

VD_OMNI PS.2005.0002 vom 6. Juli 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-07-06, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2005.0002

FR: VD_OMNI PS.2005.0002 du 6 juillet 2005

IT: VD_OMNI PS.2005.0002 del 6 luglio 2005

Regeste

X c/Centre social régional de l'Est lausannois-Oron-Lavaux | La suppression complète de l'aide sociale, à titre de sanction, est contraire à la Constitution fédérale. Cas d'un homme alcoolique et ancien toxicomane qui, au bénéfice de l'aide sociale depuis plusieurs années, ne cherche pas d'emploi, persiste dans une attitude oppositionnelle, fait régulièrement défaut aux entretiens avec son conseiller, ne fournit pas les pièces permettant de connaître sa situation financière et a déjà été sanctionné à de nombreuses reprises pour ces motifs.

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de 30 jours fixé à l'art. 24 de la loi du 25 mai 1977 sur la prévoyance et l'aide sociale (ci-après LPAS), le recours est intervenu en temps utile. Il est au surplus recevable en la forme.

E. 2

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. 3

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 (ci-après : le DPSA ou le Département), selon les dispositions d'application de la loi (art. 21 LPAS).

E. 4

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, op. cit., 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 (Tribunal administratif, arrêt 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. En l'espèce, l'autorité intimée reproche au recourant de ne pas collaborer à l'établissement de sa situation financière, de ne pas chercher sérieusement un emploi et de mettre en échec ses tentatives de sortir de sa toxicomanie et de son alcoolisme. Vu les pièces au dossier, force est de constater que le comportement du recourant ne répond pas aux exigences de l'art. 23 LAPS. Il fait régulièrement défaut aux rendez-vous qui lui sont fixés et présente des excuses contradictoires, voire incohérentes. De plus, il peine à fournir les documents réclamés par le CSR, tels que certificats médicaux, relevés bancaires ou preuves des recherches d'emploi qu'il prétend avoir effectuées. Mais surtout, il montre une mauvaise volonté particulière à retrouver une activité lucrative. Pour de tels faits, il a d'ailleurs fait l'objet de plusieurs sanctions, tels que avertissements, réduction et suspension de l'aide sociale, sans jamais les contester. Au demeurant, ce constat est également partagé par la

Justice de paix. On peut donc tenir pour établi que le recourant a violé à maintes reprises ses devoirs au sens de la LPAS. Toutefois, contrairement à ce que soutient l'autorité intimée, les manquements constatés ne suffisent pas à faire naître des doutes quant à l'indigence réelle du recourant. Au contraire, ce dernier a bénéficié de l'aide sociale depuis février 1995 et n'a cessé de dépendre de l'aide de l'Etat depuis lors. Il n'a ni la volonté, ni la capacité de travailler, et ce n'est pas l'aide mensuelle de 200 francs que lui apporteraient des tiers - aide qui n'a d'ailleurs pas été prouvée – qui lui permettrait de vivre. En résumé, la situation du recourant n'a guère évolué sur le plan financier depuis 1995, si bien qu'il ne se justifiait pas de lui supprimer l'aide sociale.

E. 5

Une telle suppression ne peut pas non plus résulter du manque de collaboration ni du comportement du recourant, comme on va le voir. 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, op. cit., ad art. 36, pp. 319-331; F. Wolffers, op. cit., 1993, 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 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 PS.1998.0027 du 16 décembre 1998 et les références citées). Enfin, 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 (arrêts PS.2002.0171 du 27 mai 2003 et PS.1998.0194 du 4 novembre 1999). b) Le Service de prévoyance et d'aide sociales (ci-après: 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 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 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). 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 pas de doute que le comportement du recourant appelle une sanction à son endroit. A cet égard, les pièces au dossier sont accablantes. Si, d'une manière générale, on peut reconnaître que le recourant a fait des efforts à plusieurs reprises pour essayer de se sortir de

l'emprise de l'alcool, il faut néanmoins admettre que sa volonté de retrouver une activité lucrative est inexistante. Les arguments qu'il invoque pour l'expliquer ne sont pas pertinents. En effet, prétendre qu'il ne peut chercher sérieusement un emploi parce que l'entier de son temps est consacré à l'entretien de son appartement et à la gestion de ses affaires administratives est absurde; il semble plutôt révélateur de son incapacité à se prendre en main. Le manque de collaboration du recourant, son attitude oppositionnelle et colérique, sont clairement établis. En persistant dans ce comportement, malgré les avertissements et les sanctions sous forme de suspension ou réduction temporaire de son aide sociale qu'il a déjà subis, le recourant a commis une faute grave. Toutefois, selon la jurisprudence précitée, une suppression pure et simple des prestations à titre de mesure répressive ultime est exclue. Comme on l'a vu, elle ne saurait non plus être justifiée par des doutes sérieux sur la situation financière du recourant. Dès lors, le recours doit être admis. Le dossier de la cause sera renvoyé à l'autorité intimée, qui prononcera une sanction d'une durée déterminée en tenant notamment compte de la gravité des manquements, du comportement du recourant et de sa situation personnelle.

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