Evolution et importance du principe de la subsidiarité

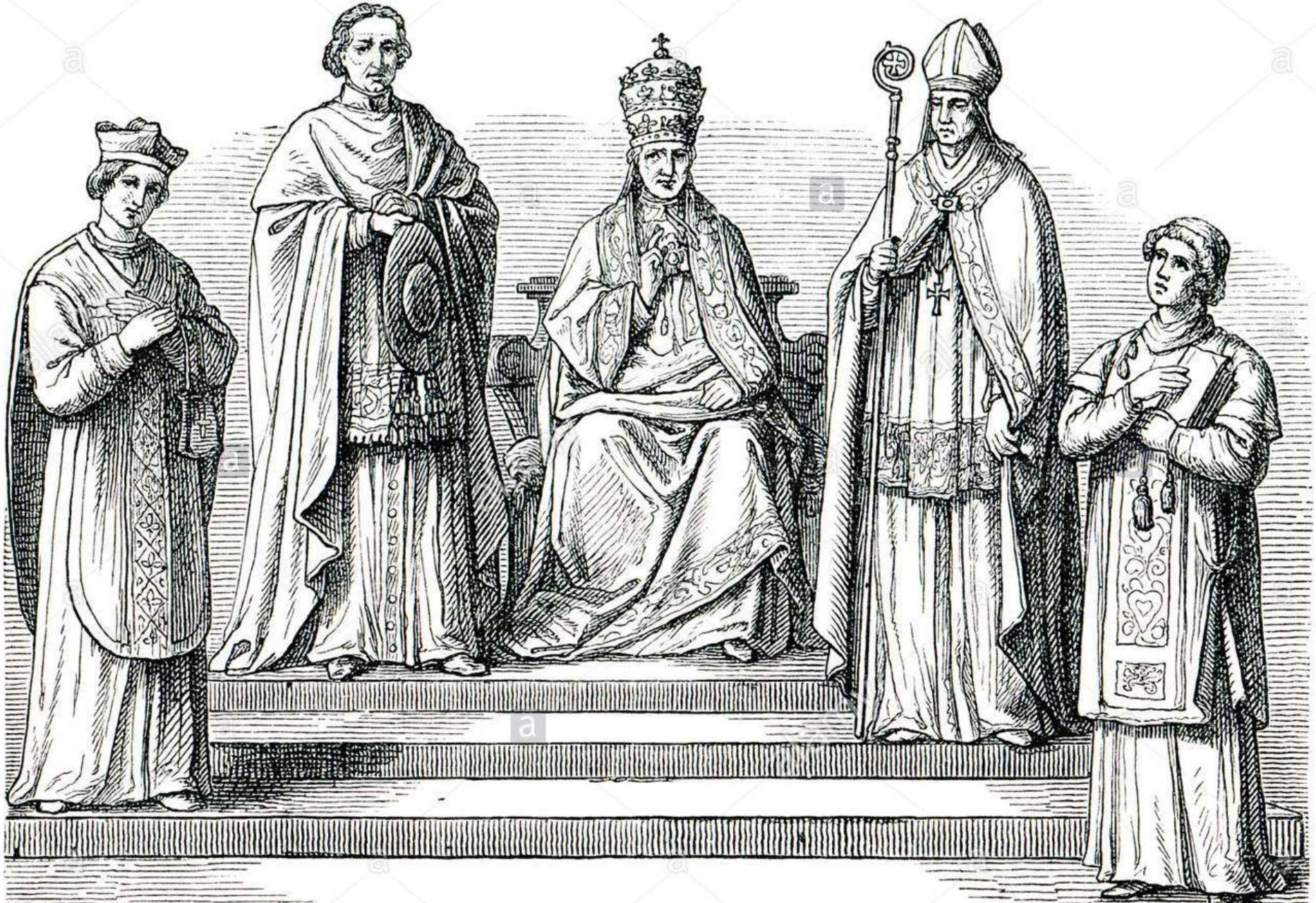
CSIAS, 14 mars 2019

Prof. Eva Maria Belser
Université de Fribourg

Sommaire

- Le concept calviniste de la subsidiarité – Tous les chemins ne mènent pas à Rome!
- La doctrine sociale catholique – Gare au centralisme!
- La subsidiarité à l‘européenne – Une Union de plus en plus étroite? Non, merci!
- La subsidiarité helvétique – Small is beautiful!
- La subsidiarité dans la sécurité sociale – Primo: aux autres de payer d‘abord!
- La subsidiarité dans la sécurité sociale – Secundo: aide-toi toi-même, sinon, personne ne t‘aidera!

Le concept calviniste de la subsidiarité – Tous les chemins ne mènent pas à Rome!



Synode d‘Emden (1571)

- Démarcation vis-à-vis de la doctrine religieuse catholique en vigueur jusque-là
- Refus des structures ecclésiastiques hiérarchiques
  - „Aucune communauté ne doit prétendre à la priorité ou à la domination face à d‘autres communautés, aucun pasteur ne doit y prétendre face à d‘autres pasteurs aucun aîné ne doit y prétendre face à d’autres aînés, aucun diacre ne doit y prétendre face à d‘autres diacres…“
- Exigence de prendre les décisions à l‘échelon le plus bas possible dans le cas donné

UNI
FR

UNIVERSITÉ DE FRIBOURG FACULTÉ DE DROIT
UNIVERSITÄT FREIBURG RECHTSWISSENSCHAFTLICHE FAKULTÄT

La doctrine sociale catholique – Gare au centralisme!

- Encyclique sociale Quadragesimo anno (1931, Pape Pie XI)
- „De même qu'on ne peut enlever aux particuliers, pour les transférer à la communauté, les attributions dont ils sont capables de s'acquitter de leur seule initiative et par leurs propres moyens, ainsi ce serait commettre une injustice que de retirer aux groupements d'ordre inférieur, pour les confier à une collectivité plus vaste et d'un rang plus élevé, les fonctions qu'ils sont en mesure de remplir eux-mêmes. L'objet naturel de toute intervention en matière sociale est d'aider les membres du corps social et non pas de les détruire, ni de les absorber…“

