

VD_OMNI PS.2001.0087 vom 30. April 2002

VD Tribunal cantonal, 2002-04-30, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2001.0087

FR: VD_OMNI PS.2001.0087 du 30 avril 2002

IT: VD_OMNI PS.2001.0087 del 30 aprile 2002

Regeste

c/CSI Montreux | Réduction du forfait I et suppression du forfait II prononcées à titre de sanction pour manque de collaboration (dépôt tardif des IPA, art. 20 al. 3 LACI). Recours admis : base légale d'une sanction dans les cas non visés par l'art. 23 LPAS ? Question laissée ouverte, abus de droit réservé, in casu pas d'abus de droit.

Erwägungen

E. 30

jours fixé par l'art. 24 de la loi du 25 mai 1977 sur la prévoyance et l'aide sociales (ci-après : LPAS), le recours est intervenu en temps utile. Il remplit au surplus les conditions de forme requises à l'art. 31 LJPA. 2. a) Selon l'art. 3 LPAS, l'aide sociale a pour but de venir en aide aux personnes ayant des difficultés sociales, notamment par des prestations financières (al. 1); ces prestations sont subsidiaires aux autres prestations sociales fédérales ou cantonales et à celles des assurances sociales; elles peuvent, le cas échéant, être versées en complément (al. 2). Selon l'art. 11 RPAS, lorsqu'une demande d'aide sociale lui est adressée, l'organe communal doit rechercher au préalable toute solution satisfaisante pour le requérant de nature à prévenir l'octroi de prestations financières. Dans la mesure où les motifs pour lesquels l'aide sociale est requise peuvent justifier l'octroi de prestations d'assurance, il se justifie d'inciter les requérants à entreprendre les démarches utiles auprès desdites assurances (voir Exposé des motifs du Conseil d'Etat relatifs au projet de la loi sur la prévoyance et l'aide sociales, BGC, printemps 1977, p. 752). La doctrine a également précisé ce principe de subsidiarité de l'aide sociale : le revenu, la fortune, ainsi que toutes les prétentions contre des tiers doivent avoir été épuisées, notamment les prestations d'assurance ou les créances d'aliments découlant du droit de la famille. Il faut toutefois octroyer l'aide sociale dans les cas où ces prétentions existent, mais qu'elles ne sont pas encore à disposition de l'intéressé; l'aide sociale doit ainsi être octroyée à titre d'avances sur les prestations de l'AI ou de l'assurance-chômage lorsque la longueur de ces procédures met le requérant dans une situation de besoin (Wolffers, Fondements du droit de l'aide sociale, no 12.2.2, p. 141). Selon la jurisprudence, le fait de ne pas accomplir soi-même des démarches qui pourraient éviter le recours à l'aide sociale, ou de ne pas les mener avec la diligence souhaitable, ne constitue pas nécessairement un motif de refus de prestations, en tout cas lorsque le manque de collaboration du requérant ne relève pas d'une mauvaise volonté évidente de sa part. S'il apparaît que le requérant n'est objectivement pas en état de prendre les dispositions nécessaires, il incombe aux services sociaux de les prendre à sa place ou, si nécessaire, de faire appel à des mesures tutélaires (PS 97/0175 du 18 août 1998; PS 91/015 du 23 octobre 1992). 3. a) Avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale le 1er janvier 2000, la doctrine et la jurisprudence fédérale ont considéré qu'il existait un droit fondamental non écrit au maintien du minimum vital

