

Message
sur la révision de la loi fédérale sur la compétence
en matière d'assistance des personnes dans le besoin

du 22 novembre 1989

Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs,

Nous avons l'honneur de vous soumettre un projet de révision de la loi sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin que nous vous proposons d'adopter.

Nous vous prions d'agréer, Messieurs les Présidents, Mesdames et Messieurs, les assurances de notre haute considération.

22 novembre 1989

Au nom du Conseil fédéral suisse:

Le président de la Confédération, Delamuraz
Le chancelier de la Confédération, Buser

Condensé

L'égalité des droits entre hommes et femmes que prévoit le nouvel article 4, 2^e alinéa, de la constitution est à l'origine de la présente révision. En effet, il n'était plus possible de concilier, avec ce principe, le domicile d'assistance dérivé de la femme mariée, formulé par la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin. L'on a donc demandé, dans le rapport sur le programme législatif «Egalité des droits entre hommes et femmes», d'abroger cet article de la loi fédérale. Pour plus de précision, le Conseil fédéral propose d'adopter une disposition déclaratoire qui confère à chacun des conjoints un domicile d'assistance qui lui soit propre.

Outre l'adaptation de la loi au droit constitutionnel, le présent projet propose l'introduction d'une nouvelle réglementation du domicile d'assistance des enfants mineurs car la législation actuelle prête régulièrement à confusion.

L'enquête à laquelle on a procédé auprès des gouvernements des cantons a montré qu'il serait prématuré de ne retenir, dans les dispositions qui régissent le droit de l'assistance, que le seul principe du lieu de domicile, comme le prévoit l'article 48 de la constitution. Les cantons d'immigration, notamment, souhaitent voir maintenir l'obligation faite au canton d'origine de rembourser les prestations d'assurance. Afin de se rapprocher du principe du lieu de domicile, le Conseil fédéral propose de limiter cette obligation à deux ans.

Il est en outre prévu de placer l'assistance aux personnes dans le besoin qui n'ont pas de domicile d'assistance dans le domaine de compétence du canton de séjour. Ce dernier ne devra plus, comme auparavant, se limiter au strict minimum, mais aura au contraire le droit d'apporter une aide plus substantielle aux intéressés. C'est surtout dans le cas de la prise en charge de toxicomanes et de personnes atteintes du Sida que la réglementation actuelle fait problème car l'aide immédiate succincte qu'elle prévoit ne suffit souvent pas à pallier les difficultés rencontrées. De plus, le canton d'origine connaît trop peu les cas d'espèce pour pouvoir ordonner des mesures appropriées.

Message

1 Partie générale

11 Situation initiale

111 La loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin du 24 juin 1977

La loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (loi fédérale en matière d'assistance; RS 851.1) a été promulguée, le 24 juin 1977, à la suite de la révision des articles 45 et 48 de la constitution (cst.). Par arrêté du 16 janvier 1978, le Conseil fédéral l'a mise en vigueur au 1^{er} janvier 1979. Il a été ainsi possible d'atteindre, en principe, les objectifs fixés (voir le message du Conseil fédéral du 17 novembre 1976; FF 1976 III 1199 ch. 122), à savoir préciser les notions qui figurent à l'article 48, 1^{er} alinéa, cst., introduire le remboursement des frais d'assistance prévu à l'article 48, 2^e alinéa, cst., et permettre de passer aisément du concordat sur l'assistance au lieu de domicile à une réglementation de droit fédéral.

112 L'égalité des droits entre hommes et femmes prévues à l'article 4, 2^e alinéa

Lors de la votation du 14 juin 1981, le peuple et les Chambres ont adopté un complément à l'article 4 cst. et ont, partant, sanctionné le principe de l'égalité des droits entre hommes et femmes.

Après avoir examiné, comme il s'imposait, si la législation fédérale était compatible avec le principe de l'égalité des droits qui venait d'être institué (art. 4, 2^e al., cst.), force a été de constater qu'il fallait réviser la loi fédérale en matière d'assistance. D'après le droit en vigueur, la femme mariée partage en principe le domicile d'assistance de son mari, quel que soit son lieu de séjour. Elle ne peut avoir de domicile d'assistance indépendant que si elle ne possède pas la même nationalité que son mari ou qu'elle vit séparée de lui de manière durable. Le rapport du Conseil fédéral du 26 février 1986 sur le programme législatif «Egalité des droits entre hommes et femmes» (FF 1986 I 1132) suggère que l'on reconnaisse un domicile indépendant à la femme mariée conformément au droit matrimonial récemment révisé et au projet de loi fédérale sur le droit international privé. Il est proposé d'abroger l'article 6 de la loi fédérale.

113 Problèmes en suspens

Une décennie d'application a montré que certains passages peu clairs du texte de loi conduisaient régulièrement à des incertitudes. Tel a été le cas au sujet de la compétence pour le domicile d'assistance de l'enfant mineur qui ne vit pas avec ses parents de façon durable (Arrêt du Tribunal fédéral du 21 novembre 1983 dans la cause Katia Eigenmann). D'après le droit en vigueur, le domicile d'assistance

est lié au for tutélaire sous l'autorité duquel serait placé l'enfant s'il ne vivait pas avec ses parents de façon durable (art. 7, 2^e al., let. c).

Vu que l'article 315 CC ne désigne pas clairement l'autorité tutélaire, il y a régulièrement désaccord à ce sujet entre le canton de séjour et celui de domicile. Il suffirait d'adopter une réglementation claire dans la loi fédérale en matière de compétence pour mettre fin à cette ambiguïté du code civil.

D'aucuns contestent l'obligation faite au canton d'origine de rembourser les prestations d'assistance et d'indemniser le travail administratif important qui en résulte. Le passage au principe du lieu de domicile répond également à une évolution sociologique qui veut que de moins en moins de citoyens aient des liens avec les cantons dont ils ont le droit de cité. C'est dans cet esprit que la révision de l'article 48 cst. a introduit le principe du lieu de domicile. Toutefois, lors de la promulgation de la loi fédérale en matière d'assistance, la majorité des cantons s'était encore opposée à ce que l'on adopte ce principe de manière systématique et avait souhaité que l'on instaure la possibilité de faire recours contre le canton d'origine, telle que la prévoit l'article 48, 3^e alinéa, cst. Il convient donc désormais d'examiner si les intérêts ont changé et si l'heure est venue de passer à la compétence fondée uniquement sur le lieu de domicile.

Dans la pratique, il semble que l'application de la notion d'assistance (art. 3) entraîne parfois des difficultés. L'on estime notamment que la liste d'exceptions du 2^e alinéa est insuffisante, pour ce qui est par exemple des cotisations d'assurance-maladie obligatoire, de l'avance de pensions alimentaires et de rentes ne concernant que les femmes. De même, l'on se demande régulièrement s'il ne faudrait pas faire figurer les déficits des homes (institutions, établissements médico-sociaux) dans la liste d'exceptions sous le titre «Contributions à caractère de subvention» (voir ch. 123). Cette question a été réglée par la convention du 2 février 1984 relative aux institutions, que 23 cantons ont signée à ce jour. Elle n'est donc pas impérative pour tous les cantons, mais l'Arrêt du Tribunal fédéral du 26 juin 1987 portant sur le remboursement de contributions aux déficits des institutions a énoncé qu'elle faisait règle en tant «qu'interprétation authentique» de l'article 3 de la loi fédérale en matière d'assistance.