La doctrine sociale catholique – Gare au centralisme!

- Principe théologique et sociopolitique, développé sous l‘impression de tendances étatiques centralistes et totalitaires
- Les compétences et les responsabilités doivent être situées au niveau le plus bas possible – auprès de l‘individu, de la famille, de petites unités sociales, etc.
  - Aspect négatif: Des unités sociales plus grandes, notamment l‘Etat, ne doivent pas s‘immiscer, mais respecter l‘autodétermination.
  - Aspect positif: Les individus et les unités sociales de petite taille doivent être rendus capable de s‘aider eux-mêmes.

La subsidiarité à l‘européenne – Une Union de plus en plus étroite? Non, merci!

- Art. 5, al. 2 Traité instituant la Communauté économique européenne:
- Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n’agit selon le principe de la subsidiarité que lorsque et dans la mesure où les objectifs des mesures envisagées ne peuvent pas être atteints suffisamment à l‘échelon des Etats membres et qui dès lors, en raison de leur ampleur ou de leurs effets, peuvent être mieux atteints à l‘échelon de la Communauté.

La subsidiarité à à l‘européenne – Une Union de plus en plus étroite? Non, merci!

- Art. 5, al. 3 Traité sur l‘Union européenne

- „ En vertu du principe de subsidiarité, dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union. “

La subsidiarité à l‘européenne – Une Union de plus en plus étroite? Non, merci!

- Procès-verbal sur l‘application des principes de la subsidiarité et de la proportionnalité
  - Décisions proches des citoyens
  - Justification de chaque projet sous l’angle du respect de la subsidiarité
  - Consultations et auditions avant les projets législatifs européens
  - Prise en considération des prises de position des parlements européens
  - Possibilité de porter plainte devant la Cour de justice européenne

50 ans de proximité citoyenne!

La subsidiarité helvétique – Small is beautiful!

