

VD_OMNI PS.2002.0115 vom 22. Januar 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-01-22, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2002.0115

FR: VD_OMNI PS.2002.0115 du 22 janvier 2004

IT: VD_OMNI PS.2002.0115 del 22 gennaio 2004

Regeste

c/Centre social intercommunal de Montreux | Le défaut de collaboration du bénéficiaire de l'aide sociale permet en outre de prononcer une sanction administrative, basée sur les directives du SPAS.

Erwägungen

E. 12

juillet 2002 doit dès lors être annulée. Le dossier de la cause sera renvoyé à l'autorité intimée qui déterminera le montant des prestations auxquelles le recourant pourrait éventuellement prétendre, sur la base des considérants qui seront développés ci-après.

3. Le fait que le recourant puisse bénéficier des prestations d'aide sociale ne le dispense nullement de son obligation de collaboration. a) L'art. 23 LPAS, déjà cité, dispose également que la personne aidée est tenue, sous peine de 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. L'obligation de collaborer porte en particulier sur les revenus, la fortune, la situation familiale et l'état de santé de l'intéressé. Le devoir d'information porte sur l'ensemble des éléments juridiquement déterminants, de sorte que l'autorité sera en droit de recueillir des renseignements auprès de tiers (par exemple les médecins) ou d'autres autorités. (Wolffers, op. cit., pp. 105-106). Il appartient à l'autorité de faire en sorte que les éléments déterminants puissent être connus, de manière à ce que le requérant puisse se les procurer (Wolffers, op. cit., p. 106). Le devoir de collaboration décrit ci-dessus s'applique sans réserve au recourant. Si son incapacité à exercer une activité dépendante convenable peut être admise en l'état de la procédure, il n'est pas dispensé de ce fait de fournir des renseignements sur sa situation financière. Il ne soutient d'ailleurs pas que des motifs d'ordre médical ou intellectuel auraient altéré sa capacité à collaborer avec l'autorité. On doit souligner que le fait de collecter et de mettre en forme les informations demandées ne présente aucune difficulté majeure. Quelle que soit sa formation et son état de santé, le recourant a montré qu'il était parfaitement à même de réaliser des opérations d'achat et d'importation de marchandises (mandalas et scooter électriques) sur le plan international, certaines au travers d'une société à responsabilité limitée, dont il est l'un des deux associés gérants avec pouvoir de signature individuelle. Si le recourant entend bénéficier des prestations d'aide sociale, il lui incombe de donner une image exacte des résultats engendrés par son activité indépendante. Certes, la tenue d'une comptabilité en la forme commerciale ne saurait être exigée, dès lors que l'ampleur de ses activités au sein de sa raison individuelle ne paraissent pas l'astreindre à s'inscrire au Registre du commerce (art. 957 CO). En revanche, tel est bien le cas de la société en nom collectif dont il est partie prenante; en effet, de telles sociétés doivent être inscrites au registre du commerce (art. 552

