

# VD\_OMNI PS.2005.0148 vom 24. August 2005

VD Tribunal cantonal, 2005-08-24, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_PS.2005.0148](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2005.0148)

FR: VD\_OMNI PS.2005.0148 du 24 août 2005

IT: VD\_OMNI PS.2005.0148 del 24 agosto 2005

## Regeste

A.X. \_\_\_\_\_ c/Centre social intercommunal de Vevey, Service de prévoyance et d'aide sociales | Famille de 5 personnes, dont les 3 enfants sont tous majeurs et apparemment indépendants financièrement, faisant ménage commun. Le CSI a refusé d'octroyer au père des prestations de l'aide sociale. Rappel des principes généraux fondant le droit à l'aide sociale. Recours rejeté.

## Erwägungen

### E. 1

En premier lieu, il convient de s'interroger sur la recevabilité du recours qui, d'une part, est dépourvu de conclusions formelles et, d'autre part, ne contient qu'une motivation très sommaire. L'art. 31 al. 2 LJPA (applicable par renvoi de l'art. 15 RPAS) mentionne que l'acte de recours doit indiquer les conclusions et motifs. Il en va de même s'agissant de l'art 108 al. 2 OJ qui concerne la recevabilité des recours de droit administratif au Tribunal fédéral ou au Tribunal fédéral des assurances. En ce qui concerne la motivation, la jurisprudence du Tribunal administratif, à l'instar de celle du Tribunal fédéral en matière de recours de droit administratif, n'est pas très exigeante. Elle admet que la motivation ne doit pas être nécessairement pertinente (PS.2004.0248 du 22 juillet 2005; AC.2003.0251 du 27 décembre 2004). Elle doit toutefois se rapporter à l'objet de la décision et à la ratio decidendi (ATF 118 Ib 136; 113 Ib 288; 107 V 127). Par ailleurs, les conclusions et la motivation doivent être claires, de manière notamment que la demande du recourant (ses intentions) soit compréhensible (RE.1994.0007 du 11 mars 1994). A défaut, l'autorité devra inviter l'auteur à régulariser son écriture (v. art. 35 LJPA applicable par analogie; RDAF 1998 I 34). En l'espèce, les conclusions du recourant se déduisent implicitement de la motivation de ses actes, qui portent sur le montant des charges à prendre en considération. Il n'a certes pas chiffré le montant auquel il prétend avoir droit. On peut toutefois admettre que sa demande porte sur la différence existant entre les revenus réalisés et les charges alléguées, voire sur le principe du droit à une aide. La question peut demeurer ouverte sans qu'il soit nécessaire de faire préciser les conclusions, dès lors que le recours devra de toute manière être rejeté pour les raisons qui seront exposées ci-après.

### E. 2

Il convient maintenant 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 garantie 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 pas 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). b) 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). c) Sur le plan cantonal, il convient tout d'abord de se référer à la Constitution vaudoise, entrée en vigueur le 14 avril 2003. Son art. 33 al. 1 dispose que toute personne dans le besoin a droit à un logement d'urgence approprié et aux moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. A son art. 34 al. 1, elle prévoit que toute personne a droit aux soins médicaux essentiels et à l'assistance nécessaire devant la souffrance. La portée de ces dispositions ne va toutefois pas au-delà de celle conférée par le droit constitutionnel fédéral (Ch. Luisier Brodard, Les droits fondamentaux, in La Constitution vaudoise du 14 avril 2003, Berne 2004, pp. 110-112 et les références citées). 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).

d) Le montant de l'aide sociale est fixé sur la base des normes établies par le Département; si l'organe communal juge équitable de s'écarter de ces normes, il doit obtenir l'accord du Département (art. 11 RPAS). Le Service de prévoyance et d'aide sociales a établi un "Recueil d'application de l'aide sociale vaudoise 2004" (ci-après le Recueil), qui contient un "barème des normes ASV 2004" (ci-après le barème). Ces normes ont pour but de favoriser dans toute la mesure du possible l'égalité de traitement entre bénéficiaires en harmonisant la pratique dans le canton (Recueil ch. II-1.1).

