



Schweizerisches Kompetenzzentrum für Menschenrechte (SKMR)
Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH)
Centro svizzero di competenza per i diritti umani (CSDU)
Swiss Centre of Expertise in Human Rights (SCHR)

Synthèse de l'étude

Le droit d'obtenir de l'aide en situation de détresse – Évaluation de sa mise en œuvre dans le canton de Bâle-Ville

Titre original : Das Recht auf Hilfe in Notlagen – Beurteilung der Umsetzung im Kanton Basel-Stadt

Langue originale : allemand

Auteurs : Eva Maria Belser, Sandra Egli, Thea Bächler et Rekha Oleschak

Date de parution : 20 juin 2022 (complété en décembre 2022)

Nombre de pages : 71 pages

À consulter sur : csdh.ch > Publications > Études et rapports

Ce résumé est une traduction de la version allemande qui se trouve dans l'étude.

Dans sa mission, l'Église réformée du canton de Bâle-Ville (ci-après la mandante) est amenée à s'occuper de personnes dont les besoins essentiels ne sont pas satisfaits : ces dernières dorment à l'extérieur, parfois même avec des températures très basses, souffrent de malnutrition, vivent dans de mauvaises conditions d'hygiène et n'ont pas accès aux soins médicaux de base, ou seulement après une longue attente. Notre mandante suppose que la grande majorité d'entre elles proviennent de l'espace UE et AELE. Si, selon ses explications, il existe certes dans le canton de Bâle-Ville diverses institutions tant publiques que privées qui exploitent des structures d'assistance, comme des centres d'hébergement d'urgence ou des cuisines populaires, ces institutions ne couvrent toutefois pas entièrement les besoins et ne coordonnent pas suffisamment leurs efforts. D'autre part, toujours selon notre mandante, certaines personnes ne s'adressent pas aux autorités chargées de fournir des prestations d'urgence, par peur des conséquences pour leur droit de séjour en Suisse.

Dans ce contexte, la mandante a confié au Centre suisse de compétence pour les droits humains (CSDH) le soin de rendre un avis de droit afin de déterminer si la pratique du canton de Bâle-Ville est conforme au droit supérieur. Cet avis de droit s'articule autour de la garantie constitutionnelle du droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art. 12 Cst.), qui a son équivalent dans la constitution du canton de Bâle-Ville (art. 11, al. 1 ConstC BS). Les résultats de l'avis de droit reflètent la pratique dans le canton de Bâle-Ville à la date de juin 2022. Les développements postérieurs à cette date sont partiellement évoqués, mais ils n'ont pas été pris en compte dans l'évaluation juridique. Nous présentons ici un résumé des résultats de cette étude, qui répondait aux questions suivantes :

Toutes les personnes en situation de détresse séjournant en Suisse ont-elles droit sans restriction à une aide, quel que soit le but de leur séjour, leur pays d'origine, leur lieu de domicile et leur statut de séjour ?

Toute personne séjournant sur territoire suisse a droit à une aide d'urgence (art. 12 Cst.), en raison du lien étroit entre ce droit et le respect de la dignité humaine (art. 7 Cst.). Le pays d'origine et le statut de séjour sont sans importance en l'occurrence, et il n'est pas non plus nécessaire d'être domicilié en Suisse. Dès lors, les personnes en transit, les touristes, les demandeurs-euses d'emploi, les sans-papiers et les mendiant-e-s par exemple sont elles et eux aussi titulaires de ce droit.

