CHF 4'500 en fonction des qualifications professionnelles. Il devait ainsi 185

s'agir de mettre en pratique la devise « salaire social plutôt que rente sociale » (« Soziallohn statt Sozialrente »).<sup>334</sup>

- 186 A notre avis, il n'existe aujourd'hui aucune raison de s'écarter de ces recommandations. Elles sont claires, fondées juridiquement et remplissent efficacement leur double fonction : protéger les bénéficiaires vulnérables et assurer leur « activation » par le travail en vue d'une (ré)intégration dans le premier marché du travail. Malheureusement, comme le montrent plusieurs exemples dans la pratique, les législations cantonales et la pratique se sont souvent écartées de ces recommandations. Clarté, sécurité juridique et protection des personnes vulnérables sont ainsi menacées. Le législateur fédéral semble d'ailleurs avoir suivi le même raisonnement dans le cadre de la Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides (LIPPI). En effet, parmi les conditions pour obtenir une reconnaissance en tant qu'institution destinée à promouvoir l'intégration des personnes invalides figure celle de rémunérer les personnes invalides dont l'activité présente une valeur économique (art. 5 let. f). On ne voit pas qu'il devrait en aller différemment des bénéficiaires de l'aide sociale.
- 187 Il convient de noter que la loi suisse sur les contrats de travail est extrêmement flexible et laisse une grande liberté d'action aux parties. Comme nous l'avons vu N 93 dans la structure contractuelle, cette liberté est également parfois exploitée dans les programmes d'occupation sociale, mais cela ne conduit pas toujours à la protection nécessaire de la partie vulnérable. En particulier, la conception des places d'évaluation à Berne souligne la nécessité que les contrats de travail soient conclus conformément aux lignes directrices exposées ici et que les salaires soient fixés en fonction de la performance plutôt que des besoins.

## B. Assurances sociales

### 1. Questions principales

- 188 La question se pose de savoir comment les bénéficiaires de l'aide sociale qui participent à un programme d'occupation sont ou devraient être pris en charge par les assurances sociales. La clarification du statut légal de l'AVS est d'une grande importance pour les raisons mentionnées N 42.

Dans le domaine de l'aide sociale, les questions juridiques principales qui se posent sont les suivantes :

- A quelles conditions l'aide sociale peut-elle être qualifiée (en tout ou partie) de revenu de l'activité lucrative au sens de l'AVS ? En particulier, l'activité déployée dans le cadre d'un programme d'occupation peut-elle être qualifiée d'activité lucrative ? Si oui, à quelles conditions ?
- A quelles conditions les bénéficiaires de l'aide sociale qui travaillent dans un programme d'occupation sont-ils/elles assurés-es contre les accidents par l'employeur/-euse ?
- Quels sont les rapports entre les programmes d'occupation dans le cadre de l'aide sociale et l'assurance-chômage ?

### 2. AVS

- 189 Les bénéficiaires de l'aide sociale sont considérés, au sens de l'AVS, comme n'exerçant pas une activité lucrative, si le revenu de l'aide sociale n'est pas qualifié de revenu du travail, et comme exerçant

---

<sup>334</sup> Ces recommandations sont publiées dans : HÄNZLI, Richtlinien, p. 514 ss.

une activité lucrative (donc en tant que salarié-e dépendant-e), si le revenu de l'aide sociale représente un salaire déterminant. En outre, le revenu ne doit pas faire l'objet d'une exception au salaire déterminant.

La participation à un programme d'occupation doit être considérée comme l'exercice d'une activité lucrative dépendante au sens de l'AVS en ce qu'elle vise la réalisation d'un revenu et l'accroissement du rendement économique. Lorsqu'une valeur économique peut être attribuée à l'activité réalisée, c'est l'intégralité de l'aide sociale matérielle qui est considérée comme un revenu de l'activité lucrative, et non pas seulement le supplément d'intégration. La notion d'activité lucrative dans l'AVS est large. L'aide sociale, en soi, ne fait pas partie de la liste des sommes exclues du revenu provenant d'une activité lucrative. Cela ne signifie pas encore que l'aide sociale est en soi un revenu de l'activité lucrative au sens de l'art. 5 LAVS : encore faut-il que l'activité même des bénéficiaires, dans le cadre du programme d'occupation, puisse être qualifiée d'activité lucrative.

190

A notre avis, ce sera le cas lorsque l'aide sociale est mise en lien étroit avec la prestation de travail des bénéficiaires. On déterminera également si le travail fourni a une valeur économique pour l'organisateur du programme d'occupation. Si c'est le cas, la rémunération des bénéficiaires doit être considérée comme le revenu d'une activité lucrative, même si cette rémunération est versée par les autorités d'aide sociale (par exemple à travers le versement du supplément d'intégration). Dans ce cas, est-ce l'intégralité des montants reçus à titre d'aide sociale qui constituent le revenu d'une activité lucrative, ou seulement le supplément d'intégration ? A notre avis, le supplément d'intégration est en principe un revenu de l'activité lucrative, lorsqu'il n'est versé qu'en cas de participation à un programme d'occupation. Lorsque les bénéficiaires qui refusent de participer au programme d'intégration continuent à toucher l'aide sociale (diminuée du supplément d'intégration), les montants versés à titre d'aide sociale ne constituent, en principe, pas un revenu de l'activité lucrative. Par contre, le refus des bénéficiaires de participer à un programme d'occupation peut conduire, selon les cas, à la suppression de toute prestation d'aide sociale. Il faut alors considérer que l'aide sociale est versée en contrepartie de l'activité exercée par les bénéficiaires, et doit donc être qualifiée de revenu d'une activité lucrative au sens de l'AVS (montant de base de l'aide sociale + supplément d'intégration). Par ailleurs, l'aide sociale ne tombe pas, à notre avis, dans les exceptions du salaire déterminant au sens des art. 8 ss RAVS : ainsi, l'exception figurant au chiffre 2203 des Directives sur le salaire déterminant dans l'AVS, AI et APG (DSD, état au 1er janvier 2020) n'est pas applicable à l'aide sociale : il existe en effet un droit à percevoir l'aide sociale, lorsque les conditions prévues par la législation cantonale sont réunies ; qui plus est, cette exception est ancienne et ne paraît pas adaptée à l'aide sociale moderne, fondée sur le principe de réciprocité.

191

Les personnes dont la capacité de gain est limitée et qui travaillent dans les « ateliers protégés » ne sont pas considérées comme exerçant une activité lucrative si elles réalisent un revenu inférieur à CHF 18.80 par jour (ou CHF 2.55 par heure). Cette limite est-elle aussi applicable en matière de programmes d'occupation dans l'aide sociale ? A notre avis, elle n'est pas transposable telle quelle ; c'est en effet un examen au cas par cas de chaque programme d'occupation qui permettra de déterminer si l'activité peut être valorisée économiquement. Si c'est le cas, la rémunération des bénéficiaires de l'aide sociale est un revenu d'une activité lucrative au sens de l'AVS. Enfin, une analogie avec la rémunération du travail effectué par des détenus au sens de l'art. 83 CP, exclue expressément de la notion de revenu de l'activité lucrative, ne se justifie pas.

192

193 La qualification d'un revenu en tant que revenu d'un emploi rémunéré (salaire déterminant) apporte des avantages à la personne concernée de plusieurs manières. D'une part, dans la mesure où les cotisations AVS sont supérieures à la cotisation minimale, les revenus, comptant pour le calcul ultérieur de la pension, seront améliorés. En revanche, d'autres régimes d'assurance sociale sont liés au statut AVS.

### 3. LAA

194 Les bénéficiaires de l'aide sociale qui travaillent dans le cadre d'un programme d'occupation doivent être obligatoirement assurés contre les accidents auprès de leur « employeur/-euse » (le programme d'occupation ou la mesure d'insertion dans le cadre duquel l'activité est exercée). L'art. 73 LAA s'applique lorsque l'employeur/-euse n'a pas assuré les participants/-tes. La notion de travailleur/-euse dans la LAA inclut les personnes qui exercent leur activité dans l'entreprise mais ne touchent pas de salaire (volontaires, stagiaires, etc.).

195 La jurisprudence a confirmé qu'une personne au bénéfice de l'aide sociale travaillant dans le cadre d'un programme d'occupation sans aucune rémunération (ni de l'entreprise, ni de l'office compétent) doit être assurée obligatoirement contre les accidents.<sup>335</sup> Vue la variété des règles trouvées dans la pratique concernant cette question, il nous semble qu'un effort important est nécessaire afin de mettre en œuvre cette jurisprudence dans tous les cantons et programmes.

### 4. Assurance-chômage

196 Selon le droit en vigueur (art. 23 al. 3bis LACI et art. 38 al. 1 OACI), les revenus de bénéficiaires de l'aide sociale ne sont pas assurés dans le cadre de programme d'occupation. Par conséquent, la participation à un programme pour l'emploi ne donne pas lieu à une période de cotisation pertinente au sens de l'art. 13 LACI.<sup>336</sup>

## VIII. Gouvernance des programmes d'insertion

### A. Protection du premier marché du travail contre la concurrence

197 Certains cantons ont compris que les programmes d'occupation peuvent concurrencer le premier marché du travail – en particulier si les conditions d'emploi usuelles du lieu et de la branche ne sont pas respectées dans le cadre du programme d'occupation de l'aide sociale.

198 Le canton de Zoug prévoit que lorsque des bénéficiaires de l'aide sociale sont envoyés dans des entreprises du secteur privé, il faut s'assurer qu'il n'est pas mis fin à une relation de travail existante pour permettre la réalisation du programme par un-e bénéficiaire, que le contrat de travail est conclu pour au moins un an et qu'un salaire social n'est versé que pendant la période d'essai de six mois maximum. Ensuite, les salaires usuels de la branche sont versés.<sup>337</sup> Ce n'est que dans des cas exceptionnels qu'une rémunération de 30% des salaires usuels dans la branche peut être versée pendant 3 mois

<sup>335</sup> Arrêt TF 8C\_302/2017 du 18.08.2017.

<sup>336</sup> Cf. ATF 139 V 212.

<sup>337</sup> § 15bis al. 4 LASOC/ZG.

maximum après de la période d'essai, à condition que l'association professionnelle concernée y consente.<sup>338</sup>

Dans le canton de Vaud, les programmes d'occupation temporaire pour les bénéficiaires de l'aide sociale aptes au travail, conformément à l'art. 64a al. 1, lit. a LACI, ne doivent pas faire directement concurrence à l'économie privée. Pour tous les programmes, une commission tripartite examine s'il existe une concurrence indésirable du secteur privé.<sup>339</sup>

Le canton de Genève indique également qu'il faut veiller à ce que les programmes ne soient pas en concurrence, notamment avec les industries qui connaissent une CCT, mais aussi avec le secteur public.<sup>340</sup>

## B. Gouvernance politique

### 1. Suisse

La gouvernance des offres de programmes, de leur financement et de leur évaluation par les autorités de l'aide sociale est d'une importance cruciale compte tenu des objectifs de réintégration de l'aide sociale, de la forte ingérence dans le mode de vie des bénéficiaires et des coûts. Les défis sont importants en raison des responsabilités généralement mixtes, de la petite taille des cantons, des disparités régionales et de la diversité des problèmes qui y sont rencontrés. Cela se reflète tant dans l'enquête cantonale que dans les études de cas concrets.

A la fin de l'enquête cantonale, une question ouverte a été posée sur ce qui fonctionne bien en termes de gouvernance :

- « La collaboration est bonne » disent explicitement 8 cantons (BE, GL, GR, JU, LU, NW, UR, VS)
- « La diversité des offres est bonne » disent explicitement 10 cantons (AR, BE, BL, GR, JU, NE, SG, SH, VS, ZH)
- « La qualité est bonne » disent explicitement 8 cantons (AG, FR, GE, GR, LU, SO, VD, ZG)

Selon les services sociaux cantonaux, l'un des *aspects les plus problématiques* est une trop grande diversité, sans vue d'ensemble (BL, SG) ou la comparaison de la qualité est compliquée (BE) et/ou la transparence manque (BS). A Zoug, la qualité est bonne, mais les offres sont plutôt chères, en raison d'un monopole. A Uri, les clients/-tes ont évalué défavorablement la qualité du seul prestataire, mais il n'y a pratiquement pas d'alternative. Dans certains cas, les offices cantonaux de l'aide sociale critiquent le fait que les services offerts ne sont pas adaptés aux besoins des bénéficiaires (AG, SO, VS) ; il y a trop peu d'offres spécifiques pour des groupes cibles - en particulier pour les jeunes (JU, LU, UR) et pour les personnes de plus de 50 ans (FR, JU, LU, UR, VD). LU, NE et NW voient un besoin accru de mesures de qualification ou de reconversion professionnelle.

Dans quatre cantons (AR, GR, NW, SH), on critique explicitement le fait que, dans la pratique, *l'affectation aux programmes* soit basée sur les coûts des offres – bien que celle-ci pourrait peut-être être plus

<sup>338</sup> § 15bis al. 5 LASOC/ZG.