(Existenzminimum) découlant implicitement de la constitution fédérale (ATF 121 I 367, JT 1997 I 278; ATF 122 I 101; ATF 122 II 193, JT 1998 I 562). Ce droit ne garantit pas un revenu minimal, mais uniquement ce qui est indispensable au maintien d'une existence décente, prévenant de cette façon un état de mendicité qui serait indigne de la condition humaine; il appartient en outre à la collectivité compétente de déterminer, sur la base de sa législation, le mode et l'ampleur des prestations qui s'imposent dans le cas concret (ATF 121 I 367, JT 1997 I 278). L'exigence d'une situation de besoin marque le caractère subsidiaire et individualisé de l'assistance; en effet, l'aide sociale a pour tâche fondamentale de garantir l'existence des personnes dans le besoin; cette notion englobe d'une part les prestations garantissant le minimum vital et, d'autre part, un large éventail d'aides allant au-delà de la simple garantie élémentaire (voir Message du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale in FF 1998, I, ad art. 10, p. 152 et références à Wolffers). La nouvelle Constitution fédérale du 18 avril 1999 contient un article 12 intitulé "Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse" et qui dispose ce qui suit : "quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine". Cette disposition équivaut au droit constitutionnel non écrit à des conditions minimales d'existence; elle en fait un droit fondamental désormais écrit; elle garantit à toute personne dans le besoin le droit de bénéficier d'une assistance sociale minimale, à la fois matérielle (moyens indispensables à une existence conforme à la dignité humaine) et personnelle (conseils et assistance). Sur le plan de la justiciabilité, le droit de mener une existence conforme à la dignité humaine a ainsi acquis le rang de droit fondamental, dans la mesure où toute personne peut s'en prévaloir devant un tribunal (Message précité, p. 151-153). b) Il découle de cette garantie constitutionnelle que le retrait des prestations d'assistance constitue une atteinte au droit fondamental à des conditions minimales d'existence, dans la mesure où le standard minimum ne serait plus garanti; un tel retrait doit donc reposer sur une base légale et respecter les principes de proportionnalité et d'intérêt public, mais également ne pas violer le noyau intangible du droit fondamental; au regard du principe de la proportionnalité, le Tribunal fédéral a considéré qu'un retrait complet et pour une durée indéterminée des prestations d'assistance, y compris celles qui sont nécessaires pour survivre, est inadmissible, du moins tant que l'intéressé n'est pas en mesure de subvenir lui-même à son entretien (ATF 122 II 193, JT 1998 I 562). Il est en outre admis que, même sans base légale, le retrait total du droit à des prestations peut être prononcé lorsque l'intéressé commet un abus de droit (ATF 122 II 193, JT 1998 I 562), par exemple dans le cas d'une situation délibérément créée par l'intéressé, qui refuserait un emploi convenable dans le seul but de bénéficier de l'aide sociale (dans ce sens ATF 121 I 367, spécialement 377). 4. a) La sanction prononcée par l'autorité intimée vise à réprimer un manque de collaboration du recourant. En tant qu'elle sera maintenue jusqu'à compensation du montant de 6'308 fr.50 représentant les indemnités de chômage de septembre 2000 à février 2001, elle équivaut par ailleurs implicitement à une décision de remboursement de prestations prétendument indues. b) Aux termes de l'art. 23 LPAS, la personne aidée est tenue, sous peine du refus des prestations, de donner aux organes qui appliquent l'aide sociale les informations utiles sur sa situation personnelle et financière ainsi que de leur communiquer immédiatement tout changement de nature à modifier les prestations dont elle bénéficie et d'accepter, le cas échéant, des propositions convenables de travail. En l'espèce, à la lettre, ni l'un ni l'autre des cas visés par l'art. 23 LPAS n'est réalisé. On reproche au recourant de ne pas avoir revendiqué en temps utile les prestations de

