

VD_OMNI PS.2008.0073 vom 20. Februar 2009

VD Tribunal cantonal, 2009-02-20, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2008.0073

FR: VD_OMNI PS.2008.0073 du 20 février 2009

IT: VD_OMNI PS.2008.0073 del 20 febbraio 2009

Regeste

X. _____/Service de prévoyance et d'aide sociales, Centre social régional de Lausanne |
Recours admis car l'obligation imposée à la recourante, demandeuse d'aide sociale, de signer la procuration générale - telle que formulée par les "normes RI 2008" - autorisant les autorités d'application du revenu d'insertion (RI) à prendre des renseignements auprès de tiers n'est pas conforme à l'art. 38 al. 1 LASV. En effet, en requérant l'autorisation de la récolte d'informations, l'art. 38 LASV exige le consentement du demandeur d'aide sociale. Il ressort de l'interprétation de l'art. 38 LASV à la lumière de l'art. 12 LPrD que, pour être valable, un tel consentement doit être éclairé et librement consenti. Tel n'est pas le cas en l'espèce. En outre, est illégale la sanction prononcée à l'endroit de la recourante qui a refusé de signer ladite procuration, consistant en la réduction de 25% du forfait RI pendant un an.

Erwägungen

E. 1

Le Tribunal cantonal est compétent pour statuer sur le recours en vertu de l'art. 4 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administrative (LJPA, RSV 173.36), applicable au moment du dépôt du recours. Sa compétence est inchangée par la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD, RSV 173.36), applicable dès le 1^{er} janvier 2009 aux recours pendants (art. 117 al. 1 LPA-VD). Les autres conditions de recevabilité étant remplies, il faut entrer en matière sur le recours.

E. 2

La mesure prévue sous lettre a ci-dessus peut être combinée avec la réduction du forfait prévue sous lettres b ou c ci-dessus. La réduction du forfait ne touche pas la part affectée aux enfants à charge."

E. 3

Selon la décision attaquée, l'art. 38 al. 1 LASV fonde l'obligation de signer la procuration générale qui constitue une pièce obligatoire du dossier RI selon les nouvelles normes RI 2008. La recourante critique en revanche le fait que cette procuration générale permet l'obtention illimitée d'informations non seulement quant aux personnes ou organismes susceptibles d'être appelés à fournir des informations, mais aussi quant à l'objet de l'information requise et enfin quant au temps en raison de l'absence de limite temporelle. La recourante considère donc que la procuration générale constitue une atteinte disproportionnée à sa sphère privée. De plus, elle est d'avis qu'elle est dans l'impossibilité de donner son consentement valable, car l'imprécision de la procuration générale l'empêche de mesurer les conséquences de la décision de la signer.

E. 4

L'art. 38 al. 1 LASV ne constitue pas directement une base légale pour l'obtention de données personnelles auprès de tiers. Il soumet la requête d'informations personnelles auprès de tiers au consentement du demandeur d'aide sociale, sauf si le tiers est lui-même soumis à une obligation d'information par l'art. 38 al. 2 LASV. Ensuite, l'art. 38 al. 1 LASV institue une obligation pour le demandeur d'aide sociale d'autoriser la demande d'informations à des tiers par l'autorité d'application du RI, ce qui inclut l'autorisation de la communication à ces tiers du fait qu'il est demandeur d'aide sociale, soit d'une donnée sensible au sens de l'art. 4, al. 1, ch. 2 de la loi du 27 octobre 2007 sur la protection des données personnelles (LPrD, RSV 172.65). Enfin, depuis l'entrée en vigueur le 1^{er} novembre 2008 de la LPrD, l'art. 38 al. 1 LASV constitue la base légale formelle pour le traitement de telles données par l'autorité d'application. A la différence de dispositions correspondantes en droit fédéral des assurances sociales (cf. art. 28 al. 3 de la loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale des assurances sociales, LPG, RS 830.1, et art. 6a al. 1 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité, LAI, RS 831.20), l'art. 38 al. 1 LASV n'institue pas expressément une obligation d'autoriser les tiers à fournir les informations requises à l'autorité d'application du RI. L'art. 38 al. 2 LASV crée une obligation d'information pour une partie des tiers (autorités administratives communales et cantonales, employeurs et organismes s'occupant de la personne qui sollicite une aide). Pour certaines autorités fédérales, la base légale pour la communication à l'autorité d'application du RI repose sur le droit fédéral (cf. en particulier pour les autorités de l'assurance-invalidité l'art. 66a al. 2 LAI en relation avec l'art. 50a al. 1 let. e ch. 1 de la loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants, LAVS, RS 831.10). Pour les autres tiers soumis à un secret professionnel, une autorisation donnée par le demandeur d'aide sociale est une condition nécessaire à la communication (cf. art. 321 du Code pénal suisse, RS 311.0, et art. 47 de la loi fédérale sur les banques, RS 952.0). Comme l'autorisation donnée à l'autorité de demander des renseignements à de tels tiers serait dépourvue de portée pratique sans l'autorisation parallèle donnée à ces tiers de fournir ces renseignements, il faut considérer que l'art. 38 al. 1 LASV impartit aussi l'obligation pour le demandeur d'aide sociale d'autoriser les tiers à fournir les renseignements requis à l'autorité d'application du RI. À la différence des dispositions correspondantes susmentionnées en droit fédéral des assurances sociales, l'art. 38 al. 1 LASV ne précise pas non plus si l'autorisation de prendre des informations doit être donnée sur demande de l'autorité dans un cas particulier ou si l'autorisation peut être exigée de manière générale dès le dépôt de la demande. Les travaux préparatoires ne fournissent aucun éclaircissement à ce sujet. Cette question peut néanmoins rester ouverte, car la procuration générale soumise à la signature de la recourante est illégale pour d'autres raisons.