CO), de sorte qu'elles ont l'obligation de tenir des livres (art. 957 CO précité). A l'image de ce qu'il a fait pour le mois de juin 2003 (journal des entrées et sorties produit le 11 août 2003), on peut dès lors exiger de lui qu'il établisse un relevé de comptes mensuel, présentant de manière exhaustive ses charges et ses recettes, accompagné des justificatifs que le CSR jugera utile à l'examen de sa situation. Les revenus réalisés dans le cadre de cette activité pourront ainsi être imputés sur le montant des prestations d'aide sociale. La situation pourra être examinée de mois en mois pour tenir compte des gains effectivement réalisés par le recourant. Le recourant peut également être invité à produire la comptabilité de la société en nom collectif des années 2001 et 2002, voire 2003, dès qu'elle aura été établie. b) Il reste maintenant à déterminer quelles seraient les conséquences d'une absence de collaboration de la part du recourant. Dans un deuxième temps, on examinera les moyens soulevés à l'encontre de la décision du 11 juillet 2003 (v. recours du 11 août 2003). aa) C'est à la lumière du droit fondamental au maintien du minimum vital qu'il y a lieu d'interpréter l'art. 23 LPAS. Ainsi, le refus de l'aide sociale, même s'il est prévu expressément par cette disposition en cas de rejet de propositions convenables de travail ou de violation de l'obligation de renseigner, se trouve soumis aux strictes conditions régissant de manière générale une atteinte à un droit fondamental. Dans un arrêt du 27 mai 2003 (PS 2002/0171), le Tribunal administratif a jugé insuffisante la réglementation cantonale qui prévoit de sanctionner un manquement par la suppression de l'aide, celle-ci étant garantie par l'art. 12 Cst, qui consacre un droit fondamental. Outre qu'elle doit se fonder sur une base légale, une restriction à un droit fondamental doit en effet répondre à un intérêt public, respecter le principe de la proportionnalité et ne pas toucher au noyau essentiel de ce droit (art. 36 Cst; Jörg Paul Müller, in *Droit constitutionnel suisse*, 2001, p. 637 n. 40 ss; Aubert/Mahon, op. cit., ad art. 36, pp. 319-331; F. Wolffers, op. cit., 1993, p. 88). A cet égard, les opinions divergent quant à la possibilité de faire application de l'art. 36 Cst. dans le domaine des droits sociaux, la doctrine dominante considérant en substance qu'il ne vaut que pour les libertés fondamentales (v. les auteurs cités par Aubert/Mahon, op. cit., note infrapaginale 12 ad art. 12, p. 121), alors que le Tribunal fédéral semble aussi en admettre l'application partiellement et par analogie pour cette catégorie de droits (v. ATF 129 I 12; Aubert/Mahon, op. cit., note infrapaginale 3 ad art. 36, p. 321). Cela étant, on admet que la restriction ne saurait en aucun cas anéantir l'essence même du droit fondamental, qui constitue son "noyau dur" intangible, principe maintenant concrétisé par l'art. 36 al. 4 Cst. (Aubert/Mahon, op. cit., § 17 ss ad art. 36, pp. 330-331). Quand bien même le système institué par l'art. 36 Cst. ne serait pas directement applicable dans le domaine des droits sociaux, le domaine protégé par le droit se confondrait avec le noyau intangible, de sorte que le droit tout entier serait irréductible et incompressible (Aubert/Mahon, op. cit., § 5 ad art. 12, p. 121). Se fondant sur ce raisonnement, d'aucuns admettent que l'aide en cas de détresse de l'art. 12 Cst. ne peut être réduite ou refusée même lorsque la personne porte une part de responsabilité dans sa situation de détresse (Aubert/Mahon, op. cit., *ibid.*; J.-P. Müller, op. cit., p. 169), les raisons qui ont conduit à une telle situation n'étant pas déterminantes (ATF 121 I 367 cons. 3b). Ainsi, des manquements de la part du bénéficiaire de l'aide sociale ne sauraient le priver de ce qui est nécessaire pour assurer la vie physique (nourriture, vêtements, logement et traitement médical) et qui constitue un noyau intangible (J.-P. Müller, op. cit., p. 169, ainsi que "Elemente einer schweizerischen Grundrechtstheorie", Berne 1982, p. 141). A ainsi été qualifiée de discutabile (fragwürdig) une décision rendue le 7 décembre 1988 par la Commission cantonale de recours en matière de prévoyance et d'aide sociales qui avait supprimé avec effet immédiat toutes prestations

