

VD_OMNI PS.2003.0111 vom 21. April 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-04-21, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2003.0111

FR: VD_OMNI PS.2003.0111 du 21 avril 2006

IT: VD_OMNI PS.2003.0111 del 21 aprile 2006

Regeste

X./Service de prévoyance et d'aide sociales | En cas de violation crasse et répétée de l'art. 23 LPAS (absence totale de collaboration, menaces à caractère pénal proférées contre les collaborateurs de l'autorité intimée, comportement agressif et dangereux, etc.), la sanction consistant en la suppression du forfait II est admissible, en tant qu'elle ne prive pas le recourant de ce qui lui est nécessaire pour assurer la vie physique et qui constitue un noyan intangible. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

Déposés dans le délai de 30 jours fixé à l'art. 24 de la loi du 25 mai 1977 sur la prévoyance et l'aide sociales (ci-après : LPAS), les recours du 2 juin 2003 et du 1 er juillet 2003 contre les décisions du 26 mai 2003, respectivement du 26 juin 2003 sont intervenus en temps utile. Ils sont au surplus recevables en la forme.

E. 2

La LPAS a été abrogée par la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (LASV), entrée en vigueur le 1 er janvier 2006. Il s'agit toutefois de la violation de ses obligations commise par un bénéficiaire de l'aide sociale avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi (v. les art. 77, 78 et 81 LASV). Aussi est-ce bien la LPAS qui s'applique au présent cas d'espèce.

E. 3

Le recours du 2 juin 2003 est dirigé contre la décision de suspension provisoire du 26 mai 2003. Par cette décision, le CSIR a suspendu provisoirement l'aide sociale du recourant jusqu'à réception des documents demandés, nécessaires à la vérification de son droit à l'aide sociale. Toutefois, depuis lors, et au fur et à mesure des pièces produites par les époux X._____, le CSIR est intervenu en versant au recourant les prestations de l'aide sociale dans la mesure usuelle (sous réserve bien évidemment de la période du 1 er juillet 2003 au 31 décembre 2003, objet de la décision du 26 juin 2003). A la lumière de ce qui précède, le recours du 2 juin 2003 doit donc être déclaré sans objet et la cause PS.2003.0111 rayée du rôle. Demeure donc seule litigieuse la question de la sanction infligée au recourant par décision du 26 juin 2003, soit la suppression du forfait II pour la période courant du 1 er juillet 2003 au 31 décembre 2003.

E. 4

L'art. 12 de la Constitution fédérale, sous la note marginale " Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse" 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. Avant l'entrée en vigueur de cette disposition, le 1^{er} janvier 2000, la jurisprudence et la doctrine considéraient le droit aux 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 (ATF 121 I 367, JT 1997 I 278; ATF 122 II 193, JT 1998 I 562 et les renvois). Comme le tribunal de céans a déjà eu l'occasion de le préciser, cette règle 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 à des prestations positives de la part de l'Etat (arrêt du Tribunal administratif PS 2002/0171 du 27 mai 2003). 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 la Constitution et qui peuvent, cas échéant, aller au-delà.

E. 5

En vertu de l'article 3 LPAS, l'aide sociale a pour but de venir en aide aux personnes ayant des difficultés sociales, notamment par des prestations financières. Celles-ci sont subsidiaires à l'aide que la famille doit apporter à ses membres (art. 1^{er} LPAS) ainsi qu'aux autres prestations sociales (fédérales ou cantonales) et à celles des assurances sociales, mais peuvent être, le cas échéant, versées en complément (art. 3 al. 2 LPAS). L'aide est accordée à toute personne qui se trouve dépourvue des moyens nécessaires à satisfaire ses besoins vitaux et personnels indispensables (art. 17 LPAS). Elle doit permettre aux bénéficiaires et à leur famille de vivre dignement. D'une part, elle doit couvrir les besoins en nourriture, logement, vêtements et soins médicaux (besoins vitaux), d'autre part, elle doit dans certains cas tenir compte d'autres besoins particuliers tels que les déplacements, les cotisations d'assurances, la formation professionnelle et les vacances d'enfants (besoins personnels), qui varient de cas en cas et doivent être justifiés (v. l'exposé des motifs du Conseil d'Etat relatif au projet de la loi sur la prévoyance et l'aide sociales, BGC, printemps 1977, p. 758). La nature, l'importance et la durée de l'aide sociale sont déterminées en tenant compte de la situation particulière de l'intéressé et des circonstances locales, les prestations étant allouées dans les cas et dans les limites prévues par le Département de la prévoyance sociale et des assurances (par la suite, le Département de la santé et de l'action sociale, ci-après : le département), selon les dispositions d'application de la loi (art. 21 LPAS).

E. 6

a) L'art. 23 al. 1 LPAS dispose 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, et d'accepter le cas échéant des propositions convenables de travail. L'obligation de collaborer porte en particulier sur les revenus, la fortune, la situation familiale et l'état de santé de l'intéressé. Il s'étendra donc aussi bien aux revenus réalisés (TA, arrêts PS 2002.0131 du 30 juin 2004 qui concernait des gains de loterie; PS 2002.0171 du 27 mai 2003 qui concernait des indemnités journalières de perte de gain) qu'à une diminution de charges (PS 2002.0164 du 1^{er} mai 2003 qui concernait une baisse de loyer). 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, Grundriss des Sozialhilferechts, Eine Einführung in die Fürsorgegesetzgebung von Bund

und Kantonen, Berne, Stuttgart, Wien 1993, pp. 105-106). Au préalable, 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). En ce qui concerne l'obligation d'accepter un travail convenable, la jurisprudence admet que l'on peut 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, respectivement en cessant une activité indépendante non rentable pour se consacrer à un emploi salarié (PS 1986/0188 du 19 décembre 1996, PS 1998/0059 du 8 avril 1998 et PS 2000/0077 du 7 septembre 2001, ainsi que les références citées). Le fait que le recourant puisse bénéficier des prestations de l'aide sociale ne le dispense ainsi nullement d'une obligation de collaboration à l'égard de l'autorité, ni d'une obligation de trouver un travail.