Le fait que les délais prévus par la loi pour l'envoi des avis d'assistance et des décomptes sont conçus comme des délais de péremption entraîne régulièrement de grandes difficultés. En effet, les droits que l'on n'a pas fait valoir ne peuvent plus être invoqués à l'échéance du délai légal. Afin d'éviter les cas de rigueur excessive, la Conférence suisse des institutions d'assistance publique a prié les cantons, dans le passé, de bien vouloir interpréter avec largesse la disposition en cause. La présente révision offrirait l'occasion d'adopter dans la loi une réglementation des délais qui soit plus conforme à la pratique.

12 Résultats de la procédure préliminaire

121 Commission d'experts pour la révision de la loi fédérale

Vu les conclusions de l'étude que comportait le rapport sur le programme législatif «Egalité des droits entre hommes et femmes», le Département fédéral de justice et police a donné mandat à une commission composée d'experts

étrangers à l'administration d'examiner la loi fédérale en vigueur sous l'angle de la nouvelle disposition constitutionnelle et d'élaborer des propositions afin d'en éliminer les illogismes. La commission d'experts était pour l'essentiel constituée de spécialistes cantonaux des questions d'assistance. Elle a tenu au total 17 réunions entre avril 1986 et mars 1989.

Dans le cadre du mandat qu'elle avait reçu, la commission d'experts s'est livrée à un examen détaillé de la loi fédérale en matière d'assistance dans le but de préciser certaines dispositions ou d'éliminer celles qui causaient des difficultés dans la pratique.

Au début de ses travaux, la commission d'experts a établi une liste des dispositions à réviser et l'a communiquée aux départements cantonaux d'assistance publique en les priant de se prononcer et, le cas échéant, de la compléter. Lors des débats d'entrée en matière, la commission a envisagé la suppression de l'obligation de remboursement faite au canton d'origine (art. 15 et 16). Le rapprochement entre la loi fédérale en matière d'assistance et l'article 48, 1^{er} alinéa, cst. revêtait une importance politique telle qu'il est apparu justifié de traiter cet ensemble de problèmes comme question préalable et, à cette fin, de procéder à une enquête auprès des gouvernements des cantons. L'on a pris en compte les résultats de cette consultation lors du remaniement des passages concernés; il s'agissait de pallier ainsi l'abandon pur et simple de la compétence du canton d'origine (voir ch. 222.2).

Pour des raisons relevant de la technique législative, il n'a pas été possible d'entrer en matière sur une demande de révision ponctuelle et concomitante de la loi fédérale sur l'assistance des Suisses de l'étranger (LASE; RS 852.1) qui aurait permis de déterminer les champs d'application respectifs de la loi fédérale en matière d'assistance et de la LASE.

122 Avant-projet de la Commission d'experts

Afin de satisfaire au principe de l'égalité des droits instauré par la constitution fédérale (art. 4, 2^e al.), la commission a concédé à chacun des conjoints un domicile d'assistance indépendant (art. 6 *nouveau*). Dans leur majorité, les membres de la commission ont estimé qu'en adoptant une disposition déclaratoire, l'on faciliterait l'application correcte de la loi. La minorité était favorable à la radiation pure et simple. Cependant, tous étaient d'avis qu'il n'était pas nécessaire de mentionner explicitement dans la loi fédérale en matière d'assistance la cellule familiale, comme le faisait jusqu'alors l'article 6. L'on a tenu compte du fait qu'à l'avenir, la famille devait être traitée comme une entité distincte, sur le plan comptable, en adoptant un nouveau 3^e alinéa à l'article 32. De plus, l'octroi d'un domicile d'assistance indépendant à la femme mariée a eu une incidence directe sur deux autres articles, à savoir les articles 7 et 8 (voir ch. 213.32 et 213.33).

Pour ce qui est de l'obligation faite au canton d'origine de rembourser les frais d'assistance, il aurait été souhaitable, dans l'optique de l'assistance, de passer au principe pur et simple du lieu de domicile. Vu que cette solution s'est avérée irréalisable pour des motifs politiques, la commission est convenue d'une proposi-

tion de compromis introduisant un droit de recours durant deux ans auprès du canton d'origine (voir ch. 222.2).

Pour ce qui est des enfants mineurs (art. 7), l'on appliquerait également le principe selon lequel le domicile d'assistance de l'enfant mineur est dérivé de celui de ses parents ou du parent sous l'autorité duquel il se trouve, quel que soit son lieu de séjour. La commission d'experts a tenté de trouver une solution à la fois pratique et valable en droit pour chaque cas qui pouvait se présenter lors de la détermination du domicile d'assistance d'un enfant mineur. Les conflits de compétence dus dans le passé à un renvoi malencontreux au droit civil dans l'application de l'article 7, 2^e alinéa, lettre c, ne devraient plus se produire à l'avenir.

La commission a repensé la réglementation des délais aux articles 31 et 32 de la loi, qui ne donnait pas satisfaction. Elle a transformé les délais précédemment impartis pour les avis d'assistance et les décomptes en délais d'ordre, en limitant la portée par l'expression «En règle générale».

123 Résultat de la procédure de consultation

En septembre 1988, l'avant-projet de la commission d'experts, accompagné d'un rapport, a été transmis aux cantons, aux partis politiques ainsi qu'aux associations et organisations intéressées pour qu'ils puissent se prononcer à son égard. 43 réponses ont été recueillies, dont 26 provenant des cantons, huit de partis politiques et neuf d'organisations et d'associations intéressées. Les réponses ont été compilées dans un rapport publié en octobre 1989.

La révision proposée a recueilli l'assentiment général. Nul n'a contesté qu'il faille adapter la loi fédérale en matière d'assistance au principe constitutionnel de l'égalité des droits entre hommes et femmes. De même, les modifications proposées pour répondre aux besoins de la pratique intercantonale en matière d'assistance ont reçu le même soutien de principe.

Il n'est pas suprenant que l'on ait proposé de régler à l'article 3 les excédents des charges d'exploitation des homes, l'avance de pensions alimentaires et les allocations de maternité. Le canton de Saint-Gall a indiqué, de manière explicite, que la réglementation actuelle créait des inégalités de droit dans le domaine de l'obligation de remboursement puisque tous les cantons ne garantissent pas un droit à des prestations de cette nature. En outre, treize cantons, deux partis et deux associations professionnelles ont demandé que les cotisations minimales d'assurance-maladie obligatoire soient définies comme prestations d'assistance au sens de la loi.

Un autre point que l'on a souligné dans le cadre de la procédure de consultation, et dont la commission a manifestement trop peu tenu compte, concerne la catégorie toujours plus importante des toxicomanes et des personnes atteintes du Sida. Il est révélateur que ce soient précisément les cantons fortement urbanisés et les organisations professionnelles qui ont fait observer que la loi en vigueur ne prend pas suffisamment en considération l'encadrement de ces personnes. L'on a surtout fait valoir que les personnes dans le besoin issues de ces catégories, et qui nécessitent un encadrement intensif particulièrement coûteux, n'ont souvent pas

de domicile déterminable. C'est pourquoi il en résultait, selon eux, des difficultés avec le canton d'origine qui, invoquant l'article 13 relatif à l'aide en cas d'urgence, sont prêts à ne fournir que l'aide la plus urgente.