Toute personne qui, d'une part, est en situation de détresse et, d'autre part, ne peut pas s'en sortir par elle-même satisfait aux conditions d'octroi. Il s'agit donc de personnes qui ne peuvent subvenir à leurs besoins vitaux et dont on ne peut raisonnablement exiger qu'elles trouvent des solutions elles-mêmes ou obtiennent une aide fournie par des tiers. Le droit à cette aide étant garanti indépendamment des raisons ayant conduit à la détresse, il ne saurait être réduit lorsque la personne s'est retrouvée dans cette situation par sa faute ou en raison des décisions erronées qu'elle a prises. Pour juger si les conditions d'octroi sont remplies, les autorités doivent prendre comme référence la situation de la personne en Suisse. Elles ne peuvent refuser l'aide en invoquant d'éventuelles ou de futures ressources qui pourraient permettre à la personne de sortir de sa détresse. Il est donc aussi clair que l'on ne saurait voir dans la possibilité de quitter la Suisse un effort personnel accompli en temps voulu que l'on pourrait raisonnablement exiger de la personne. Seule compte la capacité de celle-ci de remédier à sa situation de détresse *en Suisse*. Les autorités peuvent ainsi refuser de reconnaître l'existence d'une situation de détresse lorsque la personne en question peut, en temps utile, disposer de ses biens ou bénéficier d'une aide d'un tiers, comme les prestations sociales de son pays d'origine. En revanche, elles ne pourront refuser l'accès à un hébergement d'urgence à une personne sans-abri en Suisse qui aurait accès à une structure dans son pays d'origine, en invoquant l'hypothèse d'un départ de Suisse.

Le droit est acquis tant que la personne se trouve en Suisse en situation de détresse, même lorsqu'on peut raisonnablement exiger d'elle qu'elle quitte le territoire suisse (ce qui est d'ordinairement le cas de toute personne ressortissante d'un pays de l'UE ou de l'AELE). C'est aussi le cas lorsque la personne ne réunit pas les conditions posées par le droit des étrangers pour séjourner en Suisse, ou ne les réunit plus. Les autorités ne peuvent refuser d'octroyer les prestations minimales pour une existence digne (visées à l'article 12 Cst.) afin de faire exécuter des décisions relevant du droit des étrangers ou de défendre les intérêts de la Suisse dans ce domaine. Comme il en va de l'aide d'urgence accordée aux requérant-e-s d'asile débouté-e-s, l'aide doit être fournie jusqu'à ce que la procédure administrative aboutisse au départ de la Suisse. Dès lors, il est anti-constitutionnel de refuser l'aide au motif que la personne ne collabore pas de la façon voulue à son départ.

La pratique instaurée par la circulaire du canton de Bâle-Ville concernant l'aide d'urgence accordée aux personnes en situation irrégulière en Suisse, aux résident-e-s de courte durée, aux personnes en transit et aux demandeurs-euses d'emploi à Bâle-Ville (circulaire Aide d'urgence BS), qui consiste à limiter les prestations versées aux personnes en situation irrégulière à la période allant jusqu'à la date de départ la plus proche possible (limitation dans le temps) est tout aussi anticonstitutionnelle que celle fondée sur les normes CSIAS, en vertu desquelles les prestations versées

aux personnes dont le départ est possible et raisonnablement exigible doivent être limitées aux frais de nourriture et de renvoi.

Les autorités doivent vérifier au cas par cas si les conditions d'octroi sont réunies. Elles peuvent pour cela exiger de la personne sollicitant l'aide qu'elle collabore, mais doivent tenir compte du fait qu'il ne lui est pas toujours possible, ou parfois très difficile, d'apporter la preuve du besoin. Il est suffisant, du moins pour une aide de courte durée, que la personne rende vraisemblable sa détresse. Dès lors que les conditions d'octroi sont remplies, l'aide doit être accordée dans son intégralité : étant donné que l'article 12 Cst. fonde un droit intangible, il n'est nullement possible de le limiter.

Le droit à une aide en situation de détresse est-il inconditionnel ?

Le droit aux prestations garanti par l'article 12 Cst. est en principe inconditionnel. Seules les conditions visant à réaliser le but de la norme – la protection des personnes en situation de détresse – sont admises. On ne saurait en outre prévoir d'obstacles formels qui rendraient difficile l'accès à l'aide d'urgence. Ainsi, les personnes qui en ont besoin doivent pouvoir déposer une demande en tout temps, sans délai à respecter.

