

VD_OMNI PS.2004.0008 vom 16. August 2004

VD Tribunal cantonal, 2004-08-16, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2004.0008

FR: VD_OMNI PS.2004.0008 du 16 août 2004

IT: VD_OMNI PS.2004.0008 del 16 agosto 2004

Regeste

c/Centre social régional de Sainte-Croix | L'indépendant qui refuse de rechercher un emploi salarié malgré son revenu insuffisant ne peut pas se voir supprimer l'aide sociale mais bien imposer de participer à un programme d'occupation.

Erwägungen

E. 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 (al. 1^{er}), les prestations étant allouées dans les cas et les limites prévus par le département, selon les dispositions d'application (al. 2). 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". 3.

a) En l'espèce, l'autorité intimée a sanctionné le comportement du recourant non pas par une réduction des prestations de l'aide sociale, mais par une suppression de celle-ci. Une telle négation totale du droit n'est prévue à l'art. 23 LPAS que dans les cas où le bénéficiaire refuse soit de renseigner, soit d'accepter une proposition de travail. N'est donc pas expressément saisie l'attitude du recourant qui consiste essentiellement à se cantonner dans un état d'indépendant réalisant un revenu insuffisant. On ne saurait pour autant conclure à un défaut de base légale de la décision attaquée : si la loi impose au bénéficiaire de l'aide de donner des informations au sujet de sa situation personnelle et d'accepter de travailler, une interprétation logique permet d'inclure dans cette obligation celle d'abandonner un statut d'indépendant et de s'inscrire à l'office régional de placement en vue de trouver un emploi (Tribunal administratif, arrêts PS 2000/0074 du 16 août 2000 et 2002/0180 du 1^{er} mai 2003). b) Que la réglementation cantonale prévoit 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). Or, pour la doctrine, la suppression de toute aide impliquant précisément celle des moyens nécessaires pour satisfaire les besoins vitaux, une telle mesure se révèle par là incompatible avec l'exigence d'une préservation de l'essentiel du droit fondamental (Wollfers, *Grundriss des Sozialhilferechts*, 1993, p. 166; Jörg Paul Müller, *Grundrechte in der Schweiz*, p. 178; Gysin, *Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz*, p. 130). Quant au Tribunal fédéral, dans l'arrêt précité ATF 122 II 193, s'il a reconnu le principe selon lequel une restriction des prestations de l'aide sociale ne devait pas porter atteinte à l'essentiel du droit, il n'a reconnu le caractère absolu de cette protection que dans le cas où c'était sans sa faute qu'une personne se trouvait objectivement dans une situation où elle ne pouvait pas subvenir à ses besoins ("Der Entzug von Fürsorgeleistungen muss verhältnismässig sein (...) und darf den Kerngehalt des Grundrechts nicht beeinträchtigen. In der Lehre wird die Ansicht vertreten, dass der vollständige Entzug von existenziellen Leistungen einen absoluten unzulässigen Eingriff in den Kerngehalt darstelle (...). Das ist jedenfalls insoweit anzuerkennen, als eine Person unverschuldet objectiv nicht in der Lage ist, sich die für ihr physisches Überleben unabdingbaren Mittel zu verschaffen") et a laissé indéfinie la question de savoir si et dans quelles circonstances une suppression totale peut être admissible. c) Cela étant, la notion même de noyau intangible, inhérente à l'existence du droit fondamental consacré à l'art. 12 Cst, conduit à retenir qu'une suppression totale de l'aide sociale n'est pas concevable. En effet, si le droit à des conditions minimales d'existence se limite à ce qui est absolument