La question de l'obligation de rembourser les frais faite au canton d'origine a été également très controversée. L'on a pu remarquer clairement que les cantons d'émigration et les cantons d'immigration divergeaient toujours fortement dans leur opinion. Treize cantons et deux associations professionnelles ont déploré que l'on n'ait pas saisi cette occasion de passer au principe constitutionnel du lieu de domicile.

124 Remaniement de l'avant-projet de la commission d'experts

Le résultat de la procédure de consultation a nécessité un réexamen de l'avant-projet et son remaniement où cela s'avérait indispensable. La commission d'experts a procédé à cette mise au point. Après une discussion approfondie, la commission a confirmé sa proposition de ne pas amender l'article relatif à la notion de prestations d'assistance (art. 3). Le 1^{er} alinéa de cet article énonce clairement que seules les prestations allouées en argent ou en nature selon les besoins des intéressés sont considérées comme telles. Les allocations sociales mentionnées plus haut (*cotisations de caisses-maladie, avance de pensions alimentaires et rentes ne concernant que les femmes*) ne remplissent pas ces conditions.

Outre la nouvelle formulation du domicile d'assistance des enfants mineurs, l'on a notamment prévu une nouvelle réglementation de l'assistance des personnes dans le besoin sans domicile d'assistance. Dans ces circonstances, l'aide que le canton de séjour apportera à l'avenir ne se limitera pas à l'aide immédiate, mais s'étendra à des prestations de plus longue durée, ce qui permettra d'éviter un encadrement provisoire par le biais de l'aide d'urgence, qui n'a jamais constitué une solution satisfaisante.

De même, la commission a estimé, après avoir examiné les réponses qui lui étaient parvenues, qu'il serait prématuré de passer au principe du lieu de domicile pur et simple. En cela, elle s'en est tenue à la proposition de compromis qui figurait dans l'avant-projet.

Le Conseil fédéral se fonde dans ce message sur le projet remanié par la commission d'experts. La même systématique sous-tend les propositions de révision qu'elle a élaborées et la loi fédérale en vigueur en matière d'assistance. Quant au fond, l'on n'a procédé à aucune modification que l'on pourrait qualifier de fondamentale. La seule exception à cette règle concerne le domicile d'assistance indépendant de la femme mariée qu'il a fallu impérativement prévoir au vu du principe de l'égalité des droits entre hommes et femmes.

Le titre de la loi sera complété par le titre abrégé «Loi fédérale en matière d'assistance» déjà répandu et le sigle «LAS».

2 Partie spéciale: Commentaire du projet

21 Dispositions générales

211 But et champ d'application (art. 1^{er})

La révision ne touchera ni le but, ni le champ d'application de la loi fédérale en matière d'assistance. La modification prévue au 3^e alinéa n'est qu'une adaptation terminologique à la loi sur l'assistance des Suisses de l'étranger (LASE).

212 Définitions

212.1 Personne dans le besoin (art. 2)

Aux termes de la loi en vigueur, une personne est dans le besoin lorsqu'elle ne peut subvenir de manière suffisante ou à temps, par ses propres moyens, à son entretien et à celui des membres de sa famille (épouse et enfants) qui partagent son domicile. La notion de personnes dans le besoin (art. 2) était déterminée jusqu'alors d'après le domicile dérivé qu'il convient désormais d'éliminer (voir ch. 213.31) pour des motifs constitutionnels portant sur les rapports entre conjoints. Lorsque l'on a cherché une définition de la personne dans le besoin qui satisfasse au principe de l'égalité des droits entre hommes et femmes et, partant, au nouvel article 6, il a fallu constater que

- radier, à l'article 2, le renvoi entre parenthèses aux articles 6 et 7 actuels permettrait de disposer d'une définition neutre, sans distinction de sexe, mais qui admettrait, en revanche, une entité d'assistance pour les conjoints qui ne partagent pas le même ménage. Dans la terminologie de la loi fédérale en matière d'assistance, il y a «partage du domicile» même lorsque les conjoints résident, indépendamment l'un de l'autre, dans le même canton avec l'intention de s'y établir (art. 4);
- le critère du domicile commun est inutilisable tant que l'on parle de «membres de sa famille» et, partant, d'enfants et de conjoints dans la définition de la personne dans le besoin;
- d'après la réglementation en vigueur qui se fonde sur le domicile d'assistance dérivé, il se peut fort bien que la référence aux membres de la famille de la personne dans le besoin soit justifiée; toutefois, il faudra y renoncer à l'avenir, tout comme au critère du partage du domicile.

La nouvelle version de l'article 2 tient compte des considérations ci-dessus. Il convient de compter, comme précédemment, les contributions au titre de l'obligation d'entretien ou de la dette alimentaire que prévoit le code civil dans la partie consacrée à la famille parmi les «moyens propres» de la personne dans le besoin (voir à ce sujet Werner Thomet, Das Bundesgesetz vom 24. Juni 1977 über die Zuständigkeit für die Unterstützung Bedürftiger, Einführung und Erläuterung, publié par la Conférence suisse des institutions d'assistance publique, Berne 1979, marg. 69). Ainsi, il n'est pas utile de faire figurer, dans le texte de la loi, de définition plus précise de la notion de «moyens propres», comme divers cantons en avaient exprimé le souhait dans le cadre de la procédure de consultation. De

même, ni le principe constitutionnel instauré à l'article 4, 2^e alinéa, cst., ni le nouveau droit matrimonial ne restreignent l'obligation d'entretien des conjoints. Par ailleurs, la révision de la notion de personne dans le besoin n'a aucune incidence sur le principe de l'unité familiale d'assistance (voir ch. 213.31). Nous estimons que la mention explicite de l'unité familiale d'assistance, telle que demandée par le canton de Saint-Gall, est inopportune. Ce principe est invoqué en relation avec des questions d'évaluation des besoins qui relèvent du domaine de compétence des cantons.

212.2 Prestations d'assistance

(art. 3)

L'examen de la notion de prestations d'assistance (art. 3) a révélé que l'on pouvait s'en tenir à la systématique actuelle (définition positive des prestations d'assistance au 1^{er} al., liste négative exhaustive au 2^e al.). Quant au fond, la commission d'experts a acquis la conviction

- que la description positive de prestations d'assistance (1^{er} al.) satisfait aux exigences de la pratique actuelle et qu'il convenait de la reprendre sans changement;
- que tout complément apporté à la liste négative (2^e al.) ne ferait que nuire à la flexibilité de la disposition;
- qu'il n'était pas indiqué d'étoffer l'énumération du 2^e alinéa, lettre a, puisque les catégories de prestations qui entreraient en ligne de compte (frais engendrés par des programmes d'occupation de chômeurs en fin de droits, coûts résultant d'avances de pensions alimentaires par les fonds publics, allocations de maternité et autres prestations spéciales) ne faisaient pas partie, de par le but qu'elles poursuivent, du domaine particulier de l'assistance. En revanche, le canton de Saint-Gall a critiqué, dans la réponse qu'il a donnée lors de la procédure de consultation, le fait que l'on se refuse à reprendre ces catégories de prestations car l'on créerait ainsi, selon lui, des inégalités de droit dans le domaine de l'obligation de remboursement.