<sup>339</sup> S4.

<sup>340</sup> Art. 42a al. 3 LIASI/GE.

efficace avec un coaching plus intensif qu'avec des offres de refinancement des salaires. Dans ce cas, discipliner les bénéficiaires prend le pas sur le but de réintégration. Dans les Grisons, des standards de qualité manquent et chaque commune peut mettre un programme en place.

## 2. Etudes de cas : gouvernance dans les cantons de Berne, Uri et Vaud

203 Dans les trois cantons étudiés, Berne, Vaud et Uri, la structure du canton influence de manière décisive la diversité des programmes. Les possibilités de gouvernance sont également diverses au sein du canton, en fonction de la taille des services sociaux, des possibilités financières et de la situation géographique.

### Berne

204 L'offre de programmes d'occupation de l'aide sociale est contrôlée principalement par l'Office cantonal de la protection sociale. Il existe *trois offres de base* : des offres institutionnelles, des entreprises sociales entrepreneuriales et un modèle d'emploi à salaire partiel.

205 Les *offres institutionnelles consistent* en des offres de programmes d'occupation et d'insertion de l'aide sociale (POIAS) et des programmes d'insertion communaux. Les POIAS proposent le plus large éventail de mesures d'insertion. Pour cela, l'Office cantonal de l'aide sociale négocie des conventions de prestations avec des « *partenaires stratégiques* » pour le compte de la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale. Ces partenaires stratégiques conçoivent et coordonnent les offres dans leur région. Le canton est subdivisé en dix périmètres et fonctionne donc avec autant de partenaires.

206 Les partenaires stratégiques sont responsables de la conception concrète des offres. Ils peuvent le faire eux-mêmes ou coopérer avec d'autres prestataires. Pour une mesure, les communes renvoient les bénéficiaires au partenaire stratégique respectif, qui détermine l'offre appropriée dans un emploi d'évaluation. La proximité des bénéficiaires de l'aide sociale par rapport au marché du travail est évaluée dans un système de niveaux. Les mesures sont réparties en trois catégories : l'insertion professionnelle (IP), les perspectives d'insertion professionnelle (IPP) et l'insertion sociale (SI). Dans le concept POIAS, le canton précise que 80% du budget doit être consacré à l'insertion professionnelle et sociale et 20% à l'examen des critères d'aptitude, au placement, au suivi et aux modules individuels (en bref : EPSM).

207 La variété des offres dans le canton de Berne est large et couvre les domaines d'activité courantes, tels que le nettoyage, la restauration, le recyclage, etc. Il existe différentes formes d'organisation, telles que des programmes spécifiques pour les jeunes et les jeunes adultes (semestre de motivation SEMO). Il existe des offres dans des entreprises sociales, des modèles d'emplois à salaire partiel sur le premier marché du travail ou des programmes à plus long terme pour les jeunes mères élevant seules leurs enfants. D'autres mesures communales servent principalement à l'intégration sociale.

208 Les bénéficiaires peuvent être affecté-e-s par les services sociaux à un « emploi journalier » (Abklärungsplatz) pendant trois mois. Selon le concept détaillé du POIAS, cet « emploi » sert principalement à vérifier la volonté de coopérer et de travailler ainsi qu'à vérifier des soupçons d'abus. La réussite du programme est une condition préalable à l'obtention (ou à la poursuite) des prestations sociales. Il s'agit donc avant tout d'une mesure de contrôle.

Le modèle POIAS donne aux communes la marge de manœuvre nécessaire pour piloter avec leurs propres offres une variété de programmes locaux. De plus grands acteurs comme la ville de Berne l'utilisent régulièrement pour des projets pilotes, tandis que les petites communes manquent souvent de ressources financières et humaines. Globalement, les services sociaux peuvent agir de manière plus flexible et plus individuelle que les assurances sociales avec leurs catalogues de mesures fixes. En revanche, les partenaires stratégiques ont le monopole de leur région ; lorsque, comme dans la ville de Berne, le partenaire stratégique est une organisation étatique, les possibilités de gouvernance sont supérieures à celles des régions avec des partenaires stratégiques privés. Toutefois, des projets d'intégration de moindre envergure voient également le jour en-dehors des centres urbains, par exemple la création d'emplois d'intégration dans des entreprises standard.<sup>341</sup> Les compléments possibles aux offres grâce à la coopération avec d'autres branches de la sécurité sociale, sont considérés avec prudence ; la collaboration interinstitutionnelle (CII) est explicitement considérée comme ayant échoué.<sup>342</sup>

209

### *Canton de Vaud*

Il existe dix services sociaux organisés par région dans le canton de Vaud (Centres sociaux régionaux CSR). Le Service cantonal de prévoyance et d'aide sociale (SPAS) du Département de la santé et de l'action sociale est responsable du contrôle de l'offre d'intégration. Le SPAS dispose d'un budget lui permettant d'acquérir des services auprès de prestataires. Ces mesures servent à l'intégration sociale (Mesures d'insertion sociale MIS). Elles sont compilées dans un catalogue des MIS standard. Les services sociaux régionaux agissent comme des autorités d'application (AA), qui appliquent à leurs bénéficiaires les mesures de ce catalogue. En outre, les AA peuvent également décider de MIS individualisées, si aucune des MIS standard ne semble appropriée dans un cas particulier. Le SPAS dispose d'un budget distinct avec lequel il peut également financer ces mesures individualisées d'intégration sociale.

210

La particularité du système dans le canton de Vaud est que les bénéficiaires considérés comme aptes au travail sont orientés vers les l'ORP pour l'insertion professionnelle et peuvent participer à des Mesures d'insertion professionnelles MIP. Cela touche environ un cinquième de toutes les personnes bénéficiant de l'aide sociale. Il existe quelques MIP destinées spécifiquement aux bénéficiaires de l'aide sociale. Au départ, ils peuvent travailler pendant douze mois dans le cadre d'une mesure en faveur de l'emploi, alors que les bénéficiaires de l'AC n'ont généralement droit qu'à six mois au maximum. Il existe également des Allocations cantonales d'initiation au travail (stages professionnels), pour lesquelles les allocations peuvent être plus généreuses. Il existe également d'autres mesures spécifiques pour les bénéficiaires de l'aide sociale au chômage de longue durée, qui devraient faciliter l'insertion professionnelle (Jusqu'à l'Emploi, Nouvelle Chance, etc.).

211

Dans le canton de Vaud, les ORP agissent comme des gardiens : les bénéficiaires qui sont classés inaptes au placement retournent au CSR. Le même sort s'applique aux bénéficiaires qui ne respectent pas les conditions (de recherche de travail) de l'ORP. L'ORP et les conseillers à l'insertion étant évalués sur la base du nombre d'intégrations, cette logique soutient d'abord la clientèle proche du marché du travail, ce qui permet d'assurer de bonnes statistiques de placement. En règle générale, les bénéficiaires de l'aide sociale n'appartiennent pas à ce groupe. Une personne responsable au SPAS dit : «

212

<sup>341</sup> S2 18.

<sup>342</sup> S5, 43 ; S3, 136.

[...] ils [les conseillers à l'insertion de l'ORP] vont surtout placer les bons risques et ils s'occupent des mauvais risques quand ils ont le temps. »<sup>343</sup> En outre, les personnes au chômage constituent la principale clientèle des ORP, ce qui pourrait être défavorable aux personnes bénéficiant de l'aide sociale. La faible proportion de bénéficiaires de l'aide sociale dans le processus d'insertion professionnelle est attribuée, entre autres, à gestion stricte de l'AC :

*« Il se trouve qu'on est arrivés [...] à une situation où on a 20 pour cent de la population bénéficiaire du RI [revenu d'insertion] qui est inscrite à l'ORP [Office régional de placement] et 80 pour cent pas, ce qui laisserait croire que 80 pour cent des bénéficiaires du RI n'est pas apte à travailler et, cela, ça ne passe pas politiquement, gros souci avec cela. Mais c'est la logique implacable de la LACI [Loi fédérale sur l'assurance-chômage], poussée à l'extrême par un service de l'emploi très, très, très rigoriste et qui a fixé des normes très strictes définissant l'aptitude au placement: un seul rdv [rendez-vous] à l'ORP raté et le bénéficiaire du RI est renvoyé aux services sociaux. »<sup>344</sup>*

- 213 Pour désamorcer ces logiques, et dans le cadre d'un projet pilote à Lausanne, une « Unité Commune » composée d'experts/-tes de l'ORP et d'assistants/-tes sociaux/-ales a conseillé conjointement les bénéficiaires de l'aide sociale ; l'évaluation<sup>345</sup> a montré que, par rapport à un groupe de contrôle, les bénéficiaires trouvaient plus souvent du travail et étaient plus satisfaits des conseils et du soutien. Sur le plan financier, cependant, il n'y a eu qu'une épargne marginale.
- 214 L'aide sociale, en revanche, est très active dans la gouvernance des possibilités de formation. Le projet FORJAD (Formation professionnelle pour jeunes adultes en difficulté), qui soutient les jeunes adultes en formation professionnelle avec des bourses d'étude, sert de modèle dans toute la Suisse.<sup>346</sup> On est d'ailleurs fier des programmes d'insertion mis en place : « [...] on a la Rolls Royce en Suisse avec les programmes qu'on a mis sur pied. »<sup>347</sup> Ultérieurement, un programme de formation professionnelle pour les personnes entre 26 et 40 ans a été introduit (Formation pour adultes FORMAD). Dans ce cas également, le canton se considère comme un pionnier : « [...] jusqu'à 40 ans, on peut financer les formations de base, nous sommes un canton très progressiste de ce côté-là et c'est presque unique en Suisse », comme l'expose la personne responsable du SPAS.<sup>348</sup>
- 215 Dans le canton de Vaud, les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent également travailler pendant dix mois au salaire minimum usuel de la branche dans le secteur des soins et de l'assistance, où la demande de main-d'œuvre est élevée, sans toutefois acquérir le droit à des indemnités de chômage. Le salaire est intégralement payé par l'Etat social. Si la mission réussit, la transition vers un emploi permanent est possible.<sup>349</sup>

### Uri

- 216 Il existe au total quatre services sociaux (régionaux) dans le petit canton rural d'Uri. Ici, l'aide sociale n'a pratiquement aucune possibilité de développer ou de contrôler des programmes d'occupation. Concrètement, Uri n'a qu'un seul programme d'intégration auquel les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent

<sup>343</sup> S4, 54.

<sup>344</sup> S4, 19.

<sup>345</sup> BONOLI ET AL., p. 5.

<sup>346</sup> MAILLARD; BONVIN/VIF-PRADALIER.

<sup>347</sup> S4, 162.

<sup>348</sup> S4, 162.

<sup>349</sup> PROLOG Emploi, insertion professionnelle des personnes au bénéfice du RI dans le domaine socio-sanitaire.

être affectés. Ce programme offre diverses opportunités d'emploi dans le secteur commercial et un soutien à la candidature. L'ORP affecte principalement les personnes au chômage vers ce programme. Deux restaurants offrent des postes en restauration, toutefois en priorité pour les réfugiés. Les programmes destinés à des groupes spécifiques font largement défaut ; de nombreuses offres intéressantes et nécessaires ne peuvent pas être mises en place au niveau cantonal en raison du petit nombre de demandes d'aide. En revanche, le coaching individuel et l'affectation à des programmes d'intégration extra-cantonaux sont plus courants.

Les spécialistes des services sociaux ne sont pas satisfaits du programme d'intégration existant dans le canton d'Uri car il propose des emplois plutôt éloignés du marché du travail plutôt que de l'intégration. Cependant, les services sociaux ne peuvent pas influencer la conception de l'offre, car ils sont « un client » quantitativement négligeable pour le programme. Dans l'ensemble du canton, seules sept personnes bénéficiant de l'aide sociale étaient inscrites à un programme en 2016 (taux de 2,1%). Avec le programme, le contrat de prestations a été dissous et une affectation individuelle n'a lieu que dans des cas exceptionnels, afin de pouvoir agir de manière plus « orientée vers les ressources et les clients/tes ». <sup>350</sup> Le chef de l'Office cantonal de l'aide sociale déclare que les ressources nécessaires à la poursuite du développement de mesures – telles qu'une gestion de cas planifiée pour l'intégration sur le marché du travail analogue à celle des migrants ou des affectations sur le premier marché du travail – font défaut dans l'aide sociale, et que seul un travail de base marginal est possible. <sup>351</sup> En raison du petit nombre de cas d'assistance, une coopération étroite avec d'autres secteurs de la sécurité sociale est souhaitable. Ainsi, par exemple, l'aide sociale pourrait continuer à financer une mesure du marché du travail du régime de l'assurance-chômage une fois que celui-ci a été mis en œuvre. Inversement, l'ORP pourrait également prendre des mesures pour les personnes enregistrées à l'aide sociale. L'ORP est prudent à cet égard. <sup>352</sup> La collaboration avec les assurances sociales a également tendance à être critiquée à Uri : la planification et la mise en œuvre conjointes des processus d'intégration ont échoué. <sup>353</sup>

217

## C. Conclusion

L'existence de programmes d'occupation de l'aide sociale exige avant tout des mesures en matière de politique de concurrence - certains cantons résolvent cela par le biais de règlements dans la législation relative à l'aide sociale ou par les compétences de commissions tripartites. Deuxièmement, il est nécessaire de mettre en place une gouvernance politique de l'offre. Les moyens de mettre en œuvre l'assistance sociale varient. Dans le canton de Berne, la gouvernance stratégique cantonale est réalisée à l'aide du concept POIAS, qui laisse les mesures concrètes aux prestataires privés régionaux. Dans ce cas se pose néanmoins la question de savoir si le potentiel d'innovation qui pourrait provenir de prestataires privés et d'une situation concurrentielle renforcée, n'est pas limité dans le cadre des programmes d'intégration. Dans le canton de Vaud, l'ORP détermine essentiellement l'insertion professionnelle, mais il existe des mesures fortes et exemplaires pilotées par le canton pour la formation et l'insertion des bénéficiaires de l'aide sociale. Dans le canton d'Uri, en raison de la petite taille du canton et

218

---

<sup>350</sup> S9, 46.