aa) Les normes juridiques laissent souvent, au profit de l'autorité d'application, une certaine liberté d'appréciation ou une certaine latitude de jugement. La pratique établira comment et dans quel sens ces pouvoirs sont exercés. L'autorité supérieure ou l'autorité d'application peut alors estimer judicieux de fixer des règles, à l'intérieur du cadre légal, qui préciseront, détailleront et fixeront les pouvoirs conférés. Il s'agit en quelque sorte d'une codification de la pratique, qui interprétera les concepts juridiques indéterminés et orientera l'exercice de la liberté d'appréciation. Ces règles sont contenues dans des directives, des circulaires ou instructions, que l'on désigne habituellement sous le terme d'ordonnances administratives (P. Moor, Droit administratif, vol I, Berne 1994, n° 3.3.5., pp. 264 ss). Ne constituant pas une règle de droit, l'ordonnance administrative ne lie pas le juge. Il pourra s'en écarter si l'interprétation qu'elle donne n'est pas conforme à la loi ou à des principes généraux ou encore si elle a pour effet de supprimer la liberté d'appréciation que laisse la norme. En revanche, il est admis qu'elle institue des présomptions par généralisation, lorsque l'individualisation dans chaque cas entraînerait un travail excessif. L'intéressé garde néanmoins la possibilité d'apporter la preuve contraire (P. Moor, op. cit. n° 3.3.5.4., p. 271).

bb) Le CSI (ainsi que les autres autorités d'application) ont la compétence d'allouer les aides dans les limites des normes établies par le Département. Il lui est possible d'octroyer des montants dépassant les limites des normes pour autant qu'il demeure dans la marge d'appréciation définie dans le Recueil. Lorsqu'un cas particulier se présente, les instances d'application jouissent ainsi d'un pouvoir d'appréciation qui leur permet de s'écarter de la norme. La limite financière supérieure de cette faculté d'appréciation est précisée dans les chapitres concernés. Pour les aides financières dépassant nettement la limite supérieure admise et pour les aides exceptionnelles ou extraordinaires, l'accord du Département doit être requis (Recueil ch. II-1.1 et II-1.2).

cc) La couverture des besoins fondamentaux englobe toutes les dépenses courantes nécessaires à l'entretien d'un ménage. aaa) Elle

comprend un forfait pour l'entretien, les frais de logement et les frais médicaux (Recueil ch. II-3-2). Le forfait pour l'entretien est valable pour toute personne dans le besoin vivant à domicile et tenant son ménage. Il doit permettre de couvrir les postes de dépenses suivants (Recueil ch. II-3.3): "- Nourriture, boissons et tabac. - Vêtements et chaussures. - Consommation d'énergie (électricité, gaz, etc.) sans les charges liées au loyer. - Nettoyage/entretien de l'appartement et des vêtements (y compris la taxe pour ordures). - Achats de menus articles courants. - Frais de santé, médicaments non couverts par la LAMal. - Frais de transport y compris abonnement demi-tarif des CFF (transports publics locaux, entretien vélo/vélocycle). - Communications à distance (téléphone, frais postaux). - Loisirs (par ex. concession radio/TV, jeux, journaux, livres, frais de scolarité, cinéma, animaux domestiques). - Soins corporels (par ex. coiffeur, articles de toilettes). - Equipement personnel (par ex. fournitures de bureau, sac). - Boissons prises à l'extérieur. - Assurance mobilière. - Autres (par ex. cotisations, petits cadeaux). Ne sont pas compris dans le forfait, le loyer, les charges y afférentes et les frais médicaux de base (franchises + participation de 10%), ainsi que les prestations circonstancielles." bbb) Le forfait 1 pour l'entretien est censé correspondre au minimum vital indispensable pour mener durablement en Suisse une vie conforme à la dignité humaine. Il a été harmonisé aux normes applicables en matière de droit des poursuites. Il est déterminé en fonction du nombre de personnes faisant ménage commun (Recueil ch. II-3.4). Pour un ménage comprenant cinq personnes, il a été arrêté à 2'445 francs (Barème des normes d'application 2004). Lorsque l'on se trouve en présence de personnes qui partagent un même logement formant une communauté économique de type familial (par exemple parents et enfants majeurs), la répartition du forfait de base se fait de la manière suivante: la personne à aider reçoit une part proportionnelle du forfait de base pour le nombre de personnes présentes dans le ménage (Recueil II-12.8). Le Recueil d'application de l'aide sociale prévoit également un complément au forfait de base: le forfait 2. Il vise à adapter le forfait 1 aux spécificités régionales afin de rendre les moyens octroyés conformes aux conditions de vie locales (PS 2003/0014 du 5 juin 2003 cons. 2c/cc). En ce sens, il a pour but de préserver ou restaurer l'intégration sociale, en permettant aux bénéficiaires de gagner en autonomie. Il leur laisse ainsi une marge supplémentaire pour acquérir des biens ou se consacrer à des activités sportives, culturelles, de formation, voire pour leurs déplacements (Recueil II-3.6). Pour un ménage de deux personnes le forfait 2 se monte à 155 fr. par mois; pour une communauté de type familial de plusieurs personnes sans obligation d'entretien entre eux, chaque membre a son propre dossier et peut prétendre à un montant de 100 fr. par mois (Recueil II-12.8; Barème 2004). ccc) Le loyer peut être pris en charge selon le bail dans la mesure où il peut être considéré comme raisonnable. Pour un couple sans enfants, sont considérés comme raisonnables les loyers ne dépassant pas 800 fr. par mois; pour un couple avec trois enfants et plus, on admet un montant de 1'480 fr. par mois (Barème 2005). Lorsque l'on se trouve en présence d'une communauté de type familial, le partage du loyer total se fait de manière proportionnelle (Recueil, II-12.8). Une majoration de 15% des normes de loyer (sans les charges) peut être prise en charge par le CSR pour les anciens et les nouveaux bénéficiaires de l'aide, dans l'hypothèse où cela serait justifié notamment par une pénurie de logements, des raisons d'ordre médical (Recueil ch. II-4.3). ddd) Il convient encore de relever que les dépenses de santé des bénéficiaires de l'ASV sont prises en charge par la collectivité publique. Il en va ainsi des primes d'assurance-maladie (qui relèvent plus particulièrement de l'Organe de contrôle de l'assurance maladie) et des dépenses engendrées par l'obligation de participation au coûts des prestations LAMal (franchise annuelle, quote-part de 10% qui

