



Traduire dans l'aide sociale

Droits des personnes de langue étrangère et obligations de l'état

Résumé

Jörg Künzli, docteur en droit et professeur, LL.M., avocat, Berne
Alberto Achermann, docteur en droit, LL.M., avocat, Berne

Expertise sur mandat de la Conférence Suisse des délégués à l'intégration (CDI)

Version électronique: www.integration.sg.ch

Berne, novembre 2009

I. Situation de départ / formulation de la question

Selon l'Office fédéral des migrations (ODM), le risque de pauvreté est deux fois plus élevé pour les personnes étrangères que pour les Suissesses et les Suisses : en 2004, 5.8% de la population étrangère résidente avaient besoin de l'aide sociale contre 1.9% des Suissesses et des Suisses. Sur les 220'000 personnes touchant des prestations de l'aide sociale en Suisse, 43.7% étaient de nationalité étrangère. Selon les estimations globales de l'ODM, plus de 200'000 personnes étrangères sont touchées par la pauvreté ou présentent un risque accru de l'être.

C'est dire que les personnes migrantes représentent une partie importante de la clientèle des services sociaux des communes. Même si la plupart d'entre elles parviennent à se faire comprendre dans la langue nationale locale, une partie des personnes de langue étrangère n'a pas les connaissances linguistiques nécessaires pour saisir les questions d'une certaine complexité. Or, dans la pratique de l'aide sociale, les entretiens dépassent souvent ces limites dans la mesure où l'aide sociale n'intervient en règle générale qu'après une clarification attentive de la situation de la requérante ou du requérant. Pour préserver la qualité de l'aide sociale également à l'égard des personnes de langue étrangère, il pourrait donc s'avérer souvent indispensable de recourir au concours d'une ou un interprète. Du point de vue juridique, la question se pose ainsi de savoir si, dans la procédure visant à l'octroi de l'aide sociale, les personnes intéressées de langue étrangère ont un droit à la traduction, respectivement si l'Etat est tenu de mettre à disposition des moyens de traduction afin de garantir une communication suffisante.

II. Un droit général à la traduction ?

Ni la constitution fédérale ni le droit constitutionnel cantonal ne connaissent des normes qui attribuent aux personnes de langue étrangère un droit général à la traduction dans leurs contacts avec les autorités et les services de l'administration. La constitution fédérale ne contient des droits explicites à une traduction ou à une ou un interprète que dans certaines situations particulières (par exemple à l'art. 31 al. 2, en cas de privation de liberté, et à l'art. 32 al. 2, dans la procédure pénale). De manière toute générale cependant, le *droit d'être entendu* de l'art. 29 al. 2 Const. féd. garantit au particulier dans toutes les procédures un droit personnel de participation lié à la personnalité. Selon le Message du Conseil fédéral, ce droit comprend selon les cas également le droit à la gratuité d'une ou un interprète. En outre, les lois de procédure administrative, civile et pénale contiennent souvent des garanties expresses en ce qui concerne le recours à des interprètes. Dans ce contexte, le droit à une communication suffisante sert à la mise en œuvre du *droit à une procédure équitable* en tant que principe suprême.

En dehors des procédures formalisées, le besoin de traduction apparaît dans divers domaines comme tout autant important, notamment dans les domaines de la santé, du travail ou du logement. Ainsi, l'exigence d'une communication suffisante et, cas échéant, d'une traduction, doit être comprise comme un *aspect de la concrétisation des droits fondamentaux* : le « droit à la traduction » est une condition de l'exercice des droits fondamentaux pour les personnes qui ne maîtrisent pas la langue officielle ou la langue locale.

III. Droits dans la procédure administrative

Dans la mesure où l'activité des autorités compétentes en matière d'aide sociale dans le domaine de l'aide économique visant à la garantie d'un minimum vital social débouche sur une *décision*, elle est soumise aux règles juridiques résultant du *droit de procédure administrative* applicable : une personne qui sollicite un soutien économique est une partie dans une procédure administrative introduite par sa demande et provisoirement terminée par la décision (positive ou négative) de l'autorité sociale. On peut assurément déduire de la législation cantonale que le droit de procédure et, dès lors, également les *garanties* fondamentales *de procédure* de la constitution fédérale sont applicables : les lignes directrices de la CSIAS stipulent par exemple que les bénéficiaires ont « le droit d'être informés, de s'exprimer et d'intervenir dans l'établissement des faits, le droit que leur demande soit examinée et de connaître les motifs de la décision. Ils peuvent se faire représenter dans la procédure par une personne dûment mandatée. » Par ailleurs, les bénéficiaires sont tenus de collaborer à la constatation des faits et d'annoncer toute modification de leur situation personnelle et financière dans la mesure où elle peut avoir une influence en matière d'aide sociale.