- Réforme du fédéralisme 2004/2008

- Art. 5a Cst. Subsidiarité
  - L'attribution et l'accomplissement des tâches étatiques se fondent sur le principe de la subsidiarité.

La subsidiarité helvétique – Small is beautiful!

- Maxime de la politique de l‘Etat
- Règle de l‘Etat fédéral concernant la répartition et l‘exercice des compétences:
- La Confédération/les cantons ne doit/doivent pas s’approprier des compétences qui peuvent être maîtrisées mieux ou tout aussi bien sur le plan cantonal/communal.
- La Confédération/les cantons doit/doivent exercer les compétences avec ménagement (législation de principe, compétences législatives conditionnelles, fédéralisme de l‘exécution)
- Pas de règlementation du rapport individu – société – Etat

La subsidiarité helvétique – Small is beautiful!

- Art. 43a, al. 1 Principes applicables lors de l‘attribution et de l‘accomplissement des tâches étatiques
  - La Confédération n'assume <u>que les tâches qui excèdent les possibilités des cantons ou qui nécessitent une réglementation uniforme par la Confédération</u>.
  - Concrétisation non justiciable de la subsidiarité de l‘Etat fédéral

„Loi-cadre pour l'aide sociale"

- Motion de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du CN (12.3013, 2012)
- Le Conseil fédéral est chargé de présenter un projet de „loi-cadre concise pour l'aide sociale" par analogie avec la LPGA.
  - Pour des raisons de régime fédéral des compétences, le Conseil fédéral propose le rejet, tout en reconnaissant „un certain besoin d'harmonisation".
  - Adoption de la motion au CN, rejet au CE
- Adoption d'un postulat „ Loi-cadre pour l'aide sociale" (13.4010, 2013)

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat (2015)

- Le Conseil fédéral estime que le manque de caractère contraignant dans l‘aide sociale ne répond plus aux exigences actuelles.
- Trois remèdes sont envisageables:
  - une nouvelle disposition constitutionnelle autorisant la Confédération à édicter une loi-cadre
  - une harmonisation décidée et mise n œuvre par les cantons
  - une nouvelle disposition constitutionnelle qui oblige les cantons à l‘harmonisation (et qui, éventuellement, prévoit une compétence conditionnelle de la Confédération)

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat (2015): art. 115, al. 2 nCst.

- Les cantons définissent les principes permettant de garantir à toutes les personnes vivant en Suisse une existence dans la dignité et l‘intégration sociale. Ils règlent notamment les points suivants:
- a. l‘harmonisation des prestations de l‘aide sociale, les conditions donnant droit à des prestations d‘aide sociale ainsi que les prestations minimales
- b. la coordination des autres prestations cantonales sous condition de ressources entre elles et avec l‘aide sociale
- c. l‘intégration professionnelle et sociale
- d. l‘harmonisation des prestations sous condition des ressources (p. ex. les avances sur la dette alimentaire)
- e. la prise en compte appropriée du revenu provenant d‘une activité lucrative lors du calcul des prestations.

Rapport du Conseil fédéral en réponse du postulat (2015): art. 48a, al. 1 nCst.

- Art. 48a Déclaration de force obligatoire générale et obligation d‘adhérer à des conventions

- A la demande des cantons intéressés, la Confédération peut donner force obligatoire générale à des conventions intercantonales ou obliger certains cantons à adhérer à des conventions intercantonales dans les domaines suivants :
- …
- j. (nouveau) Couverture du minimum vital et intégration

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat (2015): art. 115, al. 3 nCst. féd.

- Si la voie de la coordination n'aboutit pas à une harmonisation des principes de l'aide sociale et des prestation sous condition de ressources, la Confédération peut édicter les règlementations nécessaires.

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat (2015)

- Le Conseil fédéral respecte la position claire de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) quant à laisser la compétence auprès des cantons et à ne pas envisager une réforme de la Constitution fédérale.
- Il attend des cantons qu‘ils soient conscients de leur responsabilité et qu‘ils définissent eux-mêmes un cadre contraignant pour l‘aide sociale.

