

Loi fédérale en matière d'assistance - LAS

Rapport intermédiaire du groupe de travail CDAS

Mai 2008

Décisions de la réunion plénière de la CDAS du 6 juin 2008:

1. **Obligation de remboursement:** la suppression de l'obligation de remboursement après un délai de transition, liée à une compensation correspondante par le biais de la RPT, est approuvée. Le groupe de travail LAS doit définir de manière plus précise le délai de transition et la compensation.
2. **Autres points de la LAS à réviser:** la teneur générale des autres propositions de révision de la LAS sont approuvées (art. 3 LAS avec variante 2).
3. **Politique forte et cohérente en matière de couverture du minimum vital:**
 - L'analyse des problèmes et failles du système actuel de prestations relatives à la couverture du minimum vital est pertinente.
 - L'idée d'une loi sur la "coordination des systèmes de couverture du minimum vital" qui se situe dans le cadre de la Constitution actuelle doit être concrétisée.
 - La vision d'un article constitutionnel relatif à l'intégration et à la couverture du minimum vital comme base pour une loi-cadre fédérale sur la couverture du minimum vital doit continuer d'être approfondie.
4. **Suite des opérations:**
 - Le thème doit être porté à l'ordre du jour de la première rencontre du dialogue national relatif à la politique sociale en Suisse, à l'automne 2008.
 - La Confédération et l'Initiative des villes devraient être impliquées davantage dans la suite des opérations. Ce projet devrait devenir un projet des pouvoirs publics aux trois échelons.
 - Pour plus de transparence, le rapport intermédiaire assorti de commentaires sur la suite des opérations sera publié sur le site Internet de la CDAS.

Table des matières

1	<i>Situation initiale: mandat du groupe de travail</i> _____	3
2	<i>Structure et résumé / Questions au comité directeur de la CDAS</i> _____	5
21	Premier champ thématique _____	5
22	Deuxième champ thématique _____	5
23	Troisième champ thématique _____	5
3	<i>Premier champ thématique: Obligation de remboursement (art. 14 al. 2 et art. 16 LAS) et RPT</i> _____	7
31	Contexte général _____	7
32	Solutions étudiées _____	7
321	Compensation de la suppression de l'obligation de remboursement par le biais de la RPT _____	7
322	Simplification du règlement des factures grâce à la révision de l'art. 32 LAS et à une facturation forfaitaire des coûts par cas _____	8
323	Création d'un «service de clearing» LAS national _____	9
33	Conclusion et questions au comité directeur de la CDAS _____	9
4	<i>Deuxième champ thématique: Besoin de révision supplémentaire de la LAS</i> _____	10
41	Contexte général _____	10
42	Art. 3: Prise en charge des arriérés de primes maladie dans le contexte intercantonal _____	10
421	Situation actuelle _____	10
422	Problèmes inhérents à la réglementation actuelle _____	10
423	Propositions de solution _____	10
424	Evaluation / appréciation du GT LAS _____	10
43	Art. 3 Prise en charge des coûts structurels dans les programmes d'occupation _____	11
431	Situation actuelle _____	11
432	Problèmes inhérents à la réglementation actuelle _____	11
433	Proposition de solution _____	11
434	Evaluation / appréciation du GT LAS _____	11
44	Art. 5 Personnes séjournant dans un home ou dans un établissement _____	11
441	Situation actuelle _____	11
442	Problèmes inhérents à la réglementation actuelle _____	11
443	Propositions de solution _____	12
444	Evaluation / appréciation du GT LAS _____	12
45	Art. 6 LAS Conjoints, partenaires enregistrés _____	12
451	Situation actuelle _____	12
452	Problèmes inhérents à la réglementation actuelle _____	12
453	Propositions de solution _____	13
454	Evaluation / appréciation du GT LAS _____	13
46	Art. 7 Rapport entre la LAS, la CIIS et la LIPPI _____	13
461	Situation actuelle _____	13
462	Problèmes inhérents à la réglementation actuelle _____	13
463	Propositions de solution _____	13
464	Recommandation / appréciation du GT LAS _____	13
47	Art. 21 Etrangers non domiciliés en Suisse/changement de canton des étrangers avec autorisation cantonale _____	13
471	Situation actuelle _____	13
472	Problèmes inhérents à la réglementation actuelle _____	14
473	Proposition de solution _____	14
474	Evaluation / appréciation du GT LAS _____	14

48	Art. 28 Rectification	14
481	Situation actuelle	14
482	Problèmes inhérents à la réglementation actuelle	14
483	Proposition de solution	14
484	Evaluation / appréciation du GT LAS	15
49	Art. 33 et art 34: Voies de recours	15
491	Situation actuelle	15
492	Problèmes inhérents à la réglementation actuelle	15
493	Propositions de solution	15
494	Evaluation / appréciation du GT LAS	15
410	Résumé et questions au comité directeur de la CDAS	16
5	<i>Troisième champ thématique: Réglementation-cadre de droit fédéral du droit matériel à l'aide sociale en dehors du cadre de la LAS</i>	17
51	Situation initiale	17
511	Instruments actuels de la Confédération dans le domaine de la couverture du minimum vital	17
5111	Assurances sociales	17
5112	Prestations d'assistance	17
5113	Autres instruments destinés à assurer la couverture du minimum vital sur le plan fédéral	18
512	Instruments actuels des cantons et communes dans le domaine de la couverture du minimum vital	18
52	Analyse du système et présentation de la problématique	19
521	Omission de l'aspect préventif	19
522	Lacunes dans le système de prestations	19
523	Inégalité de traitement en raison d'un manque de coordination au niveau des prestations	20
53	Ebauches de solutions/lignes principales	21
54	Mise en œuvre	21
541	Situation initiale: répartition des compétences au niveau de l'Etat fédéral	21
542	Mise en œuvre en deux étapes	22
5421	Première étape: mise en œuvre à court et à moyen terme	22
5422	Deuxième étape: loi-cadre fédérale sur la couverture du minimum vital comme phase de mise en œuvre à plus long terme	23
55	Résumé et questions au comité directeur	24
Annexe 1: Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS, RS 851.1)		25
Annexe 2: Modèle de calcul relatif à l'éventuelle compensation d'une suppression de l'obligation de remboursement		39
Annexe 3: Récentes interventions parlementaires		42
Annexe 4: Régime de compétence actuel de l'Etat fédéral dans le domaine social		43

1 Situation initiale: mandat du groupe de travail

Lors de sa séance du 30 juin 2006, le comité directeur de la CDAS a décidé de traiter la question de la suppression de l'obligation de remboursement de l'aide sociale par le canton d'origine (art. 14, al. 2 et art. 16 LAS) dans le contexte de la mise en vigueur de la RPT et en lien avec une révision plus large de la LAS. Afin d'approfondir cette problématique, la CDAS a mis en place, dès l'automne 2006, un groupe de travail composé des personnes suivantes:

Pascal Coullery (BE, direction); Jacqueline Giger Cahannes (GR); Marie-Danièle Bruttin-Troutot (jusqu'à mars 07); Anne-Marie Graf (GE); Irmgard Dürmüller (LU); Rolf Schürmann (BS); Phillip Müller (VD); Nadine Zimmermann (ZH); Ueli Tecklenburg (CSIAS); Dieter Biedermann (Office fédéral de la justice); Office fédéral des assurances sociales (encore ouvert); Markus Morger (Union des villes); Marialuisa Zürcher (Association des communes); secrétariat général CDAS: Eva Wiesendanger (jusqu'à juin 07), Margrith Hanselmann.

Le mandat a tout d'abord fait l'objet de clarifications et de précisions avant d'être approuvé officiellement en décembre 2006 par le comité directeur de la CDAS; l'objectif principal dudit mandat consiste en l'élaboration de bases à l'attention du comité directeur, dans l'optique d'initier une révision nécessaire de la LAS et d'élargir éventuellement le règlement-cadre de l'aide sociale à l'échelon fédéral. Cet objectif principal peut être divisé en trois domaines thématiques dont le rayon s'accroîtra de plus en plus, au sens de l'objet de l'examen:

Premier champ thématique: Obligation de remboursement (art. 14, al. 2 et art. 16 LAS) et RPT

Analyse des dispositions principales de la RPT (en particulier de la répartition des charges sociodémographiques) et de leurs conséquences sur la réglementation intercantonale de l'aide sociale dans la perspective d'une éventuelle suppression de l'obligation de remboursement du canton d'origine d'une durée de deux ans selon art. 14, al. 2 et art. 16 LAS. Les possibilités de compenser la suppression de l'obligation de remboursement, qui figurent ci-après, doivent faire l'objet d'une analyse particulière:

- Compensation au sein de la réglementation RPT (adaptation de la compensation des charges sociodémographiques qui contrebalance les pertes liées à la suppression de l'obligation de remboursement) de même que dans le cadre des réalités/de l'état des données existant avant l'introduction de la RPT, tout comme sur la base des premières expériences consécutives à l'introduction de la RPT;
- Proposition de variantes compensatoires spécifiques en dehors de la RPT, qui peuvent en tout cas être intégrées à moyen terme à la RPT.

Il faut impliquer la question générale de la compensation des charges entre les domaines urbains et ruraux (effet de succion des villes sur le plan intercantonal, avec des conséquences positives/négatives pour les deux parties).

Deuxième champ thématique: Besoin de révision supplémentaire de la LAS

- Enumération des dispositions LAS qui pourraient être modifiées, complétées ou biffées en plus de l'art. 14, al. 2 et de l'art. 16 LAS, avec à chaque fois démonstration des conséquences;
- Enumération des nouvelles dispositions éventuelles qui pourraient être intégrées dans le cadre de l'actuelle LAS, avec à chaque fois démonstration des conséquences.

Les points suivants doivent également faire l'objet d'un examen particulier:

- Clarification de l'expression "tout autre établissement" apparaissant dans les art. 5 et 9 LAS;
- Clarification de la contradiction entre les art. 4 et 9 LAS à propos de la compétence en matière de ressortissants étrangers n'ayant pas effectué de déclaration à la police;
- Précision du règlement de prise en charge des arriérés de primes de caisse-maladie;
- En cas de suppression de l'obligation de remboursement: réglementation de la nouvelle procédure de compétence;
- Modalités de calcul uniformes.

Troisième champ thématique: Réglementation-cadre de droit fédéral du droit matériel à l'aide sociale en dehors du cadre de la LAS

Elaboration de propositions (y compris d'une base constitutionnelle, des avantages et inconvénients ainsi que des chances et des risques d'une réglementation au niveau fédéral, des domaines et propositions de réglementation possibles) à un développement de la LAS au sens d'un élargissement matériel de la réglementation-cadre (loi-cadre sur l'aide sociale de la Confédération). Les interfaces avec des prestations doivent également faire l'objet d'un examen en raison des autres dispositions légales (comme par exemple l'aide aux victimes

d'infractions ou l'avance de pensions alimentaires), dans la perspective d'une harmonisation dans le domaine des prestations d'assistance.

Le groupe de travail a élaboré le présent rapport lors de plusieurs séances plénières. Il a également constitué des sous-groupes de travail se consacrant chacun à un champ thématique spécifique. Le 18 mars 2008, il a adopté un rapport intermédiaire à l'attention de la séance du comité directeur CDAS du 5 juin 2008 et de la séance des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales du 6 juin 2008. La commission consultative de la CDAS a discuté le rapport intermédiaire lors de sa séance du 7 mai 2008.

2 Structure et résumé / Questions au comité directeur de la CDAS

21 Premier champ thématique

L'obligation de remboursement actuellement en vigueur est liée à une charge administrative importante. Sa suppression est donc jugée positivement par le GT LAS. Neuf cantons devraient toutefois s'accommoder des pertes financières occasionnées par une solution n'offrant pas la possibilité d'une compensation. Le GT LAS propose donc de poursuivre la mise en œuvre de la variante 1, qui consiste en une solution de compensation par le biais de la RPT. Il n'est pas réaliste de procéder à une facturation forfaitaire des coûts par cas sur la base des chiffres actuellement disponibles. La mise en place d'un service de clearing intercantonal déplacerait la charge administrative des cantons vers une institution financée par les cantons.

Questions au comité directeur de la CDAS:

La suppression de l'obligation de remboursement avec compensation correspondante est-elle toujours considérée comme nécessaire?

La solution de compensation proposée va-t-elle dans la bonne direction?

22 Deuxième champ thématique

Dans le contexte d'une éventuelle révision de la LAS concernant la suppression du remboursement par le canton de domicile au canton d'origine, d'autres points de révision importants pour la pratique devraient être pris en considération:

- Dans le contexte de l'intégration professionnelle et sociale, il est nécessaire de clarifier quelles prestations doivent être considérées comme prestations d'assistance au sens de la LAS;
- Il faut que les instruments juridiques nouvellement créés dans le cadre de la RPT (lois et conventions inter-cantoniales) soient examinés afin de déterminer s'il est nécessaire d'adapter la LAS en fonction de ces instruments;
- La compétence en matière d'assistance et l'obligation de prise en charge des frais en ce qui concerne les ressortissants étrangers doivent être clarifiées sur la plan légal, en particulier pour les personnes sans domicile d'assistance en Suisse, mais avec une convention de la police des étrangers;
- Les conditions à réunir pour une demande de rectification doivent figurer dans la loi;
- La voie de recours prévue dans la LAS doit être adaptée dans le sens que les différends entre cantons ne sont pas tranchés en première instance par le tribunal du canton requérant.

Etant donné son importance capitale pour la pratique, la mise en œuvre de l'élément 5 de l'énumération ci-dessus doit être visée, indépendamment de la décision de révision liée à la suppression du remboursement.

Les questions soulevées dans les éléments 1 et 3 sont également d'une grande importance pour la pratique.

La question de la gestion des arriérés de primes maladie revêt également une grande importance lorsque le débiteur ou la débitrice change de canton de domicile et que les arriérés sont dus dans le canton de domicile précédent. Sur ce point, le groupe de travail suggère que la CDAS s'engage pour que la loi sur l'assurance-maladie adopte une disposition apportant des éclaircissements à ce sujet

Questions au comité directeur de la CDAS:

Faut-il souhaiter une révision de la LAS indépendamment de la suppression du remboursement entre canton de domicile et canton d'origine?

Le comité directeur de la CDAS partage-t-il cette manière d'apprécier le problème?

Le groupe de travail doit-il élaborer des propositions concrètes de révision?

Le comité directeur de la CDAS voit-il d'autres problématiques à examiner?

23 Troisième champ thématique

Les instruments actuels relatifs à la couverture du minimum vital sont réglementés à différents niveaux (Confédération, cantons/communes) et ne sont coordonnés entre eux de manière satisfaisante ni horizontalement (sur le même niveau), ni verticalement (entre les niveaux), de l'avis du groupe de travail. Il manque également un

concept législatif uniforme au sens d'une politique forte et cohérente en matière de couverture du minimum vital, ce qui revient à dire entre autres que les réflexions qui dépassent les systèmes (comme p. ex. la prévention) ne peuvent aboutir sous le régime actuel, car la couverture du minimum vital est trop peu perçue comme une tâche et une responsabilité collectives.

