

## VD\_OMNI PS.2003.0226 vom 19. Mai 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-05-19, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_PS.2003.0226](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2003.0226)

FR: VD\_OMNI PS.2003.0226 du 19 mai 2004

IT: VD\_OMNI PS.2003.0226 del 19 maggio 2004

### Regeste

c/Centre social intercommunal de Vevey | L'autorité ne saurait refuser d'office l'aide sociale à un indépendant au motif que ce dernier s'est mis par sa faute dans une situation difficile.

### Volltext

Vaud Tribunal cantonal Cour de droit administratif et public 19.05.2004 PS.2003.0226

c/Centre social intercommunal de Vevey | L'autorité ne saurait refuser d'office l'aide sociale à un indépendant au motif que ce dernier s'est mis par sa faute dans une situation difficile.

CANTON DE VAUD TRIBUNAL ADMINISTRATIF Arrêt du 19 mai 2004 sur le recours interjeté par A. et B. X. \_\_\_\_\_, 1\*\*\*\*\*, à Z. \_\_\_\_\_, contre la décision rendue le 5 novembre 2003 par le Centre social intercommunal de Vevey (refus de prestations de l'aide sociale vaudoise). \* \* \* \* \* Composition de la section: M. François

Kart, président; M. Charles-Henri Delisle et M. Jean-Pierre Tabin, assesseurs. Vu les faits suivants: A. \_\_\_\_\_ Les époux B. X. \_\_\_\_\_-Y. \_\_\_\_\_ et A. X. \_\_\_\_\_, tous deux de nationalité turque, sont respectivement associés-gérants et associés de la société à responsabilités limitées C. \_\_\_\_\_ Sàrl (ci après: la Sàrl). Cette société, au capital social de 40'000 fr., a été inscrite le 14 mars 2002 au Registre du Commerce. Son siège se trouve à D. \_\_\_\_\_ dans le Canton de Neuchâtel. Son but est le suivant : "2\*\*\*\*\*."

B. \_\_\_\_\_ B. X. \_\_\_\_\_-Y. \_\_\_\_\_ et A. X. \_\_\_\_\_ sont respectivement propriétaires de parts de 39'000 fr. et de 1'000 fr. de la Sàrl. Un contrat de travail a été conclu le 1er mai 2003 entre la Sàrl et A. X. \_\_\_\_\_ avec un salaire net de 3'887 fr. 70.

Un contrat de travail a été conclu à la même date entre la Sàrl et B.

X. \_\_\_\_\_-Y. \_\_\_\_\_ avec un salaire net de 3'426 fr. 55. C. \_\_\_\_\_ Durant la saison estivale, soit d'avril à fin septembre 2003, les époux X. \_\_\_\_\_ -Y. \_\_\_\_\_ ont exploité le restaurant du Port de D. \_\_\_\_\_, qui appartient à la commune. Le 1er octobre 2003, A. X. \_\_\_\_\_ s'est inscrit en qualité de demandeur d'emploi auprès de l'Office régional de placement de la Riviera. En date du 28 octobre 2003, les époux X. \_\_\_\_\_

-Y. \_\_\_\_\_ ont déposé une demande d'aide sociale auprès du Centre social intercommunal de Vevey. D. \_\_\_\_\_

Dans une décision du 5 novembre 2003, le Centre social intercommunal de Vevey a refusé la demande d'aide sociale présentée par les époux X. \_\_\_\_\_ -Y. \_\_\_\_\_. Cette décision mentionne notamment ce qui suit : "(...) Vous êtes considérés comme indépendants vu que vous êtes respectivement associés-gérants et associés d'une société à responsabilités limitées. De plus vous avez pris en exploitation un restaurant tout en sachant qu'il fermerait les mois d'hiver. Dans ces conditions, nous ne pouvons pas donner une suite favorable à votre demande d'aide financière. (...)"