La subsidiarité dans la sécurité sociale – Primo: aux autres de payer d‘abord!

- Coexistence de 10 assurances sociales fédérales (issues de l‘évolution historique, fragmentées)
- LPGA (coordination au sein des assurances sociales fédérales)

- La subsidiarité en tant que principe de coordination entre les assurances sociales fédérales et l‘aide sociale.
  - L‘aide sociale intervient à titre subsidiaire.
  - Elle est indépendante des causes de l‘indigence.

La subsidiarité dans la sécurité sociale – Secundo: aide-toi toi-même, sinon, personne ne t‘aidera!

- «Toute personne est responsable d‘elle-même et contribue selon ses forces à l‘accomplissement des tâches de l‘Etat et de la société.» (art. 6 Cst.)
- Appel de droit constitutionnel en tant que «contrepoids» aux droit individuels
  - n‘est mentionnée que rarement et incidemment dans la juridiction («le principe de la subsidiarité du droit d‘aide sociale en tant qu‘expression de l‘obligation d’être coresponsable et solidaire vis-à-vis de la communauté»)

La subsidiarité dans la sécurité sociale – Secundo: aide-toi toi-même, sinon, personne ne t‘aidera!

- La Confédération et les cantons s‘engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l‘initiative privée à ce que toute personne bénéficie de la sécurité sociale (art. 41, al. 1, lettre a Cst.)
- Disposition sur les buts de l‘Etat (mandat permanent)
- Accent mis sur le caractère complémentaire, subsidiaire de la responsabilité de la Confédération et des cantons (et des communes) en matière de politique sociale

La subsidiarité dans la sécurité sociale – Secundo: aide-toi toi-même, sinon, personne ne t‘aidera!

- Art. 12 Cst.
- Quiconque est dans une situation de détresse et n‘est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d‘être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.

- Droit fondamental social justiciable
- Tout comme dans l‘aide sociale, le droit ne dépend pas des causes de l‘indigence.

ATF 130 I 71 («Cas d'aide d'urgence dans le canton de Schaffhouse»), E. 4.1

- La formulation „quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à ses besoins " n'a été ajoutée que lors de la délibération parlementaire sur proposition des commissions constitutionnelles des deux chambres. Elle doit préciser que le „Droit à l'aide dans des situations de détresse" est régi par le principe de la subsidiarité.

ATF 130 I 71 («Cas d'aide d'urgence dans le canton de Schaffhouse»), E. 4.3

- La Constitution fédérale et la constitution cantonale ainsi que la loi lient le droit de principe à l'aide dans des situations de détresse à certaines conditions en précisant que la personne en situation de détresse n'a droit à des prestations correspondantes de l'Etat que si elle n'est pas en mesure – c'est-à-dire si le droit le lui interdit ou s'il lui est de facto impossible - de subvenir à son entretien. Ainsi, une personne qui réclame de telles prestations, bien qu'elle soit objectivement en mesure de se procurer elle-même les moyens nécessaires à la survie – notamment en acceptant un travail raisonnablement admissible - n'y a pas droit…

ATF 130 I 71 («Cas d'aide d'urgence dans le canton de Schaffhouse»), E. 4.3

- De telles personnes ne se trouvent pas dans cette situation de détresse pour laquelle le droit fondamental à l'aide dans une situation de détresse est conçu. Ces personnes ne réunissent même pas les conditions requises pour réclamer ce droit, raison pour laquelle il n'est pas nécessaire de vérifier si les conditions d'un empiètement sur le droit fondamental sont réunies, notamment si on est en présence d'un empiètement sur l'essence de celui-ci, puisqu'un tel empiètement présupposerait un droit légal.