nécessaire pour vivre, comme le Tribunal fédéral le définit lui-même, il ne reste pas de place pour une restriction supplémentaire, notamment sous forme d'une suppression des prestations (Uebersax, *Stand und Entwicklung der Sozialverfassung der Schweiz*, in *AJP* 1998, p. 3, spéc. p. 12). En d'autres termes, admettre un minimum implique d'exclure que soit toléré moins que ce minimum (Auer, *Le droit à des conditions minimales d'existence : un nouveau droit social ?*, In *Mélanges en l'honneur du Professeur Charles-André Junod*, 1997, p. 27 ss, spéc. 42). On ne voit au surplus pas qu'une exception, telle que réservée par le Tribunal fédéral dans l'arrêt précité, soit aménagée pour le cas où le bénéficiaire de l'aide sociale se trouverait par sa faute dans une situation de détresse appelant le recours à l'aide sociale. Si le droit à celle-ci est indépendant des causes ayant provoqué la détresse et notamment des fautes de son titulaire, comme cela est unanimement admis (ATF 121 I 367, spéc. 377 : "die Gründe für die Notlage irrelevant sind"; Wolffers, *op. cit.*, p. 167), le même droit doit pouvoir perdurer indépendamment des mêmes causes : il existe du seul point de vue objectif, eu égard au besoin d'aide (Jörg Paul Müller, *Grundrechte in der Schweiz*, p. 178, note 51). Il faut dès lors admettre que, vu l'art. 12 Cst, le refus de l'aide sociale, tel que prévu par l'art. 23 LPAS en cas de manquement de celui qui la sollicite, n'est pas admissible. 4.

a) Selon le Tribunal fédéral, la suppression du droit à l'aide sociale peut être prononcée même sans base légale pour cause d'abus de droit de la personne assistée, ainsi en cas de violation des obligations qui lui incombent pour qu'elle puisse prétendre à un soutien (ATF 121 I 367, consid. 3d, p. 375 ss; 122 II 193, consid. 2c/ee, p. 198); on ne trouve cependant pas d'arrêt dans lequel son affirmation, reprise de Wolffers (*op. cit.*, p. 168) ait trouvé à s'appliquer. Dans l'ATF 121 I 367 précité, le Tribunal fédéral a considéré qu'on ne pouvait voir d'abus de droit dans le fait d'omettre de solliciter la réintégration dans une nationalité susceptible de mettre fin à un état d'indigence; dans l'ATF 122 I 193 précité, où il était question d'un requérant d'asile dont le comportement était inadéquat, il s'est placé sur le terrain non pas de l'abus de droit mais de la proportionnalité d'une mesure de suppression de l'aide sociale; enfin, dans un arrêt du 4 mars 2003, il a considéré que le refus d'un emploi convenable faisait sortir son auteur du cercle des bénéficiaires de l'aide sociale, de sorte qu'il n'y avait pas à trancher la question d'un abus du droit à celle-ci (arrêt non publié 2P.147/2002). b) Pour Jörg Paul Müller (*Grundrechte in der Schweiz*, p. 179 et 180), le droit à l'aide sociale ne peut pas se perdre, fût-ce en cas d'abus de droit, dès lors qu'il a trait à la dignité humaine : on ne pourrait pas y renoncer davantage qu'à l'interdiction des traitements inhumains de l'art. 3 CEDH; au bénéficiaire abusif, il faudrait opposer d'autres moyens que le retrait de prestations essentielles, ainsi en modifiant le genre des prestations accordées, en imposant des mesures de tutelle ou en prenant des sanctions pénales, notamment par application de l'art. 292 CP, après avoir adressé certaines injonctions à l'intéressé. Pour Kathrin Amstutz (*Das Grundrecht auf Existenzsicherung*, Berne, 2002, p. 304 ss, spéc. 310 ss), un abus du droit à l'aide sociale ne peut être retenu qu'à deux conditions. L'intéressé doit tout d'abord avoir manifestement provoqué son dénuement dans le seul but de percevoir des prestations : en dehors de cette hypothèse, soit il ne se trouvera pas dans une situation de besoin d'aide, soit il s'y trouvera sans que le reproche puisse lui en être fait. Il doit ensuite avoir affecté délibérément ces prestations à un but qui n'est pas celui de l'aide sociale : dans le cas contraire, il n'aura pas détourné l'institution de son but comme le postule la notion de l'abus de droit. Ce n'est donc que dans cette conjonction de deux hypothèses qu'un abus de l'art. 12 Cst pourrait être admis, de sorte qu'il relève de la théorie. Pour Schefer (*Die Kerngehalte von Grundrechten*, Berne, 2001, p. 350), le mécanisme de l'abus de droit, qui permet de satisfaire dans un cas particulier