<sup>351</sup> S9, 12.

<sup>352</sup> S9, 37.

<sup>353</sup> S5, 43.

du nombre réduit de cas, il n'y a pratiquement pas de gouvernance active et de développement conceptuel, mais des mesures individuelles en dehors du canton sont également utilisées. Au premier plan des services sociaux se trouve la recherche de l'offre individuelle appropriée. Cela peut conduire à la situation paradoxale que les assistants sociaux, comme dans le canton d'Uri, ne considèrent pas un programme car il n'est pas suffisamment proche du marché du travail, alors que l'ORP préconise ce programme et l'utilise activement.

- 219 La coopération avec les assurances sociales est explicitement déclarée comme ayant échoué dans les cantons de Berne et d'Uri, dans le canton de Vaud, l'« écrémage » effectué par l'ORP est critiqué en ce qui concerne les « bons risques » de l'aide sociale. Des analyses plus poussées au-delà des cantons étudiés seraient nécessaires pour une bonne évaluation scientifique du système de contrôle.

## IX. Accès à la justice et jurisprudence

### A. Accès à la justice

- 220 L'affectation à un programme d'occupation est une atteinte à l'autonomie, déjà limitée, des bénéficiaires de l'aide sociale. Si un tel engagement est involontaire, il est important que les personnes concernées puissent contester la décision au sein de l'administration et, si nécessaire, la faire réviser en justice. Nous avons donc examiné la jurisprudence cantonale non seulement en termes de droit matériel, mais aussi en termes de quantité, de chances de succès et de schémas d'argumentation dans les arrêts. Nous nous concentrons ici sur l'accès à la justice. Cette question est particulièrement pertinente compte tenu des définitions et formulations divergentes, et souvent générales, voire manquantes, dans les lois et ordonnances sur l'aide sociale.
- 221 Les conditions et sanctions liées aux programmes d'occupation de l'aide sociale sont contestées devant les tribunaux. Les facteurs subjectifs pertinents d'une telle mobilisation du droit<sup>354</sup> sont la conscience juridique, la connaissance du droit et la connaissance de ses propres prétentions juridiques. Ces facteurs sont socialement stratifiés, c'est-à-dire inégalement répartis ; les groupes socialement plus faibles ont régulièrement moins de connaissances et de confiance dans la loi. En outre, l'utilisation, l'application et l'effet de la loi sont fortement liées aux conditions-cadres définies par la société et par le droit. Les règles de procédure (ici, par exemple, les procédures internes d'opposition aux décisions et les délais d'opposition ou de recours), les droits d'action et les coûts sociaux, temporels et financiers de la mobilisation ont une forte influence sur la probabilité d'une action en justice. La qualité de l'« accès à la justice » en tant que mise en œuvre vivante du principe de l'Etat de droit dépend donc également de facteurs procéduraux liés à l'accès et à la compréhension des informations.
- 222 En Suisse, cet accès au droit de l'aide sociale n'est pas toujours ouvert. Certes, l'art. 29 Cst. fixe des garanties générales de procédure et l'art. 29 al. 3 Cst. précise notamment que le droit à l'assistance judiciaire est gratuite pour les personnes dans besoin. Cependant, la jurisprudence a interprété cela de manière très restrictive pour les procédures d'aide sociale. Les demandeurs ont droit à l'assistance

<sup>354</sup> Cf. FUCHS, Rechtsmobilisierung, Il n'est pas possible d'évaluer si la mobilisation est élevée ou faible en raison du manque de chiffres sur l'ensemble des dispositions et des procédures d'opposition correspondantes.

judiciaire s'ils ne disposent pas de ressources suffisantes (les bénéficiaires de l'aide sociale remplissent cette condition), si les chances de succès sont « raisonnables » (par ex. environ 50%) et si l'affaire affecte le requérant de manière significative en lui causant un « préjudice important » (par exemple : une réduction de 15% des prestations de l'aide sociale ne cause pas un « préjudice important ») et si l'affaire soulève des difficultés particulières de fait ou de droit pour le demandeur. Toutes ces conditions doivent être remplies cumulativement. L'interprétation de l'expression « difficultés juridiques de fait ou de droit pour le demandeur » est très étroite. Même si ces obstacles élevés sont surmontés, les avocats/-tes courent un risque considérable que leur travail ne soit pas rémunéré ou seulement en partie. La jurisprudence actuelle a été souvent et sévèrement critiquée par la doctrine.<sup>355</sup>

## B. Arrêts cantonaux

Les 220 arrêts examinés proviennent de 19 cantons ; 7 cantons n'avaient pas de jugements significatifs en matière d'aide sociale et le canton d'Appenzell Rh.-Int. pas d'arrêts accessibles du tout.<sup>356</sup> 14,2% de tous les jugements en matière d'aide sociale entre 2005 et 2017 concernaient des rapports de travail dans le cadre de l'aide sociale, ce qui est un nombre relativement important. Dans les cantons de Thurgovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville, Valais, Soleure, Argovie et Saint-Gall, il s'agit même d'un jugement sur quatre. Près de 65% des jugements proviennent de Suisse alémanique, mais les jugements concernant les programmes d'occupation de l'aide sociale sont surreprésentés dans les régions germanophones avec 83%. Dans ces cantons, une part beaucoup plus importante des bénéficiaires de l'aide sociale est envoyée dans des programmes. 223

Dans 89% des cas, les bénéficiaires de l'aide sociale intentent l'action. Dans 11% des cas (n=24), les parties plaignantes sont des communes qui contestent la décision administrative. La proportion de femmes parmi les bénéficiaires de l'aide sociale qui déposent une requête en justice n'est que de 20,4%. Si l'on ajoute les couples, les femmes représentent 26,3% des plaignantes. Cette grande différence ne peut s'expliquer qu'en partie par une proportion plus faible de femmes parmi les bénéficiaires de l'aide sociale qui sont sans emploi, mais employables. 224

La représentation par un/une avocat-e devant les tribunaux est rare : dans les trois quarts des cas, les plaignants n'étaient pas représentés par un/une avocat-e, soit 80% des bénéficiaires de l'aide sociale. La représentation juridique était deux fois plus fréquente en Suisse romande : 13 plaignants (36,1%) contre 32 (17,4%) en Suisse alémanique. Les différences de représentation juridique entre les cantons sont fortes et significatives (Cramers V 0,522 \*\*\*).<sup>357</sup> 225

Les actions en justice contre les décisions des services sociaux ont abouti avec succès dans un cinquième des cas et en partie dans près de 17%. 226

<sup>355</sup> Avec d'autres exemples : HOBI.

<sup>356</sup> Cf. les sites Internet des tribunaux administratifs cantonaux et [https://www.weblaw.ch/fr/competence/editions\\_weblaw/datenbanken/sozialhilferecht.html](https://www.weblaw.ch/fr/competence/editions_weblaw/datenbanken/sozialhilferecht.html) (dernière consultation 06.05.2020).

<sup>357</sup> Le test V de Cramer est un outil permettant de mesurer le degré de corrélation entre deux variables qualitatives croisées : à 0 le degré est faible, à 1 le degré de dépendance entre les deux variables est complet.

*Tableau 7 Résultats des procédures judiciaires initiées par la partie plaignante*

Partie plaignante	Succès pour les bénéficiaires de l'aide sociale	Succès partiel pour les bénéficiaires de l'aide sociale	Echec pour les bénéficiaires de l'aide sociale	Inconnu	Tous les cas
Commune	15 (62.5%)	3 (12.5%)	6 (25.0%)	0	24 (100%)
Bénéficiaires de l'aide sociale	32 (16.3%)	34 (17.3%)	128 (65.3%)	2 (1%)	196 (100%)
<b>Tous les cas</b>	<b>47 (21.4%)</b>	<b>37 (16.8%)</b>	<b>134 (61%)</b>	<b>2 (0.9%)</b>	<b>220 (100%)</b>

Source : Propres calculs selon la base de données des arrêts

- 227 Les résultats des procédures diffèrent également en fonction de la représentation juridique. La corrélation entre la représentation judiciaire et l'issue du procès est claire et statistiquement significative, comme le montre le tableau suivant :

*Tableau 8 Résultats des procédures judiciaires avec représentation par un/une avocat-e (seuls les bénéficiaires de l'aide sociale en tant que parties plaignantes)*

	Succès pour les bénéficiaires de l'aide sociale	Succès partiel pour les bénéficiaires de l'aide sociale	Echec pour les bénéficiaires de l'aide sociale	Inconnu	Tous les cas
Avocat-e	8 (20.0%)	12 (30.0%)	20 (50.0%)	0	40 (100%)
Pas d'avocat-e	23 (16.0%)	21 (14.6%)	100 (66.7%)	0	144 (100%)
Inconnu	1 (8.3%)	1 (8.3%)	8 (66.7%)	2 (16.7%)	12 (100%)
<b>Tous les cas</b>	<b>32 (16.3%)</b>	<b>34 (17.3%)</b>	<b>128 (65.3%)</b>	<b>2 (1.0%)</b>	<b>197 (100%)</b>

Source : Propres calculs selon la base de données des arrêts

- 228 Les parties plaignantes représentées par un/une avocat-e ont une chance manifestement supérieure de ne pas perdre (complètement) leurs procès (Cramer's V 0,309 \*\*\*): sans avocat, ils ont perdu 69% des affaires, avec un/une avocat-e, seulement 52,5%. Le succès partiel est même deux fois supérieur avec la présence d'un/e avocat-e (30% contre 14,5% des cas). Ces résultats plaident clairement en faveur d'un accès facilité et plus uniforme à une représentation juridique gratuite. D'après les explications fournies jusqu'à présent, il devrait être clair que la loi sur l'aide sociale comporte souvent des « difficultés juridiques » pour les parties plaignantes.

## Partie 4 Recommandations

### I. Introduire des standards minimaux

Les bases légales régissant l'affectation dans les programmes d'occupation sont extrêmement diverses et, hormis la grande importance accordée aux obligations (professionnelles), il n'y a pratiquement aucune similitude. Les bases légales restent souvent imprécises. Ces ambiguïtés sont particulièrement évidentes lors de l'interprétation du principe de subsidiarité et de la détermination du caractère convenable d'un travail dans un programme d'occupation. On peut observer ici comment la pratique, soutenue par les tribunaux, conduit à ce que l'aide sociale et l'aide d'urgence dépendent de conditions supplémentaires à remplir et que les services sociaux ont une très large marge de manœuvre. Les effets de cette pratique peuvent entraîner des conflits avec la dignité humaine et l'interdiction du travail forcé. 229

La répartition, l'offre, la gestion et le contrôle des programmes d'occupation sont très divers en ce qui concerne les différentes régions, la répartition régionale et l'accès par les différents groupes de personnes bénéficiant de l'aide sociale - mais des données fiables manquent encore. Il ressort des études de cas avec les interviews et l'analyse des documents, ainsi que de l'analyse des lois et de la jurisprudence, que les effets des programmes sur la politique sociale sont, sans surprise, également divers, mais que les logiques disciplinaires dominant - pour ceux qui sont pauvres et ceux qui pourraient le devenir. Il n'existe que des évaluations isolées sur la question de savoir si et comment ces programmes ont un impact. 230

Dans ce contexte, d'un point de vue juridique, politique et économique, nous préconisons des normes minimales dans le domaine de l'emploi dans le cadre du droit de la protection sociale. Nous estimons que ces standards minimaux devraient en tout cas porter sur les thèmes suivants : 231

- L'accès aux prestations sociales (et en particulier sur la portée du principe de subsidiarité) ;
- Les conditions de travail dans les programmes d'occupation et les assurances sociales des bénéficiaires ;
- L'évaluation et la gouvernance des programmes.

