

## **VD\_OMNI PS.2005.0159 vom 2. Oktober 2006**

VD Tribunal cantonal, 2006-10-02, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd\\_omni\\_PS.2005.0159](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2005.0159)

FR: VD\_OMNI PS.2005.0159 du 2 octobre 2006

IT: VD\_OMNI PS.2005.0159 del 2 ottobre 2006

### **Regeste**

X./Centre social intercommunal de Vevey, Office régional de placement de la Riviera | Les manquements (collaboration insuffisante, recherches insuffisantes d'un travail rémunéré) constatés lorsque le requérant bénéficiait du RMR ne permettent pas de mettre en doute son droit à l'aide sociale. Le CSI a renoncé à sanctionner l'intéressé dans le cadre du RMR; il ne pouvait sans autre se "rattraper" en lui refusant l'aide sociale, alors qu'il n'avait jamais contesté son indigence, connaissait bien sa situation personnelle et n'invoquait aucun manquement à compter du début du droit à l'aide sociale.

### **Erwägungen**

#### **E. 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 sociale (LPAS), le recours est intervenu en temps utile. Il est au surplus recevable en la forme.

#### **E. 2**

Au préalable, il convient de relever que, jusqu'au 30 juin 2005, le recourant bénéficiait du droit au RMR, qui a pris fin à cette date de par la loi (art. 48 al. 2 de la loi du 25 septembre 1996 sur l'emploi et l'aide aux chômeurs [LEAC]), nonobstant le fait que le CSI n'a versé que la moitié des prestations RMR en décembre 2004 et n'a plus versé aucune prestation à compter de janvier 2005. Si le CSI entendait sanctionner le recourant d'une manière ou d'une autre dans le cadre de son droit au RMR, il se devait de prononcer la sanction dans une décision écrite, motivée, indiquant les voies de droit et dûment notifiée au recourant. Le CSI a renoncé, pour des raisons connues de lui seul et qui ne ressortent pas de son dossier, à sanctionner le recourant dans le cadre de son droit au RMR ou à statuer sur la fin de son droit au RMR, de sorte que le recourant est resté pleinement au bénéfice de ce droit jusqu'au 30 juin 2005. Il s'ensuit que le recourant ne pouvait prétendre à l'aide sociale du 3 mai 2005 au 30 juin 2005. Reste à examiner si le recourant pouvait prétendre à l'aide sociale à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2005.

#### **E. 3**

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<sup>er</sup> 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. 4**

Jusqu'au 31 décembre 2005, la matière était réglée, dans le canton de Vaud, par la loi du 25 mai 1977 sur la prévoyance et l'aide sociales (LPAS). En vertu de l'article 3 LPAS, l'aide sociale avait pour but de venir en aide aux personnes ayant des difficultés sociales, notamment par des prestations financières. Celles-ci étaient subsidiaires à l'aide que la famille devait apporter à ses membres (art. 1er LPAS), ainsi qu'aux autres prestations sociales (fédérales ou cantonales) et à celles des assurances sociales, mais pouvaient être, le cas échéant, versées en complément (art. 3 al. 2 LPAS). L'aide était accordée à toute personne qui se trouvait dépourvue des moyens nécessaires à satisfaire ses besoins vitaux et personnels indispensables (art. 17 LPAS). Elle devait permettre aux bénéficiaires et à leur famille de vivre dignement. D'une part elle devait couvrir les besoins en nourriture, logement, vêtements et soins médicaux (besoins vitaux), d'autre part elle devait 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 devaient 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 étaient 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 (le DPSA ou le Département), selon les dispositions d'application de la loi (art. 21 LPAS).

#### **E. 5**

a) L'art. 23 al. 1 LPAS disposait que la personne aidée était tenue, sous peine de refus des prestations, de donner aux organes qui appliquaient 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 bénéficiait, et d'accepter le cas échéant des propositions convenables de travail. L'obligation de collaborer portait en particulier sur les revenus, la fortune, la situation familiale et l'état de santé de l'intéressé. Elle s'étendait donc aussi bien aux revenus réalisés (TA, arrêts PS.2002.0131 du 30 juin 2004 qui concerne des gains de loterie; PS.2002.0171 du 27 mai 2003 qui concerne des indemnités journalières de perte de gain) qu'à une diminution de charges (PS.2002.0164 du 1<sup>er</sup> mai 2003 qui concerne une baisse de loyer). Le devoir d'information portait sur l'ensemble des éléments juridiquement déterminants, de sorte que l'autorité était 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 appartenait 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 concernait l'obligation d'accepter un travail convenable, la jurisprudence admettait que l'on pouvait exiger de