l'exigence de justice au détriment de l'application d'une norme juridique, ne fonctionne pas dans le cas de l'aide sociale. L'exclusion de celle-ci réduit en effet son bénéficiaire à une existence incompatible avec la dignité humaine, résultat que la recherche de justice ne peut précisément pas justifier. Pour Schleicher (*Rechtsmissbrauch bei der Ausübung des Grundrechts auf Existenzsicherung*, Berne, 1998, p. 50), le droit à l'aide sociale ne peut pas être supprimé dès lors qu'il coïncide avec un noyau intangible; en présence d'un comportement abusif du bénéficiaire, on ne peut qu'agir sur le mode de fourniture des prestations et non pas sur l'importance de celles-ci. Dans un arrêt critiqué par la doctrine (Pärli, *Verfassungsrechtliche Aspekte neuer Modelle in der Sozialhilfe*, in *AJP* 2004, p. 45, spéc. 53), le Tribunal fédéral a considéré que, dans le cas où le demandeur d'aide sociale disposait du choix entre demeurer indigent ou prendre un emploi convenable mettant fin à son état, la problématique de l'abus de droit ne se posait pas; l'intéressé se trouvait en effet, selon les termes de l'art. 12 Cst "en mesure de subvenir à son entretien", puisque la faculté d'obtenir un gain par son travail ne dépendait que d'un acte de sa volonté (arrêt du 4 mars 2003 dans la cause 2P.147/2002). Il a ainsi placé sur le même pied celui qui détient les moyens de sa subsistance et celui auquel il ne tient que de vouloir se les procurer. Mais il aurait pu tout aussi bien qualifier d'abusives l'attitude consistant à ne pas prendre un emploi convenable, en déclarant satisfaites les deux conditions posées par Kathrin Amstutz, telles qu'on les a énoncées ci-dessus : par ledit refus, l'intéressé se serait placé de lui-même dans une situation de détresse et il aurait entendu affecter les prestations de l'aide sociale non pas à la satisfaction des besoins visés à l'art. 12 Cst mais au profit d'une personne "en mesure (d'y) subvenir" au sens de cette disposition, ou en tous les cas placée par le Tribunal fédéral sur le même pied. Statuant sur le cas d'un demandeur d'aide refusant de consulter un conseiller en insertion sociale, le Tribunal administratif a considéré qu'un tel comportement n'autorisait pas la suppression des prestations; on ne pouvait pas parler d'abus de droit puisque l'intéressé n'était pas en position de mettre fin à son dénuement de son propre mouvement; il ne se trouvait pas non plus dans une situation semblable à celle jugée par le Tribunal fédéral dans la cause 2P.147/2002 susmentionnée, où le requérant d'aide sociale se voyait proposer un emploi apte à mettre immédiatement fin à son indigence, puisque la seule intervention d'un conseiller n'assurait pas qu'un emploi soit trouvé (arrêt du 1^{er} mai 2003 dans la cause PS 2002/0180). Le Tribunal fédéral a confirmé récemment son point de vue dans le cas d'un demandeur d'aide sociale qui se refusait à participer à un programme d'occupation pourtant prévu au titre de condition par la loi cantonale en matière d'aide sociale. Par une telle attitude, l'intéressé s'aliénait le droit à l'aide sociale, celui-ci n'ayant été institué à l'art. 12 Cst. qu'à titre subsidiaire, à savoir pour le cas où son titulaire ne serait pas en mesure de se procurer lui-même de quoi subvenir à ses besoins (ATF 130 I 71). Le Tribunal fédéral a ainsi nié à nouveau que les conditions d'octroi du droit soient encore réalisées dans le cas d'un refus d'emploi, contrairement à ce que soutenait Kathrin Amstutz dans une critique de l'arrêt 2P.147/2002 susmentionné (cf. *Zeitschrift für Sozialhilfe* 2003, p. 97 ss). 5.