en faveur d'un bénéficiaire de l'aide sociale (Coullery, op. cit., p. 100, n. 372). Le refus ou la suppression de l'aide sociale ne peut donc porter que sur des prestations excédant les besoins vitaux (Wolffers, op. cit., p. 168; Coullery, op. cit., p. 100), telles l'aménagement du logement, l'accès aux médias, les transports, l'éducation, les assurances, la satisfaction des besoins individuels (Wolffers, op. cit., 1993, p. 86). Encore faut-il pour prendre une telle sanction que l'autorité s'en tienne aux principes généraux de l'activité administrative et s'abstienne d'une décision arbitraire, ne respectant pas l'égalité de traitement ou le principe de la proportionnalité; elle s'assurera que l'administré à sanctionner est en mesure de se procurer par ses propres forces ce dont il a besoin (arrêt TA PS 1998/0027 du 16 décembre 1998 et les références citées). bb) Le Service de prévoyance et d'aide sociales édicte ainsi régulièrement des directives intitulées "Recueil d'application de l'ASV". Sous le titre "sanctions, suppressions, diminutions" le chiffre II-14.0 des directives valables pour l'année 2002 reproduit un passage de l'arrêt du tribunal de céans PS 1994/0263 du 14 septembre 1994 précisant les conditions de refus d'Aide sociale. Il y est ainsi notamment indiqué ce qui suit : "Le refus de l'Aide sociale, quoique prévue expressément par la LPAS, notamment en cas de violation de l'obligation de renseigner, n'en demeure pas moins soumis aux strictes conditions régissant de manière générale une atteinte à un droit fondamental; une telle atteinte doit non seulement avoir une base légale suffisante, mais encore correspondre à un intérêt public prédominant, être proportionnelle et sauvegarder le contenu essentiel du droit fondamental. Ainsi, quel que soit le manquement reproché au bénéficiaire de l'Aide sociale, on ne saurait le priver de ce qui est nécessaire pour assurer la vie physique (nourriture, vêtements, logement et traitement médical) et qui constituent un noyau intangible. Le refus ou la suppression de l'Aide sociale ne peut donc porter que sur une réduction ou une annulation des prestations circonstanciées, sur une réduction ou une annulation du forfait II puis enfin, une réduction maximum de 15 % du forfait I. La décision doit indiquer les voies de recours". Les normes de la Conférence suisse des institutions d'actions sociales (ci-après: CSIAS) tentent de préciser dans une certaine mesure la portée du principe de proportionnalité en cette matière (sous let. A.8.3). Elles indiquent que les réductions suivantes sont possibles de façon graduée et en les combinant : - refus d'accorder, réduction ou annulation de prestations circonstanciées; - refus d'accorder, réduction ou annulation du forfait II pour l'entretien, la première fois pour une durée allant jusqu'à douze mois, après réexamen approfondi, pour une nouvelle période maximale de douze mois; - réduction enfin du forfait I d'un maximum de 15% pour une durée allant jusqu'à six mois au maximum, cela si des motifs particuliers de réduction sont constatés (manquement grave aux devoirs, obtention illégale de prestations dans des cas particulièrement graves, récidive). Au surplus, selon ces normes CSIAS, des réductions plus étendues seraient sans fondement, voire contraires à la garantie du minimum d'existence. Selon Charlotte Gysin (Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz, Bâle 1999, p. 128 ss), cette norme concrétise de manière adéquate le principe de la proportionnalité. S'agissant de ce dernier principe, Wolffers (op. cit., p. 114 et 168 s.) rappelle en outre que l'aide ne doit pas être refusée purement et simplement au motif que la détresse sociale de l'intéressé est due à sa propre faute (op. cit., p. 167; dans le même sens, J.-P. Müller, op. cit., pp. 178-180), étant admis en revanche qu'une réduction est possible à cet égard; il insiste également sur le fait que la sanction ne doit pénaliser que l'auteur de la faute commise et être adaptée à la gravité de celle-ci. Enfin la sanction ne saurait en principe être illimitée, sa durée devant au contraire être fixée dans le temps (op. cit., p. 169). cc) En résumé, le refus de collaboration du requérant à l'aide sociale peut avoir des conséquences

