

**VEILLE**

**Arrêt du Tribunal fédéral du 29 juillet 2013:  
suppression de l'aide sociale**

**Résumé et analyse**

*Par Yvan Fauchère, juriste à l'ARTIAS*

*Septembre 2013*

## 1. Introduction

Le 29 juillet 2013, le Tribunal fédéral a rendu un arrêt destiné à la publication sur la suppression de l'aide sociale<sup>1</sup>. Il confirme que l'aide sociale peut être supprimée lorsqu'un bénéficiaire de l'aide sociale refuse un travail convenable encore disponible. Ce principe s'applique également en cas de refus d'un emploi test temporaire, destiné à vérifier la motivation à l'emploi du bénéficiaire.

## 2. Les faits

Le service social de la ville de Berne soutient financièrement. R. depuis 2009. Ce dernier est ébéniste de formation, informaticien (autodidacte) et il a suivi un cours d'un an de médiation. Il dirige volontairement et avec un grand dévouement une association pour des projets caritatifs et effectue des activités J+S non rémunérées. Il ne réalise toutefois pas de revenu stable. Son intégration sur le marché primaire du travail étant difficile, le service social l'a annoncé pour un emploi test (Testarbeitsplatz). Ce travail consistait à participer au nettoyage des espaces publics de la ville de Berne durant deux mois en étant rétribué à hauteur de 2'600 fr. par mois. Le but de cette mesure était notamment de clarifier la motivation et la volonté de R. de prendre un emploi. Le 26 février 2011, le service social lui a demandé de s'annoncer pour débiter son emploi, faute de quoi les prestations d'aide sociale seraient arrêtées. R. ne s'y étant pas conformé, le service social lui a ordonné à nouveau de commencer son emploi. R. n'y ayant donné à nouveau aucune suite, le 21 mars, la ville de Berne a décidé de cesser l'aide économique à partir du 31 mars 2011. Sur recours, le Tribunal administratif du canton de Berne a limité à deux mois la suppression de l'aide sociale, soit le temps de la durée du placement<sup>2</sup>. R a recouru au Tribunal fédéral.

## 3. Pas d'aide sociale en cas de refus d'un travail convenable

Selon le droit fédéral<sup>3</sup> et le droit du canton de Berne<sup>4</sup>, le droit fondamental d'obtenir de l'aide dans les situations de détresse est conditionné au fait que la personne soit dans l'impossibilité de subvenir par elle-même à ses besoins<sup>5</sup>. Le Tribunal fédéral énonce, conformément à sa jurisprudence précédente<sup>6</sup>, qu'une personne objectivement en mesure de se procurer les ressources indispensables à sa survie par ses propres moyens – en particulier en acceptant un travail convenable – ne remplit pas les conditions du droit d'obtenir de l'aide dans les situations de détresse<sup>7</sup>.

C'est la condition de la subsidiarité qui n'est alors pas remplie, puisque l'aide sociale est subsidiaire à l'utilisation et à l'exploitation de sa propre force de travail par la personne. Ainsi, toute personne qui refuse un travail convenable peut s'attendre non seulement à une réduction de l'aide, mais également à sa suppression<sup>8</sup>. Il n'y a pas de situation d'urgence aussi longtemps que la personne peut commencer ledit travail et être rétribuée. S'agissant du marché primaire du travail, l'emploi sera généralement disponible seulement pour une courte période de temps. En principe, la situation est différente sur le marché secondaire du travail. En l'espèce, la ville de Berne avait expressément indiqué que l'emploi test était toujours disponible<sup>9</sup>.

---

<sup>1</sup> 8C\_962/2012 du 29 juillet 2013.

<sup>2</sup> Arrêt du tribunal administratif bernois 100.2011.428Ua du 18 octobre 2012.

<sup>3</sup> Art. 12 Cst.

<sup>4</sup> Art. 29 al. 1 et art. 9 al. 2 [LASoc/BE](#).

<sup>5</sup> 8C\_962/2012 du 29 juillet 2013, consid. 3.3.

<sup>6</sup> ATF 130 I 71.

<sup>7</sup> 8C\_962/2012 du 29 juillet 2013, consid. 3.3.

<sup>8</sup> Idem, consid. 3.5.

<sup>9</sup> Idem, consid. 5.3.

Le cas d'espèce est donc à distinguer des cas qui ne concernent pas la subsidiarité, mais où l'aide sociale peut être réduite parce que les bénéficiaires violent des obligations liées à son versement. Dans ces cas-là, la réduction des prestations doit être proportionnée à la faute des bénéficiaires et ne pas toucher au minimum vital indispensable<sup>10</sup>.