dépasse la franchise, contribution aux frais de séjour hospitalier). d) En l'espèce, l'autorité intimée n'a pas abusé de son pouvoir d'appréciation en déterminant les charges du recourant. La famille regroupant cinq personnes, le montant de base à prendre en considération pour le forfait 1 est de 2'445 fr. Dans la mesure où les enfants sont tous majeurs ou indépendants financièrement, il leur incombe d'assumer une part proportionnelle des charges communes. Les charges minimales pour le recourant et son épouse se montent dans ce cas à 978 fr., ce qui représente  $\frac{2}{5} \times \text{Fr. } 2'445$ . Ce montant étant censé couvrir les dépenses courantes (v. considérant 2c/cc ci-dessus), il n'y a pas lieu de tenir compte des revendications formulées à ce titre par le recourant (Fr. 1'500 pour la nourriture et l'habillement) ni les frais de téléphone invoqués à concurrence de 100 fr. par mois. Ces postes étant compris dans le forfait 1, ils n'ont donc pas à être pris en considération à titre spécifique. S'agissant du forfait 2, le montant retenu correspond à ce que prévoit le barème en présence de deux personnes à charge de l'aide sociale. Quant au loyer, la part des époux a été arrêtée à 597 fr. 60, ce qui représente bien  $\frac{2}{5}$  (et non  $\frac{3}{5}$  comme mentionné par erreur dans la décision entreprise) du montant total (Fr. 1'494). En ce qui concerne les assurances-maladie, ce poste n'a pas à être pris en compte dès lors que les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent revendiquer des subventions couvrant le montant de la prime de base de référence (et le recourant l'a d'ailleurs fait). C'est dès lors à juste titre - pour autant que l'hypothèse relative à la situation des enfants soit bien correcte - que le budget du recourant a été arrêté, sur la base des normes ASV, à 1'730 fr. 60. Or, ses revenus se montent à 3'964 fr. 95 par mois, ce qui représente effectivement un excédent de 2'234 fr. 35. Dans ces conditions, il ne saurait prétendre aux prestations de l'aide sociale vaudoise. Il lui est toutefois loisible de demander une participation financière à ses enfants, qui perçoivent des revenus ou indemnités. Au demeurant, comme l'a fait valoir le Service de prévoyance et d'aide sociales, il n'en irait pas différemment si l'on se fondait sur la liste des dépenses dressées par le recourant. Dans cette hypothèse, les revenus réalisés couvriraient encore les charges à quelques centimes près (v. observation du SPAS du 4 juillet 2005). Le résultat serait le même également si l'on retenait - ce qui paraît vraisemblable - que E. X. \_\_\_\_\_, le benjamin des enfants du recourant, né en 1988, n'est pas indépendant financièrement; il faudrait alors faire un calcul similaire à celui évoqué ci-dessus, mais en prenant une part de  $\frac{3}{5}$  des charges du ménage de 5 personnes soit :

|                  |                                  |
|------------------|----------------------------------|
| 1'467.-- loyer : | 896.-- - forfait 2 (3 personnes) |
| : 190.-- Total   | 2'553.-- Ce montant est en       |

effet inférieur lui aussi au revenu du recourant, ce qui exclut l'octroi de l'aide demandée.

### E. 3

Les considérants qui précèdent conduisent au rejet du recours. En application de l'art. 15 al. 1 RPAS, le présent arrêt peut être rendu sans frais. Le recourant, qui succombe et qui n'est pas assisté par un mandataire professionnel, ne peut prétendre à l'allocation de dépens (art. 55 LJPA).

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