L'introduction de standards minimaux peut intervenir par l'intermédiaire de la CSIAS, dans ses recommandations. L'idée d'une loi-cadre fédérale en matière d'aide sociale a également été évoquée. Quelle que soit la méthode choisie, les standards minimaux devraient avoir force obligatoire afin de produire les effets escomptés. Les standards minimaux doivent ainsi permettre d'éviter un nivellement par le bas et un éventuel « tourisme » de l'aide sociale entre les cantons (très rare en pratique). 232

Par les standards minimaux, on cherche en particulier à assurer le respect de la *dignité* des bénéficiaires et à apporter davantage de *sécurité juridique* pour tous les acteurs. Le travail des assistants/-tes sociaux/-ales devrait se trouver facilité et une *plus grande efficacité de l'administration* doit pouvoir être atteinte, avec à la clé un *potentiel d'économies*

Du point de vue des bénéficiaires de l'aide sociale, il s'agit d'éviter une « criminalisation de la pauvreté », qui peut se faire jour lorsque des menaces et sanctions sont infligées en cas de refus de participer à un 233

programme d'occupation. On s'assurera également, par les standards minimaux, de l'existence de *conditions de travail* justes et équitables dans ce domaine, tout comme cela doit être le cas dans le premier marché et second marché du travail. En cela, on assurera le respect de l'égalité de traitement pour éviter toute discrimination sur la base de la position sociale (art. 8 al. 2 Cst.).

## II. Ajuster le principe de subsidiarité et le caractère convenable

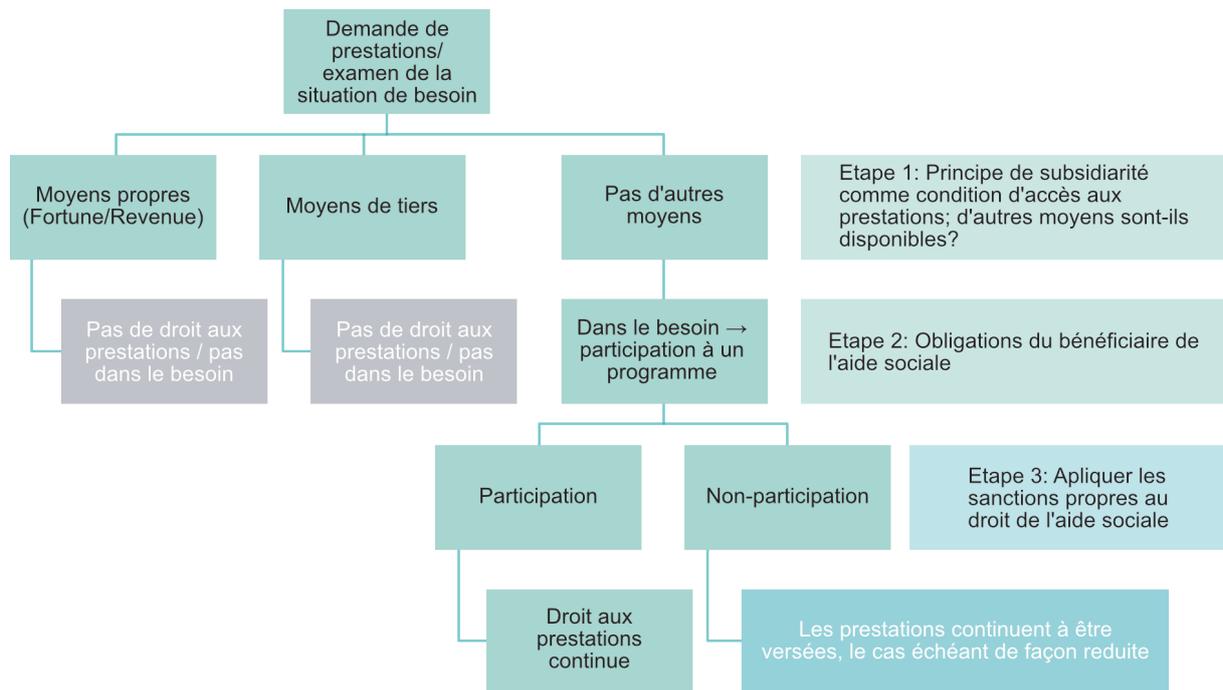
- 234 Dans le domaine des mesures incitatives négatives à la participation à un programme d'emploi, il a été démontré que l'interprétation du principe de subsidiarité, selon lequel il n'y a pas (ou plus) de droit à l'aide sociale ni à l'aide d'urgence si la participation à un programme d'emploi (rémunéré) est refusée, est notamment associée à divers problèmes, en particulier à des conflits avec les droits fondamentaux. Il faut y remédier. À notre avis, il existe plusieurs possibilités d'action :
- 235 D'une part, on pourrait renoncer complètement aux mesures incitatives négatives et aux contraintes liées aux programmes d'occupation. Cela résoudrait non seulement le problème de la perte du droit aux prestations, mais éliminerait également les incertitudes supplémentaires concernant l'effet des sanctions liées au travail. Cela résoudrait également la question de la compatibilité des réductions de prestations avec les droits fondamentaux et en particulier l'interdiction du travail forcé. La ville de Zurich poursuit une approche de ce type depuis la mi-2018. Les programmes d'occupation sont en principe volontaires. Seules les personnes qui disposent de qualifications et qui sont demandées sur le marché du travail mais qui ne sont pas motivées, doivent y participer sous la menace de sanctions.<sup>358</sup> Cela concerne environ 1% des bénéficiaires de l'aide sociale dans la ville de Zurich. Les autres bénéficiaires de l'aide sociale n'ont pas les qualifications suffisantes pour s'intégrer de manière durable dans une activité qui assure leur existence sur le premier marché du travail, ou alors elles travaillent déjà, perçoivent des indemnités de l'assurance-chômage ou ne peuvent pas travailler pour des raisons de santé ou parce qu'ils assument des tâches de soins ou éducatives envers des tiers.<sup>359</sup>
- 236 En revanche, et cela doit être exigé au sens d'une mesure minimale, l'interprétation du principe de subsidiarité doit être ajustée. Le refus de participer à un programme d'occupation rémunéré ne doit pas entraîner la perte du droit aux prestations de l'aide sociale et de l'aide d'urgence. Des sanctions dans le cadre du champ d'application prévu par les bases légales restent autorisées en cas d'infraction aux instructions de participer à un programme. Il reste à vérifier si la participation au programme peut être raisonnablement exigée et si la sanction est proportionnée au comportement fautif. Un examen approfondi nécessite également de se demander si la sanction - dans le cas concret - est appropriée pour provoquer le changement de comportement souhaité.

<sup>358</sup> Service social de la ville de Zurich, communiqué de presse du 31.10.2017, « Fokus Arbeitsmarkt 2025 » du service social, <[https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber\\_das\\_departement/medien/medienmitteilungen\\_aktuell/2017/171031a.html](https://www.stadt-zuerich.ch/sd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen_aktuell/2017/171031a.html)>, visité le 22.01.2020.

<sup>359</sup> NZZ du 22.05.2019, la ville de Zurich défend l'arrêt de renoncer largement aux sanctions dans l'aide sociale <<https://www.nzz.ch/zuerich/die-stadt-zuerich-verteidigt-die-entscheidung-auf-sanktionen-in-der-sozialhilfe-weitgehend-zu-verzichten-id.1483660>>, visité le 23.04.2020.

Par conséquent, l'examen du droit et d'éventuelles sanctions seraient schématisés à l'avenir comme suit :

237



*Illustration 4 Droit aux prestations et nouvelle interprétation du principe de subsidiarité (propre représentation)*

Les impulsions de ces changements, nécessaires en termes de dignité humaine, peuvent venir en particulier de la jurisprudence (du Tribunal fédéral), bien qu'un changement de pratique ne soit pas à attendre dans un avenir proche. Par conséquent, il faudrait apporter ces clarifications dans les normes CSIAS et, étant donné qu'elles sont contraignantes, dans les lois de l'aide sociale. Les autorités administratives responsables sont également libres de modifier leur pratique en conséquence.

238

L'évaluation du caractère approprié d'une mission de travail dans un programme d'occupation est également étroitement liée à l'interprétation du principe de subsidiarité. A cet égard, des réglementations juridiques plus différenciées sont nécessaires. Les réglementations du canton de Vaud, par exemple, peuvent être positivement soulignées ici.

239

### III. Appliquer le droit du travail et le droit des assurances sociales

S'agissant des conditions de travail dans les programmes d'occupation, on peut se baser, à notre avis, sur les Recommandations CSIAP 1994 : « *Salaires sociaux au lieu de rentes sociales* », à savoir que :

240

- Les prestations de travail des bénéficiaires de l'aide sociale dans un programme d'occupation devraient être réglées par un *contrat de travail* (droit public ou droit privé, art. 319 ss CO) lorsqu'elles présentent une valeur économique.
- Les personnes devaient bénéficier d'une *couverture d'assurance adéquate*.

- En fonction de l'activité, le salaire devait se monter entre *CHF 15 et CHF 31 par heure*, avec 13 salaires par an, soit entre *CHF 2'512 et 5'138 par mois* (ajusté 2018).
- 241 En détail, s'agissant des conditions de travail, lorsque les bénéficiaires sont engagés par la commune/le canton et y effectuent leur travail, il existe des rapports de travail réglés par le droit de la fonction publique/les art. 319 ss CO. Lorsque les bénéficiaires sont engagés-ées par la commune/le canton et sont détachés auprès d'un tiers (« entreprise sociale ») pour effectuer le travail, il existe des rapports juridiques triangulaires: Autorité – entreprise: contrat de prestations; entreprise – bénéficiaire: pas de contrat (cf. modèle de la location de services), mais application par analogie d'obligation du contrat de travail (par ex. le droit de donner des directives; protection de la personnalité...). Lorsque les bénéficiaires sont engagés-ées par un tiers (« entreprise sociale ») et y effectuent un travail qui a une valeur économique, il existe un contrat de travail (319 CO). Enfin, lorsque les bénéficiaires sont engagés par un tiers (« entreprise sociale ») et y effectuent un travail qui ne peut pas être valorisé économiquement, il existe un contrat de mandat/contrat *sui generis*.
- 242 Dans tous les cas, la Loi fédérale sur le travail s'applique pleinement, en fonction de son propre champ d'application. Les règles sur la protection de la santé et de la sécurité ainsi que de la personnalité (y compris protection des données personnelles) s'appliquent toujours, même si l'on se trouve dans un cas où la LTr ne s'applique pas en vertu de ses propres règles. La Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes (LEg – égalité salariale, répartition des tâches, protection contre le harcèlement sexuel) s'applique toujours. Enfin, *a priori*, les conditions d'application de la Loi sur le service de l'emploi (LSE) ne sont pas remplies ; les art. 19 à 22 LSE peuvent être source d'inspiration pour les standards minimaux (*best practice*).
- 243 S'agissant de la rémunération, celle-ci ne doit pas être remboursable au sens du droit de l'aide sociale. On se référera ici aux dispositions légales sur l'incessibilité du salaire (art. 325 CO) et celles sur les retenues de salaire (art. 323a CO). Les bénéficiaires « activés » qui travaillent ont droit aux congés hebdomadaires et aux vacances (art. 329 ss CO) et à la protection contre les licenciements abusifs (art. 336 CO), si le contrat est conclu pour une durée indéterminée, et injustifiés (art. 337 CO). Ils disposent également d'un droit au salaire en cas d'incapacité de travail (art. 324a et 324b CO).
- 244 Le contrat sera conclu en la forme écrite (il s'agira de respecter au moins selon art. 330b CO). Les bénéficiaires « activés » auront une obligation de diligence et de fidélité (art. 321a CO). Il n'y a pas d'obligation de résultat en droit du travail : l'employeur/-euse ne dispose d'aucun pouvoir disciplinaire dans le cadre du contrat de travail ; les sanctions pour violation du contrat sont la réparation du dommage (art. 321e CO) et le licenciement ; l'employeur/-euse a toutefois le droit de prévoir un régime de sanctions propres à son entreprise (*Bertiebsjustiz*), y compris des amendes.
- 245 Les bénéficiaires travaillant dans l'entreprise comptent comme travailleurs en cas de licenciement collectif (art. 335d ss CO). S'il existe une CCT, elle s'applique, sauf si cette dernière prévoit que ce n'est pas le cas. Enfin, les juridictions civiles sont compétentes pour connaître des litiges entre les bénéficiaires et l'entité où ils exercent leur travail dans le cadre de son programme d'occupation (art. 342 al. 2 CO).
- 246 En matière d'assurances sociales, les standards minimaux serviront principalement à éviter les lacunes de couverture, en particulier pour les personnes qui se trouvent de manière durable enrôlées dans des

programmes d'occupation sans pour autant parvenir à (ré)intégrer le premier marché du travail. Il convient de définir la nature du « revenu » réalisé dans le cadre du programme d'occupation au regard de l'AVS. Tout revenu d'une activité lucrative est soumis au régime de l'AVS, les cotisations sociales doivent être payées. Enfin, les bénéficiaires doivent obligatoirement être assurés contre les accidents (responsabilité de l'employeur/-euse selon la LAA), même lorsqu'aucun salaire n'est versé.

