

VD_OMNI PS.2002.0171 vom 27. Mai 2003

VD Tribunal cantonal, 2003-05-27, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2002.0171

FR: VD_OMNI PS.2002.0171 du 27 mai 2003

IT: VD_OMNI PS.2002.0171 del 27 maggio 2003

Regeste

c/CSI de Vevey | Le fait que le recourant ne demande plus l'aide sociale lors de la décision sur recours ne rend pas sans objet le pourvoi dirigé contre une sanction fondée sur l'art. 23 LPAS, qui a été aussitôt appliquée. Ne viole pas la garantie du minimum d'existence la réduction de 15 % du forfait I (changement de jp); sanction proportionnée en l'espèce, vu la gravité de la faute commise, pour autant qu'elle soit limitée à l'auteur de celle-ci et non étendue à sa famille.

Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 27.05.2003 PS.2002.0171

c/CSI de Vevey | Le fait que le recourant ne demande plus l'aide sociale lors de la décision sur recours ne rend pas sans objet le pourvoi dirigé contre une sanction fondée sur l'art. 23 LPAS, qui a été aussitôt appliquée. Ne viole pas la garantie du minimum d'existence la réduction de 15 % du forfait I (changement de jp); sanction proportionnée en l'espèce, vu la gravité de la faute commise, pour autant qu'elle soit limitée à l'auteur de celle-ci et non étendue à sa famille.

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF Arrêt du 27 mai 2003 sur le recours formé par A. _____ B. _____ -C. _____, *****, à ***** contre 1. La décision du Centre social intercommunal de Vevey du 30 octobre 2002, ordonnant une réduction de l'aide sociale due à la famille de l'intéressé à titre de sanction; 2. La décision de la même autorité ordonnant la restitution d'un montant de 16'120 francs de prestations d'aide sociale indûment perçues. * * * * * Composition de la section: M. Etienne Poltier, président; M. Charles-Henri Delisle et M. Jean-Pierre Tabin, assesseurs. Vu les faits suivants: A. Depuis le mois de janvier 1998, le Centre social intercommunal de Vevey (ci-après : CSI) intervient mensuellement en faveur de la famille du recourant, lequel est marié et a cinq enfants. B. Dès le 1er janvier 2001, l'aide sociale a été versée en complément de prestations de la SUVA, ainsi que d'indemnités de pertes de gains collectives (versées à l'employeur X. _____ SA). L'intéressé recevait toutefois en outre des indemnités journalières de son assurance-maladie individuelle (la CSS); ces dernières n'avaient pas été annoncées au CSI, qui n'en tenait donc pas compte dans la détermination du montant mensuel versé par l'aide sociale. C. Ayant découvert ce revenu supplémentaire de l'intéressé, le CSI a calculé un montant de 16'120 fr. versé à tort par l'aide sociale vaudoise. D. Dans deux décisions séparées du 30 octobre 2002, le CSI, d'une part, a demandé restitution du montant indûment versé de 16'120 fr. (par le biais de mensualités portées en déduction de l'aide, à raison de 756 fr.50) d'autre part a prononcé une sanction correspondant à une réduction de l'aide pour trois mois, à hauteur de 756 fr.50, d'autre part. E. C'est contre ces décisions que A. _____ B. _____ -C. _____ a recouru au Tribunal administratif par acte du 29 novembre

2002, adressé au CSI. F.

a) Dans sa réponse au recours, le CSI a toutefois relevé que l'ancien employeur de l'intéressé avait remboursé au CSI une somme de 17'164 fr.60, de sorte que la somme due par le recourant était désormais intégralement remboursée.

b) Par ailleurs, le CSI relève également que son intervention auprès du recourant a pris fin au 31 octobre 2002. c) Dans une lettre du 12 mars 2003, le CSI a fourni quelques précisions supplémentaires. Ainsi, la sanction infligée au recourant, à raison de 756 fr.50 par mois a été opérée sur les mois de juillet, septembre et octobre 2002; la décision de restitution, pour sa part, a été appliquée à hauteur de 378 fr.25 (soit pour quinze jours du mois d'août;

s'agissant du mois en question, le CSI a considéré que l'intéressé avait la faculté de s'absenter durant un mois pour des vacances; or, dans la mesure où il a séjourné à l'étranger durant un mois et demi, il convenait de supprimer l'aide pour une durée correspondant aux quinze premiers jours du mois d'août). d) Le recourant s'est exprimé à nouveau les 24 mars et 28 avril et le CSI le 16 avril 2003. G.