b) En l'espèce, vu les pièces au dossier, force est de constater que le comportement du recourant ne répond clairement pas aux exigences de l'art. 23 LPAS. Son manque de collaboration s'est révélé patent. Il a refusé de collaborer avec les assistants sociaux successivement en charge de son dossier, sans raison apparente. Ses excuses sont contradictoires et incohérentes. Il a persisté à se présenter dans les locaux de l'autorité intimée sans rendez-vous préalable. Il a refusé également de fournir les documents demandés, tels que ses relevés bancaires et postaux. On relèvera à cet égard que les documents exigés par l'autorité intimée n'avaient rien d'inhabituels. Ils avaient pour unique but de renseigner celle-ci sur les éléments de fortune et de revenus du recourant, afin de vérifier le bien-fondé du droit à l'aide sociale. Le recourant a également dissimulé les revenus perçus par son épouse et utilisé certains montants alloués par l'autorité intimée à d'autres fins. Le recourant n'a pas non plus entrepris tous les efforts que l'on pouvait attendre de lui pour s'intégrer et retrouver un emploi (absences répétées aux cours de français, etc.). Finalement, d'autres manquements, plus graves encore, doivent être reprochés au recourant. Il n'a en effet pas hésité à user de moyens de pression inadmissibles à l'encontre des collaborateurs de l'autorité intimée. Son comportement s'est révélé menaçant, injurieux, agressif et dangereux. On relèvera finalement que le recourant avait été averti à de très nombreuses reprises que des sanctions administratives seraient prises à son endroit s'il persistait dans son comportement. Sans compter les avertissements oraux et informels, le recourant a fait l'objet d'un avertissement et d'une décision de suspension provisoire avant la décision dont est recours. Ces avertissements sont restés vains, le recourant refusant de modifier son comportement. On peut donc tenir pour établi que le recourant a violé à de maintes reprises les devoirs que lui imposait la LPAS.

E. 7

La sanction, justifiée dans son principe, ne l'est pas nécessairement dans sa quotité. C'est ce point qu'il convient d'examiner ci-dessous. Le tribunal de céans a précisé dans un arrêt déjà ancien les conditions à observer en cas de sanctions, suppressions ou diminutions de l'aide sociale (PS 1994/0263 du 14 septembre 1994, consid. 1). a) 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, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, Zurich, Bâle, Genève 2003, ad art. 36, pp. 319-331; F. Wolffers, *op. cit.*, p. 88). Dès lors, 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 toute prestation en faveur d'un bénéficiaire de l'aide sociale (Coullery, *Das Recht auf Sozialhilfe*, Berne, thèse 1993, 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.*, 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 PS.1998.0027 du 16 décembre 1998 et les références citées). Enfin, dans la ligne de ce que suggère Wolffers (*op. cit.*, p. 167), 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 (arrêts PS.2002.0171 du 27 mai 2003 et PS.1998.0194 du 4 novembre 1999). b) Le SPAS édicte régulièrement des directives intitulées "Recueil d'application de l'ASV". Au chiffre II-14.0 "sanctions, suppressions, diminutions", il fait siens les principes développés ci-dessus quant à la portée qu'une sanction peut avoir sur le droit fondamental au maintien du minimum vital. Pour être complet, il convient encore de rappeler que 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 lettre 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). c) En résumé, le refus de collaboration du requérant à l'aide sociale peut avoir des conséquences de natures diverses. 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 (arrêts PS.1996.0411 du 15 janvier 1998 et PS.2003.0033 du 15 mai 2003). 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, 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. d) En l'espèce, il ne fait aucun doute que le comportement du recourant appelle une sanction à son endroit. A cet égard, les pièces du dossier sont accablantes. Le manque de collaboration du recourant, son attitude oppositionnelle et menaçante, sont clairement établis. En persistant dans son comportement, malgré les avertissements et la sanction sous forme de suspension provisoire de l'aide sociale qu'il a déjà subis, le recourant a commis une faute grave. L'autorité intimée avait attiré l'attention du recourant sur ses obligations légales, en particulier celles d'annoncer à l'autorité intimée ses éléments de revenu ou de fortune. La sanction prononcée supprime le forfait II, qui correspond à un montant mensuel de 53 fr. 75, ce qui est parfaitement admissible au regard des normes édictées par le SPAS. Au demeurant, la sanction ne touche que le recourant, et non tous les membres de sa famille, et est limitée dans le temps, puisque prononcée pour une durée de six mois. Force est donc de constater que, compte tenu de la nature et de la persistance des faits graves reprochés au recourant, la sanction imposée par l'autorité intimée ne viole pas le principe de la proportionnalité, ni ne prive le recourant de ce qui est nécessaire pour assurer la vie physique (nourriture, vêtements, logement et traitement médical) et qui constitue un noyau intangible. Partant, elle est justifiée.

E. 8

Les considérations qui précèdent conduisent au rejet du recours formé le 1^{er} juillet 2003. L'arrêt est rendu sans frais.

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