chômage, ce qui aurait diminué le montant à charge de l'aide sociale. Le recourant n'a en revanche ni violé son obligation d'information, ni refusé une proposition convenable de travail. On doit dès lors se demander si la mesure attaquée dispose d'une base légale suffisante. Certes, la jurisprudence a admis qu'on pouvait exiger de l'intéressé qu'il entreprenne tout ce qui est nécessaire pour réduire sa prise en charge par la société, notamment en effectuant les recherches d'emploi que l'on est en droit d'attendre de lui (PS 96/0188 du 19 décembre 1996) ou en cessant une activité indépendante non rentable pour se consacrer à un emploi salarié (PS 00/00177 du 7 septembre 2001 et PS 98/0259 du 8 avril 1998) et que le bénéficiaire de l'aide sociale qui ne respectait pas ces principes s'exposait à des sanctions, et ce même si un tel cas n'est pas expressément prévu par l'art. 23 LPAS. Dans la mesure où la suppression de l'aide sociale représente une atteinte grave aux droits constitutionnels du citoyen et que, dès lors, une base légale claire et précise dans une loi au sens formel est nécessaire (Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, II, no 183, p. 90 et références), cette jurisprudence apparaît discutable et l'on peut sérieusement se demander si l'art. 23 LPAS fournit une base légale suffisante dans les cas qu'il ne vise pas expressément et si de tels cas ne devraient pas être appréhendés uniquement sous l'angle de l'abus de droit (les arrêts PS 00/0039 du 24 mai 2000 et PS 00/0074 du 16 août 2000 ne font que poser la question du caractère suffisant de la base légale, étant précisé que, dans ce dernier arrêt, le manque de collaboration pouvait être assimilé en l'espèce à une violation de l'obligation de renseigner, expressément visé à l'art. 23 LPAS). Sans résoudre définitivement la question, le Tribunal constate que tel est en tout cas la ligne implicitement suivie par les arrêts PS 97/0175 du 18 août 1998 et PS 91/015 du 23 octobre 1992, selon laquelle seule une mauvaise volonté évidente de la part du requérant pourrait constituer un motif de refus des prestations. Il s'en tiendra à cette dernière jurisprudence. On relèvera encore que, si l'art. II - 15.0 du Recueil d'application de l'aide sociale vaudoise 2001 précise que le refus d'entreprendre des démarches administratives, juridiques ou auprès d'assurances, afin de faire valoir ses droits à des prestations, justifie une sanction, une telle directive administrative ne saurait valoir base légale suffisante. 5. a) Reste à déterminer si, en l'espèce, le comportement du recourant est constitutif d'un abus de droit. Il y a abus de droit lorsqu'une institution juridique est utilisée à l'encontre de son but pour réaliser des intérêts que cette institution ne veut pas protéger (ATF 94 I 667; ATF 108 III 120). Seul l'abus manifeste d'un droit pouvant être sanctionné (cf art. 2 al. 2 CC), l'abus de droit ne devra être admis que de manière restrictive, par exemple si une personne refuse une activité salariée simplement pour bénéficier des prestations sociales (Wolffers, op. cit. p. 188). Le Tribunal de céans a ainsi jugé que commettait un abus de droit celui qui entendait recourir de manière durable et exclusive à l'aide sociale au lieu de chercher d'abord à s'inscrire au RMR, sans autre motif que sa propre volonté et convenance (PS 99/0114 du 2 octobre 2000). Il en va de même de celui qui refuse un emploi convenable dans le seul but de profiter de l'aide sociale (PS 99/0125 du 4 mai 1999). Selon les arrêts PS 97/0175 du 18 août 1998 et 91/015 du 23 octobre 1992, déjà cités, le fait de ne pas accomplir soi-même des démarches qui pourraient éviter le recours à l'aide sociale ou de ne pas les mener avec la diligence souhaitable ne constituent pas un motif de refus de prestations, en tout cas lorsque le manque de collaboration du requérant ne relève pas d'une mauvaise volonté évidente de sa part. b) Au surplus, des avertissements et des délais doivent être donnés aux bénéficiaires avant la suppression de l'aide et l'autorité limitera dans le temps les effets de sa décision (Wolffers op. cit., p. 189; Charlotte Gysin, Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz, Bâle 1999, p. 168; cf PS 00/00174 du 16 août 2000 et PS 97/0175 du 18 août