de nature diverse. En premier lieu, une telle attitude est susceptible de placer l'autorité compétente devant l'impossibilité d'apprécier la situation de fait réelle (principalement sous l'angle financier) de l'intéressé. Elle sera alors contrainte d'apprécier les preuves en sa possession, celles-ci pouvant l'amener à retenir, sous la forme d'une présomption, que le requérant en réalité n'est pas indigent (PS 1996/0411 du 15 janvier 1998 : dans cette affaire, le refus de l'intéressé de produire un extrait de compte bancaire justifiait une telle solution; voir également TA, arrêt du 15 mai 2003, PS 2003/0033 : dans ce cas, le peu d'éléments fournis par la requérante avait été jugé insuffisant pour que l'on puisse admettre, même sous l'angle de la vraisemblance, que celle-ci était indigente. Dans d'autres configurations, le refus de collaboration de l'intéressé ne peut pas, même sous l'angle d'une présomption, conduire à une telle conclusion; on doit alors procéder, comme on le verra plus bas et à l'instar du droit fiscal, par le biais d'une estimation d'office de la situation financière de l'intéressé. Enfin, la jurisprudence a également admis que l'art. 23 LPAS comportait la base légale suffisante au prononcé de sanctions à l'encontre de requérants ne satisfaisant pas à leurs obligations de collaboration. dd) Outre ces aspects de droit matériel, il convient de ne pas perdre de vue encore que la réduction de l'aide sociale constitue une décision administrative, portant atteinte au droit de l'intéressé, de sorte qu'elle ne saurait être prise sans que ce dernier ait eu l'occasion de faire valoir son droit d'être entendu. De même, l'auteur précité exige-t-il que la réduction des prestations d'aide sociale fasse suite à un avertissement préalable (op. cit., p. 168); tout au plus pourrait-on réserver les cas de violations graves de ses obligations par le requérant, lesquels pourraient justifier d'emblée une sanction. c) Il convient maintenant d'examiner les conséquences du défaut de collaboration dont le recourant a fait preuve en l'espèce à l'égard des autorités. La première question à résoudre est de déterminer le montant de l'aide sociale à laquelle il pourrait prétendre. Ceci fait, il s'agira de se demander si une sanction peut en outre être prononcée à son encontre. aa) Un examen approfondi du dossier ne permet pas de soutenir que l'intéressé réalise des revenus égaux ou supérieurs au minimum vital; concrètement, le fait que l'autorité intimée ait cessé de verser le montant du loyer a en effet débouché sur l'expulsion de celui-ci de son précédent logement. Il est peu vraisemblable que le recourant se soit plié à cette mesure d'expulsion s'il disposait d'une situation financière confortable. Les circonstances de la cause ne permettent pas non plus de retenir l'existence d'un abus manifeste dans le recours à l'aide sociale par l'intéressé. En revanche, son défaut de collaboration empêche de connaître l'ampleur des revenus qu'il réalise dans le cadre de son activité indépendante, quand bien même cela est indispensable pour fixer le montant des subsides qui peuvent lui être servis. C'est à cette question qu'il convient de s'atteler maintenant. aaa) En matière fiscale, tant le droit cantonal que le droit fédéral (art. 180 al. 2 LI; art. 130 al. 2 LIFD) contiennent des bases légales permettant à l'autorité d'estimer d'office la situation du contribuable. En revanche, dans le domaine de l'aide sociale, force est de constater que la possibilité de déterminer d'office les revenus réalisés par le requérant d'aide sociale ne figure ni dans la LPAS ni dans son règlement d'exécution. La base légale peut néanmoins être rattachée à l'art. 23 LPAS, qui autorise la suppression de toute aide à l'encontre de celui qui refuse de donner les informations requises sur sa situation personnelle ou financière. Il n'en demeure pas moins que cette disposition doit respecter les principes généraux auxquels l'art. 5 Cst. subordonne l'activité de l'Etat et, singulièrement, la restriction aux libertés fondamentales (v. art. 36 Cst.) ou aux droits sociaux (v. Aubert/Mahon, op. cit., § 5 ad art. 12, p. 121). Ainsi, on ne saurait faire abstraction du principe de proportionnalité qui contraint l'autorité à user de moyens appropriés et non