La procédure – en particulier, le choix de la langue de la procédure – est soumise au droit de procédure administrative cantonal. Toutefois, le droit constitutionnel d'être entendu est garanti dans toutes les procédures administratives indépendamment de sa consécration ou non dans le droit cantonal. La loi fédérale sur la procédure administrative concrétise le droit d'être entendu notamment en exigeant que l'autorité ordonne une traduction (de documents, mais aussi d'exposés oraux) si nécessaire (art. 33a al. 4 PA). La traduction est nécessaire lorsqu'à son défaut, une *compréhension suffisante ne peut être garantie et que le but de la procédure ne peut être atteint autrement*.

Le concours de traductrices ou traducteurs est incontestablement nécessaire lors de l'audition de la personne de langue étrangère qui sollicite l'aide sociale, c'est-à-dire lors de la clarification de l'indigence, lorsqu'un défaut de communication est constaté. Il s'agit également d'une question relevant de la procédure probatoire. A propos de procédures concernant l'octroi d'une rente de l'assurance-invalidité et des clarifications médicales nécessaires dans de telles procédures, le Tribunal fédéral a argumenté que *le*

concours d'un interprète est juridiquement requis lors de l'examen médical lorsque les faits ne peuvent être suffisamment clarifiés qu'ainsi. Il s'agirait en premier lieu d'une *question de constatation exacte et complète des faits pertinents.* Dans la procédure administrative du droit de l'aide sociale, il existe ainsi fondamentalement un droit à la participation d'interprètes lors des auditions de personnes qui ne comprennent pas la langue officielle pour autant que la détermination correcte des faits l'exige.

IV. Droits tirés du droit matériel de l'aide sociale

Le droit suisse de l'aide sociale ne prévoit nulle part expressément un véritable droit des requérantes et requérants à la traduction, respectivement une obligation correspondante des autorités compétentes en matière d'aide sociale. Ce droit doit ainsi être déduit de manière indirecte. En outre, les points suivants doivent pouvoir être prouvés :

- Un droit juridique des personnes indigentes à des prestations de la sécurité sociale ou une obligation de la collectivité publique d'allouer de telles prestations d'aide.
- La nécessité d'une communication qui fonctionne entre une personne demanderesse d'aide et l'autorité compétente en matière d'aide sociale pour l'évaluation du bien-fondé de la demande, de l'ampleur de l'aide et de la prestation d'aide.

1. Obligation de la collectivité de fournir une prestation d'aide sociale ?

Selon l'art. 115 Const. féd., « les personnes dans le besoin sont assistées par leur canton de domicile ». Cette norme est à titre primaire une règle de conflit intercantonale qui ne fonde aucune compétence fédérale. Dans la doctrine, il est toutefois incontesté que cette disposition crée implicitement une obligation à la charge des cantons d'assister les personnes dans le besoin. Cette obligation dépasse le minimum vital absolu au sens de l'art. 12 Const. féd. et doit correspondre aux exigences des buts sociaux de l'art. 41 Const. féd. (minimum vital social). Contrairement au droit fondamental d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse, la disposition de l'art. 115 Const. féd. ne crée cependant aucun droit subjectif à la couverture du minimum vital social par le biais de prestations de l'aide sociale.

Aucune *constitution cantonale* ne consacre non plus un tel droit à l'aide sociale. Au contraire, quelques lois fondamentales cantonales se bornent même à régler les compétences dans ce domaine. Cependant, une certaine obligation de l'Etat – bien qu'encore faible – peut se fonder sur les principes selon lesquels le canton et les communes promeuvent le bien-être et la sécurité sociale de la population ; cela vaut également pour les réglementations qui désignent la promotion de la sécurité sociale pour tous comme un but de droit fondamental ou social expressément non recouvrable par une action en justice. L'obligation de fournir des prestations d'aide sociale aux personnes dans le be-

soin devient plus marquée dans des normes constitutionnelles qui prévoient que le canton et les communes prennent soin des personnes dans le besoin ou les soutiennent.