Le GT LAS parvient donc à la conclusion qu'une procédure législative devrait être lancée sur le plan fédéral. Le régime constitutionnel de compétence en vigueur entrave toutefois cette procédure législative, car il faudrait d'abord une révision de longue haleine de la Constitution fédérale pour que des principes de solution plus larges soient autorisés sur le plan fédéral. Par conséquent, le groupe de travail propose de procéder en deux étapes:

- 1ère étape: Une "loi fédérale sur la coordination des systèmes de couverture du minimum vital" basée sur le régime de compétence en vigueur est décrétée; il serait donc possible de s'y atteler sans délai. Dans un deuxième temps, le domaine de réglementation de cette loi fédérale devrait faire l'objet d'un examen approfondi. Des thèmes tels que la réglementation des conditions de travail précaires d'après le droit du travail, l'avance de pensions alimentaires ou les prestations complémentaires pour familles et personnes au chômage figurent au premier plan. Simultanément, il serait nécessaire d'entamer une procédure de révision, qui permettrait d'inclure dans la Constitution fédérale un article sur l'intégration et la couverture du minimum vital. Ledit article servirait de base pour qu'une loi-cadre fédérale sur la couverture du minimum vital soit édictée.
- 2ème étape: dans une deuxième étape, il est nécessaire d'élaborer une loi fédérale sur la couverture du minimum vital, qui contienne un concept uniforme et cohérent pour l'interaction des différents instruments relatifs à la couverture du minimum vital (en particulier les assurances sociales et l'aide sociale).

Questions au comité directeur de la CDAS:

Au niveau de la problématique:

- Le comité directeur de la CDAS partage-t-il l'analyse des problèmes et faiblesses de l'actuel système de prestations relatif à la couverture du minimum vital?
- A quels problèmes et lacunes accorde-t-il la priorité?
- Perçoit-il d'autres problèmes et lacunes dans le système actuel?

Au niveau des solutions:

- A court et à moyen terme: le groupe de travail doit-il continuer de creuser l'idée de la promulgation d'une loi sur la "coordination des systèmes de couverture du minimum vital" qui se situe dans le cadre de la réglementation constitutionnelle en vigueur?
- A long terme: le groupe de travail doit-il continuer de creuser l'idée d'un article constitutionnel relatif à l'intégration et à la couverture du minimum vital comme base pour la promulgation d'une loi-cadre fédérale sur la couverture du minimum vital?

3 Premier champ thématique: Obligation de remboursement (art. 14 al. 2 et art. 16 LAS) et RPT

31 Contexte général

Eu égard aux bases légales actuelles, les prestations d'aide sociale qu'un canton de domicile verse à des citoyens/citoyennes d'un autre canton sont facturées à ce dernier, dans le cas où ils résident depuis moins de deux ans dans le canton d'assistance. Ce remboursement s'effectue sur la base de décomptes des coûts complets. Ainsi, il est certes garanti que les prestations d'aide sociale effectivement versées au cours de la période de remboursement des frais de deux ans seront bien remboursées, mais la charge administrative, voire juridique, doit toutefois être qualifiée de très élevée.

La suppression de l'obligation de remboursement par le canton d'origine au canton de domicile qui soutient une personne sans domicile d'assistance n'est pas à l'ordre du jour.

La suppression de l'obligation de remboursement par le canton d'origine au canton de domicile est par ailleurs saluée par le GT LAS sur le principe. Compte tenu des pertes financières qui en découlent pour plusieurs cantons, une solution sans compensation paraît toutefois impossible. En l'absence de compensation, les cantons qui perçoivent aujourd'hui des sommes nettes se chiffrant par millions chaque année, au titre de l'obligation de remboursement, subiraient de lourdes pertes. Il s'agit des cantons de BL, BS, GE, NE, SH, SO, VD, ZG et ZH.

Les clarifications apportées par le GT LAS ont amené les variantes de compensation suivantes:

- compensation de la suppression de l'obligation de remboursement par le biais de la RPT;
- simplification du règlement des factures grâce à la révision de l'art. 32 LAS et à une facturation forfaitaire des coûts par cas;
- création d'un «service de clearing» LAS national.

L'étendue financière globale des flux financiers intercantonaux représente environ 16 millions de francs par an au vu des données chiffrées disponibles pour les années 2002-2004 (annexe 2). Il semble probable que ce chiffre ait augmenté ces dernières années.

32 Solutions étudiées

321 Compensation de la suppression de l'obligation de remboursement par le biais de la RPT

Grâce à Monsieur Walter Moser, représentant de la CdC au sein de la direction de projet RPT, le GT LAS dispose des modèles de calcul actualisés pour la compensation éventuelle d'une suppression de l'obligation de remboursement selon la LAS, par le biais d'une adaptation des paiements de compensation des charges dans le cadre de la RPT (cf. annexe 2). Comme le montre le rapport Moser, l'objectif de compensation visé peut être réalisé grâce à une augmentation de la **compensation des charges sociodémographiques (CCS) et de ses composantes au détriment de la compensation des ressources**. Concrètement, cela signifie que les coûts plus élevés, notamment dans le domaine social, occasionnés dans les cantons comptant des agglomérations moyennes et grandes seraient davantage pris en compte.

Avec cette solution, la situation financière de six des neuf cantons précités serait également améliorée par rapport à la suppression de l'obligation de remboursement sans compensation, dans le cadre de cette amorce de solution (BS, GE, NE, SH, VD, ZH). Deux cantons connaîtraient un statu quo (BL et ZG) alors que l'un d'entre eux devrait faire face à une charge sensiblement accrue (SO). Dans cette variante, la compensation des charges sociodémographiques est accrue de 23,07 millions de francs en tout, alors que la compensation des ressources est simultanément réduite du même montant.

	<i>Suppression de l'obligation de remboursement (+ = bénéfice/ - = perte. Données en millions de CHF)</i>	<i>Compensation proposée par le biais de la RPT (effet global)</i>
AG	+ 2.3	+ 1.2
AI	+ 0.4	+ 0.3
AR	+ 0.5	+ 0.2
BE	+ 6.2	+ 1.2
BL	- 0.5	- 0.5

BS	- 4.2	- 1.0
FR	+ 0.9	- 0.9
GE	- 3.4	+3.3
GL	+ 0.2	+ 0.7
GR	+ 1.6	+ 0.7
JU	+ 0.4	- 0.3
LU	+ 0.8	- 1.5
NE	- 0.9	- 0.2
NW	+ 0.2	+ 0.2
OW	+ 0.4	+ 0.1
SG	+ 0.3	- 1.9
SH	- 0.1	+ 0.1
SO	0	- 1.7
SZ	+ 0.8	+ 0.8
TG	+ 0.4	- 1.4
TI	0	+ 1.2
UR	+ 0.3	- 0.2
VD	- 0.7	+ 2.8
VS	+ 1.0	- 1.8
ZG	- 0.3	- 0.3
ZH	- 6.3	0

Au final dans cette variante, 13 cantons supportent une charge plus importante que dans le statu quo alors que 13 autres voient leur charge réduite (cf. annexe 2).

322 Simplification du règlement des factures grâce à la révision de l'art. 32 LAS et à une facturation forfaitaire des coûts par cas

Au cas où la compensation par le biais de la RPT serait jugée irréaliste ou inopportune au niveau politique (Conférence des directeurs cantonaux des finances, Chambres fédérales), deux autres variantes seraient envisageables, en plus de la suppression pure et simple de l'obligation de remboursement. Celles-ci évolueraient strictement dans le cadre d'une révision de la LAS. La première variante concernerait la révision de l'art. 32 LAS dans le but de simplifier le trafic des paiements intercantonal au moyen d'une facturation forfaitaire des coûts par cas.

Les avantages de la facturation forfaitaire résident dans le fait que la charge administrative serait considérablement réduite dans la refacturation. Des messages individuels du canton de domicile au canton d'origine seraient certes requis pour la vérification de l'obligation de remboursement des frais, même en cas de passage aux forfaits par cas. Les informations requises seraient cependant nettement moins nombreuses. Elles ne concerneraient en effet plus que les données personnelles exactes, la date d'arrivée dans le canton, le début de l'assistance ainsi que des informations sur le type de structure de l'unité d'assistance. Le décompte devrait préciser combien de forfaits mensuels peuvent être réclamés dans un cas. Un décompte détaillé de chaque cas individuel ne serait plus requis et il suffirait d'un décompte global sous forme de liste. Il serait possible de passer à un rythme de paiement annuel rapproché des statistiques, ce qui diminuerait nettement les charges.

Une telle facturation forfaitaire n'est toutefois possible que si les données statistiques consultées à cet effet sont suffisantes. Les ratios financiers figurant dans les tableaux standards actuellement valables des statistiques de l'aide sociale ne sont cependant pas encore assez pertinents. Il est à noter qu'une statistique de l'aide sociale à l'échelle nationale a été publiée pour la première fois pour l'année 2005. Certains cantons font réaliser des échantillonnages alors que d'autres procèdent à une étude complète. Il apparaît par ailleurs que les sommes versées aux personnes ou aux cas figurent dans les statistiques des destinataires.

L'analyse des statistiques disponibles de l'Office fédéral de la statistique (OFS) révèle d'importants écarts entre les valeurs médianes les plus basses et les plus élevées. Celles-ci devraient notamment s'expliquer par les différentes prestations en amont spécifiques aux communes et aux cantons qui ne relèvent pas des prestations de l'aide sociale (p. ex. subventions pour les homes et les établissements, aides au loyer, assistance chômage, etc.).

Eu égard aux tableaux standards disponibles et à la situation encore incertaine des données, aucune comparaison fiable n'est actuellement possible entre les conséquences en matière de coûts selon le système de refacturation actuel et un passage éventuel à un système de forfaits par cas. Un système de consultation permettant

le rapprochement entre le besoin mensuel net par type de structure de l'unité d'assistance et le montant effectivement versé chaque année devrait par ailleurs être mis au point avec l'OFS. Le nombre de Suisses et de Suissesses non encore domiciliés depuis deux ans dans le canton devrait en outre être déterminé par type de structure de l'unité d'assistance et canton, afin de permettre une comparaison entre le système actuel et la rémunération selon le forfait par cas. Il s'agit de clarifications complexes qui n'ont d'utilité que si la recherche d'une solution doit être poursuivie.

323 Création d'un «service de clearing» LAS national

Une autre variante que le GT LAS a toutefois rejetée consisterait à mettre en place un «service de clearing» LAS national rattaché à la CDAS. Ce service aurait pour mission de prendre en charge les décomptes de chaque cas individuel et de calculer un montant annuel des charges nettes et des produits nets par canton. Les cantons seraient ainsi soulagés d'une charge administrative considérable. Les difficultés inhérentes à ce type de centralisation (mise en place de l'unité, contact entre la centrale et les cantons, financement) excèdent cependant de loin le bénéfice qu'il serait possible de tirer de la réduction de la charge administrative des cantons.

33 Conclusion et questions au comité directeur de la CDAS

Conclusion:

L'obligation de remboursement actuelle est liée à une importante charge administrative. Sa suppression est donc jugée positive par le GT LAS. Neuf cantons devraient toutefois s'accommoder des pertes financières occasionnées par une solution n'offrant pas la possibilité d'une compensation. Le GT LAS propose donc de poursuivre la mise en œuvre de la variante 1, une solution de compensation par le biais de la RPT. La facturation forfaitaire des coûts par cas n'est pas réaliste eu égard aux données chiffrées actuellement disponibles. La mise en place d'un service de clearing intercantonal transférerait la charge administrative des cantons à une institution qu'il leur incomberait de financer. La représentante du canton de Genève se prononce en principe pour le maintien de l'obligation de remboursement et, si possible, pour une simplification de la facturation intercantonale.

Questions:

- La suppression de l'obligation de remboursement avec compensation correspondante est-elle toujours considérée comme nécessaire?
- La solution de compensation proposée va-t-elle dans la bonne direction?

4 Deuxième champ thématique: Besoin de révision supplémentaire de la LAS

41 Contexte général

Le GT LAS a chargé la Commission LAS/questions juridiques de la CDAS d'examiner la LAS afin de déterminer d'autres points dont la révision serait souhaitable. La Commission a choisi la procédure suivante: les souhaits de révision des cantons ont, dans un premier temps, été déterminés dans le cadre d'une enquête effectuée auprès des administrations compétentes. Ils ont par la suite été soumis à une vérification technique puis intégrés dans le présent rapport, dans la mesure où ils ont été retenus.

Deux points doivent être pris en considération à cet égard: différentes demandes de révision perdent de leur pertinence ou deviennent sans objet dès lors que l'obligation de remboursement du canton d'origine est supprimée. La question générale de savoir dans quelle mesure des faits, qui exigent certes une interprétation mais sont rares dans la pratique, doivent être réglés dans le cadre d'une révision s'est par ailleurs posée au cours des consultations. Dans l'intérêt d'une loi allégée telle que la LAS se présente aujourd'hui, le rapport se limite aux points de la révision qui présentent une certaine pertinence.

Compte tenu du chemin qu'il reste à parcourir pour parvenir à une révision de la LAS et aux nombreuses discussions qu'elle ne manquera pas de susciter, il a pour l'essentiel été renoncé à la formulation d'articles de loi. Des amorces de solutions alternatives sont amenées à la discussion lorsque des points de vue techniques différents et dignes d'intérêt se manifestent. Les points de la révision discutés suivent la dynamique de la loi.

42 Art. 3: Prise en charge des arriérés de primes maladie dans le contexte intercantonal

421 Situation actuelle

L'introduction de l'obligation d'assurance auprès d'une caisse-maladie en 1996 a modifié la LAS dans le sens que les primes de l'assurance-maladie obligatoire ne sont plus soumises au remboursement. L'obligation de remboursement du canton d'origine se limite aux coûts des franchises et participations qualifiées de prestations d'aide sociale.

422 Problèmes inhérents à la réglementation actuelle

La loi sur l'assurance-maladie (LAMal) stipule que les cantons d'origine (en droit civil) sont responsables du respect de l'obligation d'assurance. La législation cantonale respective doit être prise en compte dans le contexte intercantonal en raison de l'absence de réglementation au niveau fédéral. Si une personne change de canton de domicile et qu'elle a des arriérés de primes générés dans l'ancien canton de domicile, la caisse-maladie peut suspendre ses prestations. On peut alors se demander quel canton est tenu de prendre en charge les impayés. Si les réglementations divergent, il peut en résulter une impasse, chacun des deux cantons refusant valablement de prendre en charge les impayés. Par la suite, les impayés ne cessent d'augmenter et des frais de santé excessifs finissent par s'accumuler au fil du temps. La situation actuelle n'est pas satisfaisante. La solution fédéraliste de la LAMal ne répond pas aux besoins d'une obligation fédérale d'assurance praticable.

423 Propositions de solution

Les solutions alternatives suivantes sont envisageables:

Variante 1 – Obligation de remboursement du canton d'origine

Les primes maladies courantes et actuellement générées doivent à nouveau être remboursées dans le cadre de l'obligation de remboursement du canton d'origine, comme ce fut le cas avant 1996. Cette solution serait bien sûr limitée aux bénéficiaires de l'aide sociale. La LAS doit être adaptée en conséquence.