ATF 130 I 71 («Cas d'aide d'urgence dans le canton de Schaffhouse»), E. 4.3

- Le jugement a toutefois été critiqué dans la doctrine…
- Cet avis ne tient pourtant pas suffisamment compte du principe de la subsidiarité, autrement dit de la priorité de l'effort personnel comme présenté ci-dessus et il ne convainc dès lors pas.
- Lorsqu'un personne refuse un travail raisonnablement admissible, elle refuse de se prendre en charge elle-même et d'éviter sa situation de détresse. Ainsi, elle n'a droit ni à l'aide sociale ni à l'aide financière d'urgence selon l'art. 12 Cst.

ATF 139 I 218 («Emploi à l'essai dans le canton de Berne»), E. 3.5

- L'injonction par la communauté de prendre un travail raisonnablement admissible n'est pas un pur devoir, mais une condition requise pour réclamer un droit à la prestation fournie par l'Etat. Dès lors, l'aide sociale est subsidiaire par rapport à l'utilisation et à l'exploitation de la force de travail personnelle. Celui ou celle qui refuse un travail raisonnablement admissible doit s'attendre non seulement à des réductions, mais à la suppression de l'aide sociale.

ATF 139 I 218 («Emploi à l'essai dans le canton de Berne»), E. 5.3

- L'application du principe de la subsidiarité n'entre en tout cas pas en conflit avec la garantie essentielle de l'art. 12 Cst., lorsque la personne concernée a effectivement la possibilité de recourir à une autre source d'aide et si le recours à cette source d'aide est appropriée pour surmonter la situation de détresse. <u>En cas d'offre d'emploi, une situation de détresse ne se présente dès lors pas tant que la personne concernée peut commencer le travail et ainsi réaliser un revenu provenant d'une activité lucrative.</u>

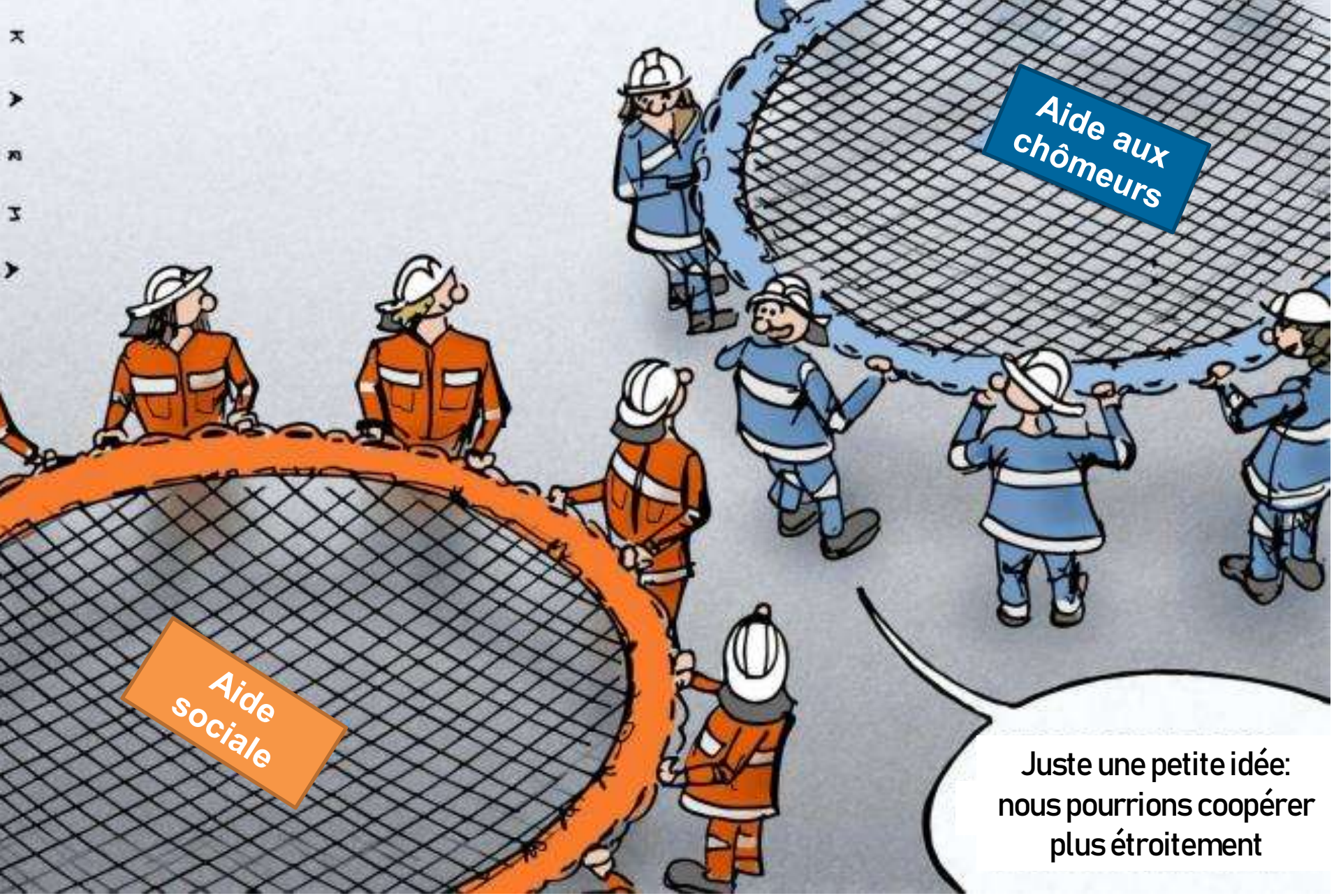
ATF 139 I 218 («Emploi à l'essai dans le canton de Berne»), E. 5.3