#### 4. La notion de travail convenable

Le Tribunal fédéral reprend pour l'essentiel le raisonnement de la juridiction cantonale pour examiner si l'emploi test était un emploi convenable. Cette dernière s'est basée sur le droit cantonal. Selon l'art. 27 al. 2 LASoc/BE, «[e]st 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.» L'art. 8 let. g de l'ordonnance sur l'aide sociale (OASoc/BE) indique sous travail convenable: «les personnes sans activité lucrative sollicitant l'aide matérielle sont tenues, conformément aux dispositions de la LASoc, de chercher et d'accepter un travail convenable, même dans une profession autre que la leur. La participation à un programme de qualification, d'occupation ou d'insertion cofinancé par le canton ou par des communes peut être exigée dès lors qu'aucune raison de santé ni aucune tâche de soins ou d'éducation ne s'y opposent.»

Le tribunal administratif de Berne relève que malgré ses qualifications, R. ne parvient pas depuis longtemps à s'insérer sur le marché du travail et les mesures précédentes visant à éclaircir sa situation professionnelle ont échoué. La rétribution lui aurait permis de subvenir à ses besoins. Dès lors, l'emploi test visait à remédier à son indigence et ne constituait pas une sanction. Finalement, R. était capable d'un point de vue médical d'effectuer le travail qui ne comportait, par ailleurs, aucun travail physique lourd<sup>11</sup>.

Le Tribunal fédéral souligne certains éléments du programme cadre des emplois tests de Berne du 3 mai 2012<sup>12</sup>. Les bénéficiaires reçoivent un salaire garantissant le minimum vital, ce qui leur permet de subvenir à leurs besoins (section 2.2, programme cadre). En outre, ils se voient proposer des postes de travail appropriés qui tiennent compte de leur situation individuelle (section 4.4.1, programme cadre). Finalement, le programme d'emplois tests est assorti d'un accompagnement des personnes dans leur travail et les services sociaux sont informés du déroulement de l'engagement et des événements pertinents (section 4.4.4, programme cadre).

Le Tribunal fédéral rappelle qu'un travail à la voirie avait déjà été jugé convenable précédemment pour un bénéficiaire de l'aide sociale décorateur d'intérieur/graphiste<sup>13</sup>. R. n'ayant pu trouver d'emploi comme informaticien, il lui incombe de chercher un travail à l'extérieur de ce domaine. En outre, la mesure ne péjore pas les chances de R. de trouver un travail dans son domaine habituel d'informaticien.

Le Tribunal fédéral conclut sur le fait que les emplois tests ont également pour but d'avoir une base de suivi adaptée (section 3.3, programme cadre). La participation de R. est donc de nature à améliorer ses chances sur le marché du travail.

#### 5. Droit à la liberté personnelle

R. a invoqué une violation du droit à la liberté personnelle (art. 10 al. 2 Cst.). Selon lui, la mesure est contre-productive. Quelques jours suffiraient pour savoir si une personne est motivée. Selon le

<sup>10</sup> Voir par exemple pour Berne, art. 36 al. 2 LASoc/BE.

<sup>11</sup> 8C\_962/2012 du 29 juillet 2013, consid. 4.1.

<sup>12</sup> Pour le programme cadre actuel : [Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, Emplois tests, programme cadre, février 2013.](#)

<sup>13</sup> 2P.147/2002 du 4 mars 2003. Le Tribunal fédéral ne mentionne toutefois pas les circonstances du cas : la personne n'avait plus travaillé dans son métier d'origine depuis 20 ans...

Tribunal fédéral, l'obligation de travailler durant deux mois aux soins de la ville est une atteinte légère au droit à la liberté personnelle. Il n'y a pas de mesure moins restrictive qui apparaisse, en particulier du fait que les mesures précédentes visant à éclaircir la situation professionnelle du recourant ont échoué.

## 6. Qu'apporte cet arrêt de nouveau?

Le Tribunal fédéral avait déjà jugé que celui qui est en mesure de se procurer les ressources indispensables à sa survie en acceptant un travail convenable ne remplit pas les conditions du droit constitutionnel d'obtenir de l'aide dans les situations de détresse<sup>14</sup>. Il avait également déjà jugé que des mesures d'occupation et d'intégration doivent en principe être considérées comme un travail convenable (même d'ailleurs si le revenu qu'elles procurent n'atteint pas le montant des prestations d'assistance)<sup>15</sup>. Il ne s'agissait toutefois pas de mesures propres à éliminer l'indigence de la personne de manière seulement temporaire, comme dans le cas présent. Le Tribunal fédéral souligne cette différence, tout en ne voyant là aucune raison de s'écarter de sa jurisprudence<sup>16</sup>.