Variante 2 – Révision de la LAMal

Une révision de la LAMal doit être recherchée dans la perspective d'une solution globale et équitable, de sorte que les impayés soient en principe pris en charge par chaque canton ou chaque commune où le preneur d'assurance résidait ou séjournait à l'époque où l'acte de défaut de biens a été établi.

424 Evaluation / appréciation du GT LAS

Le GT LAS privilégie la deuxième proposition de solution. Il s'agit d'un problème lié au droit de l'assurance-maladie qu'il est impossible de résoudre de manière satisfaisante par le biais du droit de l'aide sociale. D'une part, toutes les personnes concernées par les blocages de prestations des caisses-maladie sont loin d'être des bénéficiaires de l'aide sociale. Au plus tard en cas de maladie, les organismes d'aide sociale doivent cependant

subvenir aux frais de santé non couverts par l'assurance-maladie en raison du blocage des prestations, dans le cadre de la garantie d'un accès à des soins médicaux de base. D'autre part, le législateur voulait expressément trouver une solution en dehors du droit de l'aide sociale en introduisant l'obligation d'assurance-maladie. Aussi, la Confédération rembourse-t-elle aux cantons une partie des coûts qu'ils doivent engager pour l'assurance-maladie.

43 Art. 3 Prise en charge des coûts structurels dans les programmes d'occupation

431 Situation actuelle

La LAS règle les prestations qui relèvent des prestations d'assistance aux termes de cette loi ou non. Ces dernières ne peuvent pas être remboursées entre les cantons. Eu égard à la réglementation actuelle, il n'est pas clairement défini dans quelle mesure les prestations qui visent l'intégration sociale ou professionnelle (notamment celles destinées à des programmes d'occupation) représentent des mesures d'assistance pouvant être remboursées au sens de la loi.

Si une personne est embauchée avec un contrat de travail ordinaire dans le cadre d'un programme d'occupation, l'employeur lui verse un salaire net. Celui-ci ne peut en principe pas être remboursé. En revanche, si l'autorité en matière d'aide sociale paye à l'employeur le salaire brut dû, les cotisations patronales aux assurances sociales ainsi qu'une indemnité de participation au programme, les salaires nets ne peuvent cependant pas être remboursés aux termes de la LAS, contrairement à l'indemnité de participation au programme.

432 Problèmes inhérents à la réglementation actuelle

Ces dernières années, l'intégration a pris de l'importance parallèlement à la couverture du minimum vital au sein de l'aide sociale. Dans les programmes d'occupation, la distinction entre dépenses directes et frais structurels ainsi que celle entre composantes du salaire et prestations d'assistance a son importance pour les participants aux programmes. Rappelons à cet égard la question des «salaires combinés». Les normes de la CSIAS intègrent certes une proposition détaillée et solidement étayée en vue d'un remboursement. Les salaires y sont considérés comme des mesures d'assistance remboursables, bien qu'ils soient financés par l'aide sociale (à certaines exceptions près). La LAS actuelle donne peu d'informations à ce sujet.

433 Proposition de solution

Il est proposé de rembourser les prestations d'assistance effectives gérées sous la forme de salaires versés dans le cadre de programmes d'occupation en tant qu'assistance au sens de la LAS. Dans le cas de salaires réguliers et combinés, la part du salaire de la prestation ne doit pas être traitée comme une prestation d'assistance et n'est donc pas remboursable. La part du salaire non liée à la prestation et financée par le biais de l'aide sociale est considérée comme une prestation d'assistance et est soumise au remboursement.

434 Evaluation / appréciation du GT LAS

Une révision de la LAS devrait apporter plus de clarté dans ce domaine important pour la pratique.

44 Art. 5 Personnes séjournant dans un home ou dans un établissement

441 Situation actuelle

La LAS stipule que les personnes qui séjournent dans un home, un hôpital ou tout autre établissement ne fondent pas de nouveau domicile d'assistance. Les personnes qui disposaient d'un domicile d'assistance avant d'entrer dans l'une des institutions citées ne le perdent pas. La notion de home et d'établissement revêt une grande importance dans la pratique, car son interprétation débouche bien souvent sur des décisions d'une grande portée financière.

Les décennies écoulées ont vu l'instauration d'une jurisprudence prônant une interprétation très large des notions de "home" et d'"établissement". Celle-ci est en outre étayée par la littérature. Cette interprétation doit avant tout protéger les cantons et les communes d'implantation qui ne doivent pas être désavantagés par l'acceptation d'institutions de soins résidentielles sur leur territoire.

442 Problèmes inhérents à la réglementation actuelle

La terminologie est aujourd'hui dépassée. L'évolution des formes d'habitation et de thérapie soulève en effet régulièrement la question de savoir ce qu'il faut considérer comme un home ou comme un établissement. La notion du volontariat peut par exemple avoir son importance. Quoi qu'il en soit, la révision de la LAS ne peut

ignorer la question de savoir si une reformulation de la notion de home et d'établissement serait indiquée. Le but spécifique d'une institution pourrait par exemple servir de point de départ.

443 Propositions de solution

Les solutions alternatives suivantes sont envisageables:

1. Redéfinition des dispositions déterminantes (art. 5 et art. 9 al. 3 LAS)

Variante 1:

"Le séjour dans une institution privée ou publique à but spécifique et, s'il s'agit d'une personne majeure ou interdite, le placement dans une famille, décidé par une autorité ou par un organe de tutelle, ne constituent pas un domicile d'assistance." (nouvel art. 5 LAS)

"Le séjour dans une institution privée ou publique à but spécifique et, s'il s'agit d'une personne majeure ou interdite, le placement dans une famille, décidé par une autorité ou par un organe de tutelle, ne mettent pas fin au domicile d'assistance." (nouvel art. 9 al. 3 LAS)

Variante 2:

"Le séjour dans un home, un hôpital ou toute autre institution et, s'il s'agit d'une personne majeure ou interdite, le placement dans une famille, décidé par une autorité ou par un organe de tutelle, ne constituent pas un domicile d'assistance." (nouvel art. 5 LAS)

"Le séjour dans un home, un hôpital ou toute autre institution et, s'il s'agit d'une personne majeure ou interdite, le placement dans une famille, décidé par une autorité ou par un organe de tutelle, ne mettent pas fin au domicile d'assistance." (nouvel art. 9 al. 3 LAS)

2. Maintien des dispositions dans leur forme actuelle

Une pratique solidement ancrée et qui tient compte des nouvelles formes d'habitation et de thérapie s'est entre-temps cristallisée dans la jurisprudence afférente à la LAS. Une modification de la teneur de l'art. 5 et de l'art. 9 al. 3 LAS pourrait susciter des incertitudes quant à la validité de cette jurisprudence établie. L'interprétation généreuse de la notion de home et d'établissement désormais bien établie est conforme à la volonté du législateur.

444 Evaluation / appréciation du GT LAS

Pour des raisons techniques, le GT LAS conseille la variante 2, qui consiste à ne pas adapter la terminologie dépassée au langage actuel.

45 Art. 6 LAS Conjoints, partenaires enregistrés

451 Situation actuelle

Dans l'aide sociale, les couples de concubins où chacun des deux partenaires est assisté ne sont pas mieux placés au plan matériel que les couples mariés assistés. Si les partenaires vivent dans un concubinage stable et si un seul d'entre eux est assisté, le revenu et la fortune du concubin non assisté peuvent être pris en compte de façon appropriée. On parle de concubinage stable quand il dure depuis au moins deux ans ou si les partenaires ont un enfant commun. Dans ces cas, le calcul du besoin d'assistance s'effectue de la même manière que chez les couples mariés et les partenaires enregistrés.

La LAS détermine la procédure applicable en matière de remboursement lorsqu'il s'agit de conjoints et de partenaires enregistrés. Il n'y a pas de réglementation correspondante pour les couples de concubins.

452 Problèmes inhérents à la réglementation actuelle

Si les recettes sont supérieures aux dépenses des concubins lors du calcul initial, l'indigence du partenaire formulant la demande est déniée. Si un seul des partenaires est nécessiteux, le partenaire non indigent doit s'acquitter d'une contribution d'entretien et celle-ci est imputée au partenaire indigent en tant que recette. En cas d'assistance, la plupart des cantons ne considèrent cependant pas le concubinage stable comme une unité d'assistance (seul le partenaire indigent perçoit l'aide sociale).

Deux points posent problème dans la pratique:

- L'attribution des enfants communs: si le concubinage ne constitue pas une unité d'assistance, l'attribution des enfants aux termes du droit d'assistance s'effectue conformément au droit de garde. La situation est encore compliquée par un droit de garde commun.
- Le remboursement aux cantons d'origine: si le concubinage est considéré et assisté comme une unité d'assistance, les prestations pour le concubin qui serait en mesure de couvrir tout ou partie de ses besoins vitaux avec son revenu ne sont pas remboursées.

453 Propositions de solution

Aucune proposition de solution n'est présentée.

454 Evaluation / appréciation du GT LAS

En dépit des inégalités existantes, le GT LAS conseille de renoncer à une révision des dispositions en question et de ne pas légiférer sur la gestion des concubins dans l'aide sociale et dans le remboursement. D'une part, chacun est libre de formaliser sa relation par le biais du mariage ou du partenariat enregistré et de profiter ainsi des avantages et des inconvénients qu'implique une telle réglementation. D'autre part, la prise en compte des concubins dans l'unité d'assistance inclurait davantage de personnes dans l'aide sociale qui ne peuvent en bénéficier aujourd'hui. Il ne peut s'agir d'un objectif adéquat de la politique sociale.

46 Art. 7 Rapport entre la LAS, la CIIS et la LIPPI

461 Situation actuelle

De nouveaux instruments juridiques ont été créés dans le cadre de la RPT (lois et conventions intercantionales).

462 Problèmes inhérents à la réglementation actuelle

Le rapport entre les nouveaux instruments juridiques et la LAS n'a pas encore été parfaitement clarifié. Il peut notamment y avoir des effets indésirables dans la relation entre cantons qui supportent les conventions inter-cantoniales en totalité ou en partie et ceux qui ne le font pas.

463 Propositions de solution

Aucune analyse définitive n'est possible pour l'instant, car les expériences pratiques avec les nouveaux instruments juridiques ne sont pas encore assez nombreuses.

464 Recommandation / appréciation du GT LAS

Le GT LAS conseille de soumettre ces relations à un examen approfondi en cas de révision de la LAS et de procéder aux ajustements éventuels.

47 Art. 21 Etrangers non domiciliés en Suisse/changement de canton des étrangers avec autorisation cantonale

471 Situation actuelle

1. D'après la situation juridique actuelle, une personne perd le domicile d'assistance quand elle quitte le canton. Elle fonde un domicile d'assistance en emménageant dans un logement dans le nouveau canton, bien qu'il manque un élément formel, à savoir l'autorisation de la police des étrangers. L'autorisation de la personne concernée dans le canton d'origine est en effet conservée, notamment dans le cas d'un permis d'établissement. Si le nouveau canton refuse l'autorisation, l'étranger ou l'étrangère doit retourner dans le canton où l'autorisation a été donnée. Les coûts de l'assistance sont supportés par le canton de domicile temporaire jusqu'au retour dans le canton où l'autorisation a été donnée.

2. Si un étranger perd son domicile d'assistance et a besoin d'aide, il est en principe soutenu par le canton de séjour. Si celui-ci n'est pas simultanément le canton où l'autorisation a été donnée, des incertitudes apparaissent dans la compétence en matière d'assistance, faute de réglementation légale. La personne concernée ne recevra en outre aucune autorisation de la police des étrangers dans son canton de séjour, faute de domicile de droit civil.

472 Problèmes inhérents à la réglementation actuelle

1. Après le changement du domicile d'assistance, la prise en charge des frais incombe au nouveau canton de domicile, bien qu'il n'ait pas encore statué sur la question du séjour. Il demeure responsable des coûts jusqu'à ce que la personne concernée ait quitté le territoire du canton et ce même en cas de refus valable de l'autorisation de séjour. Ce problème perd de son acuité avec la suppression de l'obligation de remboursement du canton de domicile au canton d'origine.

2. Au regard de la situation juridique actuelle, sont récompensés les cantons qui n'assument pas leur responsabilité à l'égard des étrangères et étrangers sans abri. S'agissant de citoyens et citoyennes suisses sans domicile d'assistance, la LAS stipule qu'il appartient au canton de séjour d'assurer l'assistance. Il manque une disposition similaire pour les ressortissants étrangers qui n'ont certes pas de domicile d'assistance au sens de la LAS mais disposent d'une autorisation de séjour ou d'un permis d'établissement dans un canton. Le canton de séjour apporte certes une assistance aux sans-abri conformément à la pratique, mais n'est pas en mesure de les renvoyer dans le canton où l'autorisation a été donnée en l'absence de mesures d'éloignement. Ce dernier estime en effet régulièrement ne plus être compétent dès lors qu'il n'y a pas de domicile d'assistance. L'intérêt du canton où l'autorisation a été donnée pour une assistance selon le droit de l'aide sociale est extrêmement faible, puisque la situation juridique actuelle stipule qu'il incombe au canton de séjour d'assumer l'intégralité des frais.

473 Proposition de solution

1. En relation avec une éventuelle suppression du remboursement selon le chapitre 3 du présent rapport, aucune solution individuelle ne s'impose concernant cette problématique.

2. La LAS doit être complétée de manière à inscrire dans la loi la compétence en matière d'assistance du canton de séjour pour les ressortissants étrangers munis d'une autorisation de séjour ou d'un permis d'établissement valables. La loi doit en outre être ajustée de manière à ce que le canton où l'autorisation a été donnée ait une obligation de remboursement vis-à-vis du canton de séjour.

474 Evaluation / appréciation du GT LAS

La proposition de solution est certes contraire aux tentatives visant à minimiser le remboursement entre les cantons. Etant donné que le remboursement au canton d'origine restera cependant possible pour les Suisses et les Suissesses qui doivent être soutenus par le canton de séjour, même après une révision éventuelle selon le chapitre 3 du rapport et que le thème de l'assistance des ressortissants étrangers sans domicile mais en règle vis-à-vis de la police des étrangers débouche régulièrement sur des difficultés dans la pratique, le GT LAS estime qu'une adaptation correspondante de la LAS est utile.

48 Art. 28 Rectification

481 Situation actuelle

Tout canton intéressé peut demander une rectification de la solution adoptée ou de la décision prise dans un cas d'assistance lorsqu'il apparaît que cette solution ou cette décision repose manifestement sur une erreur. Le canton fournissant son assistance en tant que canton de domicile, le canton d'origine tenu au remboursement des frais ou le canton de séjour qui fait valoir une expulsion peuvent être intéressés. Différentes conditions doivent être réunies pour qu'un canton puisse formuler une demande de rectification. Celles-ci ont certes été décrites à plusieurs reprises par la jurisprudence, mais elles n'ont pas été incorporées dans la législation à ce jour.

482 Problèmes inhérents à la réglementation actuelle

Les conditions décrites par la jurisprudence ne sont souvent pas assez connues dans la pratique. Il s'ensuit la formulation fréquente de demandes de rectification qui, d'emblée, ne remplissent pas les conditions. Elles débouchent sur des litiges entre les cantons qui auraient pu être évités.