## IV. Renforcer l'action politique fondée sur des données scientifiquement établies

Outre l'aide sociale, des fonds publics significatifs sont affectés à « l'activation » des bénéficiaires de l'aide sociale. La question de savoir si cela est efficace, c'est-à-dire si l'effet visé est atteint, est une question de valeurs et d'objectifs qui en découlent et qui ne sont pas toujours ouverts et clairs. Les études d'impact portent sur trois aspects importants, à savoir si les améliorations souhaitées se produisent réellement, si le problème défini peut être résolu de manière appropriée par la gouvernance et si les mesures sont efficaces et effectives, c'est-à-dire que les changements sont réellement dus aux mesures.<sup>360</sup> Comment les mesures affectent-elles le comportement des groupes cibles (impact) ? Quels sont les effets sociaux (résultats) ? Pour cela, une définition claire du problème est nécessaire, de même que l'élaboration de modèles d'impact et la mise en œuvre d'indicateurs appropriés et non restrictifs.

247

Les évaluations devraient donc être prévues par la loi, à l'instar de la LACI. La coopération inter-cantonale serait adéquate pour générer des plans de recherche suffisamment importants, pour comparer plusieurs programmes entre eux et pour prévoir des groupes de contrôle. Les stratégies d'évaluation sont utiles à cette fin, mais une approche pragmatique est également conseillée, comme le montrent les rapports comparatifs sur les mesures d'intégration dans le canton de Genève.<sup>361</sup>

248

Les résultats empiriques des évaluations ne se traduisent pas immédiatement par un changement de politique. On sait de l'Allemagne que les subventions plutôt génératrices d'autonomie, telles que le soutien à la création d'entreprises ou les mesures de qualification plus longues, ont eu les taux de réussite les plus élevés et les plus durables, mais ne sont utilisées que de manière marginale.<sup>362</sup> Le succès de la formation professionnelle de base via FORJAD est connu en Suisse depuis près de dix ans, mais le mot d'ordre de la qualification au lieu de l'aide sociale ne gagne que lentement et sporadiquement du terrain (par exemple à Bâle-Ville, à Zurich). Plusieurs explications entrent ici en ligne de compte, qu'il faudrait clarifier de manière empirique et comparative. L'une d'elles est certainement la complexité des exigences relatives à la conception cohérente des prestations sociales, qui doit éviter les fausses incitations et les effets de seuil dans les prestations sociales. Au niveau des études réalisées, les résultats de FORJAD par exemple, peuvent ne pas correspondre aux connaissances populaires<sup>363</sup> ou aux idées

249

<sup>360</sup> KNOEPFEL/LARRUE/VARONE /VEIT, p. 244 ss.

<sup>361</sup> OASI.

<sup>362</sup> FUCHS, Workfare, 14 ss.

<sup>363</sup> L'« expérience plurielle et la connaissance de terrain » concernant des « évidences incontestables » peuvent être définies comme étant des « connaissances populaires », cf. WETTERER, p. 56.

sur les bénéficiaires de l'aide sociale qui prédominent en politique.<sup>364</sup> Les efforts visant à réduire considérablement le forfait pour l'entretien de base, l'inégalité croissante de traitement des différents groupes représentés dans l'aide sociale, selon l'origine et le statut de séjour et l'hypothèse d'abus de l'aide sociale, sont des tendances contradictoires. La politique est donc invitée à débattre, définir et contrôler les objectifs des programmes d'occupation et les indicateurs de succès correspondants.

## V. Questions ouvertes

- 250 Notre enquête a montré que de nombreux aspects du travail aux conditions de l'aide sociale sont encore peu examinés et que toutes les lacunes n'ont pas été comblées.
- 251 En particulier, nous n'avons pas examiné en profondeur la question de savoir si et dans quelle mesure le premier marché du travail est concurrencé par des programmes d'occupation mis en place dans le cadre de l'aide sociale. Dans ce contexte, nous pensons toutefois que le recours à des commissions tripartites permanentes mérite d'être envisagé. De manière analogue aux commissions tripartites concernant les mesures de l'assurance-chômage relatives au marché du travail, celles-ci devraient vérifier s'il y a concurrence et donc également vérifier que les conditions de travail sur le premier marché du travail ne sont pas mises sous pression par les programmes d'occupation de l'aide sociale.
- 252 Comme nous l'avons constaté, la LTr et donc les dispositions de protection de la santé et les dispositions sur les heures de travail s'appliquent également dans les rapports de travail de l'aide sociale. Il incombe donc essentiellement aux inspections cantonales du travail de contrôler le respect de ces conditions dans les programmes d'occupation mis en place dans le cadre de l'aide sociale. La question de savoir si cela se produit réellement dans la pratique nécessiterait d'être clarifié de façon plus précise. Les autorités compétentes sont tenues d'appliquer d'office la LTr (art. 41 LTr). En outre, non seulement les travailleurs/-euses individuels/-elles, mais aussi les associations professionnelles ont la possibilité de faire constater l'applicabilité de la LTr par décision (art. 41 en lien avec art. 58 LTr.).

---

<sup>364</sup> KAUFMANN.

# Bibliographie

- ADAM STEFAN/AVILÉS GREGORIO/SCHMITZ DANIELA, Erfolgsfaktoren von Unternehmen der sozialen und beruflichen Integration, *sécurité sociale CHSS* 2016, p. 44 ss.
- AEPPLI DANIEL/RAGNI THOMAS, Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfebezüger ein Privileg?, Berne 2009.
- AMSTUTZ KATHRIN, Das Grundrecht auf *Existenzsicherung*, Bedeutung und inhaltliche Ausgestaltung des Art. 12 der neuen Bundesverfassung, Berne 2002.
- ID., *Anspruchsvoraussetzungen* und -inhalt, dans: Tschudi Carlo (éd.), Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen. Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhekrissen für Arbeitsscheue? Berne 2005, p. 17 ss.
- AUBERT JEAN FRANÇOIS/MAHON PASCAL (éd.), *Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse*, Zurich/Bâle/Genève 2003 (cit. : AUTEUR-E, *Petit Commentaire*, N ... à l'art. ... Cst.).
- BELSER EVA MARIA/WALDMANN BERNEHARD, Nothilfe: Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt?, dans : Riemer-Kafka Gabriela/Rumo-Jungo Alexandra (éd.), *Soziale Sicherheit – Soziale Unsicherheit*, Festschrift für Erwin Murer, Berne 2010, p. 31 ss.
- BEYELER MICHELLE/SALZGEBER RENATE/SCHUWEY CLAUDIA, Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2016, 14 Städte im Vergleich, Städteinitiative Sozialpolitik (éd.), Berne 2017.
- BIAGGINI GIOVANNI, *Kommentar Bundesverfassung*, 2. éd., Zurich 2017 (cit. : BIAGGINI, *Kommentar BV.*, N ... à l'art. ... Cst.).
- BIGLER-EGGENBERGER MARGRITH, *Kommentar à l'art. 12 cst.*, dans : Ehrenzeller Bernehard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A., *Die Schweizerische Bundesverfassung*, St.Galler Kommentar, 2. éd., Zurich/Saint-Gall 2008. (cit.: BIGLER-EGGENBERGER, N ... à l'art. 12 Cst.).
- BOGNER ALEXANDER/LITTIG BEATE/MENZ WOLFGANG (éd.), *Das Experteninterview: Theorie, Methode, Anwendung*, 2<sup>e</sup> éd., Wiesbaden 2005.
- BONOLI GIULIANO/CHAMPION CYRIELLE, *Federalism and Welfare to Work in Switzerland: The Development of Active Social Policies in a Fragmented Welfare State*, *Publius: The Journal of Federalism* 2014, p. 77 ss.
- BONOLI GIULIANO ET AL., *Evaluation de l'Unité commune ORP-CSR en Ville de Lausanne*, Lausanne 2017.
- BONVIN JEAN-MICHEL/DIF-PRADALIER MAËL, A capability approach to public policies for Marginalized Youth. The Case of FORJAD in the canton of Vaud, dans : *Revue suisse de travail social*, 2011/2, p. 47 ss.
- BREINING-KAUFMANN CHRISTINE/WINTSCH SANDRA, *Rechtsfragen zur Beschränkung der Nothilfe*, *ZBI* 106/2005, p. 497 ss.
- BÜRGISSER HERBERT/RIEDWEG WERNER/MEY EVA/BERLI RAHEL, *Projekt BUSI 2 : Professionalisierung im Prozess der beruflichen und sozialen Integration*, Zwischenbericht zur Sitzung der Steuergruppe berufliche und soziale Integration du 19 juin 2012, Hochschule Luzern – Soziale Arbeit, Institut für Sozialmanagement und Sozialpolitik.
- CANONICA ALAN, *Wohlfahrtspluralismus in der Schweiz, Direkte Demokratie und Föderalismus als strukturierende Variablen*, dans: Baumgartner Doris A./Fux Beat (éd.), *Sozialstaat Unter Zugzwang? Zwischen Reform und Radikaler Neuorientierung*, Wiesbaden 2019, p. 303 ss.

- CHANG YU-LING/LANFRANCONI LUCIA MARINA/CLARK KEVIN, Second-Order Devolution Revolution and the Hidden Structural Discrimination? Examining County Welfare-to-Work Service Systems in California, *Journal of Poverty* 2020, p. 1 ss.
- CONFÉRENCE SUISSE DES INSTITUTIONS D'ACTION SOCIALE, *Monitoring Aide sociale 2018*, Berne 2018, [https://skos.ch/fileadmin/user\\_upload/skos\\_main/public/pdf/richtlinien/2019\\_Rapport\\_Monitoring.pdf](https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/richtlinien/2019_Rapport_Monitoring.pdf) (consulté le 22 avril 2020).
- Id., *Monitoring de l'aide sociale 2018: Application des normes CSIAS au 01.01.18*, [https://skos.ch/fileadmin/user\\_upload/skos\\_main/public/Publikationen/Monitoring-Sozialhilfe/2018\\_Monitoring-Sozialhilfe\\_Uebersicht.pdf](https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/Publikationen/Monitoring-Sozialhilfe/2018_Monitoring-Sozialhilfe_Uebersicht.pdf) (consulté le 22 avril 2020).
- Id., *Les normes CSIAS en un coup d'œil*, questions et réponses, Berne 2013., [https://skos.ch/fileadmin/user\\_upload/skos\\_main/public/pdf/richtlinien/2017\\_Fragen-und-Antworten-SKOS-Richtlinien-f.pdf](https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/richtlinien/2017_Fragen-und-Antworten-SKOS-Richtlinien-f.pdf) (consulté le 22 avril 2020).
- COULLERY PASCAL, *Das Recht auf Sozialhilfe*, diss. Berne, Berne/Stuttgart/Vienne 1993.
- Id., *Der Verfassungsanspruch auf existenzsichernde Leistungen*, Jusletter du 25 mars 2019.
- CRÉPON BRUNO/VAN DEN BERG, GERARD J., Active Labor Market Policies, *Annual Review of Economics* 2016, p. 521 ss.
- DERMINE ELISE, Limitation of welfare to work, The prohibition of forced labour and the right to freely chosen work, dans: Eleveld Anja/Kampen Thomas/Arts Josien (éd.), *Welfare to Work in Contemporary European Welfare States, Legal Sociological and Philosophical Perspectives on Justice and Domination*, Bristol 2020, p. 67 ss.
- DÖRRE KLAUS/SCHERSCHEL KARIN/BOOTH MELANIE/HAUBNER TINE/MARQUARDSSEN KAI/SCHIERHORN KAREN, *Bewährungsproben für die Unterschicht? Soziale Folgen aktivierender Arbeitsmarktpolitik*, Francfort 2013.
- ECOPLAN, *Evaluation Sozialfirma Kanton Bern*, Berne 2015.
- EGGER DREHER UND PARTNER, *Wirksamkeitsprüfung von Eingliederungsmassnahmen gemäss Sozialhilfegesetz SHG, Evaluationsbericht: Im Auftrag des Kantons Basel-Landschaft*, Berne 2010.
- EHRENZELLER BERNEHARD/SCHINDLER BENJAMIN/SCHWEIZER RAINER J./VALLENDER KLAUS A. (éd.), *Die Schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3<sup>e</sup> éd.*, Zurich 2014 (cit. : AUTEUR-E, St. Galler Kommentar, N ... à l'art. ... Cst.).
- ELEVELD ANJA, The Sanctions Mitigation Paradox in Welfare to Work Benefit Schemes, *Comparative Labour Law & Policy Journal*, vol. 39 (2018), p. 449 ss.
- EICHHORST WERNER/KONLE-SEIDL REGINA, *Evaluating Labour Market Policy*, Bonn 2016.
- EIGENMANN JÖRG, *SKOS und Soziale Arbeit, Legitimität und Fachlichkeit von Verbandsnormen am Beispiel der SKOS-Richtlinien*, Berne/Lucerne/Saint-Gall/Zurich 2018.
- FERRARI DOMENICO ET AL., *Sozialfirmen in der Schweiz: Grundlagen zur Beantwortung des Postulats Carobbio Guscelli «Rolle der Sozialfirmen» (13.3079)*, Berne 2016.
- FORDING RICHARD C./SOSS JOE/SCHRAM SANFORD F., Race and the local politics of punishment in the new world of welfare, *AJS* 2011, p. 1610 ss.
- FUCHS GESINE, *Rechtsmobilisierung*, Rechte kennen, Rechte nutzen und Recht bekommen, dans: Bou langer Christian/Rosenstock Julika/Singelstein Tobias (éd.), *Interdisziplinäre Rechtsforschung. Eine Einführung in die geistes- und sozialwissenschaftliche Befassung mit dem Recht und seiner Praxis*, Wiesbaden 2019, p. 243 ss.
- Id., *Sozialpolitische Wirkungen von Workfare im Wohlfahrtsstaat*, Münster 2018.
- GÄCHTER THOMAS, *Grundstrukturen des schweizerischen Rechts der Sozialen Sicherheit, Charakterisierung des schweizerischen Modells*, RDS vol. I 33 (2014) II, p. 5 ss.