B. \_\_\_\_\_ et A. X. \_\_\_\_\_ ont déposé un recours non daté contre cette décision, qui a été reçu par le Tribunal administratif le 3 décembre 2003. Le Centre social intercommunal de Vevey a déposé sa réponse le 24 décembre 2003 en concluant implicitement au rejet du

recours. B. \_\_\_\_\_ et A. X. \_\_\_\_\_ ont déménagé dans la commune de Z. \_\_\_\_\_ le 15 décembre 2003. Ils se sont alors adressés au CSR de Lausanne, qui, en leur qualité de réfugiés, les a dirigés vers le Centre Social d'Intégration des Réfugiés (CSIR). Après avoir entendu les époux X. \_\_\_\_\_ le 16 février 2004, le CSIR leur a versé une avance de 2'000 fr en subordonnant le versement du solde du forfait d'aide sociale à la remise des pièces attestant de leur indigence. Dans une décision du 3 mai 2004, dont une copie a été transmise au Tribunal administratif, le CSIR a demandé la restitution de l'avance de 2'000 fr. au motif que les époux X. \_\_\_\_\_ n'avaient pas fourni les pièces requises et n'avaient "démonstré aucune volonté de collaboration, ni aucune volonté de prouver leur indigence".

Considérant en droit: 1. Déposé dans le délai de trente jours fixé à 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 est au surplus recevable en la forme. Il y a lieu dès lors d'entrer en matière sur le fond. 2. Il convient au préalable de rappeler quels sont les principes généraux qui fondent le droit à l'aide sociale. a) C'est dans un arrêt rendu le 27 octobre 1995 (ATF 121 I 101 = JT 1997 I 278) que le Tribunal fédéral a reconnu le droit à des conditions minimales d'existence comme un droit fondamental non écrit (v. J.-P. Müller, *Grundrechte in der Schweiz*, Berne 1999, pp. 167-8). Il avait considéré que le fait d'assurer les besoins humains élémentaires comme la nourriture, le vêtement et le logement était la condition de l'existence de l'être humain et de son développement, ainsi que la composante indispensable d'un Etat démocratique fondé sur le droit (JT 1997 I 281). La reconnaissance des conditions minimales d'existence a été admise en ce qui concerne les facultés qui conditionnent l'exercice d'autres libertés inscrites dans la Constitution ou qui apparaissent comme parties intégrantes ou indispensables de l'ordre public démocratique de la Confédération. Autrement dit, elle est la condition indispensable à l'exercice des autres droits fondamentaux. Ces derniers n'ont en effet de sens que si les conditions minimales d'existence sont remplies pour chaque individu (JT 1997 I 281; J.-P. Müller, *op. cit.*, pp. 166 et 175). La Constitution fédérale du 18 avril 1999, entrée en vigueur le 1er janvier 2000 a expressément consacré cette liberté à son art. 12, qui est ainsi libellé: " Le droit à des conditions minimales d'existence garantit à quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à ses besoins le droit d'être aidé et assisté et de recevoir des moyens indispensables pour mener une vie conforme à la dignité humaine. " Il s'agit de garantir les besoins humains élémentaires comme la nourriture, l'habillement ou le logement afin de prévenir un état de mendicité indigne de la condition humaine (JT 1997 I 284; Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, Berne 2000, § 1499, p. 685 et § 1510, p. 689; Aubert/Mahon, *Petit commentaire de la constitution fédérale de la confédération suisse* du 18 avril 1999, Zurich/Bâle/Genève 2003, § 3 ad art. 12, p. 119). En d'autres termes, il vise à garantir un minimum, à savoir l'assistance en cas d'indigence, mais non la garantie d'un revenu minimal (JT 1997 I 283; Aubert/Mahon, *op. cit.*, § 4 ad art. 12, pp. 119-120). La nécessité d'une aide doit ressortir de manière évidente et clairement reconnaissable de la situation particulière (JT 1997 I 284; J.-P. Müller, *op. cit.*, p. 172). La question de savoir à quelles conditions cette aide est fournie, en quoi elle consiste, quel est le montant des prestations pécuniaires versées dépend de la législation cantonale et fédérale applicable. La Constitution fédérale ne garantit que le principe dont l'application est laissée à l'appréciation du législateur (Auer/Malinverni/Hottelier, *op. cit.*, § 1510, p. 689; J.-P. Müller, *op. cit.*, p. 175). Elle n'a pas pour objectif d'harmoniser les normes cantonales en la matière ni de concrétiser la réalisation de l'Etat social (J.-P. Müller, *op. cit.*, p. 177). C'est uniquement lorsque le simple droit légal ne permet pas en fait de satisfaire aux exigences