On retient en outre du dossier divers éléments complémentaires : a) Selon les indications du recourant lui-même (voir sa lettre du 24 mars 2003), celui-ci, alors qu'il bénéficiait déjà de l'aide sociale vaudoise, a constaté qu'il bénéficiait d'un contrat auprès de la caisse-maladie CSS, qui lui assurait des indemnités perte de gain en cas d'accident; il a engagé les démarches nécessaires au versement de celles-ci et il a reçu dès le mois de mai 2001 des prestations de cette caisse (voir à cet égard lettre de la CSS du 22 mai 2001). L'intéressé n'a pas informé le CSI du fait qu'il percevait ces indemnités, qui lui ont été versées par la suite régulièrement. b) Le 26 février 2002, le recourant a eu un entretien avec l'assistant social chargé de son dossier, à la suite d'une intervention de la SUVA, annonçant qu'elle n'interviendrait plus en sa faveur et qu'elle transférerait son dossier auprès de la caisse-maladie. A cette occasion, le CSI a modifié son mode d'intervention, celle-ci consistant désormais dans un paiement total de l'aide, le CSI devant en revanche se voir bonifier les paiements servis par la caisse. Selon le recourant (lettre du 24 mars 2003), il a été question à cette occasion de ses différentes sources de revenus; le recourant n'indique pas avoir annoncé à cette occasion les indemnités journalières de l'assurance individuelle qu'il recevait de la CSS (voir la lettre du recourant du 24 mars 2003, p. 2, peu claire; voir aussi le journal d'intervention, qui ne dit rien à ce sujet). Ce jour-là, en revanche, l'intéressé a été invité à signer divers ordres de paiements, l'un d'entre eux destiné à la CSS; ce document a été communiqué par le CSI à cette caisse le 28 février 2002, sous pli recommandé. c) Malgré cela, la CSS a continué de verser les indemnités en question à A. _____ B. _____ -C. _____; celui-ci, bien qu'étonné (voir sa lettre précitée et celle du 28 avril 2003) n'a pas réagi, considérant que le problème avait été réglé par le biais de l'ordre de paiement auquel il avait souscrit. d) Lors d'un entretien téléphonique du 18 juillet 2002 (voir journal d'intervention) avec la CSS, l'assistant social a appris que le recourant avait reçu une somme de quelque 16'000 francs pour la période courant du 13 décembre 2000 au 4 juin 2002, cela sans en informer le CSI (lors de cet entretien téléphonique, il a été également question des indemnités collectives versées par la caisse à l'ancien employeur du recourant). Le versement de l'aide sociale a aussitôt été suspendu. e) Lors d'un entretien du 27 août 2002 (voir journal d'intervention), le recourant a admis avoir reçu les prestations précitées de la CSS (ce point est d'ailleurs confirmé dans ses lettres des 24 mars et 28 avril 2003). Il aurait dépensé les sommes en question. Lors de cet entretien déjà, il a fait valoir à sa décharge l'ordre de paiement qu'il avait signé pour la CSS; par la suite, il a souligné que cette situation découlait aussi d'erreurs du CSI ou de la CSS (lettre du 28 avril 2003). Considérant en droit: 1.

a) Sous la note marginale "Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse", l'art. 12