Au contraire, les *lois cantonales sur l'aide sociale* consacrent pour la plupart expressément un droit à une aide économique et personnelle. Certains cantons ne prévoient certes pas de droit individuel à l'aide sociale, mais reconnaissent une obligation correspondante de l'Etat. Ainsi, à l'échelon de la loi, tous les cantons connaissent soit un droit à l'aide sociale dans le cadre prévu par la loi soit une obligation correspondante de la collectivité compétente. Aucun canton ne fait dépendre l'octroi de l'aide sociale par exemple de l'existence de ressources financières.

2. Nécessité d'une communication qui fonctionne pour l'évaluation du bien-fondé de la demande d'aide sociale, de la détermination de l'aide sociale et pour la prestation d'aide

L'aide sociale ne fournit pas des prestations standardisées. Elle est au contraire marquée par le principe dit de l'individualisation. Ce principe veut que les prestations d'aide soient adaptées à chaque cas particulier. Comme l'aide sociale en tant que réseau le plus bas du système de la sécurité sociale ne fournit que les moyens qui manquent à une personne pour couvrir son minimum vital social, ce principe découle déjà de celui de l'égalité devant la loi de l'art. 8 al. 1 Const. féd., selon lequel des situations semblables doivent être traitées de la même manière conformément à leur identité et des situations différentes doivent l'être différemment conformément à leur différence. Aussi, toutes les lois cantonales sur l'aide sociale reconnaissent également que l'aide doit être adaptée aux particularités et besoins du cas concret et de la situation locale. Cependant, une telle adaptation rend absolument nécessaire un examen systématique de la situation personnelle, économique et sociale des requérantes et des requérants. Or, un tel examen n'est réalisable que si la communication fonctionne entre les personnes dans le besoin et les collaboratrices et collaborateurs de l'autorité d'aide sociale. Il en va de même également dans le cadre de la réalisation de l'aide qui doit constamment être adaptée en fonction des possibles modifications des besoins. C'est pour ce motif que la plupart des lois sur l'aide sociale prévoient que la réalisation de l'aide doit se faire en collaboration avec les bénéficiaires. Selon une partie de ces lois, l'aide doit même reposer sur des conventions cibles individuelles.

3. Obligation de l'Etat pour permettre une communication qui fonctionne entre autorité d'aide sociale et requérante ou requérant ?

Au vu de ce qui précède, il est impératif que l'aide sociale soit fournie en principe à toutes les personnes qui remplissent les critères de la législation en la matière. Les requérantes et requérants qui n'ont pas ou trop peu de connaissances de la langue officielle locale ne sauraient, pour ce motif, ni être exclus du droit aux prestations ni subir des

restrictions du principe de l'aide adaptée aux besoins. Cela ne signifie cependant pas automatiquement qu'il existe une obligation de faire appel à des interprètes. Il faut au contraire examiner si le concours d'interprètes et les frais occasionnés par une traduction peuvent être évités sans porter atteinte aux principes que nous venons de rappeler :