- ID., *Rechtsmissbrauch* im öffentlichen Recht, Zurich/Bâle/Genève 2005.
- ID., Die Zumutbarkeit und der sozialversicherungsrechtliche Beweis, dans: Murer Erwin (éd.), Was darf dem erkrankten oder verunfallten Menschen zugemutet werden? Die *Zumutbarkeit* als Schlüsselbegriff des Versicherungs- und Haftpflichtrechts sowie der Versicherungsmedizin, Berne 2008, p. 229 ss.
- GÄCHTER THOMAS/LOCHER THOMAS, Grundriss des Sozialversicherungsrechts, 4<sup>e</sup> éd., Berne 2014.
- GÄCHTER THOMAS/MEYER-BLASER ULRICH, § 34 Der Sozialstaatsgedanke, dans: Thürer Daniel/Auber Jean-François/Müller Jörg-Paul (éd.), Verfassungsrecht der Schweiz/Droit constitutionnel Suisse, Zurich 2001, p. 549 ss.
- GEISER THOMAS, Kommentar à l'art. 1 ArG, dans : Müller Roland A./Maduz Christian (éd.), Kommentar ArG, Zurich 2017.
- GLÄSER JOCHEN/LAUDEL GRIT, Experteninterviews und qualitative Inhaltsanalyse : Als Instrumente rekonstruierender Untersuchungen, Wiesbaden 2010.
- GYSIN CHARLOTTE, Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz, Bâle 1999.
- GURNY RUTH/TECKLENBURG UELI, Fallgruben und Sackgassen, Zur Entwicklung der schweizerischen Sozialhilfe in den letzten Jahrzehnten, Zurich 2016.
- HÄFELI CHRISTOPH, Prinzipien der Sozialhilfe, dans : Häfeli Christoph (éd.), Das Schweizerische Sozialhilferecht, Rechtsgrundlagen und Rechtsprechung, Lucerne 2008, p. 67 ss.
- HANGARTNER YVO, Öffentlich-rechtliche Abteilung, 18.3.2005, X. c. Departement des Innern und Verwaltungsgericht des Kantons Solothurn (2P. 318/2004), Staatsrechtliche Beschwerde, Bemerkungen, PJA 2005, p. 1147 ss.
- HÄNZI CLAUDIA, Die *Richtlinien* der schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe: Entwicklung, Bedeutung und Umsetzung der Richtlinien in den deutschsprachigen Kantonen der Schweiz, Bâle 2011.
- ID., *Leistungen* der Sozialhilfe in den Kantonen, dans: Häfeli Christoph (éd.), Das Schweizerische Sozialhilferecht, Lucerne 2008, p. 87 ss.
- ID., Sozialhilferechtliche *Pflicht* zur Aufnahme einer Arbeit, CJN du 3 juin 2008.
- HARTMANN KARL, Vom Recht auf Existenzsicherung zur Nothilfe. Eine Chronologie, ZBI 106/2005, p. 410 ss.
- HEUSSER PIERRE, Der *Grundbedarf* in der Sozialhilfe: Von der Wissenschaft zur Willkür, Jusletter du 11 décembre 2017.
- ID., Von der Fürsorge zur *Repression*. Etappen hin zur fortschreitenden Schwächung des Sozialhilferechts, dans: 40 Jahre Demokratische Jurist\_innen Schweiz (DJS) : unbequem, kritisch, engagiert, Berne 2018, p. 121 ss.
- HOBİ TOBIAS, Unentgeltliche Prozessführung und unentgeltliche Prozessverbeiständung, Jusletter du 19 mars 2018.
- JOCHUM GEORG, Zur historischen Entwicklung des Verständnisses von Arbeit, dans: Böhle Fritz/Voß G. Günter/Wachtler Günther (éd.), Handbuch Arbeitssoziologie, Band 1: Arbeit, Strukturen und Prozesse, 2<sup>e</sup> éd., Wiesbaden 2018, p. 85 ss.
- KAUFMANN MATTHIAS, Kein Recht auf Faulheit: Das Bild von Erwerbslosen in der Debatte um die Hartz-Reformen, Wiesbaden 2012.
- KELLER VÉRÉNA, Sozialhilfe Schweiz, Chronologie eines Umbaus, Vorstösse und Entscheide auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene, 2000-2018, Berne 2019.
- KIENER REGINA/VON BÜREN LUCIE, Strafbarkeit durch medizinische Betreuung von Sans-Papiers?, ASYL 4/2007, p. 11 ss.

- KNOEPFEL PETER/LARRUE CORINNE/VARONE FRÉDÉRIC/VEIT SYLVIA, Politikanalyse, Opladen 2011.
- KVIST JON, Social investment over the life course : ending European social policy as we know it?, dans: Kennett Patricia/Lendvai-Bainton Noemi (éd.), Handbook of European social policy, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA 2017, p. 75 ss.
- LEISIBACH PATRICK/SCHALTEGGER CHRISTOPH A./SCHMID LUKAS A., Arbeitsanreize in der sozialen Sicherheit, SECO Publikation Arbeitsmarktpolitik n° 50 (3.2018), Berne 2018.
- MAILLARD PIERRE-YVES, Kanton Waadt: Eingliederungseinkommen statt Sozialhilfe, Soziale Sicherheit CHSS 2015, p. 334 ss.
- MAURER ALFRED, Begriff und Grundsatz der Zumutbarkeit im Sozialversicherungsrecht, dans: Eidgenössisches Versicherungsgericht (éd.), Sozialversicherungsrecht im Wandel, Festschrift 75 Jahre Eidgenössisches Versicherungsgericht, Berne 1992, p. 221 ss.
- MAYRING PHILIPP, Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, 11<sup>e</sup> éd., Weinheim 2010.
- MEIER MICHAEL E., Zwei Jahre neue Schmerzrechtsprechung, Übersicht über das indikatorenorientierte Abklärungsverfahren: Konkretisierungen, Tendenzen und Würdigung, dans : Riemer-Kafka Gabriela/Hürzeler Marc (éd.), Das indikatorenorientierte Abklärungsverfahren, Zurich/Bâle/Genève 2017, p. 105 ss.
- MEIER ANNE /STUDER MELANIE, Commentaire de l'ATF 142 I 1, Jusletter du 14 novembre 2016.
- MEYER MATTEA, Sozialfirmen in der Schweiz im Spannungsfeld zwischen Erstem und Zweitem Arbeitsmarkt, Masterarbeit Geographisches Institut, Zurich 2015.
- MIKL-HORKE GERTRAUDE, Industrie- und Arbeitssoziologie, 6<sup>e</sup> éd., Munich 2007.
- MILES MATTHEW B./HUBERMAN ALAN MICHAEL/SALDAÑA JOHNNY, Qualitative data analysis : A methods sourcebook, Los Angeles 2014.
- MÖSCH PAYOT PETER, § 39 *Sozialhilferecht*, dans: Steiger-Sackmann Sabine/Mosimann Hand-Jakob (éd.), Recht der sozialen Sicherheit, Handbücher für die Anwaltspraxis, vol. XI, Bâle 2014.
- ID., «*Sozialhilfemissbrauch?!*», dans: Häfeli Christoph (éd.), Das schweizerische Sozialhilferecht, Lucerne 2008, p. 279 ss.
- MÜLLER JÖRG PAUL, Verwirklichung der Grundrechte nach Art. 35 BV, Berne 2018.
- MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4<sup>e</sup> éd., Berne 2008.
- MURER ERWIN, Die Zumutbarkeit als Schlüsselbegriff des Entschädigungsrechts, dans : Murer Erwin (éd.), Was darf dem erkrankten oder verunfallten Menschen zugemutet werden? Die *Zumutbarkeit* als Schlüsselbegriff des Versicherungs- und des Haftpflichtrechts sowie der Versicherungsmedizin, Berne 2008, p. 1 ss.
- NADAI EVA, Das Problem der Bodensatzrosinen, Interinstitutionelle Kooperation und die forcierte Inklusion von Erwerbslosen, Sozialer Sinn, Zeitschrift für hermeneutische Sozialforschung 2009, p. 55 ss.
- NADAI EVA/HAUSS GISELA/CANONICA ALAN: Lohnende Investitionen? Zum Gleichstellungspotenzial von Sozialinvestitionen und Aktivierung, Olten 2013.
- NADAI EVA/CANONICA ALAN, Gleichstellung am Rand des Arbeitsmarkts? Sozialinvestitionen und Verwirklichungschancen aus einer Genderperspektive, revue suisse de sociologie, 2014, p. 349 ss.
- NEUENSCHWANDER PETER/FRITSCHI TOBIAS/OESCH THOMAS/JÖRG RETO, Wirksamkeit von Integrationsprogrammen in der Sozialhilfe, Ergebnisse der Teilnehmendenbefragung, Berne 2018.
- OBSERVATOIRE DE L'AIDE SOCIALE ET DE L'INSERTION (OASI), L'aide sociale, entre contre-prestation et insertion professionnelle : Une étude sur les activités de réinsertion (AdR) à Genève, Genève 2018.

- OFFICE FEDERAL DE LA STATISTIQUE, Bénéficiaires de l'aide sociale économique et population permanente de 15 à 64 ans selon la situation d'activité <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home.assetdetail.11407243.html> (consulté le 22 avril 2020).
- PÄRLI KURT, Die *Auswirkungen* des Grundrechts auf neuere Sozialhilfemodelle, dans : Tschudi Carlo (éd.), *Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen. Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhekrissen für Arbeitsscheue?*, Berne 2005, p. 95 ss.
- Id., Gibt es ein *Recht auf Arbeit?*, BJM 3/2017, p. 117 ss.
- Id., Verfassungsrechtliche *Aspekte* neuer Modelle in der Sozialhilfe, PJA 1/2004, p. 45 ss.
- REHBINDER MANFRED, Arbeitsrecht als kompensatorisches Recht nach dem Menschenbild des homo reciprocans?, DTA 2012, p. 129 ss.
- RIEMER-KAFKA GABRIELA, Das Verhältnis zwischen Grundrecht auf *Hilfe in Notlagen* und Eigenverantwortung, dans : Tschudi Carlo (éd.), *Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen*, Berne 2005, p. 139 ss.
- Id., Die Pflicht zur *Selbstverantwortung*, Fribourg 1999.
- SALZGEBER RENATE, Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten Berichtsjahr 2014, 13 Städte im Vergleich, Bericht der Städteinitiative Sozialpolitik, Berne 2015, [https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/staedteinitiative\\_kennzahlenbericht\\_2014\\_def.pdf](https://staedteinitiative.ch/cmsfiles/staedteinitiative_kennzahlenbericht_2014_def.pdf) (consulté le 7 avril 2020).
- SAP, Concept détaillé Programmes d'occupation et d'insertion (POIAS), Valable pour la palette des prestations dès 2020, juin 2019, [www.gef.be.ch](http://www.gef.be.ch) (Social / Insertion professionnelle et sociale / Programmes pour les bénéficiaires de l'aide sociale / Programmes d'occupation et d'insertion (POIAS) / concept détaillé 2020), (consulté le 22 avril 2020).
- SCHALLER SCHENK IRIS, Das Individualisierungsprinzip, Bedeutung in der Sozialhilfe aus verfassungs- und verwaltungsrechtlicher Perspektive, diss. Berne/Zürich/Saint-Gall 2016.
- SCHEFER MARKUS, Die Kerngehalte von Grundrechten, Geltung, Dogmatik, inhaltliche Ausgestaltung, Berne 2001.
- SCHLEICHER JOHANNES, Sozialhilferecht, dans: Mösch Payot Peter/Schleicher Johannes/Schwander Marianne (éd.), *Recht für die Soziale Arbeit*, 4<sup>e</sup> éd., Berne 2016, p. 263 ss.
- SCHRAM SANFORD F./PAVLOVSKAYA MARIANNA, Introduction, dans : Schram Sanford F./Pavlovskaya Marianna (éd.), *Rethinking neoliberalism, Resisting the disciplinary regime*, New York, NY, Londres 2018, xv ss.
- SCHRAM SANFORD F., Welfare professionals and street level bureaucrats, dans: Gray Mel/Midgley James/Webb Stephen A. (éd.), *The SAGE handbook of social work*, Los Angeles 2012, p. 67 ss.
- SEITZ WERNER, Geschichte der politischen Gräben in der Schweiz : Eine Darstellung anhand der eidgenössischen Wahl- und Abstimmungsergebnisse von 1848 bis 2012, Zürich 2014.
- STUDER MELANIE/PÄRLI KURT, BGE 142 I 1: Sozialhilferechtliche *Beschäftigungsprogramme* zwischen Existenzsicherung, Subsidiarität, Zumutbarkeit und Sanktion, PJA 10/2016, p. 1385 ss.
- STUDER MELANIE/PÄRLI KURT, The *duty to work* as precondition for human dignity, dans : Eleveld Anja/Kampen Thomas/Josien Arts (éd.), *Welfare to Work in Contemporary European Welfare States. Legal, Sociological and Philosophical Perspectives on Justice and Domination*, Bristol 2020, p. 89 ss.
- STUTZ HEIDI/STETTLER PETER/DUBACH PHILIPP/GERFIN MICHAEL: Berechnung und Beurteilung des Grundbedarfs in den SKOS-Richtlinien, Berne 2018.
- TSCHUDI CARLO, Die Auswirkungen des Grundrechts auf Hilfe in Notlagen auf sozialhilferechtliche Sanktionen, dans: Tschudi Carlo (éd.), *Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen, Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhekrissen für Arbeitsscheue?*, Berne 2005, p. 117 ss.
- Id., *Nothilfe in Not*, ZESO 1/2005, p. 31 ss.