En pratique, la demande de rectification pose également des problèmes en relation avec l'interdiction d'expulsion. Un avis d'assistance est en effet souvent établi à l'intention du supposé canton de domicile, alors qu'aucune demande de rectification n'est déposée.

483 Proposition de solution

La disposition relative à la demande de rectification est complétée par l'incorporation des conditions y afférentes.

484 Evaluation / appréciation du GT LAS

Certes, les demandes de rectification sont rares dans la pratique. Dans le sillage d'une éventuelle révision partielle de la LAS, il serait cependant utile de régler également ce point.

49 Art. 33 et art 34: Voies de recours

491 Situation actuelle

Différentes lois relatives aux voies de recours ont été partiellement révisées en relation avec la promulgation de la loi sur le Tribunal fédéral, notamment la LAS, qui décrit les mesures à adopter en cas de litige aux articles consacrés aux voies de recours.

Aux termes du droit actuellement en vigueur, le canton qui fait opposition (refusant le remboursement des frais ou la rectification) peut déposer un recours auprès de "l'autorité judiciaire compétente du canton". Il s'agit de l'autorité du canton requérant. Il appartient au canton en question de désigner le tribunal compétent. En règle générale, il s'agit du tribunal administratif cantonal.

492 Problèmes inhérents à la réglementation actuelle

Les expériences avec la nouvelle solution sont encore très rares. On peut toutefois se demander si les tribunaux administratifs cantonaux trouveront des solutions appropriées (notamment à l'encontre du propre canton) et si les jurisprudences cantonales seront acceptées au-delà des frontières du canton.

La répartition des rôles en matière de procédure est inhabituelle dans la nouvelle procédure: le recours émane du canton qui refuse le remboursement des frais, non du canton qui le réclame.

La solution nouvellement introduite ne convainc pas: il subsiste des doutes quant à l'appréciation adéquate par un tribunal administratif cantonal. Il serait souhaitable que le conflit entre deux cantons soit jugé par une instance fédérale. Le Département fédéral de justice et police (DFJP) ou le Tribunal administratif fédéral seraient envisageables en première instance, suivis du Tribunal fédéral.

493 Propositions de solution

Variante 1 – Retour au droit ancien:

Dans l'ancien droit, le canton formait une opposition auprès du canton requérant quand il n'était pas d'accord avec la prétention. Si le canton requérant n'admettait pas l'opposition, il la rejetait. Le canton poursuivi pouvait former un recours à l'encontre de la décision de rejet devant le DFJP. La décision du DFJP était soumise à un recours de droit administratif devant le Tribunal fédéral.

Variante 2 – Le Tribunal administratif fédéral comme instance de recours:

La LAS doit être adaptée en ce sens que le Tribunal administratif fédéral devienne l'instance de recours. La voie de recours conduit directement de l'administration cantonale au Tribunal administratif fédéral. C'est également prévu dans le droit de la protection civile et dans le droit agricole.

Variante 3 – Renonciation à la procédure d'opposition:

Le canton de séjour s'acquittant des prestations devrait s'adresser directement au tribunal compétent du canton de domicile ou d'origine, si ce dernier refuse (par décision) de rembourser les frais.

494 Evaluation / appréciation du GT LAS

Le GT LAS recommande la mise en œuvre de la variante 2 pour les raisons suivantes:

Un retour à l'ancien droit avec le DFJP comme instance de recours serait en principe possible. Il irait cependant à l'encontre des tentatives de réforme de la justice. Cette solution allongerait en outre l'ordre des juridictions. La voie de recours conduirait d'abord du département au Tribunal administratif fédéral.

Il serait plus approprié de prévoir le Tribunal administratif fédéral comme instance de recours. Cette voie de recours a déjà été expérimentée dans d'autres domaines juridiques. Les décisions du Tribunal administratif fédéral devraient être bien acceptées et l'ordre des juridictions serait raccourci.

La renonciation à une procédure d'opposition ne semble pas appropriée dans la perspective d'une jurisprudence homogène en Suisse.

410 Résumé et questions au comité directeur de la CDAS

Résumé:

D'autres points de révision pertinents pour la pratique devraient être pris en considération en relation avec une révision éventuelle de la LAS dans l'optique de la suppression du remboursement du canton de domicile au canton d'origine:

1. une clarification des prestations qui doivent être considérées comme prestations d'assistance au sens de la LAS est requise en relation avec l'intégration sociale et professionnelle;
2. les instruments juridiques nouvellement créés dans le cadre de la RPT (lois et conventions intercantionales) doivent être vérifiés dans la perspective d'un besoin d'adaptation de la LAS;
3. la compétence en matière d'assistance et l'obligation de supporter les frais afférents aux ressortissants étrangers doivent être clarifiées au niveau législatif, notamment en ce qui concerne les personnes sans domicile d'assistance en Suisse, mais en règle vis-à-vis de la police des étrangers;
4. les conditions d'une demande de rectification doivent être inscrites dans la loi;
5. la voie de recours prévue dans la LAS doit être adaptée en ce sens que les litiges entre les cantons ne soient pas tranchés en première instance par le tribunal du canton requérant.

Eu égard à sa grande importance pour la pratique, la mise en œuvre du chiffre 5 de l'énumération ci-dessus doit être recherchée dans la perspective d'une suppression du remboursement, indépendamment d'une décision de révision.

Les interrogations soulevées aux chiffres 1 à 3 ont également une grande importance dans la pratique.

La question de la gestion des arriérés de primes maladie quand le débiteur change de canton de domicile et que les impayés ont été occasionnés dans le canton de domicile précédent est également très importante. A cet égard, le groupe de travail suggère que la CDAS s'engage pour l'adoption d'une disposition clarificatrice dans la loi sur l'assurance-maladie.

Questions:

- Faut-il souhaiter une révision de la LAS indépendamment de la suppression du remboursement entre canton de domicile et canton d'origine?
- Le comité directeur de la CDAS partage-t-il cette manière d'apprécier le problème?
- Le groupe de travail doit-il élaborer des propositions concrètes de révision?
- Le comité directeur de la CDAS voit-il d'autres problématiques à examiner?

5 Troisième champ thématique: Réglementation-cadre de droit fédéral du droit matériel à l'aide sociale en dehors du cadre de la LAS

51 Situation initiale

511 Instruments actuels de la Confédération dans le domaine de la couverture du minimum vital

5111 Assurances sociales

Les assurances sociales ont été créées successivement au cours du 20ème siècle dans le but de garantir l'indépendance économique (couverture du minimum vital) suite au vieillissement et à la mort du soutien de famille (AVS), de même que suite à un handicap (AI), une maladie ou un accident (LAA - LAMal avec assurance perte de gain), ou encore suite au chômage (AC). Les assurances sociales versent provisoirement des prestations standardisées en argent, qui se basent sur une abstraction des besoins individuels.

- AVS et AI: l'art. 112 Cst. reconnaît à la Confédération une compétence législative globale dans le domaine de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité. La Constitution définit les points de référence de ces œuvres de prévoyance : assurance obligatoire, couverture adéquate du minimum vital et autres (cf. LAVS, RS 831.10; LAI, RS 831.20);
- Prévoyance professionnelle: l'art. 113 Cst. charge la Confédération d'édicter des directives sur la prévoyance professionnelle, qui doit garantir la poursuite du train de vie habituel de manière appropriée, selon la Constitution. La Confédération a assumé cette tâche avec la LPP (RS 831.40). Au niveau de la Constitution déjà, il est stipulé qu'il faut prévoir une assurance obligatoire;
- Assurance-chômage: l'art. 114 Cst. confère à la Confédération la compétence législative dans le domaine de l'assurance-chômage (mise en œuvre dans la loi sur l'assurance-chômage, RS 837.0). La Confédération a également le mandat de prévoir des mesures destinées à éviter le chômage. Ici aussi, la Constitution prévoit déjà une assurance obligatoire;
- Allocations familiales et assurance-maternité: l'art. 116 Cst. charge la Confédération de mettre en place une assurance-maternité. Ce mandat constitutionnel a été rempli entre-temps (loi sur les allocations pour perte de gain, RS 834.1). La Confédération peut également édicter des directives sur les allocations familiales, ce qu'elle a fait entre-temps (loi sur les allocations familiales, en vigueur dès le 1.1.09);
- Assurance-maladie et accident: la législation dans le domaine de l'assurance-maladie et accident est finalement du ressort de la Confédération (art. 117 Cst., loi fédérale sur l'assurance-maladie RS 832.10, loi fédérale sur l'assurance-accident, RS 832.20). La Confédération peut prévoir en particulier une assurance obligatoire, ce qu'elle a fait dans le domaine de l'assurance des soins, alors qu'elle s'en est tenue à une ordonnance facultative pour l'assurance indemnités journalières. Avec l'assurance-maladie, la charge économique engendrée par les frais de maladie peut être fortement réduite dans les cas particuliers.

5112 Prestations d'assistance

Dans l'ordonnance sur la compétence de l'Etat fédéral selon art. 3 Cst. qui se base sur une réserve constitutionnelle à charge de la Confédération, l'aide sociale est en principe du ressort des cantons, alors que la Confédération ne se voit reconnaître que des compétences ponctuelles dans ce domaine:

- Aide sociale aux Suisses de l'étranger: selon l'art. 40, al. 2 Cst., la Confédération édicte des dispositions entre autres sur l'aide sociale destinée aux Suisses et Suissesses de l'étranger. La Confédération a fait usage de cette compétence et édicté la loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'assistance des Suisses de l'étranger (LASE, RS 852.1);
- Assistance des chômeurs: avec l'art. 114, al. 5 Cst., la Confédération dispose non seulement d'une compétence législative globale dans le domaine de l'assurance-chômage, mais également dans celui de l'assistance des chômeurs. Cette compétence globale est limitée en ce qui concerne le domaine de validité personnel: elle se réduit à l'aide sociale aux chômeurs dans le besoin, donc à des personnes qui sont en principe aptes à exercer un emploi mais qui n'obtiennent pas un revenu complémentaire suffisant de l'assurance-chômage. Dès que le groupe de personnes mentionné ne peut plus couvrir ses besoins minimaux, c'est la Confédération qui est chargée de prendre les dispositions nécessaires sur la base de l'art. 114, al. 5 Cst.. Jusqu'ici, la Confédération n'a pas fait usage de cette compétence;
- Réglementation intercantonale en matière de compétence: selon l'art. 115 Cst., l'aide sociale est l'affaire des cantons. Pour l'essentiel, c'est le principe du domicile qui a cours dans les relations entre cantons. La Confédération est chargée de déterminer de manière détaillée quel canton est compétent et à quel mo-

ment. Elle a fait usage de cette autorité en édictant la loi sur la compétence du 24 juin 1977 (RS 851.1); selon l'art. 115 Cst., elle n'est toutefois pas habilitée à influencer sur le contenu de l'aide sociale ni par exemple à prescrire des standards minimaux;

- Ressortissants étrangers: la réglementation concernant l'entrée en Suisse et le départ, le séjour et l'établissement de ressortissants étrangers est l'affaire de la Confédération (art. 121 Cst.; LEtr, RS 142.20). L'aide sociale aux requérants d'asile est également de son ressort (LAsi, RS 142.31).

A côté de l'aide sociale au sens strict, le droit fédéral connaît d'autres prestations sous condition de ressources:

- Prestations complémentaires: la Confédération verse aux cantons des contributions au financement des prestations complémentaires (art. 196, ch. 10 Cst. remplacé au 1.1.08 par l'art. 112a Cst. dans le cadre de la RPT). Les prestations complémentaires sont versées sur la base de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC, RS 831.30), dans la mesure où le revenu et la fortune se trouvent en-dessous d'un certain montant et que les besoins minimaux ne sont pas couverts par l'AVS/AI;
- Baisse des primes d'assurance-maladie: en se basant sur sa compétence en matière d'assurance-maladie (art. 117 Cst.), la Confédération peut fournir des prestations aux cantons pour des réductions de primes en faveur des assurés à faible revenu (cf. ORPM, RS 832.112.4).

5113 Autres instruments destinés à assurer la couverture du minimum vital sur le plan fédéral

La Confédération peut influencer indirectement, par le biais d'autres instruments, sur la sécurité sociale, c'est-à-dire sur la situation économique des citoyennes et citoyens. Il n'est pas possible de présenter tous les instruments, c'est pourquoi citons à caractère exemplatif:

- Dans le domaine du droit civil, la Confédération a une compétence législative globale selon art. 122, al. 1 Cst.; dans ce cadre, la Confédération peut également réglementer des domaines qui ont directement ou indirectement des répercussions sur la couverture du minimum vital. Cela vaut spécialement pour la réglementation des rapports de travail dans le droit des obligations: les working poor, mais aussi les personnes qui ont un revenu modeste, travaillent souvent dans des conditions précaires (contrats de travail à durée déterminée, jobs temporaires, travail sur appel, chômage partiel), pour la réglementation desquelles la compétence législative globale appartient à la Confédération;
- Dans le domaine de l'encouragement des familles (art. 116, al. 2 et 4 Cst.), la Confédération peut obliger les cantons à verser des prestations complémentaires pour les familles. Cela est également confirmé dans une expertise de l'Office fédéral de la justice (JAAC 66.23). La Confédération a ensuite la possibilité de mettre en place des bases légales relatives aux prestations d'assistance pour familles (cf. initiative parlementaire en suspens de Jacqueline Fehr (00.436), qui réclame la création de bases légales pour les prestations complémentaires pour familles). Par ailleurs, elle pourrait verser des aides financières pour que les cantons puissent avancer les pensions alimentaires selon art. 116, al. 1 Cst., ce qui contribuerait à l'harmonisation des prestations cantonales;
- L'art. 100 Cst. reconnaît à la Confédération la compétence de prendre des mesures visant à prévenir et à lutter contre le chômage et le renchérissement dans le domaine de la politique conjoncturelle.