Cst prévoit que "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 est entrée en vigueur le 1er janvier 2000. Auparavant, la jurisprudence et la doctrine considéraient le droit à des conditions minimales d'existence comme un droit constitutionnel non écrit qui obligeait les cantons et les communes à assister les personnes se trouvant dans le besoin (cf. ATF 121 I 367 et les renvois). La règle précitée pose le principe du droit à des conditions minimales d'existence pour toute personne qui n'est pas en mesure de subvenir à ses besoins et fonde une prétention justiciable à des prestations positives de la part de l'Etat (ATF 122 II 193; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, p. 685 ss). La Constitution fédérale ne garantit toutefois que le principe du droit à des conditions minimales d'existence; il appartient ainsi au législateur, qu'il soit fédéral, cantonal ou communal, d'adopter des règles en matière de sécurité sociale qui ne descendent pas en dessous du seuil minimum découlant de l'art. 12 Cst mais qui peuvent, cas échéant, aller au-delà. Dans le Canton de Vaud, l'art. 17 LPAS prévoit que l'aide sociale est accordée à toute personne qui se trouve dépourvue des moyens nécessaires à satisfaire ses besoins vitaux et personnels indispensables; est toutefois réservée à l'art. 3 LPAS l'obligation d'assistance entre parents fondée sur le code civil. L'art. 21 LPAS précise que la nature, l'importance et la durée de l'aide sociale sont accordées en tenant compte de la situation particulière de l'intéressé et des circonstances locales, les prestations étant allouées dans les cas et les limites prévus par le département, selon les dispositions d'application. Quant à l'art. 23 LPAS, il prévoit 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 et d'accepter, le cas échéant, des propositions convenables de travail. Le Service de prévoyance et d'aides sociales (SPAS) du Département de la santé et de l'action sociale a édicté un "Recueil d'application de l'aide sociale vaudoise", appelé aussi "Recueil des normes d'application ASV" (ci-après : les normes) qui n'est pas publié. On y décrit les prestations, qui sont distinguées comme il suit, en partie sur le modèle des normes CSIAS (Aide sociale : concepts et normes de calcul, Recommandations à l'intention des autorités d'aide sociale des cantons, des communes, de la Confédération et des institutions sociales privées, établies par la Conférence suisse des institutions d'action sociale) : un forfait 1 comprend l'entretien correspondant "au minimum vital indispensable pour mener durablement en Suisse une vie conforme à la dignité humaine " (1'010 fr. par mois pour une personne seule); un forfait 2 comprend un montant "destiné à préserver ou restaurer l'intégration sociale" (100 fr. par mois pour une personne seule); des "frais circonstanciels" visent notamment des frais de déménagement ou d'aide à domicile; enfin des frais de logement, qui correspondent au loyer fixé en fonction de la situation du marché. Au chiffre II-14.0 desdites normes, on lit que des manquements du bénéficiaire de l'aide sociale, tels que la dissimulation de ressources ou le refus d'un emploi convenable, peuvent être sanctionnés par une réduction ou une suppression de prestations circonstancielles ou du forfait 2 "puis enfin (par) une réduction maximum de 15 % du forfait 1". b) Que la réglementation cantonale prévoie de sanctionner un manquement par la suppression de l'aide est cependant insuffisant dès lors que celle-ci est 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). 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), 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 (p. 169). 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) L'art. 25 LPAS pose le principe du caractère remboursable de l'aide sociale " dans la mesure où la situation financière de l'intéressé ne risque pas d'être compromise par le remboursement " (al. 1; voir cependant art. 60 lettre b de la nouvelle Constitution vaudoise, du 14 avril 2003, laquelle prévoit que l'aide sociale est en principe non remboursable). Quoi qu'il en soit, l'art. 26 donne compétence au Département de la prévoyance et de l'aide sociales de réclamer, par voie de décision, au bénéficiaire ou à sa succession, le remboursement de toutes prestations, notamment de celles qui auraient été perçues indûment. 2. Le rappel des dispositions légales effectué ci-dessus permet de trancher d'emblée le recours, en tant qu'il concerne la décision de restitution. Cette décision émane du CSI, soit d'une autorité qui n'était pas compétente; force est donc de l'annuler (on pourrait même se demander si cette décision n'est pas nulle, compte tenu du vice qui l'affecte). Certes, l'essentiel des montants réclamés en remboursement a été restitué; il restait néanmoins un solde, dont le CSI s'était simplement borné à indiquer qu'il serait reversé au recourant dès que serait connue la détermination du tribunal (lettre du CSI du 12 mars 2003). On aurait aussi pu se demander si le recours avait encore un objet sur ce point; compte tenu du fait que la position du CSI n'est pas extrêmement claire, il paraît plus adéquat d'annuler la décision de restitution du 30 octobre 2002, pour les motifs précités. 3. Le recours est également dirigé contre la décision qui prononce à l'endroit du requérant et de sa famille une sanction, à hauteur de 756 fr.50 par mois, cela pour une durée de trois mois. a) On peut se demander là aussi si le recours a encore un objet. Il va tout d'abord de soi que le recourant a un intérêt évident à se voir bonifier les sommes qui ont été retenues au titre de cette sanction, durant