- UEBERSAX PETER, Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zum Recht auf Hilfe in Notlagen im Überblick, dans : Tschudi Carlo (éd.), Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen, Berne 2005, p. 33 ss.
- VATTER ADRIAN, Föderalismus, dans: Knoepfel Peter/Papadopoulos Yannis/Sciarini Pascal/Vatter Adrian/Häusermann Silja (éd.), Handbuch der Schweizer Politik, Zurich 2014, p. 119 ss.
- WACQUANT LOÏC J. D., Bestrafen der Armen: Zur neoliberalen Regierung der sozialen Unsicherheit, Opladen 2009.
- WALDBURGER CADICCIA, Bundesrahmengesetz für die Sozialhilfe, dans : Sutter-Somm Thomas (éd.), Impulse zur praxisorientierten Rechtswissenschaft, Zurich 2018.
- WALDMANN BERNEHARD, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, ZBl 107/2005, p. 341 ss.
- WALDMANN BERNEHARD/BELSER EVA MARIA/EPINEY ASTRID (éd.), Bundesverfassung, Basler Kommentar, Bâle 2015 (cit.: AUTEUR-E, BSK, N ... à l'art. ... Cst.).
- WENGER SUSANNE, Zu krank für den Arbeitsmarkt, zu gesund für die IV, ZESO 2/2018, p. 20 ss.
- WETTERER ANGELIKA, Wer weiß was? Gleichstellungspolitik und Geschlechterwissen wissenschaftlicher Perspektive, dans: CEWS (éd.), Fakten und Fassaden, Gleichstellungspolitiken und Geschlechterwissen in Wissenschaft und Forschung, Bonn 2011, p. 48 ss.
- WIZENT GUIDO, Die sozialhilferechtliche *Bedürftigkeit* : Ein Handbuch, Zurich 2014.
- Id., *Sozialhilferecht*, Zurich/Saint-Gall 2020.
- WOLFFERS FELIX, Grundriss des Sozialhilferechts, Eine Einführung in die Fürsorgegesetzgebung von Bund und Kantonen, 2<sup>e</sup> éd., Berne/Stuttgart/Vienne 1999.
- YIN ROBERT K., Case study research: Design and methods, Los Angeles 2014.

# Bases légales cantonales

Nous utilisons l'abréviation en **gras** et entre parenthèses.

Argovie (AG) :

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und die soziale Prävention (Sozialhilfe- und Präventionsgesetz) vom 6. März 2001 (**SPG/AG**), Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts 851.200.  
Sozialhilfe- und Präventionsverordnung (SPV), vom 28. August 2002 (**SPV/AG**), Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts 851.211.

Appenzell Rhodes-Intérieures (AI) :

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, ShiG) vom 29. April 2001 (**ShiG/AI**), Gesetzessammlung 850.000.  
Verordnung über die öffentliche Sozialhilfe (ShiV) vom 1. Oktober 2001 (**ShiV/AI**), Gesetzessammlung 850.010.

Appenzell Rhodes-Extérieures (AR) :

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 24. September 2007 (**SHG/AR**), Ausserrhodische Gesetzessammlung 851.1.

Bâle-Campagne (BL) :

Gesetz über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe (Sozialhilfegesetz, SHG) vom 21. Juni 2001 (**SHG/BL**), Systematische Gesetzessammlung 850.  
Sozialhilfeverordnung (SHV) vom 25. September 2001 (**SHV/BL**), Systematische Gesetzessammlung 850.11.

Bâle-Ville (BS) :

Sozialhilfegesetz vom 29. Juni 2000 (**SHG/BS**), Systematische Gesetzessammlung Basel-Stadt 890.100.

Bern (BE) :

Loi sur l'aide sociale du 11 juin 2001 (**LASoc/BE**), recueil systématique des lois bernoises 860.111.  
Ordonnance sur l'aide sociale du 24 octobre 2001 (**OASoc/BE**), recueil systématique des lois bernoises 860.111.

Fribourg (FR) :

Loi sur l'aide sociale du 14 novembre 1991 (**LASoc/FR**), recueil systématique de la législation fribourgeoise 831.0.11.  
Règlement d'exécution de la loi sur l'aide sociale du 30 novembre 1999 (**RELASoc/FR**), recueil systématique de la législation fribourgeoise 831.0.11.

Genève (GE) :

Loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI) du 22 mars 2007 (**LIASI/GE**), Recueil systématique genevois J 4 04.

Glaris (GL) :

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 7. Mai 1995 (**SHG/GL**), Gesetzesammlung VIII E/21/3.

## Grisons (GR) :

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe im Kanton Graubünden (Sozialhilfegesetz) vom 07. Dezember 1986 (**SHG/GR**), Bündner Rechtsbuch 546.100.

Gesetz über die Unterstützung Bedürftiger (Kantonales Unterstützungsgesetz) vom 3. Dezember 1978 (**UG/GR**), Bündner Rechtsbuch 546.250.

Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Unterstützungsgesetz vom 08. November 2005 (**AB-ZUG/GR**), Bündner Rechtsbuch 546.270.

## Jura (JU) :

Loi sur l'action sociale du 15 décembre 2000 (**LASoc/JU**), Recueil systématique jurassien 850.1.

Ordonnance sur l'action sociale du 30 avril 2002 (**OASoc/JU**), Recueil systématique jurassien 850.111.

## Lucerne (LU) :

Sozialhilfegesetz (SHG) vom 16. März 2015 (**SHG/LU**), Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern 892.

Sozialhilfeverordnung vom 13. Juli 1990 (**SHV/LU**), Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern 892a.

## Neuchâtel (NE) :

Loi sur l'action sociale (LASoc) du 25 juin 1996 (**LASoc/NE**) Recueil systématique de la législation neuchâteloise 831.0.

## Nidwald (NW) :

Gesetz über die Sozialhilfe vom 29. Januar 1997 (**SHG/NW**), Nidwaldner Gesetzessammlung 761.1.

## Obwald (OW) :

Sozialhilfegesetz vom 23. Oktober 1983 (**SHG/OW**), Obwaldner Gesetzessammlung 870.1.

## Schaffhouse (SH) :

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe und soziale Einrichtungen vom 28. Oktober 2013 (**SHEG/SH**), Schaffhauser Rechtsbuch 850.100.

## Schwyz (SZ) :

Constitution du canton de Schwyz du 24 novembre 2010 (**Cst./SZ**) RS 131.215

Gesetz über die Sozialhilfe vom 18. Mai 1983 (**SHG/SZ**), Schwyzer Gesetzessammlung 380.100.

Vollziehungsverordnung zum Gesetz über die Sozialhilfe vom 30. Oktober 1984 (**SHV/SZ**), Schwyzer Gesetzessammlung 380.111.

## Soleure (SO) :

Sozialgesetz (SG) vom 31. Januar 2007 (**SG/SO**), Bereinigte Gesetzessammlung 831.1.

Sozialhilfeverordnung (SV) vom 29. Oktober 2007 (**SV/SO**), Bereinigte Gesetzessammlung 831.2.

## Saint-Gall (SG) :

Constitution du canton de Saint-Gall du 10 juin 2001(**Cst./SG**), RS 131.225.

Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998 (**SHG/SG**), Systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen 381.1.

## Thurgovie (TG) :

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 29. März 1984 (**SHG/TG**), Thurgauer Rechtsbuch 850.1.

Verordnung des Regierungsrates zum Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfeverordnung) vom 15. Oktober 2017 (**SHV/TG**), Thurgauer Rechtsbuch 850.11.

## Tessin (TI) :

Legge sull'assistenza sociale dell'8 marzo 1971 (**SHG/TI**), Raccolta delle leggi del cantone Ticino 6.4.11.1.

Regolamento sull'assistenza sociale del 18 febbraio 2003 (**SHV/TI**), Raccolta delle leggi del cantone Ticino 6.4.11.1.1.

## Uri (UR) :

Gesetz über die öffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 28. September 1997 (**SHG/UR**), Urner Rechtsbuch 20.3421.

## Vaud (VD) :

Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 (**Cst./VD**), RS 131.231.

Loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) du 2 décembre 2003 (**LASV/VD**), Base législative vaudoise 850.051.

Loi sur l'emploi (LEmp) du 5 juillet 2005 (**LEmp/VD**), Base législative vaudoise 822.11.

Règlement d'application de la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (RLASV) du 26 octobre 2006 (**RLASV/VD**), Base législative vaudoise 850.051.1.

## Valais (VS) :

Loi sur l'intégration et l'aide sociale du 26 mars 1996 (**LIAS/VS**), recueil systématique de la législation valaisanne, 850.1.

Règlement d'exécution de la loi sur l'intégration et l'aide sociale (RELIAS) du 7 décembre 2011 (**RE-LIAS/VS**), recueil systématique de la législation valaisanne 850.100.

## Zurich (ZH) :

Constitution du canton de Zurich du 27 février 2005 (**Cst./ZH**), RS 131.211.

Sozialhilfegesetz (SHG) vom 14. Juni 1981 (**SHG/ZH**), Zürcher Gesetzessammlung 851.1.

## Zoug (ZG) :

Gesetz über die Sozialhilfe im Kanton Zug (Sozialhilfegesetz) vom 16. Dezember 1982 (**SHG/ZG**), 861.4.