512 Instruments actuels des cantons et communes dans le domaine de la couverture du minimum vital

Bien que la couverture du minimum vital soit assurée par le biais de différentes assurances sociales, d'autres risques de pauvreté ont subsisté ou sont apparus à la suite des changements sociaux et économiques. Les cantons et communes sont responsables de fournir une aide aux personnes dans le besoin. Le principal instrument des cantons relatif à la couverture du minimum vital est l'aide sociale. Celle-ci garantit l'entretien d'une personne qui ne peut pas subvenir à ses besoins d'une manière suffisante ou à temps, par ses propres moyens. A côté des prestations basées sur la loi sur l'aide sociale, tous les cantons disposent d'une série d'instruments qui assurent les moyens d'existence des différents groupes de personnes. Ces instruments sont tous situés en amont de l'aide sociale économique. L'aide sociale entre en ligne de compte de manière subsidiaire par rapport à ces instruments. Les principales prestations sociales cantonales et, pour une part, les prestations communales sous condition de ressources sont, outre l'aide sociale (pour un aperçu plus complet des prestations sous condition de ressources 2007, cf. www.portal-stat.admin.ch/soz-inventar):

- L'avance de pensions alimentaires: le droit fédéral (art. 290 CC) astreint l'autorité tutélaire ou un autre service désigné par le droit cantonal à assister le parent concerné "de manière adéquate et gratuite", dans la

mesure où le père ou la mère ne remplit pas son obligation d'entretien. Le droit fédéral ne précise pas la manière dont l'aide est dispensée, ni son volume, mais les laisse à l'appréciation du législateur cantonal;

- Les allocations pour enfants: chaque canton connaît les allocations pour enfants qui, sur le plan financier, compensent partiellement la charge financière des familles ayant un ou plusieurs enfants. Avec la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales (loi sur les allocations familiales) du 24 mars 2006, qui entrera en vigueur au 1.1.2009, des allocations minimales sont fixées et quelques-unes des lacunes actuelles comblées. Il subsistera encore des inégalités entre les cantons en ce qui concerne le montant des allocations, étant donné que plusieurs cantons connaissent aujourd'hui déjà des allocations plus élevées que les allocations minimales prescrites. La loi fédérale se limite en outre aux salariés et aux personnes n'exerçant pas d'activité lucrative qui disposent d'un revenu peu élevé;
- Les prestations complémentaires pour familles: en 1997, le canton du Tessin a introduit une loi sur les prestations complémentaires pour les familles;
- Les allocations de maternité: plusieurs cantons connaissent les allocations de maternité (il s'agit en règle générale d'une aide sociale non remboursable, qui peut être allouée durant un certain temps après la naissance d'un enfant, lorsque la couverture du minimum vital n'est pas assurée);
- Les aides au logement: plusieurs villes et cantons connaissent encore les aides au logement, c'est-à-dire des allocations de logement destinées aux personnes dans le besoin qui ne touchent pas d'aide sociale. Pour les bénéficiaires de l'aide sociale, le loyer est inclus dans le budget;
- La réduction des primes d'assurance-maladie: l'instrument de la réduction des primes est un principe ancré dans le droit fédéral, mais c'est chaque canton qui fixe lui-même le montant de la réduction et le cercle des bénéficiaires. En règle générale, les bénéficiaires de l'aide sociale jouissent d'une réduction des primes ou alors leurs primes sont prises en charge complètement.

En dehors du système de sécurité sociale, la manière dont le système fiscal est organisé revêt une grande importance: l'aménagement des impôts cantonaux a une influence considérable sur le revenu disponible, notamment la fixation du montant à partir duquel des impôts sont dus, la manière dont se fait la progression fiscale, une éventuelle taxation moins importante des bas revenus que des revenus moyens et élevés, le type de déductions qui peuvent être faites et le montant de ces déductions, en particulier celui des déductions pour enfants etc.

52 Analyse du système et présentation de la problématique

Dans le système actuel de prestations destinées à assurer la couverture du minimum vital, les problèmes principaux suivants doivent être relevés:

521 Omission de l'aspect préventif

La prévention de la pauvreté est encore trop peu perçue comme une tâche et une responsabilité collectives, qui entre en ligne de compte dans les domaines politiques les plus divers. Dans cette logique, il faut considérer par exemple les mesures d'intégration des personnes qui ont un arrière-plan migratoire, les mesures de formation d'enfants et de jeunes issus de milieux où le niveau de formation est peu élevé ou encore la promotion de l'intégration professionnelle et sociale des jeunes. La politique en matière de pauvreté et d'aide sociale est également une politique économique, une politique de la formation, de la migration ou de la santé. Même si l'aide sociale ne se limite pas à une aide financière, mais comprend aussi des aides personnelles qui visent à renforcer les compétences propres en vue de prévenir la pauvreté, les principes de la prévention dans les autres domaines politiques (et compris ici comme "investissement") devraient être développés en premier lieu de façon à ce que le recours à l'aide sociale en tant que "système de réparation" puisse être évité autant que possible.

522 Lacunes dans le système de prestations

Dans le contexte de l'évolution de la politique sociale, divers processus de changement qui se déroulent actuellement à différents rythmes revêtent une importance fondamentale : les mutations techniques et économiques se produisent toujours plus rapidement et s'accompagnent d'une flexibilisation, voire parfois d'une précarisation des rapports de travail. Les formes d'existence et les parcours individuels se modifient et se diversifient. Avec la hausse des divorces et la diminution des mariages, les ménages de type monoparental tout comme les ménages à une personne sont en augmentation. Le taux de natalité peu élevé et l'espérance de vie croissante génèrent un vieillissement plus important de la société. Avec l'évolution démographique, les poids entre les générations se déplacent. Le système de sécurité sociale doit être adapté à ces changements et à ces évolutions permanentes, faute de quoi le système social s'éloignera de plus en plus de la réalité sociale. On peut déjà consta-

ter qu'un nombre croissant de personnes passe à travers les mailles du filet de protection sociale et que des groupes entiers de personnes doivent recourir durablement à l'aide sociale (entre autres les personnes en fin de droits et les personnes en incapacité de travailler qui n'ont pas droit à une rente AI).

523 Inégalité de traitement en raison d'un manque de coordination au niveau des prestations

Les prestations quasi non coordonnées aux différents échelons de l'Etat fédéral et les divers instruments qui ont été développés avec le temps engendrent une inégalité de traitement pour des situations de besoin analogues. Dans un domaine aussi sensible et intime que celui de la couverture du minimum vital, cette situation est préoccupante du point de vue de la politique sociale. Différents domaines nécessitant une coordination ont été définis:

- Les interactions entre les assurances sociales: de nos jours, chaque assurance sociale est analysée et si nécessaire assainie indépendamment des autres. C'est ainsi que l'assainissement d'une assurance sociale entraîne souvent la surcharge d'une autre assurance ou de l'aide sociale. Ce processus ne contribue pas à résoudre le problème, mais avant tout à déplacer les responsabilités. On constate des lacunes au niveau des assurances sociales dans le cas de personnes présentant des problématiques multiples (p. ex. personnes limitées dans leur santé, ayant perdu leur place de travail, etc.) ainsi qu'en raison d'un manque de clarté au niveau des prétentions à ce droit. Il manque une coordination entre les assurances, tout comme une analyse d'ensemble du système de couverture du minimum vital;
- Les interactions entre les instruments cantonaux en amont de l'aide sociale et l'aide sociale: le passage entre l'aide sociale et les prestations en amont de l'aide sociale peut receler des situations de précarité, étant donné que le revenu disponible d'un ménage, suivant sa configuration individuelle, peut être plus élevé dans le système de l'aide sociale que dans le cas d'un revenu se situant à peine au-dessus du droit à l'aide sociale: les deux études de la CSIAS "Impôts, transferts et revenus en Suisse" et "Aide sociale, impôts et revenus en Suisse" font état de différences flagrantes entre les cantons au niveau du revenu disponible après prestations de transfert et déduction des dépenses obligatoires (impôts, loyer, primes d'assurance-maladie, etc.) dans différents types de cas. Ce constat vaut pour les revenus qui ne dépassent pas le montant donnant droit à l'aide sociale, mais également pour les revenus qui le dépassent. La deuxième étude en particulier, qui se réfère aux revenus dont le montant donne droit à l'aide sociale, démontre également qu'un peu partout, le fait de se mettre à l'aide sociale ou d'en sortir entraîne ce qu'on appelle des "effets de seuil", qui proviennent d'une part de la prise en compte ou non des franchises sur le revenu dans le calcul de l'aide sociale, mais également des différences au niveau de l'imposition entre les personnes qui dépendent de l'aide sociale et celles qui n'en dépendent pas et qui disposent d'un revenu brut identique. Les "effets de seuil" ont pour conséquence que les personnes qui bénéficient de prestations sociales de transfert disposent d'un revenu disponible plus élevé que les personnes ne bénéficiant pas de ces prestations de transfert, bien que ces dernières aient un revenu brut supérieur. Cet état de fait peut avoir des répercussions sur l'intérêt économique des bénéficiaires de l'aide sociale à quitter cette dernière.
 - Avance sur pensions alimentaires et aide sociale: des couples divorcent alors qu'ils n'ont pas les moyens financiers d'entretenir deux ménages. L'avance de pensions alimentaires existe dans tous les cantons, bien qu'elle puisse revêtir une forme différente en fonction de la base de calcul, du montant des pensions avancées, de la prétention du droit à des avances. L'avance de pensions alimentaires n'est pas coordonnée dans tous les cantons avec la législation fiscale, l'aide sociale économique, etc. Etant donné que les pensions alimentaires (même avancées) doivent être imposées comme un revenu, il peut arriver que par ce biais-là, quelqu'un se retrouve en dessous du minimum vital, alors qu'en règle générale, les prestations de l'aide sociale sont exemptées d'impôts. Des "effets de seuil" peuvent également se produire lorsque le versement de prestations est soumis à des limites définies, par le fait que le versement de prestations cesse de manière abrupte en cas de dépassement d'un certain revenu et devient nul. Les effets que peuvent avoir les avances de pensions alimentaires suivant les cantons sont aussi choquants: les répondants légaux qui doivent recourir à des avances de pensions alimentaires doivent vivre, selon les cantons, avec des revenus disponibles de pensions qui diffèrent et ne peuvent s'expliquer par le niveau des prix dans le canton correspondant;
 - Les réductions de primes et l'aide sociale: les personnes qui vivent légèrement au-dessus du minimum vital ont pour certaines (c'est-à-dire dans certains cantons) un revenu disponible inférieur à celui des bénéficiaires de l'aide sociale, car elles ne peuvent bénéficier d'une réduction totale des primes.
- L'interaction entre le système fiscal et le système d'aide sociale: les lois fiscales cantonales procèdent différemment en matière de versements de transfert, de sorte que, suivant les cantons, il en découle des inégalités fondamentales entre les bénéficiaires de l'aide sociale et les personnes qui ont un revenu légèrement supérieur au minimum vital.

53 Ebauches de solutions/lignes principales

Une politique en matière de couverture du minimum vital qui souhaite également exercer une action préventive n'est possible que sous la forme d'une politique globale coordonnée des différents domaines politiques (entre autres politique de la formation, politique fiscale et économique, politique de la santé) et présuppose donc aussi des mesures coordonnées dans ces différents domaines. Dans celui de la politique sociale, on se focalise avant tout sur les ébauches de solutions suivantes:

- Coordination des prestations:
 - A l'échelon fédéral, coordination horizontale entre les assurances sociales (initiative parlementaire Stéphane Rossini; 07.453). De la sorte, la révision d'une assurance sociale ne se fera par exemple jamais sans une analyse des conséquences sur les autres assurances sociales; les actions qui visent à intégrer les différentes assurances sociales doivent être coordonnées;
 - A l'échelon cantonal, coordination horizontale (aide sociale/autres prestations d'assistance): obligation pour les cantons d'introduire un "modèle de l'entonnoir" dont l'idée principale consiste en une harmonie formelle du système des prestations sous condition de ressources, afin d'éviter des conséquences non désirées. Lors de l'attribution de prestations, il faut à chaque fois prendre en compte leur interaction avec les autres prestations de même qu'avec la charge fiscale;
 - Coordination verticale: une coordination dans le domaine de la couverture du minimum vital entre l'échelon fédéral et l'échelon cantonal ou communal (comme exigé par exemple dans l'interpellation de Christine Goll (07.1096) ou dans le rapport CSSS-CN ayant trait à la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté) est certes évoquée et mise en œuvre ponctuellement (dans des projets comme le case management formation professionnelle ou la collaboration interinstitutionnelle CII-MAMAC), mais ne correspond pas (encore) à une stratégie générale, en particulier dans l'interaction entre les assurances sociales et l'aide sociale.
- Harmonisation des prestations et du système de prestations:

Dans le domaine de la couverture du minimum vital, où il s'agit de subvenir aux besoins élémentaires de l'être humain, un minimum d'uniformité des prestations de l'Etat social est absolument nécessaire. Il faut donc analyser, par exemple, le cahier des charges minimum de prestations pour les différents systèmes partiels, tout en limitant l'aide sociale aux personnes se trouvant dans une situation de précarité à causes multiples. Les groupes de personnes qui connaissent un problème uniquement économique devraient pouvoir bénéficier de compensations dans le cadre d'un modèle de prestations complémentaires. Il s'agit de groupes de personnes tels que les pères ou mères qui élèvent seuls leurs enfants et ne peuvent donc travailler qu'à temps partiel, ainsi que les working poor ayant des enfants et des adolescents, qui sont touchés par la "précarité des familles".

54 Mise en œuvre

541 Situation initiale: répartition des compétences au niveau de l'Etat fédéral

Dans le domaine de l'aide sociale et des assurances sociales, la Confédération dispose de nombreuses compétences partielles. Celles-ci se limitent toujours à des secteurs plus ou moins bien définis. Le domaine de l'aide sociale est en principe du ressort des cantons, respectivement des villes et communes. La Confédération n'a pas la compétence d'édicter une loi-cadre en matière d'aide sociale.

Il ne ressort pas des droits fondamentaux (art. 7-36 Cst., en particulier art. 12, Droit à l'aide dans les cas de détresse) ni des buts sociaux (art. 41 Cst.) que la Confédération ait des compétences en matière juridique.

L'art. 49, al. 2 Cst. attribue à la Confédération la surveillance des cantons afin de garantir le respect du droit fédéral. Le contrôle du respect des droits fondamentaux et des principes de l'Etat fédéral se fait par le biais d'une supervision du Tribunal (fédéral). Cette disposition ne permet toutefois pas à la Confédération d'agir sur le plan législatif dans les domaines de compétence autonomes des cantons.

En résumé, on peut donc constater que selon la Constitution actuelle, les compétences de la Confédération se limitent à des domaines spécialisés restreints (cf. aperçu dans l'annexe 4). Il manque à la Confédération la compétence nécessaire pour harmoniser matériellement l'aide sociale ou fixer certaines procédures ou standards minimaux. Pour que la Confédération puisse édicter une loi sur l'aide sociale – ne serait-ce qu'une loi-cadre – il lui faudrait une nouvelle base constitutionnelle.

Du point de vue du droit international (p. ex. art. 11, Pacte I de l'ONU), il n'y a pas d'obligations supplémentaires, ni de compétences fédérales allant au-delà des compétences mentionnées

542 Mise en œuvre en deux étapes

Du point de vue du groupe de travail LAS, l'analyse du problème prouve qu'il y a actuellement urgence, ce qui devrait donner lieu dans l'immédiat à une procédure législative sur le plan fédéral. Le régime constitutionnel de compétence en vigueur entrave toutefois cette procédure législative, car il faudrait d'abord une révision de longue haleine de la Constitution fédérale pour que des principes de solution plus larges soient autorisés sur le plan fédéral. Afin de résoudre cette contradiction, le groupe de travail propose de procéder en deux étapes pour trouver une solution aux problèmes qui se posent, ce qui correspond également à des étapes chronologiques :

5421 Première étape: mise en œuvre à court et à moyen terme

La première étape se divise à nouveau en deux phases partielles distinctes, qui peuvent être discutées indépendamment l'une de l'autre sur le plan matériel, mais qui gagnent à être soumises simultanément à un débat politique:

Phase partielle 1: promulgation d'une loi sur la "coordination des systèmes relatifs à la couverture du minimum vital" en tant qu'acte modificateur unique

Sur la base des compétences que lui confère le droit constitutionnel en vigueur, la Confédération adopte le droit légal dans différents domaines qui touchent à la couverture du minimum vital. Ce droit fédéral n'est pas adopté de manière sporadique, dans quelques codifications nouvelles ou révisions partielles isolées, mais il est incorporé à ce qu'on appelle un acte modificateur unique (projet global qui est soumis en tant que tel à un débat politique).