Dans le canton de Bâle-Ville, l'accès à des structures d'assistance primordiales, comme un centre d'hébergement d'urgence ou une cuisine populaire, est payant, ce qui ne pose en principe pas de problème du moment où les personnes dont les demandes ont été approuvées ont droit à des garanties de prise en charge et à des prestations en argent (tableau A). Toutefois, les autorités doivent veiller à ce que les personnes qui n'ont pas encore pu faire valoir leur droit aient aussi accès aux prestations les plus urgentes, par exemple en leur offrant la possibilité de déposer une demande provisoire directement auprès des fournisseurs des prestations.

Par ailleurs, le canton de Bâle-Ville exige des personnes déposant une demande qu'elles se présentent à l'office des migrations en vue de vérifier leur statut de séjour. Étant donné que cette exigence, dont le seul but est de faire appliquer le droit des étrangers, ne permet pas d'établir le besoin ni de mettre un terme à la situation de détresse, elle est étrangère à la question de l'aide en situation de détresse et, à ce titre, contraire à la garantie inviolable de l'article 12 Cst. Elle a de plus comme corollaire que les personnes en situation de détresse risquent de ne pas faire valoir leurs droits fondamentaux, de peur des conséquences pour leur séjour. Dès lors, l'octroi d'aides d'urgence ne doit pas être subordonné à l'obligation de se présenter à l'office des migrations et le refus d'obtempérer ne doit pas avoir de conséquences négatives sur les prestations fournies.

Quels sont les droits matériels subjectifs des personnes qui demandent des prestations en vertu de l'article 12 Cst. ? Est-il licite d'établir des distinctions sur la base de la nationalité ou du statut de séjour ?

Le droit à l'aide en situation de détresse garantit l'accès aux ressources et à la prise en charge indispensables à une existence digne. Le choix entre prestations en nature et prestations en argent revient à la collectivité qui doit les fournir. Si cette dernière opte pour des prestations en argent, elle doit veiller à ce que le montant octroyé soit suffisant pour bénéficier réellement des prestations offertes. Le canton de Bâle-Ville combine les deux types d'aide (tableau A). En règle générale, les

bénéficiaires de l'aide d'urgence reçoivent une garantie de prise en charge pour les centres d'hébergement cantonaux et peuvent, en cas de problème de santé urgent, s'adresser à un cabinet médical collectif désigné par le canton. Enfin, ils perçoivent aussi un forfait de 12 francs par jour et par personne pour satisfaire d'autres besoins, tels que se nourrir, se vêtir et maintenir une hygiène corporelle. Le canton complète ces prestations en accordant des aides financières pour que les personnes en situation de détresse bénéficient à prix réduit de prestations fournies par des institutions privées, notamment dans les domaines de la nourriture, des vêtements ou des conseils.

Tableau A : Vue d'ensemble des prestations offertes par le canton de Bâle-Ville

	Logis	Soins médicaux de base	Alimentation, vêtements, hygiène corporelle, contacts sociaux, informations, conseil et prise en charge
Type d'aide	Prestation en nature : garantie de prise en charge	Prestation en nature : envoi chez un-e médecin	Prestation en argent : CHF 12.00 par jour et par personne
Structures d'assistance	Centres d'hébergement d'urgence cantonaux	Cabinet médical collectif	Offres d'institutions privées à coût réduit (financement du canton)
Indemnité	CHF 7.50 (personnes annoncées au contrôle de l'habitant de BS) CHF 40.00 (personnes provenant de l'extérieur de BS)	Accès gratuit aux personnes envoyées par le service social	CHF 3.00 p. ex. (cuisine populaire BS)

Il n'est pas possible de déterminer de manière abstraite quelles prestations sont dues en vertu du droit supérieur. En effet, l'aide nécessaire pour garantir la dignité humaine dépend du contexte et des circonstances tant sociales qu'individuelles. Il serait anticonstitutionnel de réduire cette aide aux prestations qui assurent uniquement la survie. Pour concrétiser le droit matériel, on fera référence à la doctrine juridique, à la jurisprudence et au droit international. Ces éléments sont récapitulés dans le tableau B, qui fournit un aperçu du droit aux prestations découlant du droit supérieur applicable à la Suisse et le compare à la pratique du canton de Bâle-Ville.