minimales du droit constitutionnel que l'on peut se fonder directement sur ce dernier (JT 1997 I 284). Au reste, le Tribunal fédéral a considéré que le droit à des conditions minimales d'existence, tel que garanti par l'art. 12 Cst., se situait en dessous du minimum vital établi par la législation dans le domaine du droit des poursuites (art. 93 LP) ou dans les lignes directrices de la CSIAS (ATF 122 I 101 cons. 4c; Aubert/Mahon, op. cit., § 4 ad art. 12, p. 120). Une étude menée sur l'ensemble de la Suisse a d'ailleurs mis en évidence d'importantes divergences dans les pratiques cantonales, ce qui a conduit la Conférence suisse des institutions d'action sociale (ci-après: CSIAS) à prôner la mise en place d'une loi fédérale sur la couverture du minimum vital (Zeitschrift für Sozialhilfe, janvier et février 2003, pp. 19-20). b) Sur le plan cantonal, l'art. 3 LPAS dispose que l'aide sociale a pour but de venir en aide aux personnes ayant des difficultés sociales, notamment par des prestations financières. Ces prestations sont subsidiaires par rapport aux autres prestations sociales fédérales ou cantonales et à celles des assurances sociales. L'aide sociale est destinée aux personnes séjournant sur le territoire vaudois (art. 16 LPAS). Elle est accordée à toute personne qui se trouve dépourvue des moyens nécessaires pour 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 (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 sont allouées dans les cas et dans les limites prévues par le Département de la prévoyance sociale et des assurances (DPSA), selon les dispositions d'application de la loi (art. 21 LPAS).

3. Dans la décision litigieuse, l'autorité intimée relève tout d'abord que les recourants doivent être considérés comme des indépendants puisqu'ils sont respectivement associés-gérants et associés d'une société à responsabilités limitées. L'autorité intimée fonde au surplus sa décision de refus d'aide sociale sur le fait que les recourants ont pris en exploitation un restaurant tout en sachant qu'il fermerait les mois d'hiver. Dans son écriture déposée dans le cadre de la procédure, le Centre social intercommunal de Vevey a soutenu que les recourants auraient dû faire preuve de prévoyance en continuant à exploiter le restaurant pendant le mois d'octobre 2003 en précisant que les gains réalisés pendant la période d'ouverture du restaurant auraient dû leur permettre d'épargner suffisamment pour couvrir leurs besoins le temps de retrouver un emploi dans l'hôtellerie pendant la période d'hiver. Dans leur pourvoi, les recourants soutiennent que c'est à tort que l'autorité intimée a considéré qu'ils n'avaient pas droit à l'aide sociale du seul fait qu'ils sont indépendants. Ils se réfèrent au surplus aux principes résultant de l'art. 12 Cst. et des art. 16 et 17 LPAS mentionnés ci-dessus. Selon eux, en application de ces dispositions, des prestations d'aide sociale doivent leur être allouées pour les soutenir durant la période séparant la fin de leur activité saisonnière et le début d'un nouvel emploi durant la saison d'hiver. a) Ni la LPAS ni son règlement d'application ne contient de disposition spécifique sur les prestations d'aide sociales dont pourraient bénéficier les personnes de condition indépendante. On doit toutefois mentionner l'art. 18 LPAS, qui a la teneur suivante: " Exceptionnellement, lorsque les circonstances le justifient, l'aide sociale peut comporter, pour un temps déterminé, les moyens propres à permettre à l'intéressé de recouvrer son indépendance économique ". Les