Avantages d'une loi sur la coordination de la couverture du minimum vital:

- Les déficits actuels des instruments liés à la couverture du minimum vital peuvent, du moins partiellement, être relativement vite comblés, puisqu'une compétence constitutionnelle de la Confédération ne doit pas être motivée au préalable; tous les points de la révision ont une base constitutionnelle dans le droit en vigueur;
- Dans le cadre d'un acte modificateur unique de ce type, un débat politique global sur le sujet de la couverture du minimum vital doit être mené;
- Dans la mesure où le régime de compétence en vigueur l'autorise, un concept si possible intégral peut être développé et discuté à propos des différents décrets, respectivement de la révision partielle;

Composantes possibles d'un acte modificateur unique de ce type:

- LPGA/différentes lois sur les assurances sociales (dispositions en matière de coordination; intégration de quelques-uns des principes essentiels de l'aide sociale dans la LPGA, avant tout dans le domaine des interfaces);
- Code des obligations (droit du travail): promulgation de dispositions relatives aux conditions de travail précaires, p. ex. réglementation du travail sur appel (normalisation d'une obligation de l'appel, d'un délai de résiliation et d'un taux d'occupation minimal);
- Avance de pensions alimentaires (pas de base constitutionnelle pour une réglementation exhaustive de l'avance de pensions alimentaires par la Confédération, mais possibilités d'influer indirectement sur les aides financières, d'après l'art. 116 Cst.);
- Mise en place de prestations complémentaires destinées à certaines catégories de personnes, en particulier les familles (sur la base de l'art. 116 Cst.) ou les personnes au chômage (art. 114, al. 5 Cst.);
- Mise en place d'une assurance d'indemnités journalières obligatoire en cas de maladie;
- Réduction individuelle des primes d'assurance-maladie.

Phase partielle 2: promulgation d'un article constitutionnel relatif à la couverture du minimum vital et à l'intégration

La proposition d'un nouvel article constitutionnel relatif à la couverture du minimum vital et à l'intégration doit être soumise à la discussion en même temps que se déroule la première phase partielle. Une disposition constitutionnelle de ce type ne ferait pas que fournir une base constitutionnelle à un concept législatif global dans le domaine de la couverture du minimum vital, mais offrirait également la possibilité de positionner la couverture

du minimum vital et l'intégration comme une tâche incombant aux différents domaines politiques et de mener un débat public à ce sujet.

Projet d'article constitutionnel:

Art. 115 Couverture du minimum vital et intégration

¹ Dans le but de garantir une existence digne aux personnes en situation de détresse et d'encourager leur intégration dans la société, la Confédération édicte des principes, en particulier sur:

- a. l'harmonisation des prestations de l'aide sociale, y compris des prestations minimales et des conditions à remplir pour bénéficier de prestations de l'aide sociale;
- b. la coordination entre l'aide sociale et les assurances sociales;
- c. L'intégration sociale et professionnelle.

² Les personnes dans le besoin bénéficient d'une assistance de leur lieu de domicile. La Confédération règle les exceptions et les compétences. [comme actuellement]

Une compétence fédérale élargie dans certaines limites pourrait être motivée par le fait que l'aide sociale est une tâche nécessitant une réglementation homogène au sens d'une harmonisation et d'une coordination et qu'une réglementation cantonale – par exemple par le biais d'un concordat (de longue haleine) – n'est pas prévue (cf. art. 43a, al. 1 Cst.). Une participation financière de la Confédération n'est pas obligatoire si l'on considère l'art. 43a, al. 2 Cst. : le bénéfice des prestations étatiques est dû avant tout dans les cantons ; en outre, ce ne sont pas, dans l'ensemble, de nouvelles prestations qui sont introduites. Le projet d'article présente des parallèles avec la disposition sur l'harmonisation fiscale (art. 129 Cst.).

5422 Deuxième étape: loi-cadre fédérale sur la couverture du minimum vital comme phase de mise en œuvre à plus long terme

Lors de la deuxième étape, une loi-cadre fédérale sur la couverture du minimum vital sera édictée, dans la mesure où une réglementation constitutionnelle de la compétence aura été adoptée.

Contenus possibles:

- Droit aux prestations;
- Définition des prestations minimales;
- Questions d'organisation, éventuellement mise en place de structures d'exécution uniformes;
- Coordination des différents domaines de prestations (en particulier assurances sociales/aide sociale), mais également avec d'autres domaines qui présentent un lien étroit avec la couverture du minimum vital (par exemple le droit fiscal).

Chances/avantages d'une réglementation fédérale:

- Grâce à la fixation de quelques dispositions minimales, l'égalité des droits dans le domaine de la couverture du minimum vital sera une réalité dans les 26 cantons, ce qui, dans un domaine aussi intime, est impératif pour des raisons de politique sociale;
- Avec la mobilité croissante souhaitée par l'économie, des prestations semblables seront allouées dans toute la Suisse pour des situations analogues dans le domaine de la couverture du minimum vital – ceci également dans l'idée de promouvoir la cohésion sociale;
- Des prestations minimales de base semblables dans tous les cantons entraînent également une diminution de la dépense administrative;
- Les prestations des assurances sociales font l'objet d'une réglementation sur le plan fédéral. Pour des raisons de coordination et d'harmonisation, les principes de base de l'aide sociale devraient être également réglés au niveau fédéral. Il serait dès lors possible d'éviter les lacunes et les doublons entre les systèmes;
- La motivation de la Confédération à décharger financièrement les assurances sociales fédérales aux dépens de l'aide sociale baisse si la Confédération est co-responsable (à définir plus précisément) de l'aide sociale;
- Coordination nationale des efforts d'intégration au niveau de l'AC, l'AI et l'aide sociale;

- Gain de transparence, du fait que toutes les dispositions centrales relatives à la couverture du minimum vital sont réglées dans un décret.

Risques/désavantages d'une réglementation sur le plan fédéral:

- Autonomie cantonale restreinte;
- Risque de séparation au niveau de la responsabilité en matière de réglementation et de financement (la Confédération édicte les conditions minimales que doivent ensuite financer les cantons);
- Risque qu'il n'y ait guère de volonté de procéder à une réorganisation des tâches dans le domaine de la sécurité sociale peu de temps après la fin de l'important exercice de désenchevêtrement des tâches qui a accompagné la RPT.

55 Résumé et questions au comité directeur

Résumé:

Les instruments actuels relatifs à la couverture du minimum vital sont réglementés à différents niveaux (Confédération, cantons/communes) et ne sont coordonnés entre eux de manière satisfaisante ni horizontalement (sur le même niveau) ni verticalement (entre les niveaux), de l'avis du groupe de travail. Il manque également un concept législatif uniforme au sens d'une politique forte et cohérente en matière de couverture du minimum vital, ce qui revient à dire entre autres que les réflexions qui dépassent les systèmes (comme p. ex. la prévention) ne peuvent aboutir sous le régime actuel, car la couverture du minimum vital est trop peu perçue comme une tâche et une responsabilité collectives.

Le groupe de travail parvient donc à la conclusion qu'une procédure législative devrait être lancée sur le plan fédéral. Le régime constitutionnel de compétence en vigueur entrave toutefois cette procédure législative, car il faudrait d'abord une révision de longue haleine de la Constitution fédérale pour que des principes de solution plus larges soient autorisés sur le plan fédéral. Par conséquent, le groupe de travail propose de procéder en deux étapes:

- 1ère étape: édicter une "loi fédérale sur la coordination des systèmes de couverture du minimum vital" basée sur le régime de compétence en vigueur ; il serait alors possible de s'y atteler sans délai. Dans un deuxième temps, le domaine de réglementation de cette loi fédérale devrait faire l'objet d'un examen approfondi. Des thèmes tels que la réglementation des conditions de travail précaires d'après le droit du travail, l'avance de pensions alimentaires ou les prestations complémentaires pour familles et personnes au chômage figurent au premier plan. Simultanément, il serait nécessaire d'entamer une procédure de révision, qui permettrait d'inclure dans la Constitution fédérale un article sur l'intégration et la couverture du minimum vital. Ledit article servirait de base pour qu'une loi-cadre fédérale sur la couverture du minimum vital soit édictée.
- 2ème étape: dans une deuxième étape, il est nécessaire d'élaborer une loi fédérale sur la couverture du minimum vital, qui contienne un concept uniforme et cohérent pour l'interaction des différents instruments relatifs à la couverture du minimum vital (en particulier les assurances sociales et l'aide sociale).

Questions:

Au niveau de la problématique:

- Le comité directeur de la CDAS partage-t-il l'analyse des problèmes et faiblesses de l'actuel système de prestations relatif à la couverture du minimum vital?
- A quels problèmes et lacunes accorde-t-il la priorité?
- Perçoit-il d'autres problèmes et lacunes dans le système actuel?

Au niveau des solutions:

- A court et à moyen terme: le groupe de travail doit-il continuer de creuser l'idée de la promulgation d'une loi sur la "coordination des systèmes de couverture du minimum vital" qui se situe dans le cadre du régime constitutionnel en vigueur?
- A long terme: le groupe de travail doit-il continuer de creuser l'idée d'un article constitutionnel relatif à l'intégration et à la couverture du minimum vital comme base pour la promulgation d'une loi-cadre fédérale sur la couverture du minimum vital ?

Annexes

Annexe 1: Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS, RS 851.1)

Annexe 2: Modèle de calcul relatif à l'éventuelle compensation d'une suppression de l'obligation de remboursement

Annexe 3: Récentes interventions parlementaires

Annexe 4: Régime de compétence actuel de l'Etat fédéral dans le domaine social

**Loi fédérale
sur la compétence en matière d'assistance
des personnes dans le besoin
(Loi fédérale en matière d'assistance, LAS)¹**

du 24 juin 1977 (Etat le 13 juin 2006)

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu l'art. 48 de la constitution²,
vu le message du Conseil fédéral du 17 novembre 1976³,
arrête:*

**Titre 1 Dispositions générales
Chapitre 1 But et champ d'application**

Art. 1

¹ La présente loi détermine le canton compétent pour assister une personne dans le besoin qui séjourne en Suisse.

² Elle règle le remboursement des frais d'assistance entre les cantons.

³ L'assistance des Suisses de l'étranger est régie par la loi fédérale du 21 mars 1973⁴ sur l'assistance des Suisses de l'étranger, celle des requérants d'asile, des réfugiés, des personnes à protéger, des personnes admises provisoirement et des apatrides est régie par des actes législatifs particuliers⁵ de la Confédération.⁶

RO 1978 221

¹ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 14 déc. 1990, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1992 (RO 1991 1328 1332; FF 1990 I 46).

² [RS 1 3]

³ FF 1976 III 1229

⁴ RS 852.1

⁵ RS 142.31, 855.1

⁶ Nouvelle teneur selon le ch. 2 de l'annexe à la loi du 26 juin 1998 sur l'asile, en vigueur depuis le 1^{er} oct. 1999 (RS 142.31).

Chapitre 2 Définitions

Art. 2 Personne dans le besoin

¹ Une personne est dans le besoin lorsqu'elle ne peut subvenir à son entretien d'une manière suffisante ou à temps, par ses propres moyens.⁷

² Les prescriptions et principes en vigueur au lieu d'assistance déterminent si une personne est dans le besoin.

Art. 3 Prestations d'assistance

¹ Sont des prestations d'assistance au sens de la présente loi celles qu'une collectivité alloue en argent ou en nature aux personnes dans le besoin, conformément au droit cantonal et compte tenu de leurs besoins.

² Ne sont pas considérées comme prestations d'assistance:

- a. les prestations sociales auxquelles l'intéressé a droit et dont le montant n'est pas fixé selon l'appréciation de l'autorité, mais est calculé d'après des prescriptions, en particulier des prestations complémentaires de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité, des contributions légales ou réglementaires accordées par l'Etat et les communes à titre de participation aux frais de logement, de formation et d'assurance de personnes à revenu modeste, ainsi que d'autres contributions ayant le caractère de subventions;
- b.⁸ les cotisations minimales d'assurances obligatoires qu'une collectivité assume en lieu et place des assurés;
- c. les contributions provenant de fonds de secours spéciaux de l'Etat et des communes;
- d. les dépenses découlant de l'exécution de peines privatives de liberté et d'autres mesures pénales;
- e. le règlement de dettes d'impôts par une collectivité;
- f. les charges d'une collectivité en matière d'exemption de frais de justice et d'assistance judiciaire gratuite;
- g. le règlement des frais d'enterrement.

⁷ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 14 déc. 1990, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1992 (RO **1991** 1328 1332; FF **1990** 1 46).

⁸ Nouvelle teneur selon le ch. 6 de l'annexe à la LF du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie, en vigueur depuis le 1^{er} janv. 1996 (RS **832.10**, **832.101** art. 1).

Chapitre 3 Le domicile d'assistance

Section 1 Constitution du domicile en général

Art. 4

¹ La personne dans le besoin a son domicile selon la présente loi (domicile d'assistance) dans le canton où elle réside avec l'intention de s'y établir. Ce canton est appelé canton de domicile.

² Le domicile s'acquiert par la déclaration d'arrivée à la police des habitants et, pour les étrangers, par la délivrance d'une autorisation de résidence, à moins qu'il ne soit prouvé que le séjour a commencé plus tôt ou plus tard ou encore qu'il n'est que provisoire.

Section 2

Pensionnaires de homes et d'autres établissements et personnes placées dans des familles

Art. 5

Le séjour dans un home, un hôpital ou tout autre établissement et, s'il s'agit d'une personne majeure ou interdite, le placement dans une famille, décidé par une autorité ou par un organe de tutelle, ne constitue pas un domicile d'assistance.

Section 3 Membres de la famille

Art. 6⁹ Conjoints; partenaires enregistrés

Chaque conjoint et partenaire enregistré a un domicile d'assistance indépendant.

Art. 7¹⁰ Enfants mineurs

¹ Quel que soit son lieu de séjour, l'enfant mineur partage le domicile d'assistance de ses parents ou de celui d'entre eux qui détient l'autorité parentale.

² Si les parents n'ont pas de domicile civil commun, il partage le domicile d'assistance du parent avec lequel il vit.

³ Il a un domicile d'assistance indépendant:

- a. au siège de l'autorité tutélaire qui exerce la tutelle;
- b. au lieu fixé à l'art. 4, lorsqu'il exerce une activité lucrative et qu'il est normalement capable de pourvoir à son entretien;

⁹ Nouvelle teneur selon le ch. 31 de l'annexe à la loi du 18 juin 2004 sur le partenariat, en vigueur depuis le 1^{er} janv. 2007 (RS 211.231).

¹⁰ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 14 déc. 1990, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1992 (RO 1991 1328 1332; FF 1990 I 46).

- c. au dernier domicile d'assistance fixé aux al. 1 et 2, lorsqu'il ne vit pas avec ses parents ou avec l'un d'eux de façon durable;
- d. à son lieu de séjour dans les autres cas.