les mois de juillet, septembre et octobre 2002. Il est vrai que, au cas où il obtiendrait gain de cause, ces versements interviendraient alors même qu'il ne bénéficie plus des prestations d'aide sociale. On ne saurait toutefois lui refuser les versements précités à titre rétroactif pour ce seul motif; dans le cas contraire, on procéderait en réalité à une compensation entre, d'une part, la créance qu'il détient, correspondant aux retenues précitées qui auraient par hypothèse été effectuées à tort et, d'autre part, une restitution de l'aide sociale pour cause de retour à meilleure fortune. En l'espèce, il n'y a en l'état pas matière à restitution, faute de décision du Département, l'existence même d'un retour à meilleure fortune n'étant pas non plus établie. b) Il y a donc bien lieu d'examiner ici le bien-fondé des sanctions prononcées à l'encontre du requérant et de sa famille. aa) Il est donc douteux que le droit d'être entendu des intéressés ait été respecté en l'occurrence, dans la mesure où la sanction ici en cause a été appliquée avant même que la décision formelle ne soit prise; de surcroît, le CSI n'a pas annoncé au recourant son intention de prononcer une sanction à son égard en l'invitant à faire valoir ses moyens. Toutefois, ce vice-là a pu être réparé dans le cadre de la présente procédure (le recourant s'est en effet longuement exprimé dans plusieurs courriers successifs), ce qui était admissible en l'occurrence dans la mesure où le pouvoir d'examen du Tribunal administratif (qui comprend l'inopportunité de la décision attaquée : art. 24 al. 1 LPAS) est aussi étendu que celui du CSI. bb) En l'espèce, le manquement reproché au recourant a trait à un revenu qu'il a perçu, mais dont il n'a pas donné connaissance à l'autorité d'aide sociale. Ce comportement entre dans les prévisions de l'art. 23 al. 1, (premier tiret) LPAS . Il est clair en effet que la personne qui bénéficie à un moment donné d'une nouvelle source de revenu doit le " communiquer immédiatement " (selon la formule de l'art. 23 al. 1, 1er tiret LPAS), car il s'agit d'un " changement de nature à modifier les prestations dont elle bénéficie ". En d'autres termes, le comportement du recourant ici en cause entre clairement dans le manquement décrit par la loi, de sorte que le prononcé d'une sanction repose sur une base légale suffisante. cc) Dans la ligne de ce que suggère Wolffers (op. cit. p. 167, déjà cité), le Tribunal administratif a retenu que la sanction susceptible d'être prononcée ne doit l'être qu'à l'encontre de l'auteur de la faute lui-même et non d'autres membres de sa famille, notamment à l'endroit de mineurs (TA, arrêt du 4 novembre 1999, PS 1998/0194). Dans le cas d'espèce, la réduction de l'aide a été appliquée à l'ensemble des prestations versées à la famille B. _____-C. _____ et non pas seulement aux prestations reçues par le recourant lui-même; la mesure apparaît ainsi clairement contraire à la jurisprudence du Tribunal administratif, ce d'autant qu'elle implique des sanctions à l'égard des membres mineurs de la famille (voir à cet égard TA, arrêt du 4 novembre 1999, PS 1998/0194, consid. 2). Le recours doit dès lors être admis sur ce second point également. dd) La sanction prononcée dans le cadre de la décision attaquée apparaît comme excessive, comme on vient de le voir; il reste ainsi à déterminer la quotité de la sanction qu'il convient d'infliger à A. _____ B. _____-C. _____ lui-même, à raison du manquement qui peut lui être imputé personnellement. A cet égard, le principe de la proportionnalité exige essentiellement en effet que la sanction infligée soit adaptée à la faute commise, d'une part, aux autres circonstances de l'espèce, d'autre part. Le Tribunal administratif a cependant retenu, dans un arrêt (arrêt PS 1998/0179 du 9 novembre 1998), que la réduction des prestations à concurrence de 15 % portait atteinte à la garantie du minimum d'existence ou plutôt au noyau intangible de ce droit. Après réexamen, il convient de revenir sur cette solution (appliquée dans l'arrêt précité à un cas relevant du régime ancien, antérieur à celui des forfaits) qui ne trouve pas d'appui dans la jurisprudence du Tribunal fédéral, ni dans la doctrine, ni même dans les recommandations de la CSIAS (v. consid. 1b ci-dessus; v.