1998). Le recueil ASV 2001, ch. II-15.0, précise à cet égard qu'à l'exception de situations de ressources dissimulées au-dessus des normes ASV, des avertissements et des délais doivent être donnés avant la diminution ou la suppression des aides, en appliquant, entre autres, les modalités suivantes : a) poser de façon précise la règle de conduite à observer servant de mesures de référence et d'avertissement; b) détailler les exigences et préciser à nouveau les règles destinées à permettre au bénéficiaire de recouvrer de lui-même son autonomie; exprimer clairement les modifications souhaitées et le délai d'épreuve; formuler des démarches concrètes attendues du bénéficiaire en vue de trouver un emploi ou un appartement, dont le loyer est raisonnable; c) déterminer les délais et l'échéance à partir de laquelle, si les modifications ou les démarches demandées ne sont pas intervenues, l'aide sera diminuée ou supprimée. c) En l'espèce, à la suite de l'avertissement donné par le CSI le 23 mars 2001, qui priait A. X. _____ de contacter son conseiller en placement ORP dans un délai de 7 jours, afin de solliciter la réouverture du dossier de chômage, le recourant a achevé en temps utile les démarches qui lui étaient demandées et s'est vu ouvrir un délai cadre d'indemnisation rétroactivement dès le 11 août 2000. Faute d'avoir déposé ses IPA dans le délai péremptoire de trois mois suivant la fin de la période de contrôle à laquelle il se rapportait, le recourant a cependant perdu son droit aux indemnités de chômage pour la période de septembre 2000 à février 2001 (art. 20 al. 3 LACI, 29 OACI). On doit observer d'emblée que, lorsqu'il a reçu l'avertissement du 23 mars 2001, le droit aux prestations de chômage de septembre 2000 à décembre 2000 était déjà périmé, de sorte qu'en tout état de cause, le recourant ne saurait être sanctionné pour des actes qu'il ne pouvait plus accomplir utilement, une sanction ne pouvant viser que des omissions postérieures à la réception de l'avertissement. Au surplus, l'avertissement sous peine de sanction visait uniquement la prise de contact avec le conseiller ORP en vue de solliciter la réouverture du dossier de chômage, injonction que le recourant a suivie. Enfin, le recourant soutient, sans être contredit, ne pas avoir été rendu attentif au fait qu'il devait déposer ses IPA dans le délai de trois mois et avoir fait le nécessaire dès que la Caisse les lui a demandées. Certes, au-dessus de l'emplacement destiné à la signature de l'assuré, les formulaires IPA de l'administration (comme auparavant les cartes de contrôle) contiennent l'instruction suivante : "I a déclaration doit être remise entièrement remplie à la caisse avec toutes les annexes à la fin du mois. Si une seule réponse ou un seul document manque, aucun paiement ne pourra intervenir. Le droit à l'indemnité s'éteint s'il n'est pas revendiqué dans les trois mois après la fin du mois auquel il se rapporte ". le TFA a déjà eu l'occasion de préciser que cette mention écrite répondait de manière appropriée à l'obligation faite à la Caisse de rendre l'assuré attentif à la perte de son droit à l'indemnité en cas de négligence et que l'avertissement donné au préalable quant aux conséquences de l'inobservation suffisait au regard du principe de la proportionnalité (DTA 1993 / 1994 N° 33 p. 231). Certes encore, le courrier de la Caisse du 23 novembre 2000 attirait l'attention d'A. X. _____ sur le fait que le droit à l'indemnité devait être exercé dans les trois mois dès la fin de la période de contrôle; toutefois, la Caisse ne demandait expressément production que de l'attestation de l'ancien employeur et de la lettre de congé. En définitive, si une négligence peut ainsi être reprochée au recourant dans l'exercice de ses prétentions, il ne saurait, dans ces conditions, être question, dans le comportement du recourant postérieur à l'avertissement du 23 mars 2001, d'un abus de droit ou d'un manque de volonté évident à collaborer. 6. Au vu de ce qui précède, la sanction est injustifiée dans son principe. Dans ces circonstances, on peut laisser ouverte la question de savoir si une réduction du forfait I d'un maximum de 15 % est admissible et, dans l'affirmative, pour quelle durée (les normes de la Conférence suisses des

institutions d'action sociale (CSIAS) admettent une telle réduction pour une durée allant jusqu'à 6 mois au maximum, cela si des motifs particuliers de réduction sont constatés, tels que manquements graves aux devoirs, obtention illégale de prestations dans des cas particulièrement graves, récidive; Charlotte Gysin (op. cit., p. 128) estime que cette norme concrétise de manière adéquate le principe de la proportionnalité; pour sa part, le Tribunal administratif a jugé qu'une réduction du forfait I de 15 % violait le noyau intangible dans ses arrêts PS 98/0179 du 9 novembre 1998 et PS 99/025 du 4 mai 1999, laissant la question ouverte dans les arrêts PS 00/074 du 16 août 2000 et PS 99/0114 du 2 octobre 2000). On peut aussi laisser ouverte la question de savoir s'il était admissible - ce qui apparaît pour le moins douteux - de fixer la durée de la sanction en fonction du seul critère du montant des prestations d'assurance chômage périmées.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.