l'intéressé qu'il entreprenne tout ce qui était nécessaire pour réduire sa prise en charge par la société, notamment en effectuant les recherches d'emploi que l'on était en droit d'attendre de lui, respectivement en cessant une activité indépendante non rentable pour se consacrer à un emploi salarié (TA, arrêts PS.1996.0188 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 dispensait 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, l'autorité intimée reproche au recourant de collaborer avec retard à l'établissement de sa situation financière, de négliger par périodes ses recherches d'un emploi, de ne pas se rendre aux entretiens qu'elle lui a fixés ou que l'ORP lui a fixés ou encore de s'y présenter en retard sur l'horaire fixé et d'avoir refusé un ETS à « Puissance L », tout en admettant que le recourant présente les signes d'une dépression plus ou moins chronique. Il ressort des dossiers du CSI et de l'ORP que ces reproches sont fondés, mais qu'ils concernent une période (février 2003 à décembre 2004) où le recourant soit bénéficiait du RMR, soit effectuait son service civil. Il n'a d'ailleurs jamais été sanctionné expressément par le CSI ni par l'ORP (pour autant que le tribunal puisse en juger en se fondant sur le dossier incomplet produit par ce dernier). Le recourant a certes reçu deux avertissements, les 1<sup>er</sup> novembre et 6 décembre 2004, et exposé, le 22 décembre 2004, qu'il s'attendait à être sanctionné. Ni le CSI ni l'ORP n'ont cependant rendu de décision formelle le sanctionnant ou prononçant l'arrêt du versement des prestations RMR. Dans les faits, le CSI a simplement cessé tout versement du RMR passé le 23 décembre 2004, date à laquelle il n'a versé que la moitié des prestations auxquelles le recourant avait droit pour décembre 2004. Le 3 mai 2005, le recourant a déposé une demande d'aide sociale sur incitation du CSI et alors qu'il avait encore pleinement droit au RMR, ceci après avoir vécu sans revenu aucun durant quatre mois et demi. Cette aide lui a été refusée le 11 mai 2005. Contrairement à ce que soutient l'autorité intimée, les manquements constatés dans le cadre du RMR ne suffisent pas à faire naître des doutes quant à l'indigence réelle du recourant. Sa situation n'a guère évolué sur le plan financier depuis novembre 2002, si bien qu'il ne se justifiait pas de lui refuser l'aide sociale à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2005.

## **E. 6**

Un tel refus 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 avait lieu d'interpréter l'art. 23 LPAS. Ainsi, le refus de l'aide sociale, même s'il était prévu expressément par cette disposition en cas de rejet de propositions convenables de travail ou de violation de l'obligation de renseigner, se trouvait 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 prévoyait 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 doit s'assurer 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) Dans ses directives d'application de la LPAS intitulées "Recueil d'application de l'ASV", le Service de prévoyance et d'aide sociales (ci-après: le SPAS) avait fait siens les principes développés ci-dessus quant à la portée qu'une sanction pouvait avoir sur le droit fondamental au maintien du minimum vital (v. chiffre II-14.0 "sanctions, suppressions, diminutions"). Pour être complet, il convient de rappeler que les normes de la Conférence suisse des institutions d'actions sociales (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, récurrence). 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 pouvait avoir des conséquences de natures diverses. En premier lieu, une telle attitude était 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 était 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'était 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 pouvait pas, même sous l'angle d'une présomption, conduire à une telle conclusion; on devait 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 avait 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, le CSI a renoncé à sanctionner formellement le recourant dans le cadre de son droit au RMR pour les manquements à ses obligations de bénéficiaire du RMR. Ce faisant, il ne pouvait sans autre se "rattraper" en lui refusant purement et simplement l'aide sociale. Le CSI n'a en effet jamais contesté l'indigence du recourant dont il connaissait bien la situation personnelle, ainsi que la situation financière qui en découlait. En outre, il ne fait pas de doute que le recourant était dans un état dépressif, voire même qu'il était malade (dépression, maladie psychique ou autres). Son comportement erratique entre décembre 2004 et mai 2005 permet du moins de le pressentir. Or, si le CSI a certes enjoint le recourant à prendre soin de sa santé et à s'adresser à un thérapeute, il ne l'a jamais mis en demeure de se soigner, au besoin sous la menace de sanctions, de manière à pouvoir évaluer en toute connaissance de cause l'étendue de son état de santé et savoir si son "... comportement «suicidaire socialement »..." (v. procès-verbal d'entretien du 17 septembre 2004) était lié à une maladie, et si oui, dans quelle mesure la maladie affectait son comportement social et sa capacité à remplir ses obligations à l'égard des autorités. Au surplus, le CSI ne fait état d'aucun manquement à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2005 (début du droit à l'aide sociale) qui permettait de sanctionner le recourant dans le cadre de son droit à l'aide sociale. Partant, le recours doit être admis.

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