L'on s'est ensuite demandé s'il fallait qualifier de «prestations à caractère de subvention» au sens du 2^e alinéa, lettre a, les prestations qui couvrent les excédents de charges d'exploitation des homes. Dans un arrêt sur recours portant sur ces problèmes que le Tribunal fédéral a examiné (ATF du 26 juin 1987), le Département fédéral de justice et police a estimé que l'on ne pouvait parler d'aide au titre de l'assistance que lorsqu'une prestation financière est calquée sur les besoins des intéressés. La catégorie des excédents de charges des homes ne remplit pas cette condition car la répartition du déficit d'exploitation entre les différents pensionnaires se fait schématiquement sans tenir compte des besoins respectifs de chaque assisté.

De plus, la commission d'experts s'est refusée à radier les cotisations d'assurance-maladie obligatoire de la catégorie des prestations que prévoit le 2^e alinéa, lettre b. L'élément déterminant dans cette décision a été de constater que les cantons qui seraient, le cas échéant, tenus au remboursement devraient indirectement contribuer à imposer et financer des cotisations d'assurance-maladie obligatoire d'autres cantons. En revanche, divers cantons, partis politiques et associa-

tions professionnelles ont demandé, dans le cadre de la procédure de consultation, que l'on reconnaisse comme prestations d'assistance au sens de la loi les cotisations minimales d'assurance-maladie obligatoire. Ils ont invoqué, comme motifs, des considérations de fond en plus de raisons propres à la bonne marche de l'administration. D'une part, les instances tenues au remboursement ont tout intérêt à ce que les assistés soient pleinement assurés en cas de maladie et d'accident et, d'autre part, la non-prise en charge des cotisations d'assurance-maladie obligatoire défavorise les cantons soumis à une telle obligation.

Le Conseil fédéral soutient la proposition de la commission en retenant que d'autres cantons ne devraient pas être indirectement amenés à financer une telle obligation.

Le libellé en vigueur des autres catégories d'exceptions (2^e al., let. c et d) ne pose pas de difficultés dans la pratique. Il convient donc de le reprendre, sans modification, dans la version révisée de la loi fédérale en matière d'assistance.

213 Domicile d'assistance

Lors du remaniement des dispositions consacrées au domicile (art. 4 à 10), l'on a débattu d'une question de principe, à savoir celle de l'opportunité de rapprocher la notion de domicile d'assistance de celle de domicile civil. Pour motiver les postulats émis sur ce point, l'on a fait valoir que la définition du domicile d'assistance (art. 4, 1^{er} al.) correspondait déjà dans une large mesure, quant au fond, à celle du domicile de droit civil et qu'indépendamment de cela, il était d'usage de légiférer sur la base de notions le plus uniformes possible. Dans son appréciation, le Conseil fédéral est toutefois parvenu à la conclusion qu'en matière d'assistance, il fallait s'en tenir à une notion de domicile indépendant. A cet égard, on pouvait craindre qu'en s'alignant sur le droit civil et, partant, en adoptant la nouvelle pratique du Tribunal fédéral en matière de domicile, l'on devrait renoncer à la fonction de protection que l'article 5 de la loi fédérale en matière d'assistance impose aux cantons où sont situés les homes. Cette crainte a été déterminante et s'avère fondée si l'on considère que l'on peut empêcher les autorités du lieu de domicile actuel ou l'autorité tutélaire qu'elles ont instaurée, de déplacer le domicile de l'assisté et, partant, de mettre fin à l'obligation d'assistance de son canton de séjour actuel (voir Thomet, loc. cit., marg. 103) en le logeant dans une institution sise hors du canton. Un autre argument invoqué contre le rapprochement a été qu'en principe, en droit de l'assistance, l'on peut concevoir des cas dans lesquels une personne n'a pas de domicile, ce qui est impossible dans la conception du droit civil.

Cependant, il est exact de dire que la loi fédérale en matière d'assistance fait correspondre la notion de domicile d'assistance à celle de domicile de droit civil aussi étroitement que cela est compatible avec le but qu'elle poursuit (voir Thomet, loc. cit., marg. 91).

213.1 Constitution du domicile en général

(art. 4)

L'on reconnaît communément le principe selon lequel la personne dans le besoin a en règle générale, c'est-à-dire sous réserve des exceptions qu'énonce la loi fédérale en matière d'assistance elle-même, son domicile dans le canton où elle réside «avec l'intention de s'y établir» (art. 4, 1^{er} al.). Son application n'entraîne guère de difficultés dans la pratique. Il est donc justifié de s'en tenir au principe en vigueur et de reprendre la version actuelle de l'article 4. L'on a expressément rejeté une proposition qui visait à introduire une disposition spéciale régissant le domicile des personnes sous tutelle. C'est essentiellement parce que l'on a craint que cette disposition puisse amener les autorités compétentes à retarder, voire refuser l'ouverture d'une procédure de mise sous tutelle pour éviter de devoir endosser la compétence en matière d'assistance (et, partant, l'obligation de paiement qui en découle), que l'on a refusé de lier le domicile au for tutélaire.

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

(art. 5)

Il convient également de reprendre sans changement les exceptions que prévoit l'article 5. Au vu de l'incidence de cette disposition sur la politique des cantons en matière de homes (voir la fonction de protection exposée au ch. 213), la commission d'experts a refusé d'assouplir le principe qui veut que le séjour dans un home, un hôpital ou tout autre établissement, ainsi que le placement dans une famille décidé par une autorité ou un organe de tutelle, ne constituent pas un domicile d'assistance. L'on a notamment écarté une proposition qui voulait que l'entrée volontaire dans un home constitue un domicile d'assistance, et que l'on s'aligne ainsi sur les tendances de la jurisprudence du droit civil.

En outre, l'on s'est demandé dans quelles conditions les communautés thérapeutiques et autres formes d'habitation similaires devaient être considérées comme des homes au sens de l'article 5 et s'il était nécessaire de mentionner expressément ces formes d'habitation dans la loi. Au terme des débats, l'on a constaté que le législateur ne pouvait recenser toutes les formes d'habitation et de thérapie que l'on connaît aujourd'hui, lesquelles sont très diverses bien qu'elles aient la même dénomination, et qu'il n'était pas indiqué non plus de le faire vu l'évolution rapide en ce domaine.

Il en résulte qu'une interprétation adéquate de la notion de home est liée à l'application de l'article 5 dans chaque cas particulier. La nature et l'importance des prestations offertes à l'assisté, son degré de dépendance et son degré de subordination sont les critères d'appréciation pertinents.

213.3 Membres de la famille

213.31 Femme mariée

(art. 6)

Il convient de régler de façon nouvelle le domicile d'assistance des conjoints au vu de l'inconstitutionnalité du domicile d'assistance dérivé de la femme mariée (art. 6). Une minorité de la commission a proposé de radier cette disposition sans la remplacer au motif que la femme mariée se verrait automatiquement subordonnée aux règles ordinaires gouvernant le domicile en cas de suppression du domicile d'assistance dérivé. En revanche, la majorité a estimé qu'en faisant de l'article 6 une disposition déclaratoire aux termes de laquelle chacun des conjoints aurait un domicile d'assistance indépendant, l'on apporterait une contribution précieuse, dans la pratique, à l'application correcte de la loi fédérale en matière d'assistance, après sa révision. Le libellé proposé de l'article 6 tient compte de la décision de la commission; l'article 6, 2^e alinéa, devient donc caduc.