travaux préparatoires ne circonscrivent pas le champ d'application de cette norme; ils se bornent à préciser qu'une telle aide exceptionnelle a pour but de permettre le traitement de cas particuliers dans un but de prévention, afin d'éviter, par un appui adéquat et en temps opportun, qu'une personne ne devienne ultérieurement un "cas social" (Exposé des motifs du Conseil d'Etat relatif au projet de la LPAS, in BGC, Printemps 1977, p. 758). Dans sa jurisprudence, le Tribunal administratif a commencé par rattacher le cas de l'aide allouée aux personnes de condition indépendante à l'art. 18 LPAS, en précisant que la concrétisation de cette disposition se trouvait dans les directives édictées par le SPAS (v. l'ancien chiffre 9 des "Principes d'application de l'Aide sociale vaudoise", soit du Recueil d'application, dans sa section régissant les activités indépendantes qui correspond au chiffre II-10 actuel du Recueil; arrêts PS 1996/0340 du 4 mars 1997; PS 1996/0228 du 27 février 1997). Dans ces arrêts, le tribunal a constamment insisté sur le caractère temporaire d'une telle aide, tout en rappelant qu'elle n'était pas destinée à financer une entreprise dont l'activité n'était pas rentable. Par la suite, le tribunal a considéré que l'art. 18 LPAS n'avait pas pour vocation spécifique de traiter le cas des indépendants, la notion " d'indépendance économique " n'ayant pas le même sens que celle " d'activité économique indépendante ". En réalité, l'aide versée à ce titre devait permettre aux requérants (y compris les personnes salariées) de satisfaire à nouveau à leurs besoins essentiels sans recourir à l'assistance publique. Cette disposition concrétisait ainsi l'un des buts même de l'aide sociale, à savoir la possibilité de restaurer l'indépendance économique dans un sens général. En définitive, rien dans la loi ne permet d'exclure une intervention de l'aide sociale en faveur des personnes qui souhaiteraient créer une entreprise, quand bien même la pratique commande, à juste titre, de se montrer très restrictif à cet égard (v. PS 2002/0070 du 29 août 2002; PS 2001/0094 du 28 août 2001; PS 1999/0066 du 9 septembre 1999). Pour sa part, le SPAS a codifié sa pratique dans le Recueil d'application de l'aide sociale vaudoise, dont l'édition la plus récente date de janvier 2004. Sur le principe, il admet que l'aide sociale puisse être octroyée à des personnes de condition indépendante, à revenus modestes ou dont la situation financière est passagèrement compromise (directive II-10.0). Les conditions posées pour l'octroi d'une telle aide sont les suivantes : -

L'ASV n'intervient pas pour permettre la création d'entreprises ni pour soutenir une activité indépendante ou assurer des frais de fonctionnement liés à l'entreprise. Néanmoins, pour les personnes professionnellement "indépendantes", dont la situation financière est passagèrement compromise, les conditions d'octroi de l'ASV sont les suivantes : -

Une aide sociale pour une période de six mois, peut être accordée par l'autorité d'application, dans le cadre des normes, pour autant que l'entreprise paraisse viable. -

Après six mois d'aide, toute prolongation doit faire l'objet d'une demande au SPAS (Section AIS). Selon la procédure de demande d'aide exceptionnelle, demande qui sera accompagnée d'un rapport complet de situation (arguments tant financiers que sociaux). Sur la base des rapports transmis, le SPAS (Section AIS) préavisera sur une éventuelle période de renouvellement. A la fin de la période de renouvellement et pour autant qu'une prolongation soit souhaitable, un dossier actualisé sera à nouveau transmis au SPAS (Section AIS) pour un nouveau préavis. L'Unité de Contrôle et de Conseils (UCC) du SPAS est à disposition de l'ensemble des autorités d'application pour des conseils et remarques. Le CSR de Lausanne quant à lui fera appel à son groupe ressources. Pièces nécessaires pour apprécier valablement la situation d'un indépendant :

- copie des derniers comptes annuels, - situation comptable au jour de la demande, -
- copie de la déclaration d'impôts avec taxation fiscale, - situation des comptes bancaires au jour de la demande, -
- extrait de l'Office des poursuites à jour,