excessifs pour atteindre le but poursuivi (v. Aubert/Mahon, op. cit., § 13 ad art. 5 Cst.). Ce principe est traditionnellement décomposé en une règle d'aptitude (selon laquelle la mesure doit être apte à atteindre le but poursuivi), une règle de nécessité (selon laquelle la mesure restrictive ne doit pas être plus rigoureuse que nécessaire pour atteindre le but visé) et en une règle de proportionnalité au sens étroit (selon laquelle il doit exister un rapport raisonnable entre la mesure et le but poursuivi). Dans le domaine de l'aide sociale, la faculté de procéder à une estimation d'office de la situation patrimoniale du bénéficiaire peut être déduite de l'art. 23 LPAS, dont la portée doit en effet être canalisée par le principe de proportionnalité. Ainsi, l'autorité ne pourra d'emblée supprimer toute aide en faveur du recourant qui ne collabore pas ou qui ne satisfait pas à toutes les exigences en la matière. Comme en matière fiscale, elle devra procéder à une estimation consciencieuse de ses revenus, quand bien même ceux-ci ne pourraient être déterminés avec toute la précision nécessaire en l'absence de données suffisantes. On imputera alors les gains ou la fortune supposés de l'intéressé sur le montant des prestations auxquelles il pourra prétendre. Ce n'est que dans l'hypothèse où une telle appréciation conduirait à la conclusion que l'intéressé dispose d'éléments de fortune (TA, PS 1996/0411 du 15 janvier 1998) ou de revenus supérieurs aux barèmes en vigueur que les prestations d'aide sociale pourraient lui être refusés. bbb) Si l'on prend en considération les déclarations du recourant en cours de procédure, la vente des mandalas lui aurait permis de réaliser un revenu de quelque 4'000 par mois en 1997 (v. mémoire du 26 août 2002, ch. 4, p. 2 ; courrier du 17 mars 2003). Sur le vu des pièces du dossier, on peut néanmoins tenir pour constant que ses activités ne lui permettent plus d'être autonome sur le plan financier. Il est notamment établi que l'usage accru du domaine public ne lui a pas été autorisé. Au demeurant, le fait que le SPAS admette que le recourant ne soit pas en mesure de subvenir à ses besoins élémentaires (v. courrier du 9 juillet 2003) dispense le tribunal d'instruire plus avant sur les chiffres annoncés pour l'année 1997. Il n'en demeure pas moins que le recourant a poursuivi ses activités postérieurement au dépôt du recours, de sorte qu'il est effectivement en mesure de réaliser des revenus occasionnels. Quant à en déterminer l'ampleur, force est de constater que les explications fournies en cours d'instruction demeurent peu claires. En ce qui concerne les recettes réalisées, on ne dispose que des indications fournies par le biais de son conseil (v. courrier du 7 mai 2003 adressé au SPAS), qui allègue un chiffre d'affaires brut de 17'400 pour la période allant de juillet 2002 à mai 2003 ; déduction faite du prix d'acquisition des mandalas, par 3'480 fr., on aboutirait ainsi à un bénéfice brut de 13'920 fr. (soit 1'392 fr. par mois). De ce montant, le recourant et le spécialiste de l'Unité de contrôle et de conseils du SPAS s'accordent à dire que l'on pourrait encore déduire les frais liés à la vente des marchandises. A cet égard, le recourant ne fournit d'indications que pour la période allant du 15 novembre 2002 à février 2003. Il revendique un montant mensuel de 1'723 en chiffres ronds. Pour sa part, le spécialiste du SPAS (v. note du 5 juin 2003) a fait savoir qu'il n'était pas en mesure de se prononcer sur le vu des pièces produites par l'intéressé, celles-ci ne permettant guère de faire la distinction entre les charges commerciales et celles qui relèvent des dépenses privées. Il se contente de relever que le maximum pouvant être pris en considération se monte à quelque 1'308 fr. par mois, si l'on ne tient pas compte du loyer qui ne saurait être inclus dans les charges commerciales. Au demeurant, on relèvera que le recourant se limite, non sans faire preuve d'une certaine prudence, à demander une imputation « au moins partielle » des frais mentionnés dans son courrier du 6 mars 2003 (v. courrier du 7 mai 2003). Se basant sur les explications fournies par le conseil du recourant dans son courrier du 6 mars 2003, le spécialiste du SPAS a