La question de savoir s'il fallait adopter, en plus de la disposition déclaratoire de l'article 6, une précision selon laquelle les conjoints vivant en ménage commun devaient être considérés comme une entité d'assistance a été très controversée. Les sondages auxquels l'on a procédé ont indiqué que

- l'on pouvait certes dériver indirectement le principe de l'entité d'assistance des dispositions de la loi fédérale en matière d'assistance relatives au domicile (Thomet, loc. cit., marg. 93), mais qu'il n'y avait aucun lien entre les deux notions;
- un tel principe n'était pas lié au système du domicile dérivé, mais découlait en premier lieu du droit civil, indépendamment du concept de domicile de la loi fédérale en matière d'assistance;
- en particulier, le fait que des conjoints vivant en commun constituent également, s'ils se trouvent dans le besoin, une communauté économique face au destin, découle directement de l'obligation d'entraide qu'établit le droit de la famille;
- une mention explicite de la cellule familiale dans la loi fédérale en matière d'assistance n'est pas plus nécessaire que par le passé, voire qu'elle serait inadmissible dans la mesure où l'on toucherait ainsi à des questions d'évaluation des besoins et, partant, à des domaines qui relèvent du domaine de compétence des cantons.

D'une part, le Conseil fédéral se refuse à définir, par logique législative, l'entité d'assistance; d'autre part, il estime que le chapitre sur le domicile doit rester exempt de tout aspect comptable (voir au sujet des questions de technique comptable le ch. 252).

213.32 Enfants mineurs

(art. 7)

La refonte de l'article 7 (domicile d'assistance des enfants mineurs) doit – toujours pour le bien des intéressés – lever les incertitudes que la réglementation actuelle laisse planer sur l'établissement de la compétence. La révision proposée

offre de plus la possibilité d'éliminer les critères du droit de cité et de la nationalité (2^e al., let. a et b) avec lesquels le législateur a indirectement établi, à l'époque, un lien qui n'a pas sa place dans une disposition légale sur le domicile, que ce soit du point de vue de la systématique ou de celui de la logique.

Lors de l'examen de l'article 7, la commission s'est également demandé dans quelle mesure il serait opportun d'adopter le concept de domicile de droit civil (*nouvel* art. 25 CC). Outre des considérations de principe (voir ch. 13), ce sont surtout des raisons pratiques (interprétation contestée de la notion de garde, réglementation lacunaire de l'activité lucrative des enfants, conséquences sur l'emplacement du home lorsqu'il y a rattachement au lieu de séjour en tant qu'élément constitutif du domicile) qui ont milité contre l'adoption de ce concept.

La version proposée tient compte de cette décision et établit, par la déclaration de principe de son 1^{er} alinéa, qu'indépendamment de son lieu de séjour, le domicile d'assistance de l'enfant mineur est dérivé en principe de celui de ses parents ou du parent sous l'autorité duquel il se trouve. Cette déclaration couvre non seulement le cas normal (parents vivant ensemble et exerçant en commun l'autorité parentale), mais aussi les cas où l'autorité parentale est assumée par un seul des parents du fait de la loi ou d'un arrêt judiciaire (mères célibataires, veuves/veufs, personnes divorcées assumant seules l'éducation des enfants, etc.).

L'on ne retiendra le critère de la vie commune avec l'enfant que lorsque les parents qui exercent à deux l'autorité parentale n'ont pas le même domicile de droit civil et que l'enfant vit chez l'un d'eux (art. 7, 2^e al.).

Les 1^{er} et 2^e alinéas ne prévoient pas les cas où des parents qui n'ont pas de domicile commun au sens du droit civil exercent tous deux l'autorité parentale bien que leur enfant ait été placé chez des tiers. Ces cas sont réglés par le 3^e alinéa, lettre c.

Le 3^e alinéa énonce, de manière exhaustive, les différents cas dans lesquels l'enfant mineur peut constituer un domicile d'assistance indépendant; il s'agit:

à la *lettre a* des cas de tutelle. A ce sujet, il semble opportun et pertinent de faire correspondre le domicile d'assistance de l'enfant avec le for tutélaire;

à la *lettre b* des cas particuliers dans lesquels un enfant a pourvu à son entretien jusqu'alors en exerçant une activité lucrative. A cet égard, il convient de reprendre la réglementation actuelle (art. 7, 2^e al., let. d), à une précision rédactionnelle près;

à la *lettre c* les cas dans lesquels l'enfant a été placé hors du milieu familial et où ses parents, qui ne vivent pas en commun, ont gardé l'exercice de l'autorité parentale. La règle envisagée permettrait d'éliminer les difficultés qui résultaient du renvoi indirect au droit civil (art. 315 CC) au 2^e alinéa, lettre c. La nouvelle disposition prévoit les cas de placement volontaire et ceux ordonnés par une autorité, sans retrait de l'autorité parentale. Il s'impose de régler spécialement ces cas parce qu'il n'est pas possible de déterminer avec certitude le domicile d'assistance de l'enfant en se fondant sur les 1^{er} et 2^e alinéas. Il faut envisager l'hypothèse où des parents placent un enfant qui n'est pas sous tutelle et mettent fin à leur vie commune sans faire intervenir les autorités. La dissolution du ménage commun peut aussi faire l'objet d'une décision judiciaire qui ne prévoit

généralement pas l'attribution de l'autorité parentale (tel est le cas, par exemple, lors de la procédure de protection de l'union conjugale selon les art. 172 ss CC). Faut-il alors dériver le domicile d'assistance de l'enfant de celui de la mère ou de celui du père? En cherchant une réponse à cette question, la commission d'experts est parvenue, pour des motifs constitutionnels, à la conclusion qu'il ne fallait retenir ni l'une, ni l'autre de ces solutions dans la loi fédérale en matière d'assistance car toutes deux contreviendraient immanquablement au principe de l'égalité des droits entre hommes et femmes.

En conséquence, l'on a examiné, à titre de variantes, la constitution d'un domicile d'assistance indépendant au lieu de séjour de l'enfant placé ou au dernier domicile civil dont ont disposé les parents avant la dissolution de leur ménage commun. Après comparaison, il a fallu constater que si l'on retenait la solution du lieu de séjour de l'enfant, l'on allait créer des charges financières supplémentaires que les localités où se trouvent les homes d'enfants ne seraient jamais en mesure de supporter et, partant, influencer de manière fâcheuse sur les décisions que prennent les cantons quant aux homes. Au cours de la procédure de consultation, l'on a estimé qu'il serait arbitraire et peu réaliste de retenir la solution du dernier domicile civil commun.

Suivant en cela la proposition du canton de Saint-Gall, le Conseil fédéral suggère de se référer au dernier domicile d'assistance dérivé afin d'uniformiser le plus possible le financement et la mise en place des mesures éventuelles de protection de l'enfance;

à la lettre d tous les cas non réglés par une autre disposition et qu'il faut considérer, de l'avis des praticiens, comme des «cas transitoires» qui ne devraient pas occasionner de charges financières supplémentaires insupportables aux lieux de séjour intéressés (p. ex., le père de l'enfant est décédé et le lieu de séjour de la mère n'est pas connu).

213.33 Calcul de la durée du domicile d'assistance devenu indépendant (art. 8)

Il y a une relation de cause à effet entre la modification et l'élargissement de l'article 8 et le changement de système qu'a introduit la réglementation du domicile de la femme mariée (art. 6).