Art. 8¹¹ Calcul de la durée du domicile pour fixer l'obligation de rembourser les frais

L'obligation de rembourser les frais (art. 14 et 16) est régie par les principes suivants:

- a.¹² lorsque des époux ou des partenaires enregistrés vivant en ménage commun n'ont pas la même durée de domicile, la plus longue est déterminante;
- b.¹³ lorsque le ménage commun est dissous, la durée du domicile comptant jusqu'alors est prise en considération dans la mesure où les conjoints ou les partenaires enregistrés ne quittent pas le canton de domicile;
- c. lorsqu'un enfant mineur acquiert un domicile d'assistance indépendant sans quitter son canton de domicile, la durée du domicile comptant jusqu'alors est prise en considération.

Section 4 Fin du domicile

Art. 9 En général

¹ La personne quittant son canton de domicile perd le domicile d'assistance qu'elle avait jusqu'alors.¹⁴

² En cas de doute, le départ est censé avoir lieu le jour où il est annoncé à la police des habitants.

³ L'entrée dans un home, un hôpital ou tout autre établissement et, s'il s'agit d'une personne majeure ou interdite, le placement dans une famille, décidé par une autorité ou un organe de tutelle, ne mettent pas fin au domicile d'assistance.

Art. 10 Interdiction d'inviter au départ

¹ Les autorités ne doivent pas engager une personne dans le besoin à quitter le canton, notamment en lui accordant une aide pour frais de déménagement ou d'autres avantages, à moins que ce ne soit dans son intérêt.

¹¹ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 14 déc. 1990, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1992 (RO **1991** 1328 1332; FF **1990** I 46).

¹² Nouvelle teneur selon le ch. 31 de l'annexe à la loi du 18 juin 2004 sur le partenariat, en vigueur depuis le 1^{er} janv. 2007 (RS **211.231**).

¹³ Nouvelle teneur selon le ch. 31 de l'annexe à la loi du 18 juin 2004 sur le partenariat, en vigueur depuis le 1^{er} janv. 2007 (RS **211.231**).

¹⁴ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 14 déc. 1990, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1992 (RO **1991** 1328 1332; FF **1990** I 46).

² En cas d'inobservation de cette disposition, le domicile d'assistance subsiste à l'ancien lieu de domicile pour tout le temps où l'intéressé y serait probablement resté s'il n'avait été influencé par l'autorité, mais pour une durée de cinq ans au plus.

³ S'il s'agit d'étrangers, les dispositions concernant la révocation des autorisations de résidence, l'expulsion, le renvoi et le rapatriement sont réservés.

Chapitre 4 Séjour

Art. 11

¹ Est considéré comme séjour selon cette loi la présence effective d'une personne dans un canton, appelé canton de séjour.

² Lorsqu'une personne qui a manifestement besoin d'aide, notamment par suite de maladie ou d'accident, est transférée dans un autre canton sur ordre du médecin ou de l'autorité, le canton d'où le transport a été ordonné est considéré comme canton de séjour.

Titre 2 L'assistance des citoyens suisses

Chapitre 1 Compétence

Art. 12 Principe

¹ Il incombe au canton de domicile d'assister les citoyens suisses.

² Lorsque la personne dans le besoin n'a pas de domicile d'assistance, le canton de séjour l'assiste.¹⁵

³ Le canton désigne la collectivité publique chargée de l'assistance ainsi que l'autorité d'assistance compétente.¹⁶

Art. 13 Cas d'urgence

¹ Lorsqu'un citoyen suisse a besoin d'une aide immédiate hors de son canton de domicile, le canton de séjour doit la lui accorder.¹⁷

² ...¹⁸

¹⁵ Introduit par le ch. I de la LF du 14 déc. 1990, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1992 (RO 1991 1328 1332; FF 1990 I 46).

¹⁶ Anciennement al. 2.

¹⁷ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 14 déc. 1990, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1992 (RO 1991 1328 1332; FF 1990 I 46).

¹⁸ Abrogé par le ch. I de la LF du 14 déc. 1990 (RO 1991 1328; FF 1990 I 46).

Chapitre 2 Obligation de rembourser les frais

Section 1 Obligations du canton de domicile

Art. 14

¹ Le canton de domicile rembourse au canton de séjour les prestations d'assistance que celui-ci a accordées d'urgence, ainsi que les prestations allouées ultérieurement sur mandat du canton de domicile; il en est de même des frais de retour au lieu de domicile.

² Le canton de domicile ne doit toutefois rembourser les frais au canton de séjour, lorsque celui-ci est également canton d'origine, que si la durée du domicile d'assistance est inférieure à deux ans.¹⁹

Section 2 Obligations du canton d'origine

Art. 15²⁰ Remboursement au canton de séjour

Lorsque la personne assistée n'a pas de domicile en Suisse, le canton d'origine rembourse au canton de séjour les prestations d'assistance que celui-ci a accordées.

Art. 16 Remboursement au canton de domicile

¹ Si la personne assistée a son domicile ininterrompu depuis moins de deux ans dans un autre canton que son canton d'origine, celui-ci rembourse au canton de domicile les frais d'assistance qu'il a assumés lui-même ou dont il a versé la contre-valeur à un canton de séjour en vertu de l'art. 14.

² et ³ ...²¹

Art. 17 Assistés ressortissants de plusieurs cantons

¹ Est considéré comme canton d'origine de l'assisté ressortissant de plusieurs cantons, le canton dont l'intéressé ou ses ascendants ont acquis le droit de cité en dernier lieu.

² ...²²

¹⁹ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 14 déc. 1990, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1992 (RO 1991 1328 1332; FF 1990 I 46).

²⁰ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 14 déc. 1990, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1992 (RO 1991 1328 1332; FF 1990 I 46).

²¹ Abrogés par le ch. I de la LF du 14 déc. 1990 (RO 1991 1328; FF 1990 I 46).

²² Abrogé par le ch. I de la LF du 14 déc. 1990 (RO 1991 1328; FF 1990 I 46).

Section 3 Obligations de la Confédération

Art. 18

¹ Le remboursement de frais d'assistance par la Confédération en vertu d'actes législatifs particuliers²³ est réservé.

² Le droit au remboursement appartient au canton de séjour ou de domicile qui accorde l'assistance.

Section 4 Familles dont les membres ont des droits de cité différents

Art. 19

¹ Si les membres d'une famille faisant ménage commun ont des droits de cité cantonaux différents, les frais d'assistance se répartissent par tête, à l'exception des dépenses personnelles afférentes à chacun.

² Lorsque le canton d'origine d'un membre de la famille est tenu de participer aux frais en vertu des art. 15 à 17, il rembourse au canton de séjour ou de domicile la part des dépenses afférentes à cette personne.

Titre 3 L'assistance des étrangers

Chapitre 1 Compétence

Art. 20 Etrangers domiciliés en Suisse

¹ Les étrangers domiciliés en Suisse sont assistés par le canton de domicile, dans la mesure où sa propre législation, le droit fédéral ou des traités internationaux le prescrivent.

² Lorsqu'un étranger a besoin d'une aide immédiate hors de son canton de domicile, l'art. 13 est applicable par analogie.²⁴

Art. 21 Etrangers non domiciliés en Suisse

¹ Lorsqu'un étranger séjournant en Suisse sans y être domicilié a besoin d'une aide immédiate, il incombe au canton de séjour de la lui accorder.²⁵

² Le canton de séjour pourvoit au retour de l'intéressé dans son pays de domicile ou d'origine, sauf avis contraire d'un médecin.

²³ Voir RS 141.0, 142.31, 852.1

²⁴ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 14 déc. 1990, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1992 (RO 1991 1328 1332; FF 1990 I 46).

²⁵ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 14 déc. 1990, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1992 (RO 1991 1328 1332; FF 1990 I 46).

Art. 22 Rapatriement

Le rapatriement selon les dispositions des conventions d'assistance ou de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers²⁶ est réservé.

Chapitre 2 Obligation de rembourser les frais**Art. 23**

¹ Le canton de domicile rembourse au canton de séjour les prestations d'assistance que celui-ci a accordées d'urgence, ainsi que celles qu'il lui a demandé d'allouer ultérieurement; il en est de même des frais de retour au lieu de domicile.

² Sont réservés, à l'égard du pays d'origine de l'assisté, les droits au remboursement des frais, lorsque ces droits découlent de traités internationaux.

Titre 4 Dispositions diverses**Chapitre 1 Tarifs pour les soins****Art. 24**

¹ Le canton de domicile qui demande au canton d'origine de l'assisté le remboursement des frais relatifs à un séjour dans un hôpital ou un home, ainsi qu'à d'autres soins, applique les mêmes tarifs qu'à ses habitants.

² Le remboursement de tels frais par le pays d'origine d'un étranger assisté est régi, le cas échéant, par les traités internationaux.

**Chapitre 2
Obligation d'entretien et dette alimentaire fondées sur le droit
de la famille****Art. 25**

¹ Le canton de domicile est compétent pour faire valoir les contributions au titre de l'obligation d'entretien ou de la dette alimentaire pour lesquelles la collectivité

²⁶ [RS 1 113; RO 1949 225, 1987 1665, 1988 332, 1990 1587 art. 3 al. 2, 1991 362 ch. II 11 1034 ch. III, 1995 146, 1999 1111 2253 2262 annexe ch. 1, 2000 1891 ch. IV 2, 2002 685 ch. I 1 701 ch. I 1 3988 annexe ch. 3, 2003 4557 annexe ch. II 2, 2004 1633 ch. I 1 4655 ch. I 1, 2005 5685 annexe ch. 2, 2006 979 art. 2 ch. 1 1931 art. 18 ch. 1 2197 annexe ch. 3 3459 annexe ch. 1 4745 annexe ch. 1, 2007 359 annexe ch. 1. RO 2007 5437 annexe ch. I]. La LF du 16 déc. 2005 sur les étrangers (RS 142.20) ne contient plus des dispositions sur le rapatriement.

publique est subrogée dans les droits de l'assisté en vertu du code civil suisse²⁷; il en est de même du canton de séjour pour les étrangers non domiciliés en Suisse.²⁸

² Le canton d'origine est compétent s'il a remboursé ou doit rembourser la totalité des frais au canton de séjour.²⁹

³ Sur les contributions perçues, le canton de domicile restitue au canton d'origine le montant qui correspond à la participation de celui-ci.

Chapitre 3 Remboursement

Art. 26 ...³⁰

¹ L'obligation de rembourser incombant à l'assisté et à ses héritiers est déterminée par le droit du canton qui était le canton de domicile au moment de l'assistance. Il appartient aux autorités et tribunaux de ce canton de faire valoir de tels droits et de statuer sur les contestations.

² Le droit du canton d'origine est applicable et les autorités et tribunaux de ce canton sont compétents lorsqu'il a remboursé les frais d'assistance au canton de séjour.

³ Si l'assisté est un étranger non domicilié en Suisse, le droit du canton qui a accordé l'aide est applicable; les autorités et tribunaux de ce canton sont compétents.

⁴ Lorsque le canton d'origine a participé aux frais d'assistance, le canton de domicile lui verse la part correspondante des sommes perçues.³¹

Art. 27³²

Chapitre 4 Rectification

Art. 28

¹ Tout canton intéressé peut demander une rectification de la solution adoptée ou de la décision prise dans un cas d'assistance, lorsqu'il apparaît que cette solution ou cette décision repose manifestement sur une erreur.

² Le canton de séjour et le canton d'origine peuvent demander à l'ancien canton de domicile une rectification au sens de l'art. 10, al. 2, lorsque les autorités du canton de domicile ont engagé l'assisté à quitter le canton.

²⁷ RS 210

²⁸ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 14 déc. 1990, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1992 (RO 1991 1328 1332; FF 1990 I 46).

²⁹ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 14 déc. 1990, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1992 (RO 1991 1328 1332; FF 1990 I 46).

³⁰ Abrogé par le ch. I de la LF du 14 déc. 1990 (RO 1991 1328; FF 1990 I 46).

³¹ Introduit par le ch. I de la LF du 14 déc. 1990, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1992 (RO 1991 1328 1332; FF 1990 I 46).

³² Abrogé par le ch. I de la LF du 14 déc. 1990 (RO 1991 1328; FF 1990 I 46).

³ Le droit de demander une rectification se limite aux prestations d'assistance qui ont été accordées durant les cinq dernières années précédant la demande.

Titre 5 Compétence, procédure et contentieux

Chapitre 1 Voie à suivre et règles cantonales de compétence

Art. 29

¹ Les cantons correspondent entre eux par le canal des autorités cantonales compétentes.

² Chaque canton détermine la collectivité publique qui assume les charges que la loi lui impose et celle à qui reviennent les sommes remboursées par les autres cantons.

Chapitre 2 Avis d'assistance

Art. 30³³ Cas d'urgence

Le canton de séjour qui, en cas d'urgence, assiste une personne dans le besoin et requiert du canton de domicile le remboursement des frais lui notifie le cas dans les plus brefs délais.

Art. 31 Autres cas

¹ Le canton de domicile ou le canton de séjour qui requiert du canton d'origine le remboursement des frais d'assistance lui notifie le cas dans les 60 jours. Ce délai peut être prolongé jusqu'à une année si les circonstances le justifient. Il n'y a pas d'obligation de remboursement dans les cas d'assistance qui sont signalés ultérieurement.³⁴

² Le délai de notification court à partir du moment où l'autorité compétente décide d'accorder l'assistance ou dès que le canton de domicile a reçu du canton de séjour un avis selon l'art. 30.

³ L'avis d'assistance contiendra les indications nécessaires au canton d'origine pour déterminer son obligation de rembourser les frais.

⁴ Un nouvel avis n'est pas nécessaire lorsque des prestations doivent être allouées après une interruption de moins d'un an.

³³ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 14 déc. 1990, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1992 (RO **1991** 1328 1332; FF **1990** I 46).

³⁴ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 14 déc. 1990, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1992 (RO **1991** 1328 1332; FF **1990** I 46).

Chapitre 3 Comptes

Art. 32

¹ En principe, dans les 60 jours qui suivent la fin de chaque trimestre civil, le canton créancier présente au canton débiteur un compte global des frais à rembourser.³⁵

² Il y joint pour chaque cas un état des dépenses et des recettes.

³ Les conjoints ou partenaires enregistrés et les enfants mineurs qui vivent en communauté domestique et ont le même domicile d'assistance doivent être traités sur le plan comptable comme un seul cas d'assistance.³⁶

⁴ Le canton débiteur règle le compte dans le délai d'un mois, indépendamment d'un recours contre la collectivité publique tenue à l'assistance en vertu du droit cantonal.³⁷

Art. 33 Opposition

¹ Lorsqu'un canton n'admet pas l'obligation de rembourser les frais, la demande de rectification ou les comptes, il doit notifier au canton requérant, dans les trente jours, son opposition dûment motivée.

² Le délai d'opposition court dès la réception de l'avis d'assistance, des comptes ou de la demande de rectification.

Art. 34 Décision et recours

¹ Lorsque le canton requérant n'admet pas l'opposition et que celle-ci n'est pas retirée, il doit la rejeter par une décision dûment motivée, en se référant expressément au présent article.

² La décision de rejet entre en force si le canton opposant ne recourt pas dans les 30 jours qui suivent la notification auprès de l'autorité judiciaire compétente du canton qui a statué.³⁸

³ ...³⁹

³⁵ Nouvelle teneur selon le ch. I de la LF du 14 déc. 1990, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1992 (RO **1991** 1328 1332; FF **1990** I 46).