- Un emploi à l'essai ne permet bel et bien de surmonter la situation de détresse au mieux qu'à court terme. Il n'y a néanmoins pas de raison de s'écarter de la pratique existante.

- La question de savoir si les conditions d'un empiètement sur le droit fondamental à la couverture du minimum vital sont réunies, notamment s'il s'agit d'un empiètement sur l'essence de ce droit fondamental, ne se pose pas dans cette situation juridique.

Conclusion

- La subsidiarité en tant que règle de l‘attribution et de l‘exercice des compétences, complétée par :
  - le devoir de soutien réciproque dans l‘accomplissement des tâches
  - le devoir de respecter et d‘assister
  - l‘harmonisation par des principes de base et des droits fondamentaux
  - l‘interdiction de refouler
  - la compensation des finances et des charges
  - l‘équivalence fiscale


Aide aux chômeurs
Aide sociale
Juste une petite idée: nous pourrions coopérer plus étroitement

Conclusion

- La subsidiarité en tant que mécanisme de coordination dans la relation avec les assurances sociales fédérales et les prestations obligatoires de tiers
- La subsidiarité en tant que mécanisme de coordination dans la relation avec les prestations facultatives de tiers, mais
  - Encouragement de la responsabilité et de l‘initiative privées
  - Importance de la complémentarité
- La subsidiarité en tant qu’obligation de s‘aider soi-même, mais
  - Aide d‘urgence et aide sociale indépendantes de la culpabilité
  - Interdiction du travail forcé et obligatoire
  - Devoir de respecter, de protéger et de mettre en pratique l‘ensemble des droits fondamentaux

Aide sociale
Max Spring

Conclusion

- Le principe de l‘Etat social en tant que contrepoids
- La force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres (préambule)
- Promotion de la prospérité commune en tant que but de l‘Etat (art. 2 Cst.)
- Responsabilité individuelle et sociale (art. 6 Cst.)
- Droit à l‘aide d‘urgence (art. 12 Cst.) et à l‘aide sociale sociale (art.115 Cst.)
- Buts sociaux (art. 41 Cst.)

Conclusion

- Obligation du droit international sur l‘Etat membre de prendre, « en épuisant toutes ses possibilités, des mesures permettant d‘assurer progressivement le plein exercice des droits économiques, sociaux et culturels » (art. 2 Pacte social de l‘ONU)
- Droit de toute personne à un niveau de vie suffisant ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d’existence (art. 11 Pacte social de l‘ONU)