Cette vue générale ne doit pas faire oublier l'importance du principe d'individualisation dans l'octroi de l'aide en situation de détresse : pour calculer le droit concret et individuel aux prestations, il faut ainsi tenir compte non seulement de caractéristiques personnelles (telles que l'âge, l'état de santé ou le handicap), mais aussi de la nature, de l'intensité et de la durée de la situation de détresse. Si cette situation persiste, le respect de la dignité humaine commande d'augmenter les prestations. Le statut au regard du droit des étrangers ne peut être pris en considération pour opérer une dis-

inction dans les prestations octroyées que dans la mesure où il en résulte effectivement des différences en ce qui concerne la nature et la durée de la détresse. Si l'on peut supposer, étant donné le statut de séjour de la personne, qu'elle ne séjournera que brièvement en Suisse, il est permis de tenir compte, dans le calcul des prestations, du fait qu'elle n'a pas besoin de s'intégrer en Suisse.

Tableau B : Droits matériels subjectifs

Droits matériels subjectifs découlant du droit supérieur	Appréciation de la situation à Bâle-Ville
<i>Norme impérative : prise en compte de facteurs individuels (tels que l'âge, l'état de santé et le handicap éventuel)</i>	
<i>Norme impérative : prise en compte de la nature, de l'intensité et de la durée de la situation de détresse (plus elle dure, plus il faut prendre en considération le niveau de vie général de la population résidente)</i>	
<i>Fourniture à choix de prestations en nature ou de prestations en argent</i>	
Droits dans le domaine de l'hébergement	Appréciation
Accès à un hébergement	Garanti en principe par l'octroi de garanties de prise en charge des coûts de l'hébergement ; se pose toutefois la question de l'accès limité à ces garanties
Chauffage en hiver	Le CSDH n'a pas pu apprécier cet élément dans le cadre de cet avis de droit.
Ventilation	Le CSDH n'a pas pu apprécier cet élément dans le cadre de cet avis de droit.
Respect des prescriptions de la police du feu et des constructions.	Le CSDH n'a pas pu apprécier cet élément dans le cadre de cet avis de droit.
Accès à un hébergement durant toute la journée	Pas garanti (intervalles sans prise en charge entre structures de jour et structures de nuit)
Place suffisante (pas d'hébergements collectifs pour les situations de détresse de longue durée)	Le CSDH n'a pas pu apprécier cet élément dans le cadre de cet avis de droit.
Espace d'intimité / endroits tranquilles à disposition	Le CSDH n'a pas pu apprécier cet élément dans le cadre de cet avis de droit.
Accès à l'eau potable	Le CSDH n'a pas pu apprécier cet élément dans le cadre de cet avis de droit.
Installations sanitaires (évier, toilettes et douches) suffisantes, propres et séparées (avec eau chaude)	Le CSDH n'a pas pu apprécier cet élément dans le cadre de cet avis de droit.
Possibilité de garder les effets personnels en lieu sûr (casiers, etc.)	Pas garantie aux personnes sans droit de séjour (inaccessible durant la journée)