- Les personnes dans le besoin sont soumises à de larges devoirs de renseigner et de collaborer. Ces devoirs ne s'étendent toutefois pas à l'obligation de rendre possible une communication avec l'autorité d'aide sociale. En effet, en raison leur indigence, ces personnes ne peuvent pas être tenues d'engager à leurs frais des traductrices ou traducteurs professionnels. De même, on ne saurait pas plus exiger d'elles de se faire accompagner devant l'autorité par des connaissances sachant les langues. Une telle exigence ne serait certes pas inconcevable sous le titre « Devoirs de collaborer ». Toutefois, elle serait juridiquement inadmissible pour des motifs de protection de la personnalité.
- Beaucoup de lois cantonales sur l'aide sociale prévoient qu'une contribution active à leur intégration professionnelle et sociale peut être exigée des bénéficiaires de l'aide sociale. La fréquentation d'un cours de langue peut par exemple représenter une telle contribution active. Si la personne intéressée refuse d'entreprendre de telles démarches pouvant raisonnablement être exigées de sa part, l'aide sociale peut être réduite. Est-il ainsi admissible d'exiger des personnes ne connaissant pas la langue officielle qu'elles suivent des cours de langue et, partant, de renoncer à l'engagement d'une traductrice ou d'un traducteur ? Le principe de l'aide *dans les délais* ancré dans les lois sociales s'oppose clairement à l'admissibilité d'une telle substitution.
- Les obstacles à la communication diminuent notablement si des compétences linguistiques spécifiques sont développées également au sein même des autorités d'aide sociale. Les autorités sociales devraient ainsi non seulement promouvoir les connaissances linguistiques de leurs collaboratrices et collaborateurs mais encore recruter de manière ciblée des personnes dont la première langue est l'une des principales parlées par les migrantes et les migrants.

Si les obstacles à la communication ne peuvent être écartés, l'autorité d'aide sociale doit pourvoir à une traduction. Celle-ci doit offrir la garantie qu'une consultation appropriée soit possible, que le type et l'ampleur de la prestation d'aide sociale puisse être correctement fixés sur la base du principe d'individualisation et que cette prestation puisse être périodiquement contrôlée et adaptée aux modifications de la situation. Or, ces exigences ne peuvent être satisfaites qu'à l'aide d'une traduction professionnelle.

V. Devoirs tirés de la législation relevant du droit des étrangers ?

Il est possible de déduire des dispositions de la loi sur les étrangers (LEtr) un mandat à l'intention des autorités des différents niveaux *d'encourager* l'intégration des étrangères et des étrangers également dans la *structure de règles de la sécurité sociale*. Cela peut éventuellement impliquer des mesures visant à la communication avec des personnes de langue étrangère dans l'aide sociale. C'est notamment dans ce but qu'est prévu le financement de bureaux de placement pour traduction interculturelle par la Confédération et les cantons ; ce financement constitue un des aspects essentiels de l'encouragement de la Confédération à l'intégration.

L'art. 56 LEtr charge les autorités de la Confédération, des cantons et des communes de diverses *tâches d'information*. Or, l'information des étrangères et des étrangers revêt une grande importance : une intégration réussie suppose une bonne information. La loi oblige les autorités de fournir une *information appropriée et compréhensible*. Le cas échéant, il s'agit également de traduire les informations dans les principales langues que parlent les migrantes et les migrants ou qu'elles et ils comprennent. Le mandat d'information de l'art. 56 LEtr n'institue certes pas un mandat concret de veiller à une communication suffisante avec les personnes de langue étrangère dans le cadre de consultations. Il signale cependant la nécessité de davantage d'efforts pour l'intégration de la population de langue étrangère.

VI. Conclusions

- a. Ni l'ordre juridique suisse en général ni la législation sur l'aide sociale ne connaissent un droit général à la traduction en faveur des personnes qui ne maîtrisent pas une langue officielle.
- b. Un tel droit peut toutefois se déduire indirectement du droit de procédure : il découle du droit d'être entendu et du droit de procédure applicable une obligation de l'Etat, lorsqu'une partie à la procédure a une connaissance insuffisante de la langue officielle, de mettre à disposition des prestations de traduction.
- c. Ces conclusions sont également valables pour la procédure de l'aide sociale, et cela depuis le dépôt de la demande jusqu'à la fin de la procédure.
- d. Le droit cantonal de l'aide sociale consacre une obligation de la collectivité de rendre possible une communication suffisante avec les personnes de langue étrangère. Cette obligation peut être déduite du droit à l'aide sociale et du principe de l'aide adaptée aux besoins.
- e. Une communication suffisante peut être établie soit avec le concours de traductrices et traducteurs soit par la création de compétences linguistiques correspondantes au sein même des autorités sociales.

- f. La protection de la personnalité interdit que l'on oblige les requérantes et requérants de langue étrangère à faire appel à des personnes de leur connaissance ou de leur parenté pour leur servir d'interprètes.
- g. La mise en place d'une infrastructure de traduction suffisante sert en fin de compte à l'exécution du mandat d'information du droit des étrangers.