En l'espèce, le recourant adopte certainement un comportement inadéquat en poursuivant son activité indépendante non rentable et en se soustrayant à son obligation de rechercher un emploi. Pour autant, ce manquement ne peut pas être sanctionné par un refus de l'aide sociale, ce qui contraindrait l'intéressé à vivre dans des conditions précisément exclues par la protection constitutionnelle. Il n'y a pas non plus à considérer que le recourant n'éprouve pas de besoin d'aide dès lors qu'il lui suffirait de satisfaire aux exigences de l'autorité en matière de recherches d'emploi : contrairement aux cas jugés par le Tribunal fédéral dans les causes 2P.147/2002 et ATF 130 I 71

susmentionnées, la faculté d'entreprendre de telles recherches n'équivaut pas à celle de prendre un emploi disponible. Il est cependant patent que la situation est insatisfaisante et que le recourant ne saurait se complaire dans une activité peu astreignante en se laissant indéfiniment assister financièrement. Trois voies paraissent à tout le moins ouvertes à l'autorité plutôt que de supprimer l'aide contrairement à l'art. 12 Cst. Une réduction des prestations peut tout d'abord être imposée au recourant (cf. consid. 1 ci-dessus). Une imputation pourrait ensuite avoir lieu du revenu du recourant sur le montant de l'aide à allouer; le dossier devrait être complété à ce sujet, puisque, si le recourant a fourni son chiffre d'affaires mensuel d'octobre 2003 à mars 2004, on ignore ses charges tout comme le revenu net réel qu'un commerce tel que le sien est susceptible de procurer (cf. au sujet d'une forme de taxation d'office du revenu d'un indépendant requérant l'aide sociale, Tribunal administratif, arrêt du 22 janvier 2004 dans la cause PS 2002/0115). Enfin, l'autorité pourrait, comme dans le cas jugé par le Tribunal fédéral dans l'ATF 130 I 71, enjoindre au recourant, sinon de prendre un emploi convenable qu'elle lui proposerait elle-même, tout au moins de participer à un programme d'occupation adéquat : en cas de refus de l'intéressé, le droit à l'aide sociale pourrait alors lui être refusé en application de cette jurisprudence. Il ne paraît en revanche pas possible, alors même que cela est suggéré par Müller (op. cit., p. 179 et 181), de ne fournir au recourant, s'il s'obstinaît à ne pas suivre les injonctions de l'autorité, que des prestations en nature, sous forme de bons de repas ou d'accès dans une institution d'accueil; certes l'art. 21 al 1^{er} LPAS n'exclut-il pas que l'aide sociale soit allouée sous forme de prestations en nature. Mais un tel procédé implique pour le bénéficiaire des vexations qui n'apparaissent justifiées que lorsque la remise d'espèces ne permet pas d'atteindre le but de l'aide, ainsi dans le cas de toxicomanes ou de personnes privées de discernement; encore faudrait-il se demander si une base légale expresse ne doit pas être à disposition pour déroger au principe du versement d'une somme d'argent (Amstutz, op. cit., p. 296 à 298), ce qui n'est pas le cas en droit vaudois. Les motifs qui précèdent conduisent à l'annulation de la décision attaquée. La cause sera renvoyée à l'autorité intimée, qui, sans nier le droit du recourant à l'aide sociale, statuera à nouveau dans le sens des considérants.

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