cas échéant, - extrait du Registre du Commerce, cas échéant, - baux à loyer commerciaux, cas échéant, - détermination du revenu de l'activité commerciale : les indépendants remettront, mensuellement, un document signé comprenant le total du chiffre d'affaires réalisé et celui des charges payées pendant le mois (les amortissements et autres constitutions de provisions pour charges futures sont exclus). Les charges payées seront inventoriées par rubrique (achat marchandises, loyer, frais de véhicules, téléphones, etc....). L'autorité d'application en examinera le bien-fondé au besoin demandera les pièces justificatives. Elle veillera en outre à identifier et ressortir toutes dépenses privées pouvant être contenues dans les comptes (voiture, frais représentation, téléphones, etc....)." b) En résumé, le seul fait que les recourants déploient une activité économique indépendante ne suffit pas à exclure en toute hypothèse l'octroi de l'aide sociale. L'autorité intimée ne pouvait par conséquent pas refuser toutes prestations pour ce seul motif. Au surplus, l'autorité intimée ne pouvait se contenter de reprocher aux recourants de ne pas avoir agi de manière adéquate en exploitant un restaurant pendant la belle saison sans avoir fait les démarches nécessaires en temps utile pour trouver un emploi durant les mois d'hiver ou avoir constitué les économies nécessaires. En application de l'art. 17 LPAS, l'aide sociale doit en effet être accordée à toute personne dépourvue des moyens nécessaires pour satisfaire ses besoins vitaux et personnels indispensables, ceci indépendamment des causes de la situation d'indigence. L'aide sociale ne saurait ainsi être refusée au seul motif que le requérant s'est mis par sa faute dans une situation d'indigence (v. Felix Wollfers, Grundriss des Sozialhilferechts, p.74 s) En constatant que les requérants s'étaient, cas échéant, mis par leur faute dans une situation d'indigence et en renonçant à toutes autres investigations, l'autorité intimée a également violé le principe inquisitorial. Ce principe, qui domine la procédure administrative (ATF 111 II 284 c. 2; Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, ch. 2.2.6.3, p. 175), impose à l'autorité d'établir d'office l'ensemble des faits déterminants avant de rendre sa décision (ATF 110 V 52 c. 4a et la jurisprudence citée); elle doit entreprendre elle-même les investigations nécessaires (en requérant au besoin la collaboration des intéressés) pour établir ces faits (Imboden/Rhinow, Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung, Nr. 88 B I, p. 550). Lorsque la loi se réfère à des circonstances concrètes précises, l'autorité ne saurait se satisfaire d'une évaluation schématique (ATF 112 Ib 8; 110 V 229). Elle doit au contraire déterminer en droit et en équité tout ce qui doit être élucidé; elle doit pourvoir à l'administration des preuves nécessaires et ensuite apprécier consciencieusement le résultat de la procédure probatoire (ATF 104 V 211). En application des principes mentionnés ci-dessus, l'autorité intimée aurait dû à tout le moins effectuer les investigations nécessaires pour déterminer si, au moment où l'aide sociale a été requise, les recourants disposaient des moyens nécessaires pour satisfaire leurs besoins vitaux et personnels indispensables. Il lui appartenait également cas échéant d'examiner si les conditions permettant l'octroi de l'aide sociale à des personnes de condition indépendante étaient réunies. Ces investigations auraient notamment pu amener l'autorité intimée à subordonner le versement de l'aide sociale à la cessation de l'activité indépendante et à l'exigence que les recourants se consacrent à une activité salariée (Arrêts TA PS 02/0085 du 7 août 2002; 00/077 du 7 septembre 2001 et 98/0059 du 8 avril 1998). 4. L'autorité intimée n'ayant pas effectué les investigations requises avant de rendre la décision attaquée, il convient d'annuler cette dernière et de lui retourner le dossier afin qu'elle statue à nouveau. Il appartiendra à l'autorité intimée de se fonder sur la situation des recourants au moment où ils ont déposé leur demande d'aide sociale le 28 octobre 2003, sans tenir compte des événements ultérieurs et notamment de la procédure devant le CSIR, cette dernière

n'étant pas relevante dans le cas d'espèce. Le recours doit par conséquent être admis, les frais étant laissés à la charge de l'Etat. Par ces motifs le Tribunal administratif arrête:

I. Le recours est admis. II. La décision rendue le 5 novembre 2003 par le Centre social intercommunal de Vevey est annulée. III. Le dossier est retourné au Centre social intercommunal de Vevey pour nouvelle décision au sens des considérants. IV. Le présent arrêt est rendu sans frais, ni allocation de dépens.  
np/Lausanne, le 19 mai 2004 Le président: Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

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