A l'avenir, la femme mariée passera sans transition à son domicile d'assistance indépendant. Toutefois, il faut reconsidérer les domaines suivants pour régler l'obligation de rembourser les frais: il s'agit, en quelque sorte, de la conséquence logique de la disposition de l'article 32, 3^e alinéa, du projet de loi qui veut que les conjoints vivant en communauté domestique et qui ont le même domicile d'assistance soient considérés comme un seul et même cas d'assistance d'un point de vue comptable:

- a. Calcul de la durée du domicile lors de la constitution du ménage commun et tant que ce dernier existe;
- b. Calcul de la durée du domicile en cas de dissolution du ménage commun.

Pour ce qui est du calcul de la durée du domicile lors de la constitution du ménage commun et aussi longtemps que ce dernier existe, le projet prévoit, à l'article 8, lettre a, une clause de faveur, à savoir que si la durée du domicile des conjoints est différente, l'on retient la durée la plus longue pour régler la question de l'obligation de rembourser les frais. Ceci s'applique également dans le cas de dissolution du ménage commun pour autant que le conjoint intéressé ne quitte pas le canton du lieu de domicile (art. 8, let. b). La réglementation relative aux enfants mineurs qui acquièrent un domicile d'assistance indépendant (art. 8, let. c) n'entraîne aucune modification matérielle de la disposition actuelle.

213.4 Fin du domicile d'assistance

(art. 9)

La fin du domicile d'assistance (art. 9) ne devra dépendre, à l'avenir, que d'un seul critère, à savoir que l'assisté quitte le canton. L'on ne se fondera plus sur ses intentions car, en fait, il est impossible de les vérifier.

A l'avenir, il sera possible de mettre fin à un domicile d'assistance sans pour autant en fonder de nouveau. Contrairement à ce qui se produit en droit civil, il n'y aura, comme précédemment, pas de domicile fictif dans le domaine de l'assistance. Il est concevable de déroger ainsi au droit civil puisque la loi fédérale en matière d'assistance doit à l'avenir imposer au canton de séjour, par son article 12, 2^e alinéa, l'obligation d'assister la personne dans le besoin qui n'a pas de domicile d'assistance.

En outre, le Conseil fédéral soutient la proposition de la commission d'experts. Celle-ci s'est prononcée contre une limitation dans le temps d'un domicile d'assistance déjà existant dans le cas où il n'est pas sûr que l'assisté ait quitté le canton. En cas de doute, l'on s'en remettra donc, comme par le passé, à une jurisprudence adaptée aux cas d'espèce, étant entendu que de l'avis des praticiens, il ne faudrait pas reprendre sans réserve les commentaires à ce sujet (Thomet, loc. cit., marg. 132), et tout particulièrement le délai arbitraire d'un an qu'ils citent comme règle approximative. Il ne faudrait rien changer aux 2^e et 3^e alinéas.

22 L'assistance aux citoyens suisses

221 Compétence

Dans le titre concernant l'assistance aux citoyens suisses (art. 12 à 19), il faut procéder à des modifications de principe qui portent sur l'aide à apporter aux personnes dans le besoin sans domicile d'assistance.

221.1 Principe

(art. 12)

Le 1^{er} alinéa de l'article 12 réaffirme le principe constitutionnel qui veut qu'il incombe au canton de domicile d'assister les citoyens suisses.

Le 2^e alinéa établit désormais la compétence du canton de séjour pour les

personnes dans le besoin sans domicile d'assistance. Le secours apporté par le canton de séjour doit être conséquent et ne plus se limiter au minimum que constituait jusqu'alors l'aide immédiate définie par l'article 13. Cette nouvelle réglementation est avant tout destinée aux toxicomanes et aux personnes atteintes du Sida dont les besoins dépassent largement le cadre de l'aide d'urgence.

Au cours de la procédure de consultation, l'on a insisté, à plusieurs reprises, sur ces problèmes qui touchent essentiellement les cantons à grandes agglomérations (cantons de Zurich et de Saint-Gall). Vu que l'avant-projet se taisait sur ce point, la commission a cherché, une fois encore, à améliorer la réglementation en vigueur, ce qui est sans nul doute nécessaire. Elle a envisagé en principe trois solutions:

- la création d'un domicile d'assistance fictif,
- une définition nuancée du secours d'urgence prévu à l'article 13,
- l'instauration d'une responsabilité claire du canton de séjour pour les personnes sans domicile d'assistance.

Le Conseil fédéral appuie la dernière solution, c'est-à-dire celle que la commission a retenue et qui veut, comme l'énonce le nouveau 2^e alinéa de l'article 12, qu'il incombe au canton de séjour d'assister les personnes dans le besoin sans domicile d'assistance. Cela permettra au canton de séjour d'arrêter les mesures de soutien et d'assistance adéquates sans avoir à se préoccuper de leur durée. Sept cantons et deux associations professionnelles ont proposé une solution similaire, au cours de la procédure de consultation, en partant de l'idée que, d'une part, l'on pourrait ainsi réduire les charges administratives et que, d'autre part, les autorités du canton d'origine ne connaissent en général pas les personnes dans le besoin.

221.2 Cas d'urgence

(art. 13)

Aux termes de la nouvelle disposition de l'article 12, l'assistance d'urgence telle que la prévoit l'article 13 ne sera plus accordée qu'aux personnes dans le besoin qui ont un domicile d'assistance. En conséquence, l'on radiera au 2^e alinéa le passage qui énonce que le canton de séjour peut pourvoir au transfert de l'intéressé dans son canton d'origine une fois l'aide accordée, ce qui est de toute manière devenu inconstitutionnel. D'ailleurs, le canton qui accorde le secours d'urgence sera libre, à l'avenir, de décider ce qu'il considère comme aide immédiate ou non. Il en va de même de l'aide aux étrangers que prévoient les articles 20 et 21 de la loi.

222 Obligation de rembourser les frais

222.1 Obligations du canton de domicile

(art. 14)

Le canton de séjour qui accorde des prestations d'urgence à une personne dans le besoin est en droit de mettre à la charge du canton de domicile non seulement les frais résultant de l'assistance nécessaire, mais encore ceux qui résultent d'autres prestations d'assistance allouées sur mandat du canton de domicile (art. 14,

1^{er} al.). Cette réglementation préserve le canton de séjour de l'obligation de supporter lui-même les conséquences financières de l'assistance d'urgence, ce qui facilite une décision rapide quant à l'aide qu'il convient d'apporter.

222.2 Obligations du canton d'origine

Au sein de la commission d'experts, la discussion relative à une éventuelle suppression des obligations du canton d'origine (art. 15 à 17) a été principalement consacrée à l'examen des intérêts contradictoires des cantons d'émigration et des cantons d'immigration; elle s'est en outre engagée sur le terrain politique, en reprenant les arguments qui avaient déjà été avancés au cours des débats antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi en matière d'assistance (voir FF 1976 III 1243, ch. 232.2). Des échanges de vues approfondis ont révélé que la réglementation en vigueur peut avoir des effets discriminatoires pour l'assisté, et que par ailleurs, le travail et les frais administratifs occasionnés par les annonces et les décomptes ne se justifient plus guère. Une majorité de la commission s'est du reste prononcée en faveur du passage au principe selon lequel le canton de domicile est exclusivement compétent en matière d'assistance. Compte tenu de la portée politique d'un tel changement, il a néanmoins paru indiqué de consulter les gouvernements cantonaux à ce sujet. En résumé, les résultats de cette consultation sont les suivants:

- au total, neuf cantons souhaitent l'abandon complet des obligations de remboursement du canton d'origine,
- en revanche, cinq cantons (à forte population) s'opposent à toute modification du système en vigueur,
- la majorité des cantons consultés se prononce en faveur d'un réaménagement différencié, à savoir le maintien de l'article 15 et l'élimination aussi étendue que possible de l'obligation prévue à l'article 16.

