
Numéro de l'intervention: 241-2010
Type d'intervention: **Motion**
Déposée le: 30.11.2010
Déposée par: Müller (Bern, PLR) (porte-parole)
Cosignataires: 9
Urgente:
Date de la réponse: 13.04.2011
Numéro de l'ACE 682/2011
Direction: SAP

Sanctions contre les bénéficiaires de l'aide sociale refusant de coopérer



Le Conseil-exécutif est chargé

- de prendre des mesures de telle sorte que le manque de coopération des bénéficiaires de l'aide sociale entraîne des conséquences plus ou moins lourdes ;
- d'arrêter les principes nécessaires pour que les mêmes comportements entraînent partout les mêmes conséquences (énumération des sanctions).

Développement

Lorsque des bénéficiaires de l'aide sociale refusent de coopérer avec le service social, ce dernier n'a que peu de moyens de ramener les personnes récalcitrantes à la raison. L'aide sociale peut être réduite de 15 pour cent au plus et encore cette réduction ne concerne-t-elle que le forfait d'entretien. Dans la plupart des cas, cette réduction minimale ne produit aucun effet. Il n'est pas rare qu'elle soit même délibérément prise en compte : cela ne gêne pas certains ou certaines bénéficiaires de perdre par exemple 70 francs par mois si en contrepartie, ils ont « la paix ».

L'article 36, alinéa 2 de la loi sur l'aide sociale (LASoc) prévoit que « la réduction des prestations [...] ne doit en aucun cas toucher le minimum vital indispensable ». La réduction de 15 pour cent du forfait d'entretien (et éventuellement du supplément d'intégration) touche manifestement déjà le minimum vital, ce qui empêche toute autre réduction. Par ailleurs, le minimum vital n'est pas sacro-saint : en vertu du chiffre A.8.5 des normes CSIAS, la suppression des prestations est possible, dans deux cas seulement, lorsque la personne bénéficiaire refuse premièrement de prendre un emploi qui lui est offert ou deuxièmement de faire valoir un droit à un revenu de substitution.

Si donc la suppression (soit une réduction de 100%) est admise, une sanction moins sévère mais néanmoins efficace devrait être possible. C'est d'autant plus vrai que l'article 36, alinéa 2 LASoc prévoit également que la réduction des prestations doit être proportionnée à la faute des bénéficiaires. Ce qui n'est pas le cas actuellement : la sanction est soit une réduction de 15 pour cent, soit la suppression des prestations.

Le manque de coopération doit donc avoir d'autres conséquences dont les bénéficiaires de l'aide sociale ne pourront plus s'accommoder facilement. Le Conseil-exécutif doit proposer des mesures à cette fin.

De plus, la même faute n'a pas toujours les mêmes conséquences. Il existe des différences d'un service social à l'autre, ou pire, au sein du même service social (de grande taille il est vrai). Le Conseil-exécutif doit définir des principes garantissant une application uniforme des sanctions.

Les bénéficiaires de l'aide sociale qui se montrent coopératifs ne sont pas concernés par cette motion.

Réponse du Conseil-exécutif

Le gouvernement est chargé de prendre des sanctions contre le manque de coopération des bénéficiaires de l'aide sociale. La présente motion relève de la compétence exclusive du Conseil-exécutif (motion ayant valeur de directive). Elle préconise des mesures de deux sortes :

- (1) prévoir des sanctions progressives (échelons supplémentaires entre la réduction de 15% du forfait pour l'entretien et la suppression pure et simple de l'aide sociale) ;
- (2) introduire un catalogue de sanctions (quelle sanction correspond à quel manquement).

Point 1

Le motionnaire estime que la réduction de 15% du forfait d'entretien ne produit aucun effet le plus souvent, quand elle n'est pas délibérément prise en compte. Comme la sanction suivante consiste à supprimer la totalité de l'aide sociale, il jugerait utile de mettre en place un système prévoyant des sanctions intermédiaires entre ces deux extrêmes.

Le Conseil-exécutif souhaite préciser pour commencer que la suppression de l'aide sociale n'est pas une réduction au sens de l'article 36 de la LASoc¹ mais la conséquence du refus de considérer la personne en question comme nécessiteuse et, partant, de lui reconnaître le droit aux prestations au sens de l'article 23 LASoc. Les conditions préalables à une réduction ne sont pas les mêmes que celles qui président à la suppression pure et simple de l'aide sociale.

Le droit constitutionnel d'obtenir l'aide de l'Etat dans une situation de détresse est lié à certaines conditions, en particulier à l'impossibilité pour la personne de subvenir à ses besoins. Mais cette condition n'est pas donnée si la personne refuse de prendre un emploi raisonnablement acceptable qui lui est offert ou de faire valoir ses droits à un revenu de substitution². Dans un tel cas, le principe de subsidiarité n'est pas respecté, car elle pourrait objectivement gagner sa vie. Elle n'est donc pas considérée comme une personne dans le besoin au sens de la loi³ et le droit à l'aide sociale lui est dénié. Les services sociaux peuvent attribuer à leurs clients et clientes un travail raisonnablement acceptable. Dans la pratique, il s'agit le plus souvent d'emplois proposés dans un Programme d'occupation et d'insertion (POIAS) de la SAP. Les travailleurs et travailleuses sociaux concluent un accord avec les prestataires afin que les emplois soient tenus à disposition durant un certain laps de temps.