également Kathrin Amstutz, *Das Grundrecht auf Existenzsicherung*, Berne 2002, p. 303). En tant que ces dernières émanent de professionnels confrontés en permanence à cette problématique, il n'est pas déraisonnable de s'y rallier sur ce point. En l'occurrence, A. _____ B. _____ -C. _____ a appris, courant mai 2001, qu'il allait recevoir des prestations supplémentaires, sous la forme d'indemnités journalières individuelles versées par la CSS et il a effectivement reçu les sommes en question, à titre rétroactif tout d'abord, puis de manière régulière. Il n'en a pas informé le CSI, durant toute l'année 2001. Par la suite, soit en février 2002, il a bien signé un ordre de paiement en faveur du CSI, destiné à la CSS, toutefois à nouveau sans mentionner de manière particulière les indemnités journalières individuelles précitées; malgré l'ordre de paiement en question, la CSS a continué à verser au recourant personnellement les indemnités journalières individuelles qu'elle lui devait (on ignore pour quelles raisons il n'a pas été suivi d'effet; la CSS, il est vrai, servait également à l'intéressé des indemnités journalières collectives); le recourant admet d'ailleurs expressément les avoir reçues et être parti de l'idée que tout était en ordre, compte tenu de l'ordre de paiement précité. Ses explications ne répondent pas aux griefs qui peuvent lui être adressés pour l'ensemble des montants versés jusqu'en février 2002; s'agissant de la période postérieure, l'intéressé a sans doute envisagé que les indemnités journalières parviendraient désormais directement au CSI; mais, lorsqu'il a constaté que tel n'était pas le cas, il n'a pris aucune mesure pour que l'erreur de la CSS soit rectifiée. Au contraire, il a dépensé les sommes en question, apparemment pour satisfaire des besoins excédant l'ordinaire. Quoi qu'il s'en défende, le recourant a commis là des fautes relativement graves, cela sur une très longue période et pour des montants importants (soit quelque 16'000 fr.); le fait que le CSI voire la CSS aient eux aussi commis des erreurs n'excuse nullement le manquement qu'il a lui-même commis pour la période postérieure à février 2002. Ces fautes peuvent être sanctionnées d'emblée, sans qu'un avertissement préalable soit nécessaire; la réduction de l'aide jusqu'à concurrence de 15 % du forfait I, mais limitée à trois mois apparaît en définitive appropriée. A cet égard, on prendra également en compte le fait que le recourant s'est également vu infliger une sanction pénale, cela sous la forme d'une amende non négligeable, vu sa situation financière. 2. Il résulte des considérants qui précèdent que la décision du 30 octobre 2002 qui prévoit une restitution de l'aide sociale versée à tort doit être annulée; quant à la seconde décision du même jour, qui prévoit une sanction à l'endroit de la famille du recourant, elle doit être annulée, la cause étant renvoyée au CSI pour qu'il fixe à nouveau la mesure de la sanction prononcée à l'encontre de A. _____ B. _____ -C. _____ personnellement (à l'exclusion de toute sanction concernant les membres de sa famille). Le présent arrêt sera rendu sans frais (art. 15 al. 2 RPAS). Par ces motifs le Tribunal administratif arrête: I. _____ Le recours est admis. II. _____ a) La décision du Centre social intercommunal du 30 octobre 2002, infligeant une sanction à la famille de A. _____ B. _____ -C. _____ est annulée; la cause est renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision dans le sens des considérants. b) La décision de la même autorité, du 30 octobre 2002 également, réclamant à l'intéressé la restitution de l'aide sociale indûment versée est annulée. III. _____ Il n'est pas perçu d'émolument. jc/Lausanne, le 27 mai 2003 Le président: Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.