222.21 Remboursement au canton de séjour (art. 15)

Dans son analyse, la commission d'experts a acquis la conviction que l'on ne saurait envisager l'abrogation de l'article 15. Son principal argument était qu'une décision visant à abroger cette disposition affaiblirait la position des cantons de séjour et risquerait de favoriser la tendance au renvoi.

Le remboursement au canton de séjour doit, sur le modèle du nouvel article 12, 2^e alinéa, être exhaustif et ne pas se limiter à l'aide d'urgence restreinte. Avec la nouvelle proposition, les cantons de séjour sont toutefois requis de faciliter la constitution de domiciles. Il ne faudrait pas qu'un surcroît de charges résulte de la nouvelle réglementation pour les cantons d'origine. On en appelle à la solidarité intercantonale.

222.22 Remboursement au canton de domicile (art. 16)

La situation est tout autre en ce qui concerne l'article 16: il est vrai que, là non plus, l'on ne saurait envisager une abrogation complète de l'obligation de remboursement. En effet, bien que plus de 70 ans se soient écoulés depuis la conclusion du premier concordat sur l'assistance au lieu de domicile, et malgré la révision de l'article 48 cst. en 1975, il ne semble pas que le moment soit venu, politiquement parlant, d'abandonner définitivement le principe historique du lieu d'origine. Dans leur grande majorité, les cantons ont toutefois souhaité que l'on se rapproche de manière décisive du principe du lieu de domicile pur et simple, ce que confirment les résultats de la procédure de consultation. Trois cantons d'émigration fortement urbanisés veulent toutefois que l'on s'en tienne à la solution actuelle. Au vu de ces divergences d'intérêts, le Conseil fédéral a acquis la conviction qu'il serait prématuré de passer entièrement à la compétence du lieu de domicile. Il soutient la proposition de la commission d'experts de limiter l'obligation de remboursement aux deux premières années de domicile. Cela permet de tenir compte du fait que les bénéficiaires potentiels de l'assistance changent plus fréquemment de domicile que la moyenne des gens. Durant ces deux années, les frais devraient obligatoirement être remboursés à 100 pour cent, comme jusqu'à présent. Il est donc inutile d'apporter des modifications rédactionnelles au premier alinéa. La décision de principe de renoncer à l'obligation de rembourser la moitié des frais d'assistance pour la période comprise entre la troisième et la dixième année de domicile a pour conséquence que l'on peut abroger le 2^e alinéa. De même, on peut aussi renoncer, au 3^e alinéa, à faire figurer une remarque (déclaratoire) adaptée à la nouvelle règle.

222.23 Assistés ressortissants de plusieurs cantons (art. 17)

La révision du droit matrimonial a entraîné une modification radicale de la situation au regard du droit de cité: le fait que des femmes mariées aient deux ou plusieurs droits de cité complique les décomptes dans le domaine de l'assistance. Pour cette raison, plusieurs sources interrogées lors de la procédure de consultation ont souhaité que l'on abroge l'article 17, 2^e alinéa. Le Conseil fédéral soutient cette requête. Au sens de la loi, il faudra exclusivement entendre par canton d'origine celui dont l'assisté, ou ses ancêtres, ont acquis le droit de cité en dernier lieu.

Pour l'interprétation de l'article 17, il importe de savoir que la reprise de l'ancien droit de cité par le dépôt d'une déclaration au sens de l'article 8b du titre final CC n'équivaut pas à la création d'un nouveau droit, mais au rétablissement d'une situation juridique antérieure. Dans de tels cas, il est justifié de remonter dans le temps et de considérer comme droit de cité acquis en dernier lieu, celui qui a été acquis au moment du mariage.

23 Assistance aux étrangers (art. 20 et 21)

L'aide d'urgence aux étrangers est traitée sur le modèle de celle accordée aux citoyens suisses (voir ch. 23.1 et 23.2).

24 Dispositions diverses

Lors de l'examen du titre quatrième (Dispositions diverses, art. 24 à 28), la commission d'experts a profité d'apporter des précisions de nature rédactionnelle ainsi que des modifications ou adjonctions adaptées à la pratique.

241 Obligation d'entretien et dette alimentaire fondées sur le droit de la famille (art. 25)

A l'article 25, la nouvelle formulation du 1^{er} alinéa (remplacement de l'expression «Il incombe au canton de domicile de recouvrer . . .» par «Le canton de domicile est compétent pour faire valoir . . .») permet de préciser que c'est le droit cantonal sur l'assistance qui est applicable pour résoudre la question de savoir si, et le cas échéant dans quelle mesure, une autorité est tenue de faire valoir le droit au recouvrement des contributions désormais à la charge de la collectivité publique du lieu de domicile.

La suppression du second membre de phrase du 2^e alinéa devrait permettre de limiter les compétences des autorités du canton d'origine, afin de garantir un traitement uniforme des cas. A l'avenir, selon la proposition de la commission d'experts, le canton d'origine ne sera encore habilité à recouvrer des contributions alimentaires ou d'assistance que s'il a remboursé ou doit rembourser les frais au canton de séjour. En revanche, au 3^e alinéa, il n'y a pas lieu de toucher au droit à la participation (proportionnelle) aux contributions perçues par le canton de domicile.

242 Remboursement (art. 26)

Le nouveau 4^e alinéa de l'article 26 devrait permettre d'établir, pour la participation du canton d'origine aux remboursements, le même principe que celui qui régit l'obligation d'entretien et d'assistance fondée sur le droit de la famille (art. 25, 3^e al.). L'article 27 devenant ainsi superflu, il convient de l'abroger.

25 Compétence, procédure et contentieux

251 Avis d'assistance

Les travaux de révision du titre cinquième (compétence, procédure et contentieux, art. 29 à 34) ont surtout été marqués par des discussions concernant la

nature juridique des règles relatives aux délais. Les commentaires qui suivent visent à expliquer les dispositions qui méritent, selon la commission d'experts, d'être modifiées et complétées. Quelques remarques concernent les règles relatives au contentieux.

251.1 Cas d'urgence (art. 30)

L'article 30 reçoit un libellé plus précis, sur le modèle des articles 13 et 15.