## Interviews

- K1 Bénéficiaire d'un programme d'intégration, ville de Berne
- K2 Bénéficiaire d'un programme d'intégration, ville de Berne
- K3 Bénéficiaire d'un programme d'intégration ville de Berne
- K4 Bénéficiaire d'un programme d'intégration, ville de Berne
- K5 Bénéficiaire d'un programme d'intégration, ville de Berne
- K6 Bénéficiaire d'un programme d'intégration, ville de Berne
- K7 Bénéficiaire d'un programme d'intégration, ville de Berne
- K8 Bénéficiaire d'un programme d'intégration Uri
- K9 Bénéficiaire d'un programme d'intégration Uri
- K10 Bénéficiaire d'un programme d'intégration, ville de Berne
- K11 Bénéficiaire d'un programme d'intégration Uri
- K12 Bénéficiaire d'un programme d'intégration Uri
- K13 Bénéficiaire d'un programme d'intégration, ville de Berne
- K14 Bénéficiaire d'un programme d'intégration, Vaud
- P1 Responsable du programme d'intégration, ville de Berne

P2	Coach responsable du service d'intégration, ville de Berne
P3	Coach responsable du service social, ville de Berne
P4	Direction du programme d'occupation, Uri
P5	Direction du programme d'occupation, ville de Berne
P6	Direction de l'intégration professionnelles Vaud
S1	Directeur des services sociaux de la ville de Berne et co-président de la CSIAS
S2	Travailleurs sociaux du service social région Konolfingen, Berne
S3	Chef des services sociaux région Konolfingen, Berne
S4	Administration cantonale Vaud – Service de prévoyance et d'aide sociale
S5	Cheffe des services sociaux Altdorf
S6	Cheffe des services sociaux Urner Oberland, Erstfeld
S7	Cheffe Kompetenzzentrum Arbeit, ville de Berne
S8	Coach Kompetenzzentrum Arbeit, ville de Berne
S9	Chef de l'office cantonale de l'aide sociale Uri
S10	Chef du service de l'emploi, Vaud
S11	Entreprise sociale d'insertion (ESI), OSEO Vaud (Vevey)
S12	Conseillère juridique Planet 13, Bâle
S13	Direction de l'UFS, Zurich
S14	Direction Planet 13, Bâle

## Illustrations

Illustration 1 Garantie des moyens d'existence (propre représentation).....	5
Illustration 2 Rapports triangulaires - sur la base de 68 programmes de l'enquête cantonale 2017, plusieurs réponses possibles.....	28
Illustration 3 Contrôle du droit aux prestations et de la subsidiarité (propre représentation).....	42
Illustration 4 Droit aux prestations et nouvelle interprétation du principe de subsidiarité (propre représentation).....	72

## Tableaux

Tableau 1 Aperçu de la réglementation des programmes d'occupation de l'aide sociale .....	17
Tableau 2 Taux de participation aux programmes d'intégration au travail 2016 - de tous les bénéficiaires de l'aide sociale de plus de 15 ans .....	20
Tableau 3 Organisation et rémunération de l'emploi .....	29
Tableau 4 Entre qui sont réglementés les aspects du rapport d'occupation .....	29
Tableau 5 Les arrêts du Tribunal fédéral ATF et leur réception, 2018 .....	42
Tableau 6 Aperçu des critères d'acceptabilité, propre représentation.....	52
Tableau 7 Résultats des procédures judiciaires initiées par la partie plaignante .....	69
Tableau 8 Résultats des procédures judiciaires avec représentation par un/une avocat-e (seuls les bénéficiaires de l'aide sociale en tant que parties plaignantes).....	69

## Liste des abréviations

AA	Autorités d'application
AC	Assurance-chômage
AF	Allocations familiales
AG	Argovie
AI	Assurance-invalidité
AI	Appenzell Rhodes-Intérieures
AJS	American Journal of Sociology
al.	alinéa
APG	Allocation pour perte de gain
AR	Appenzell Rhodes-Extérieures
art.	article
ATF	Arrêts principaux du Tribunal fédéral
AVS	L'assurance-vieillesse et survivants
BE	Berne
BL	Bâle-Campagne
BJM	Basler Juristische Mitteilungen
BS	Bâle-Ville
BSK	Basler Kommentar
c.	considération
CCT	Convention collective de travail
CDAS	La conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
CEDH	Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales
cf.	confer
CHF	franc suisse
CHSS	sécurité sociale
CII	Collaboration interinstitutionnelle
cit.	cité
CJN	Commentaire de jurisprudence numérique
CO	Loi fédérale complétant le Code civil suisse du 30 mars 1911, livre cinquième : Droit des obligations, RS 220
CP	Code pénal suisse du 21 décembre 1937, RS 311.0
CSIAP	L'ancêtre de la CSIAS
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
CSR	Centres sociaux régionaux
Cst.	constitution
diss.	dissertation
DSD	Directive sur le salaire déterminant dans l'AVS, AI et APG, version 15 du 01.01.2020.
DTA	La revue de droit du travail et d'assurance-chômage
éd.	éditeur, éditrice
éd.	édition
ég.	également

EISP	Entreprises d'intégration sociale et professionnelle
EPSM	Examen des critères d'aptitude, le placement, le suivi et les modules individuels
et al.	et alii (et autres)
etc.	et cetera
FNS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
FORJAD	Formation professionnelle pour jeunes adultes en difficulté
FORMAD	Formation pour adultes
FPE	Frais de logement, des soins médicaux de base et forfait pour l'entretien
FR	Fribourg
GE	Genève
GL	Glaris
GR	Grisons
id.	idem (le/la même auteur-e)
IP	L'insertion professionnelle
JU	Jura
LAA	Loi fédérale sur l'assurance-accidents du 20 mars 1981, RS 832.20
LACI	Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité du 25 juin 1982, RS 837.0
LAS	Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (Loi fédérale en matière d'assistance) du 24 juin 1977, RS 851.1
LAVS	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants du 20 décembre 1946, RS 831.10
LDét	Loi fédérale sur les mesure d'accompagnement applicable aux travailleurs détachés et aux contrôles des salaires minimaux prévus par les contrats-types de travail (Loi sur les travailleurs détachés) du 8 octobre 1999, RS 823.20
LEg	Loi fédérale sur l'égalité entre femmes et hommes du 24 mars 1995, RS 151.1
let.	Lettre
lit.	littera
LIPPI	Loi fédérale sur les institutions destinées à promouvoir l'intégration des personnes invalides, RS 831.26
LPGA	Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales du 6 octobre 2000, RS 830.1
LPP	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité du 25 juin 1982, RS 831.40
LSE	Loi fédérale sur le service de l'emploi et la location de services du 6 octobre 1989, RS 823.11
LTr	Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail) du 13 mars 1964, RS 822.11
LU	Lucerne
MACIT	Missions d'action citoyennes
max.	maximum
min.	minimum
MIP	Mesures d'insertion professionnelles
MIS	Mesures d'insertion sociale
n°	numéro
N	note

NE	Neuchâtel
NW	Nidwald
OACI	Ordonnance sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (Ordonnance sur l'assurance-chômage) du 31 août 1983, RS 837.02
OCE	Offices d'emploi régionaux
OFS	L'office fédéral de la statistique
ORP	Office régional de placement
OW	Obwald
p.	page
par ex.	par exemple
passim	Çà et là
PJA	Pratique Juridique Actuelle
POIAS	Programmes d'occupation et d'insertion de l'aide sociale
PS	Partie socialiste
RAVS	Règlement sur l'assurance-vieillesse et survivants du 31 octobre 1947, RS 831.10
RDS	Revue de droit suisse
réf.	référence
RS	Recueil systématique du droit fédéral suisse
s.	suivant(e)
SAP	Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne
SEMO	Semestre de motivation
SG	Saint-Gall
SGB II	Sozialgesetzbuch, Zweites Buch, Grundsicherung für Arbeitssuchende
SH	Schaffhouse
SI	Insertion sociale
SO	Soleure
SPAS	Service cantonal de prévoyance et d'aide sociale
ss	et suivante, et suivantes
suiv.	suivante(s)
SZ	Schwyz
SZS	Revue Suisse des assurances sociales et de la prévoyance professionnelle
TC	tribunal cantonal
TG	Thurgovie
TI	Tessin
trib. admin.	tribunal administratif
UDC	Union démocratique du centre
UR	Uri
VD	Vaud
vol.	volume
VS	Valais
ZBI	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht
ZESO	Zeitschrift für Sozialhilfe
ZG	Zoug
ZH	Zurich

## Autres publications réalisées dans le cadre du projet de recherche

STUDER MELANIE/PÄRLI KURT, The duty to work as precondition for human dignity : a Swiss perspective on work programmes, dans : Eleveld Anja/Kampen Thomas /Arts Josien (éd.), *Welfare to Work in Contemporary European Welfare States. Legal, Sociological and Philosophical Perspectives on Justice and Domination*, Bristol 2020, p. 89 ss.

STUDER MELANIE, Recht auf Nothilfe und Geisteshaltung, SZS 6/2019, p. 340 ss.

MEIER ANNE/PÄRLI KURT, *Intégration* par le travail dans l'aide sociale. Incertitudes sur la qualification des rapports juridiques et risques pour les bénéficiaires « activés », Jusletter du 3 juin 2019.

FUCHS GESINE, Sozialpolitische Wirkungen von «Workfare» im Wohlfahrtsstaat, Zentrum für Europäische Geschlechterstudien (ZEUGS) – Working Paper n° 10|2018.

MEIER ANNE /PÄRLI KURT, Sozialversicherungsrechtliche Fragen bei Beschäftigungsverhältnissen unter sozialhilferechtlichen Bedingungen, SZS 1/2018, p. 4 ss.

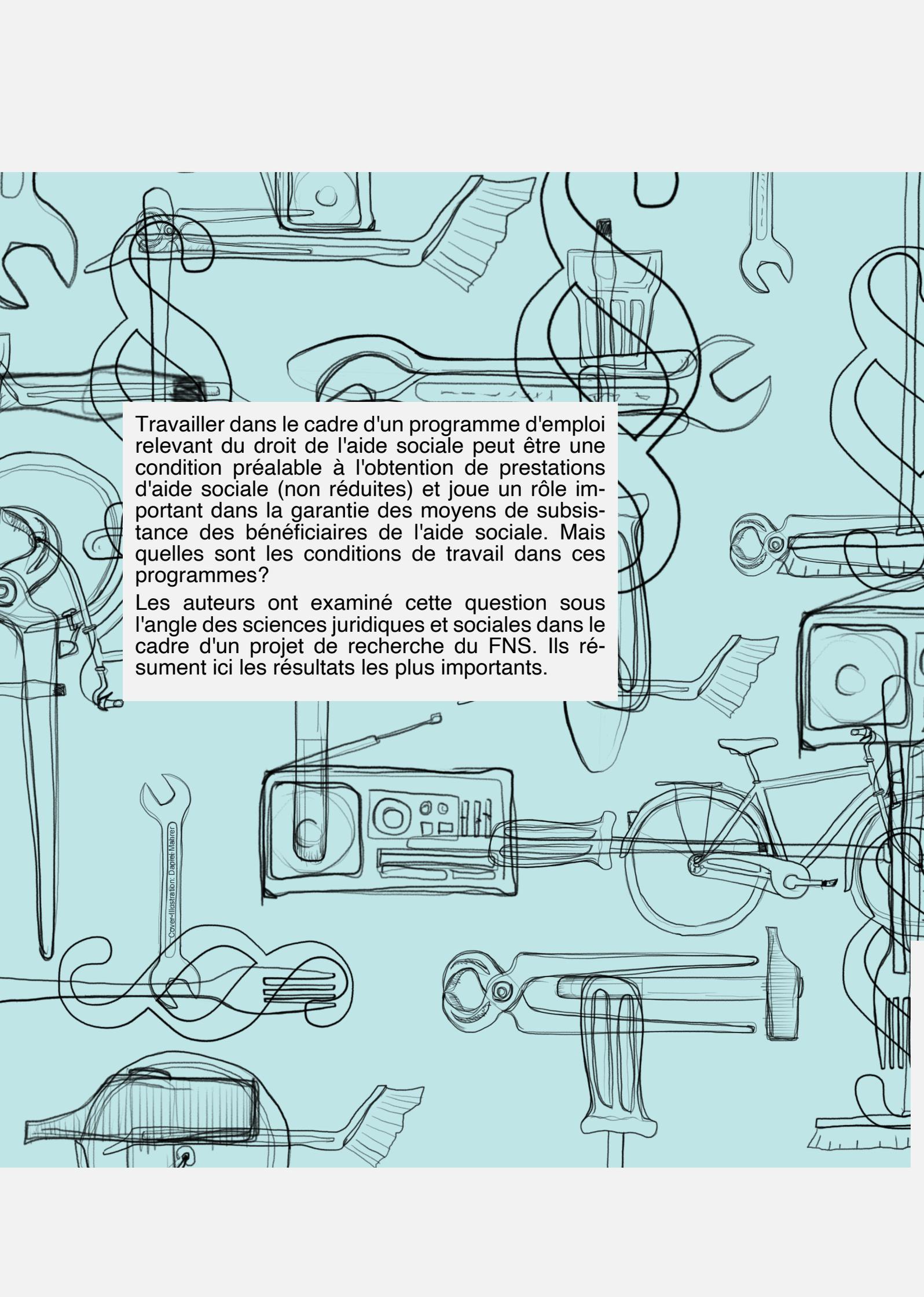
FUCHS GESINE /MEIER ANNE/PÄRLI KURT/STUDER MELANIE, Rechtlich unklare Beschäftigungsverhältnisse für Sozialhilfeempfänger, ZESO 1/2018, p. 22 ss.

MEIER ANNE /STUDER MELANIE, Commentaire de l'ATF 142 I 1, Jusletter du 14 novembre 2016.

PÄRLI KURT /STUDER MELANIE, BGE 142 I 1: Sozialhilferechtliche Beschäftigungsprogramme zwischen Existenzsicherung, Subsidiarität, Zumutbarkeit und Sanktion, PJA 10/2016, p. 1385 ss.

Pour plus d'information sur le projet et les éventuelles nouvelles publications :

[www.thirdlabourmarket.ch](http://www.thirdlabourmarket.ch)



Travailler dans le cadre d'un programme d'emploi relevant du droit de l'aide sociale peut être une condition préalable à l'obtention de prestations d'aide sociale (non réduites) et joue un rôle important dans la garantie des moyens de subsistance des bénéficiaires de l'aide sociale. Mais quelles sont les conditions de travail dans ces programmes?

Les auteurs ont examiné cette question sous l'angle des sciences juridiques et sociales dans le cadre d'un projet de recherche du FNS. Ils résumement ici les résultats les plus importants.