Protection particulière pour les personnes vulnérables (enfants, femmes enceintes, personnes en situation de handicap, personnes âgées, etc.)	Le CSDH n'a pas pu apprécier cet élément dans le cadre de cet avis de droit.
Installations sanitaires et chambres séparées par sexe	Garanti
Droits dans le domaine de la nourriture	Appréciation
Trois repas par jour	Non garanti (les structures subventionnées durant le week-end ne fournissent pas tous les repas et les personnes sans droit de séjour n'ont pas toujours droit au repas de midi)
Exigences minimales pour ce qui est des types de plat, du goût, de la présentation, de la qualité, de la fraîcheur et de la variété	Pas garanti (les repas offerts se composent principalement de soupe et de pain)
Régime particulier suivi pour des raisons de santé ou de croyances religieuses	Le CSDH n'a pas pu apprécier cet élément dans le cadre de cet avis de droit (pas mentionné dans la circulaire Aide d'urgence BS)
Prise en compte des besoins particuliers des nourrissons, des enfants en bas âge, des femmes enceintes et des personnes âgées	Le CSDH n'a pas pu apprécier cet élément dans le cadre de cet avis de droit (possibilité d'augmenter la garantie de prise en charge selon la circulaire Aide d'urgence BS, pas d'information sur sa mise en pratique)
Droits dans le domaine des vêtements	Appréciation
Adaptés aux conditions climatiques	Non garanti (la circulaire Aide d'urgence BS laisse une marge d'appréciation, contrairement au droit supérieur qui n'en prévoit pas en cas d'urgence)
En bon état et de la bonne taille	Non garanti (la circulaire Aide d'urgence BS laisse une marge d'appréciation, contrairement au droit supérieur qui n'en prévoit pas en cas d'urgence)
Possibilité d'échanger les vêtements	Non garantie (la circulaire Aide d'urgence BS laisse une marge d'appréciation, contrairement au droit supérieur qui n'en prévoit pas en cas d'urgence)
Possibilité de laver les vêtements	Garantie en principe par l'octroi de garanties de prise en charge des coûts de l'hébergement ; se pose toutefois la question de l'accès limité à ces garanties et de l'absence d'offres à bas seuil
Droits dans le domaine de l'hygiène corporelle	Appréciation
Douches	Garanties en principe par l'octroi de garanties de prise en charge des coûts de l'hébergement ; se pose toutefois la question de l'accès limité à l'aide d'urgence en général et de l'absence d'offres à bas seuil

Soins dentaires, soins corporels, soins des cheveux et de la barbe, hygiène menstruelle	Pas vraiment garantis (pas de remise de produits à prix subventionnés)
Droits dans le domaine des soins médicaux de base	Appréciation
Prestations prévues par l'assurance obligatoire des soins	Garanties (conclusion d'une assurance-maladie, si nécessaire)
Soins dentaires de base	Garantis selon le manuel, mais pas mentionné dans la circulaire Aide d'urgence BS
Droits dans le domaine des contacts sociaux	Appréciation
Communication avec les proches (téléphone et accès à Internet)	Le CSDH n'a pas pu apprécier cet élément dans le cadre de cet avis de droit.
Participation à la vie de la société en cas de détresse persistante (journaux, télévisions, manifestations culturelles)	En partie garantie
Droits dans les domaines de l'information, du conseil et de la prise en charge	Appréciation
Informations sur les droits découlant de l'article 12 Cst	Le CSDH n'a pas pu apprécier cet élément dans le cadre de cet avis de droit.
Conseil concernant l'application de l'article 12 Cst	Le CSDH n'a pas pu apprécier cet élément dans le cadre de cet avis de droit.
Aide visant l'autonomie	Garantie en principe par les centres de conseil cofinancés par les pouvoirs publics ; se pose la question de l'égalité d'accès
Autres droits	Appréciation
Dépenses particulières en cas de handicap	Garanties selon le manuel, mais pas mentionnées dans la circulaire Aide d'urgence BS
Dépenses particulières à la suite d'une grossesse et d'une naissance	Garanties selon le manuel, mais pas mentionnées dans la circulaire Aide d'urgence BS

Pour résumer, signalons que les centres d'hébergement d'urgence du canton de Bâle-Ville satisfont en grande partie aux exigences découlant du droit supérieur. Dès lors, le problème réside surtout dans l'accès à ces centres, qui est en principe réservé aux personnes bénéficiant d'une garantie de prise en charge. Le canton ne met par ailleurs pas à disposition d'hébergement accessible durant toute la journée. En outre, la somme de 12 francs par jour et par personne allouée pour les autres dépenses est à peine suffisante pour se procurer les services voulus sur le marché libre. Il faut dès lors que le canton cofinance des offres privées dans ce domaine afin d'en abaisser

le prix. Toutefois, ces offres subventionnées présentent aussi des lacunes, tant en termes de couverture des besoins que d'accès. Dans le domaine de la nourriture en particulier, le canton ne dispose pas d'offres subventionnées le week-end et il n'a pas été possible d'établir de manière définitive si les personnes sans droit de séjour à Bâle-Ville ont accès à certaines offres à midi. En matière de soins médicaux de base, les prestations du canton satisfont aux exigences de l'article 12 Cst., car une assurance-maladie est conclue en cas de besoin.