251.2 Autres cas (art. 31)

Selon la version actuelle de l'article 31, le canton de domicile qui requiert du canton d'origine le remboursement des frais d'assistance doit lui notifier le cas par écrit dans les 60 jours (1^{er} al.). En pratique, le délai en question fait l'objet de critiques parce que son inobservation entraîne la péremption; or, les cantons le considèrent comme un délai d'ordre, conformément à une recommandation de la Conférence suisse des institutions d'assistance publique. Il convient donc de supprimer cette contradiction qui existe entre le texte légal et l'application qui en est faite. Les termes proposés pour le texte du 1^{er} alinéa permettent de transformer en un délai d'ordre le délai de péremption, délai controversé et, semble-t-il, manifestement contraire aux exigences de la pratique. Au cours de la procédure de consultation, l'on a critiqué l'absence de disposition impérative. L'on a créé ainsi une source d'inexactitudes et l'on empêche les institutions débitrices de planifier sérieusement leur budget. En conséquence, le Conseil fédéral propose de fixer un délai définitif d'un an dans la dernière phrase.

252 Comptes (art. 32)

De même, il y a lieu de modifier le délai d'envoi des comptes (art. 32). Au 1^{er} alinéa, la commission d'experts a prévu qu'à l'avenir, le canton créancier présentera au canton débiteur un compte de participation aux frais, «en principe» dans les soixante jours qui suivent la fin de chaque trimestre civil.

Le nouveau 3^e alinéa établit clairement que, sur le plan de la technique comptable, il faut continuer à traiter les membres de la famille vivant en communauté domestique comme un seul et même cas d'assistance (voir le ch. 213.13, questions d'évaluation des besoins). Le 3^e alinéa actuel devient le 4^e alinéa, sans subir de changement.

253 Contentieux (art. 33 et 34)

Selon l'avis des praticiens membres de la commission, le système de règlement des contentieux (art. 33 et 34) a parfaitement fait ses preuves. Le nombre peu élevé de

recours que le Département fédéral de justice et police a dû traiter au cours des dernières années montre qu'il est possible de régler de nombreux différends en appliquant la procédure d'opposition. Cette phase préliminaire (art. 33 et art. 34, 1^{er} al.) a toute son importance. Il convient donc de la maintenir, à l'instar de la procédure de recours proprement dite (art. 34, 2^e et 3^e al.).

26 Dispositions finales

(art. 35 à 38)

S'agissant du sixième et dernier titre (dispositions finales, art. 35 à 38), aucune modification n'est prévue. On peut partir de l'idée que la révision de la loi en matière d'assistance ne créera pas de problèmes juridiques nécessitant l'établissement de dispositions transitoires. La commission est parvenue à cette conclusion pour les raisons suivantes:

- au moment de l'entrée en vigueur de la loi fédérale en matière d'assistance révisée, l'épouse constituera automatiquement un domicile d'assistance indépendant;
- dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, il faudra observer les nouvelles règles de compétence établies à l'article 7 et tenir compte des transferts de compétence qui en résulteront en matière d'obligation de paiement;
- au moment de l'entrée en vigueur de la loi fédérale en matière d'assistance, il s'agira aussi d'appliquer le nouveau système de répartition prévu pour régler l'obligation de rembourser les frais (art. 16).

Le moment venu, la Conférence suisse des institutions d'assistance publique présentera, en se fondant sur des cas d'espèce, des modèles de solutions permettant de résoudre les problèmes administratifs transitoires.

Divers milieux intéressés consultés demandent de prévoir un délai de douze mois au minimum entre l'adoption de la loi fédérale en matière d'assistance révisée et sa mise en vigueur.

3 Conséquences financières et effets sur l'état du personnel

31 Incidences pour la Confédération

La révision de la loi n'entraîne pas de nouvelles charges financières pour la Confédération et ne requiert pas de personnel supplémentaire pour sa mise en application.

32 Incidences pour les cantons et communes

Jusqu'à présent, ce sont surtout les cantons et communes qui ont fourni les prestations d'assistance publique. Les modifications proposées à la loi fédérale en matière d'assistance n'imposent pas aux cantons de nouvelles prestations. Toutefois, il y a transfert de leur charge financière puisque l'obligation faite aux cantons d'origine de rembourser les frais d'assistance est limitée à deux ans. La modification est donc en faveur des cantons d'émigration et paraît appropriée.

4 Programme de la législature

Le présent projet figure expressément dans le Rapport sur le programme de la législature 1987–1991 (FF 1988 I 353, appendice 2).

5 Constitutionnalité

Les modifications proposées de la loi fédérale en matière d'assistance découlent de l'article 48 de la constitution et de l'article 4, 2^e alinéa, de la constitution.

33284

Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin

Projet

Modification du

*L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse,
vu le message du Conseil fédéral du 22 novembre 1989¹⁾,
arrête:*

I

La loi fédérale du 24 juin 1977²⁾ sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin est modifiée comme il suit:

Titre

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

Art. 1^{er}, 3^e al.

³ L'assistance des Suisses de l'étranger est régie par la loi fédérale du 21 mars 1973³⁾ sur l'assistance des Suisses de l'étranger, celle des réfugiés étrangers et des apatrides par des actes législatifs particuliers⁴⁾ de la Confédération.

Art. 2, 1^{er} al.

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

Art. 6 Conjoint

Chaque conjoint a un domicile d'assistance indépendant.

Art. 7 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.

¹⁾ FF 1990 I 46

²⁾ RS 851.1

³⁾ RS 852.1

⁴⁾ RS 142.31, 855.1

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'article 4, lorsqu'il exerce une activité lucrative et qu'il est normalement capable de pourvoir à son entretien;
- c. Au dernier domicile d'assistance fixé aux 1^{er} et 2^e alinéas, lorsqu'il ne vit pas avec ses parents, ou avec l'un d'eux, de façon durable;
- d. A son lieu de séjour dans les autres cas.

Art. 8 Calcul de la durée du domicile pour fixer l'obligation de rembourser les frais

Pour le règlement de l'obligation de rembourser les frais (art. 14 et 16), les principes suivants s'appliquent:

- a. Lorsque les durées du domicile des époux vivant en ménage commun diffèrent, la plus longue est toujours déterminante;
- b. Lorsque le ménage commun est dissous, la durée du domicile comptant jusqu'alors est prise en considération dans la mesure où les conjoints 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.

Art. 9, 1^{er} al.

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

Art. 12, 2^e et 3^e al.

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

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

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.

² Lorsque l'aide n'est plus nécessaire dans le canton de séjour, celui-ci peut pourvoir au retour de l'intéressé à son lieu de domicile.

Art. 14, 2^e al.

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.

Art. 15 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, 2^e et 3^e al.

Abrogés

Art. 17, 2^e al.

Abrogé

Art. 20, 2^e al.

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

Art. 21, 1^{er} al.

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.

Art. 25, 1^{er} et 2^e al.

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 publique est subrogée dans les droits de l'assisté en vertu du code civil suisse¹⁾; il en est de même du canton de séjour pour les étrangers non domiciliés en Suisse.

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

Art. 26, titre médian et 4^e al. (nouveau)

Titre médian abrogé

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

Art. 27

Abrogé

¹⁾ RS 210

Art. 30 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, 1^{er} al.

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. Dans les cas fondés, le délai est d'un an au plus.

Art. 32, 1^{er}, 3^e et 4^e al. (nouveau)

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.

³ Les parents et 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.

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.

II

Les procédures pendantes à la date de l'entrée en vigueur de la présente modification sont régies par le nouveau droit.

III

¹ La présente loi est soumise au référendum facultatif.

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

Message sur la révision de la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin du 22 novembre 1989

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1990
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	01
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	89.077
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	09.01.1990
Date	
Data	
Seite	46-71
Page	
Pagina	
Ref. No	10 106 033

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.