En cas de besoin avéré, comme le prévoit le droit constitutionnel aux moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine (art. 12 Cst. et 29 ConstC), les prestations d'aide sociale peuvent être *réduites* si les bénéficiaires ne rem-

¹ Loi du 11 juin 2001 sur l'aide sociale (LASoc, RSB 860.1)

² Normes CSIAS, chapitre A.8.5

³ Art. 23 LASoc

plissent pas leurs devoirs⁴ (refus de coopérer aux mesures d'insertion professionnelle et sociale, mépris des directives du service social, etc.) ou se mettent eux-mêmes dans le besoin (en démissionnant, p.ex.), mais le droit au minimum vital ne peut pas leur être refusé. Cela reflète la doctrine constante du Tribunal fédéral dans l'application de l'article 12 Cst. (cf. notamment ATF 130 I 71), selon laquelle la protection offerte par l'article 12 Cst. se limite bien au minimum vital, mais si la réduction est poussée plus loin, elle est contraire à la Constitution. Ainsi, les autorités législatives ou les autorités d'application n'ont pas la possibilité de réduire l'aide sociale au-dessous du minimum vital.

La réduction prévue par l'article 36 LASoc doit être proportionnée à la faute des bénéficiaires, limitée dans le temps et s'appliquer uniquement à la personne fautive. Elle ne peut en aucun cas toucher le minimum vital indispensable⁵, ne pouvant jamais aller au-delà. Les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), chapitre A.8.3, considèrent comme admissible une réduction de 15% du minimum vital (et des suppléments éventuels), alors qu'une réduction supplémentaire constitue une atteinte au droit constitutionnel garantissant des conditions minimales d'existence.

La personne dispose alors de 816 francs par mois, soit 27 francs 20 par jour, pour la nourriture, la boisson, les cigarettes, l'habillement et les chaussures, les soins corporels, les transports, les médicaments à sa charge, le courriel, le téléphone et son petit matériel (papier, stylo, p. ex.). Le forfait d'entretien sert à payer les dépenses quotidiennes. Il est calculé et pondéré selon la consommation moyenne des 10% des revenus les plus faibles des ménages suisses. Il est largement inférieur aux prestations complémentaires, bien qu'on tienne compte des allocations dépendant des prestations. Il est également inférieur au minimum vital au sens de la législation sur la poursuite pour dettes et sur la faillite.

Au vu de ce qui précède, le Conseil-exécutif constate que le minimum vital selon les normes CSIAS répond à la législation cantonale et qu'il est indispensable pour garantir le droit constitutionnel d'obtenir de l'aide dans une situation de détresse. C'est une limite qui est appliquée par la plupart des systèmes d'aide sociale des autres cantons, faisant ainsi l'unanimité en Suisse.

Selon le gouvernement, le besoin de procéder à des réductions plus sévères ne se fait pas sentir en pratique. Il est vrai qu'une réduction reste sans effet sur certains clients de l'aide sociale. Mais les services sociaux expriment de sérieux doutes quant au pouvoir d'une réduction plus importante d'inciter précisément ces personnes à plus de coopération. Plusieurs études montrent que des sanctions ou des pressions plus lourdes sont impuissantes dans ces cas-là.

Si une réduction de 15% reste sans effet, il paraît probable que la personne ait d'autres sources de revenus. Ce qui n'est pas légal. Pour remédier à ce comportement, les instruments de contrôle ont été complétés et affûtés.

- Les services sociaux du canton de Berne peuvent, depuis février 2010, faire appel au service d'inspection sociale pour vérifier leurs soupçons d'abus de l'aide sociale et prendre rapidement les mesures qui s'imposent. Les bénéficiaires de l'aide sociale sont informés des conséquences d'une perception illégale des prestations (effet préventif) au moment où ils en font la demande.

- Les personnes réticentes à collaborer font l'objet d'un projet pilote sur les emplois tests à Berne et à Bienne, pour déterminer leur aptitude au travail, leur volonté de coopérer et leur intégrité. La personne peut ainsi subvenir elle-même à ses besoins et n'est plus considérée comme nécessiteuse. Dans ce cas, il est justifié de supprimer purement et simplement l'aide sociale.

- Pour remédier au manque de volonté de coopérer, les examens de médecins-conseils sur l'aptitude au travail pourront être portés à la compensation des charges à partir de 2012.

⁴ Art. 28 LASoc

⁵ Art. 36, al. 2 LASoc

- De plus, la révision partielle de la LASoc mise en vigueur en 2012 clarifiera les flux d'information de l'aide sociale. Si les bénéficiaires ne fournissent pas tous les renseignements nécessaires, les services sociaux pourront les obtenir sans leur accord (auprès du fisc, p. ex.).

Le Conseil-exécutif estime que les mesures visant à s'assurer la coopération des bénéficiaires de l'aide sociale sont déjà prises ou en voie de l'être. Etendre les sanctions serait contraire à la Constitution fédérale et peu souhaitable, alors que les instruments n'ont pas encore déployé tous leurs effets.

Point 2

Le motionnaire plaide pour que la même faute ait la même conséquence dans tout le canton de Berne. Il existe en effet des différences d'un service à l'autre et à l'intérieur d'un même service. C'est pourquoi il demande au Conseil-exécutif de définir des principes garantissant une application uniforme des sanctions.

Celles-ci sont fondées sur la loi sur l'aide sociale⁶. Le gouvernement, qui comprend cette revendication, estime qu'un « catalogue » de sanctions serait un instrument utile aux services sociaux et mettrait de l'ordre afin que toute infraction soit sanctionnée de la même manière dans l'ensemble du territoire cantonal.

Proposition

Point 1: rejet.

Point 2: adoption.

Au Grand Conseil

⁶ Art. 36 LASoc