Les droits matériels subjectifs garantis par l'article 12 Cst. peuvent-ils être restreints en cas de pandémie ?

Compte tenu de son caractère intangible, le droit d'obtenir de l'aide en cas de détresse ne peut pas être limité, même dans des situations exceptionnelles. Dès lors, le droit à la nourriture, à l'hébergement, aux vêtements, aux soins médicaux de base, etc. doit être garanti même en temps de pandémie. En conséquence, on ne peut pas fermer des centres d'hébergement d'urgence en temps de pandémie tant que l'on ne propose pas d'autres solutions. Les mesures ordonnées par les autorités en matière d'hygiène, de distanciation physique, d'isolement et de quarantaine doivent aussi être respectées dans les centres d'hébergement d'urgence. Pendant la pandémie de Covid-19, les masques faisaient partie des biens essentiels devant être fournis par l'État. Durant une pandémie, il faut si nécessaire modifier la façon de fournir les prestations. De la sorte, la fourniture de repas à prix réduit sous la forme de plats à l'emporter est une mesure proportionnée, du moins si elle est provisoire.

Qui est responsable de la réalisation des droits garantis par l'article 12 Cst. et quels acteurs sont tenus de respecter les droits fondamentaux ?

Le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse engage en premier lieu l'État. Ce dernier est libre de choisir la façon dont il s'acquitte de cette tâche, mais s'il la délègue à des particuliers, il doit veiller à ce qu'ils puissent l'assurer dans le respect de la constitution et le fassent réellement. Les particuliers qui accomplissent des tâches publiques sont eux aussi tenus de respecter les droits fondamentaux (art. 35, al. 2 Cst.).

La circulaire Aide d'urgence BS définit clairement les compétences en matière d'octroi de l'aide d'urgence. Les services sociaux qui y sont désignés sont tenus de respecter les droits fondamentaux. S'ils refusent à une personne satisfaisant aux conditions d'octroi définies à l'article 12 Cst. les prestations qu'elle demande – par exemple en limitant la durée de l'aide à la date de sortie du territoire suisse la plus proche possible –, ils se rendent coupables d'une atteinte à un droit fondamental.

Les centres d'hébergement d'urgence gérés par le canton sont eux aussi tenus de respecter les droits fondamentaux. S'ils refusent à une personne satisfaisant aux conditions d'octroi définies à l'article 12 Cst. les prestations qu'elle demande – par exemple s'ils refusent l'accès à une personne qui n'a pas eu l'occasion de demander une garantie de prise en charge –, ils se rendent coupables d'une atteinte à un droit fondamental.

Les structures « Gassenküche » (cuisine populaire) et « IG Wohnen » (hébergement) ayant conclu un accord de prestations avec le canton, elles sont aussi tenues de respecter les droits fondamentaux. Toutefois, c'est le canton de Bâle-Ville qui reste en dernière instance responsable de l'exécution des tâches. En conséquence, il doit s'assurer de ne pas leur imposer de condition ou charge qui les empêcheraient de fournir les prestations dans le respect des droits fondamentaux.

Pour garantir les droits dans le domaine de la nourriture, de l'hygiène corporelle, de l'habillement, etc., le canton de Bâle-Ville verse des prestations en argent aux individus concernés et subventionne certaines offres d'organisations privées (tableau B). Il lui incombe de s'assurer que le système dans son ensemble est conçu de façon à satisfaire aux exigences de l'article 12 Cst. S'il cesse de verser une aide financière à une institution qui fournit une prestation indispensable dans le régime de l'article 12 Cst., il doit adopter des mesures susceptibles de garantir la réalisation des droits qui en découle.