admis que celui-ci serait en mesure de réaliser un montant mensuel de 1'000 fr. par mois, ce qui lui permettrait de couvrir approximativement 60% de son minimum vital. Il était en effet allégué que l'intéressé était en mesure de réaliser – dans les conditions actuelles, soit en tenant compte des frais engendrés par les déplacements auxquels il est contraint en l'absence de patente – un tel revenu. On pourrait certes réévaluer ce montant à la baisse en prenant en considération les chiffres produits pour la période allant de juin à août 2003. Toutefois, les pièces produites par le recourant ne permettent guère d'apprécier sa situation de manière satisfaisante. On constate que les recettes fluctuent de 270 fr. (août) à 4'561 fr. (juillet), sans que l'on soit en mesure de déterminer le montant des ventes effectives du mois et surtout la nature (professionnelle ou privée) des charges invoquées. Le recourant s'est contenté de reporter tels quels les montants figurant sur les pièces justificatives qui avaient été conservées, certains d'entre eux n'étant d'ailleurs guère documentés (v. courrier du SPAS au CSI du 23 septembre 2003). En outre, cette période est trop brève pour pouvoir valablement extrapoler les résultats qui s'y rapportent. ccc) A la lumière de ce qui précède, force est de constater que le recourant est en mesure de réaliser un revenu occasionnel aussi longtemps qu'il poursuivra son activité de vendeur de rue. Si l'on peut admettre que ses gains ne permettent pas de couvrir son minimum vital, il y aura néanmoins lieu de les imputer sur les prestations d'aide sociale auxquelles il pourra prétendre. En l'état du dossier, il paraît ressortir notamment des écritures du conseil du recourant que ce dernier réalise un revenu net moyen de quelque mille francs par mois; sous réserve d'éléments nouveaux, il serait sans doute admissible, dans le cadre d'une taxation d'office, d'estimer les gains de l'intéressé à ce montant et de fixer l'aide sociale, versée en complément, sur cette base. Cela étant, la décision du 11 juillet 2003 doit également être annulée. Le dossier de la cause sera renvoyé à l'autorité intimée qui imputera, pour la période postérieure au mois de juin 2002, ainsi que pour la période postérieure à la seconde décision entreprise, le montant des revenus arrêtés d'office sur les prestations d'aide sociale auxquelles le recourant pourrait prétendre. Elle devra donner l'occasion au recourant de se déterminer avant de statuer à nouveau. bb) Dans le cadre de sa nouvelle décision, l'autorité intimée aura la faculté également de prononcer une sanction pour défaut de collaboration. On peut effectivement faire grief au recourant de ne pas s'être rendu aux rendez-vous et de ne pas avoir fourni les renseignements demandés sur sa situation financière. Toutefois, en l'absence d'élément établissant son autonomie financière, l'autorité intimée devra se contenter d'une sanction basée sur les directives du SPAS (chiffre II-14.0). Celles-ci autorisent, en cas de manquements du bénéficiaire de l'aide sociale, tels que la dissimulation de ressources ou le refus d'un emploi convenable, une réduction ou une suppression de prestations circonstancielle ou du forfait 2. En cas de faute grave, une réduction maximum de 15 % du forfait 1 peut même être envisagée, ce que la jurisprudence du tribunal administratif a récemment eu l'occasion de confirmer (TA, arrêt PS 2002/0171 du 27 mai 2003). En l'espèce, les manquements du recourant ne sont pas mineurs, mais ils ne revêtent pas non plus une gravité caractérisée. L'autorité de céans n'a cependant pas à se prononcer plus avant sur la quotité de la sanction, celle-ci devant d'ailleurs sans doute tenir compte aussi de l'attitude de l'intéressé dans la suite de la procédure. 4. Au vu des considérations qui précèdent, les deux décisions attaquées doivent être annulées, le dossier de la cause devant être renvoyé à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. Il n'y a pas lieu à perception de frais (art. 15 al. 2 RPAS). Par ailleurs, le recourant a procédé par l'intermédiaire d'un mandataire professionnel, de sorte qu'il aurait droit, en principe, à l'allocation de dépens (art. 55 LJPA). Il reste que son attitude est dans

une large mesure à l'origine du litige, de sorte que seule une indemnité réduite peut lui être accordée à ce titre.

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