³⁶ Nouvelle teneur selon le ch. 31 de l'annexe à la loi du 18 juin 2004 sur le partenariat, en vigueur depuis le 1^{er} janv. 2007 (RS **211.231**).

³⁷ Introduit par le ch. I de la LF du 14 déc. 1990, en vigueur depuis le 1^{er} juillet 1992 (RO **1991** 1328 1332; FF **1990** I 46).

³⁸ Nouvelle teneur selon le ch. 119 de l'annexe à la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral, en vigueur depuis le 1^{er} janv. 2007 (RS **173.32**).

³⁹ Abrogé par le ch. 119 de l'annexe à la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal administratif fédéral, avec effet au 1^{er} janv. 2007 (RS **173.32**).

Titre 6 Dispositions finales

Art. 35 Exécution

¹ Le Conseil fédéral est chargé de l'exécution.

² Les cantons édictent les dispositions d'exécution et adaptent leurs prescriptions.

³ Si un canton ne peut adopter sa législation en temps utile, le gouvernement cantonal est autorisé à établir une réglementation provisoire, en attendant l'entrée en vigueur des nouvelles prescriptions cantonales.

Art. 36 Abrogation

Sont abrogés:

1. la loi fédérale du 22 juin 1875 concernant les frais d'entretien et de sépulture des ressortissants pauvres d'autres cantons⁴⁰;
2. le concordat du 25 mai 1959 sur l'assistance au lieu de domicile⁴¹;
3. la convention administrative du 17 mai 1963 relative aux assistés ressortissants de plusieurs cantons⁴².

Art. 37 Dispositions transitoires

¹ Les faits qui sont déterminants pour établir le domicile le demeurent même s'ils se sont produits avant l'entrée en vigueur de la présente loi.

² Un nouvel avis d'assistance n'est pas nécessaire dans les cas relevant du concordat qui sont pendants au moment de l'entrée en vigueur de la présente loi.

Art. 38 Référendum et entrée en vigueur

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

² Le Conseil fédéral fixe la date de l'entrée en vigueur.

Date de l'entrée en vigueur: 1^{er} janvier 1979⁴³

⁴⁰ [RS 8 719]

⁴¹ [RO 1961 3 1220, 1962 144 779 1494, 1963 381, 1965 958 1328, 1966 1350]

⁴² [RO 1963 1223, 1964 367 716, 1965 16 860 959, 1966 1674]

⁴³ ACF du 16 janv. 1978 (RO 1978 212)

Annexe 2

Modèles de calcul actualisés relatifs à l'éventuelle compensation d'une suppression de l'obligation de remboursement d'après la LAS par le biais d'une adaptation des paiements effectués au titre de la compensation des charges dans le cadre de la RPT

1 Situation initiale

Selon l'enquête effectuée par la CDAS (cf. annexe), près de 16,5 millions de francs ont été redistribués en moyenne entre les cantons durant la période de 2002 à 2004. Le total atteint par les cantons qui présentaient un solde positif se montait à 16,3 millions et le total atteint par les cantons qui présentaient un solde négatif se montait à 16,7 millions de francs. Les 9 cantons de BL, BS, GE, NE, SH, SO, VD, ZG et ZH présentaient un solde positif. Une suppression de l'obligation de remboursement constituerait une charge pour ces 9 cantons. Mesurée d'après la moyenne de la population résidente en 2003/04, l'augmentation des charges par personne se situerait entre fr. 0.16 dans le canton de SO et fr. 21.84 dans le canton de BS. Les autres cantons seraient déchargés, alors que les cantons d'AI, avec fr. 24.08 par personne, et d'OW, avec fr. 13.07 par personne, profiteraient le plus de cette situation.

2 Modèles de calcul

21 Remarques préalables

Les modèles de calcul suivants ne peuvent servir qu'à présenter des rapports et indiquer des ordres de grandeur. Il est nécessaire de laisser ouverte la possibilité qu'une compensation de la suppression de l'obligation de remboursement d'après la LAS soit politiquement réalisable dans le cadre de la révision périodique des fonds de péréquation de la RPT.

22 Base de calcul

Les paiements effectués au titre de la péréquation 2008 constituent la base des modèles de calcul, selon le rapport de l'Administration fédérale des finances du 10.7.2007¹. Le calcul de la valeur par personne se fait sur la base de la population résidente déterminante en 2008.²

Dans le cadre de la RPT, les 9 cantons pour lesquels une suppression de l'obligation de remboursement LAS constituerait une augmentation des charges se positionnent de la manière suivante:

Tableau 1: Positionnement des cantons pour lesquels une suppression de l'obligation de remboursement LAS constituerait une augmentation des charges dans le cadre de la RPT

Canton	Charge par personne en cas de suppression de l'obligation de remboursement	Indice des ressources 2008	Compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques (CCG)	Compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques (CCS)	
				Structure démographique	Charges des centres urbains
BL	1.74	103.8	non	non	non
BS	21.85	139.8	non	oui	oui
GE	8.04	151.2	non	oui	oui
NE	5.42	96.5	oui	oui	non
SH	1.27	96.1	non	oui	non
SO	0.16	76.2	non	non	non
VD	1.02	105.5	non	oui	oui
ZG	2.45	214.9	non	non	non
ZH	4.95	126.5	non	oui	oui

A l'exception de NE, SH et SO, les cantons qui verraient leurs charges augmenter sont des cantons à fort potentiel de ressources. Dans le cadre de la RPT, BS, GE, VD et ZH bénéficient de versements compensatoires

¹ Administration fédérale des finances, réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), Péréquation des ressources et compensation des charges et des cas de rigueur en 2008, Rapport destiné à la Conférence des directeurs cantonaux des finances (CDF), Berne, 20.07.2007 (rapport cit. 2007).

² Population résidante moyenne 2003/04, rapport 2007, p. 57.

des deux fonds de compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques (CCS), alors que NE et SH ne reçoivent que des versements compensatoires pour les charges liées à la structure démographique. NE touche également des versements compensatoires dans le cadre des charges dues à des facteurs géo-topographiques (CCG). BL et SO ne bénéficient pas du tout de versements compensatoires. Leur situation ne changera donc pas en raison d'un report entre les différents fonds de compensation des charges.

23 Variantes de calcul

A l'aide de modèles de calcul, on a examiné si les effets d'une suppression de l'obligation de remboursement d'après la LAS pourraient être compensés globalement par une augmentation des versements compensatoires pour la CCS ou pour les différents fonds de compensation des charges des centres urbains et des charges liées à la structure démographique, à la charge de la CCG ou de la péréquation des ressources. Dans un premier temps, les variantes suivantes ont été calculées:

Tableau 2: Calcul de variantes de compensation

Variante 1	Réduction CCG de 16,5 mio.	Augmentation CCS globale de 16,5 mio.
Variante 2	Réduction CCG de 16,5 mio.	Augmentation compensation charges des centres urbains de 16,5 mio.
Variante 2 (2)	Réduction CCG de 12,098 mio.	Augmentation compensation charges des centres urbains de 12,098 mio.
Variante 3	Réduction CCG de 16,5 mio.	Augmentation compensation charges particulières liées à la structure démographique de 16,5 mio.
Variante 4	Réduction paiement PR de 16,5 mio.	Augmentation CCS globale de 16,5 mio.
Variante 4 (2)	Réduction paiement PR de 21,351 mio.	Augmentation CCS globale de 21,351 mio.
Variante 5	Réduction paiement PR de 16,5 mio.	Augmentation compensation charges des centres urbains de 16,5 mio.
Variante 5 (2)	Réduction paiement PR de 12,098 mio.	Augmentation compensation charges des centres urbains de 12,098 mio.
Variante 6	Réduction paiement PR de 16,5 mio.	Augmentation compensation charges particulières liées à la structure démographique de 16,5 mio.

24 Résultats

Les modèles de calcul ont montré qu'une compensation des versements plus élevés effectués au titre de la péréquation dans le cadre des différents fonds de CCS à la charge des CCG en raison de la dépendance marquée des cantons alpins vis-à-vis de la compensation des charges dues à des facteurs géo-topographiques mènerait à une augmentation massive des charges des différents cantons alpins, en particulier du canton des GR, mais également des cantons d'AR, UR et VS. C'est pourquoi, il n'a pas été donné suite aux variantes 1 à 3.

Un effet de compensation plus important résulte d'une compensation de l'augmentation de la CCS et de ses composantes à la charge de la péréquation des ressources. Parmi les variantes 4 à 6, ce sont les variantes 4 (2) et 5 qui ont montré les meilleurs résultats. Les effets de ces deux variantes sur les différents cantons sont résumés dans le tableau 3.

Tableau 3: Effets des deux meilleures variantes de compensation dans les différents cantons

+ = Charge, - = Allègement

Canton	Popula- tion	Variante 4(2) Réduction PR / augmentation CCS de 23.071 mio.						Variante 5 Réduction PR / augmentation comp. charges centres urbains de 16.5 mio.		
		Dé-/charge par biais suppression- rembours. LAS		Dé-/charge par biais compensation	Total dé-/charge		Dé-/charge par biais compensation	Total dé-/charge		
		en fr. 1000	Fr. par pers.	en fr. 1000	en fr. 1000	Fr. par pers.	en fr. 1000	en fr. 1000	Fr. par pers.	
(1)	(2)	(3)	(4)=(3)/(2)	(5)	(6)=(3)+(5)	(7)=(6)/(2)	(8)	(9)=(8)+(3)	(10)=(9)/(2)	
AG	561'110	-2'266	-4.04	1048	-1'219	-2.17	749	-1'517	-2.70	
AI	14'676	-353	-24.08	78	-276	-18.79	56	-298	-20.30	
AR	52'621	-520	-9.89	326	-194	-3.69	233	-287	-5.45	
BE	960'147	-6'185	-6.44	4969	-1'216	-1.27	4290	-1'895	-1.97	
BL	263'471	458	1.74	0	458	1.74	0	458	1.74	
BS	190'833	4'168	21.84	-3190	978	5.13	-2958	1'210	6.34	
FR	250'227	-881	-3.52	1780	899	3.59	1273	392	1.57	
GE	430'075	3'439	8.00	-6771	-3'332	-7.75	-4415	-976	-2.27	
GL	38'278	-188	-4.91	365	177	4.62	268	80	2.10	
GR	191'407	-1'559	-8.15	864	-696	-3.64	618	-942	-4.92	
JU	67'905	-443	-6.52	700	257	3.79	501	58	0.85	
LU	353'300	-757	-2.14	2296	1'539	4.36	1642	885	2.50	
NE	168'424	912	5.42	-747	165	0.98	42	954	5.66	
NW	38'563	-241	-6.24	0	-241	-6.24	0	-241	-6.24	
OW	33'033	-432	-13.07	364	-67	-2.04	261	-171	-5.18	
SG	458'628	-313	-0.68	2192	1'879	4.10	1568	1'255	2.74	
SH	74'170	94	1.27	-185	-91	-1.23	22	116	1.56	
SO	245'906	40	0.16	1652	1'692	6.88	1181	1'221	4.97	
SZ	134'428	-765	-5.69	0	-765	-5.69	0	-765	-5.69	
TG	232'207	-373	-1.61	1788	1'415	6.09	1279	906	3.90	
TI	317'958	-39	-0.12	-1137	-1'176	-3.70	56	17	0.05	
UR	34'753	-323	-9.28	485	163	4.68	347	24	0.70	
VD	652'466	661	1.01	-3461	-2'801	-4.29	-458	202	0.31	
VS	285'070	-1'036	-3.63	2881	1'846	6.47	2061	1'025	3.60	
ZG	103'918	253	2.43	0	253	2.43	0	253	2.43	
ZH	1'276'015	6'296	4.93	-6296	0	0.00	-8614	-2'318	-1.82	
Total	7'429'589	-353	-0.05	0	-353	-0.05	0	-353	-0.05	
Surcharge		16'321			11'720			9'057		
Allègement		-16'674			-12'073			-9'410		
Nombre de cantons avec surcharge			9			13			16	
Surcharge max.		(BS)	21.84		(BS)	6.88		(NE)	6.34	

PR = Péréquation des ressources

CCS = Compensation charges socio-démographiques

25 Variante 4(2)

Avec cette variante, la compensation des charges dues à des facteurs socio-démographiques sera globalement augmentée de 23,07 millions de francs et la péréquation des ressources sera simultanément réduite du même montant. De la sorte, la charge maximale d'un canton peut être réduite à fr. 6.88 par personne (canton BS). Dans l'ensemble, 13 cantons connaîtront une augmentation des charges avec cette variante et 13 cantons verront leurs charges diminuer. C'est le canton d'AI qui sera déchargé le plus (- fr. 18.79 par personne).

26 Variante 5

Avec cette variante, les paiements effectués au titre de la péréquation pour les charges des centres urbains à l'intérieur de la CCS s'élèveront à 16,5 millions de francs et les paiements relatifs à la péréquation des ressources seront simultanément réduits du même montant. De la sorte, la charge maximale d'un canton est réduite à fr. 6.34 par tête (canton NE). Avec cette variante, la charge sera répartie encore davantage sur les cantons: dans l'ensemble, 16 cantons connaîtront des charges supérieures. Ici aussi, c'est le canton d'AI qui sera déchargé le plus (- fr. 20.30 par personne).

Annexe 3:**Nouvelles interventions parlementaires sur le plan fédéral**

- Interpellation Christine Goll: Coordination intersystémique en matière de couverture du minimum vital (07.1096): dans sa réponse à la CN Goll, le Conseil fédéral fait observer qu'en raison du régime constitutionnel en vigueur, la Confédération ne dispose pas des compétences nécessaires pour assurer la coordination des systèmes de charges et de transfert cantonaux et communaux. Pour une coordination intersystémique en matière de couverture du minimum vital à l'échelon fédéral, il n'y a pas de marge de manœuvre. Le Conseil fédéral reconnaît cependant qu'il y aurait p. ex. besoin de coordination entre les prestations sous condition de ressources et le système fiscal.
- Motion Alexander Baumann: Suppression de l'art. 16. LAS (07.3712): le Conseil fédéral rejette la motion et renvoie aux clarifications en cours de la CDAS. Il relève cependant que le régime actuel de compétence et d'obligation de rembourser les frais voulu par la loi sur la compétence en matière d'assistance est dépassé. Le système actuellement en vigueur doit être fondamentalement réexaminé et adapté le cas échéant.
- Initiative parlementaire Stéphane Rossini: réforme du système d'assurances sociales (07.453; pas encore traité): une révision des bases constitutionnelles et légales du système suisse de sécurité sociale est exigée. Les prestations doivent être mieux accordées les unes avec les autres, l'exécution doit être coordonnée.
- Postulat Louis Schelbert (06.3253): Uniformisation plutôt que concurrence dans le système de sécurité sociale.
- Postulat Ruedi Lustenberger (07.3682): Simplification de l'échange de données entre autorités fédérales et autorités communales.

Annexe 4: Régime de compétence actuel de l'Etat fédéral dans le domaine social

Compétence fédérale

"Accumulations de compétences" possibles / compétences en matière de coordination