Il sied de revenir brièvement sur le contexte des emplois tests et un de ses objectifs pour en saisir l'enjeu. Une motion «*Messerli*» de 2009 devant le Grand Conseil de Berne<sup>17</sup> a été à l'origine de deux projets pilotes d'emplois tests dans les villes de Bienne et donc de Berne. La motion se référait au projet «*Passage*» de Winterthur. Elle prévoyait un engagement obligatoire d'un mois avant d'accéder à l'aide sociale en indiquant «*[l']obligation de fournir un mois de travail va tenir à distance de l'aide sociale toute personne qui exerce déjà secrètement une activité rémunérée ou qui a un engagement en perspective. De cette manière, les abus sont stoppés*<sup>18</sup>». S'agissant de la ville de Berne, les personnes dont on ne connaissait pas l'aptitude au travail et à la coopération et que l'on soupçonnait d'abus de l'aide sociale devaient alors participer au programme d'emplois tests<sup>19</sup>. A la suite du jugement du Tribunal administratif de Berne dans le cas d'espèce limitant la durée de suppression de l'aide à la durée de l'emploi, le programme cadre des emplois tests a été adapté. La durée de l'emploi est maintenant de trois mois<sup>20</sup>. L'actuel programme cadre prévoit notamment qu'il «*permet également de sévir contre les bénéficiaires récalcitrants, puisque la rupture de l'engagement peut faire l'objet de sanctions, au rang desquelles figure la suspension des prestations. En outre, les emplois tests permettent de débusquer les éventuels cas d'abus*<sup>21</sup>».

En appliquant sa jurisprudence précédente à une mesure temporaire, le Tribunal fédéral permet dans une certaine mesure ce type de programme. Toutefois, le Tribunal fédéral a soigneusement énuméré certains éléments du programme cadre de Berne sur les emplois tests, sans s'attarder sur celui-ci. C'est seulement le cas d'une personne déjà bénéficiaire de l'aide sociale depuis un certain temps qui a été jugé. L'examen de validité de la suspension de l'aide sociale se fera dans chaque cas à travers la notion de travail convenable<sup>22</sup>.

Notons finalement que le Tribunal fédéral n'a pas eu à se prononcer sur la durée possible de la suppression de l'aide.

---

<sup>14</sup> 2P.275/2003 du 6 novembre 2003; 130 I 71.

<sup>15</sup> Idem.

<sup>16</sup> Le recourant n'a soulevé aucun argument sur ce point. 8C\_962 du 29 juillet 2013, consid. 5.3.

<sup>17</sup> [Motion Messerli, M182-2009](#), «*Intégration : réduction du nombre de cas d'aide sociale*», du 9 avril 2009.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> [Réponse du Conseil-exécutif du 14 avril 2011 à la motion Studer 242-2010](#).

<sup>20</sup> [Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, Emplois tests, programme cadre, février 2013](#), section 4.4.1.

<sup>21</sup> Idem, section 3.

<sup>22</sup> L'examen pourra aussi se faire à travers l'examen de la proportionnalité d'une restriction à la liberté personnelle.

## 7. Conclusion

Le 22 novembre 2012, le Tribunal fédéral avait rendu un arrêt dans l'affaire dite de Berikon<sup>23</sup> concernant un jeune bénéficiaire de l'aide sociale particulièrement peu coopératif. Le Tribunal fédéral avait alors encore une fois laissé ouverte la question de savoir s'il est possible de supprimer entièrement l'aide sociale en raison d'un abus de droit du bénéficiaire. Cela nécessiterait en tout cas la preuve évidente que la personne se soit mise intentionnellement dans sa situation d'indigence afin de se prévaloir ensuite du droit d'obtenir de l'aide dans les situations de détresse<sup>24</sup>. En d'autres termes, l'aide sociale ne peut en pratique pas être entièrement supprimée en raison d'un abus de droit, sauf cas absolument exceptionnel. Le recours de la municipalité avait dès lors été rejeté par le Tribunal fédéral et cette affaire a provoqué de vives réactions en Suisse alémanique. Le cas présent rappelle que l'aide sociale peut en revanche être supprimée sous l'angle de la subsidiarité.

---

<sup>23</sup> 8C\_500/2012 du 22 novembre 2012.

<sup>24</sup> Idem, consid. 7.4.3 ; ATF 134 I 65 consid. 5.2.