E. 5

En requérant l'autorisation de la récolte d'informations, l'art. 38 LASV exige le consentement du demandeur d'aide sociale. Pour être valable, un tel consentement doit être éclairé et librement consenti. Ce principe est énoncé en substance par l'art. 12 LPrD, entré en vigueur le 1^{er} novembre 2008, qui a la teneur suivante: "Lorsque le traitement de données personnelles requiert le consentement de la personne concernée, cette dernière ne consent valablement que si elle exprime sa volonté librement et après avoir été dûment informée. Lorsqu'il s'agit de données sensibles et de profil de la personnalité, son consentement doit être au surplus explicite." Le délai de cinq ans prévu par l'art. 42 al. 1 LPrD pour adapter le traitement des données aux exigences de la nouvelle loi, notamment en matière de légalité, n'empêche pas d'interpréter l'art. 38 LASV à la lumière de l'art. 12

LPrD. D'autant plus que le principe du consentement libre et éclairé peut aussi être rattaché à l'art. 13 al. 2 de la Constitution fédérale (RS 101; R. J. Schweizer, Art. 13 n°44, in: St. Galler BV-Kommentar, 2 e éd. 2008; cf. également la jurisprudence constante de la commission fédérale de recours en matière de protection des données, décision du 21 novembre 1996, in: JAAC 62.42 B, consid. V.1.b, et décision du 28 août 2003, JAAC 68.153, consid. 7a) a) Le consentement est éclairé si la personne, au moment où elle donne son autorisation, a été dûment informée (art. 12 LPrD), donc si elle est en mesure d'évaluer la portée de l'autorisation (D. Rosenthal et Y. Jöhri, Handkommentar zum Datenschutzgesetz, Zurich, 2008, art. 4 n°72). aa) En l'espèce, la procuration générale déclare que le demandeur autorise la récolte de "tous les renseignements pouvant influencer sur les prestations du RI, sur la poursuite de ce droit, et sur le calcul de la prestation". Cette formulation peut, en dépit de l'imprécision de l'expression "pouvant influencer", être comprise comme limitant la requête d'informations à celles qui sont nécessaires pour fixer ou modifier les prestations du RI, en exiger le remboursement ou pour éviter les versements indus. On peut donc estimer que le demandeur d'aide social connaît, au moment de l'octroi de l'autorisation, le but de la récolte auprès de tiers. bb) La procuration générale mentionne de nombreux tiers. S'agissant des établissements publics et des autorités administratives et judiciaires, la liste est quasiment exhaustive; seules les assurances sociales concernées ne sont pas mentionnées de manière complète, mais le demandeur d'aide sociale peut déduire de la notion d'assurances sociales le cercle des autorités concernées. En revanche, la liste des personnes privées susceptibles d'être consultée par l'autorité d'application du RI est formulée de manière exemplative. Lors de la 5e révision de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI, RS 831.20), le Conseil fédéral avait proposé d'introduire dans la loi sur la partie générale des assurances sociales une disposition obligeant celui qui fait valoir son droit aux prestations à autoriser, de manière générale, les employeurs, les fournisseurs de prestations au sens des art. 36 à 40 de la loi sur l'assurance-maladie, les assurances et les organes officiels à fournir tous les renseignements et documents nécessaires pour établir le droit aux prestations et aux prétentions récursoires (Message du 22 juin 2005, FF 2005 p. 4375). Après avoir entendu le préposé fédéral à la protection des données qui estimait que la procuration prévue par le projet du Conseil fédéral était une procuration "en blanc" qui violait les règles sur la protection des données et en particulier les exigences en matière de consentement (13e rapport d'activités du préposé fédéral à la protection des données, 2005/2006, p. 61), l'Assemblée fédérale a restreint notablement la portée de la procuration. Selon l'art. 6a al. 1 LAI, l'assuré doit en faisant valoir son droit aux prestations, autoriser les personnes et les instances mentionnées dans sa demande à fournir aux organes de l'AI tous les renseignements et les documents nécessaires pour établir ce droit et le bien-fondé de prétentions récursoires. La procuration générale prévue par l'art. 6a LAI est donc limitée à un cercle bien délimité d'autorités et de tiers que l'assuré connaît au moment de signer la procuration. En l'espèce, la procuration générale formulée par les Normes RI 2008 permet la récolte d'informations auprès d'un cercle de personnes et d'organismes encore plus large et imprécis que ce que prévoyait le projet de révision de la 5e révision de la LAI. Lors de la signature d'une telle procuration générale, le demandeur d'aide sociale ne peut pas évaluer avec suffisamment de clarté le cercle des personnes qui sont susceptibles d'être appelées à communiquer des données personnelles à son sujet et qu'il est censé libérer le cas échéant du secret professionnel. Il n'est donc pas en mesure de donner valablement son consentement éclairé à cette procuration générale, contrairement à ce que requiert l'art. 38 LASV. b) Un consentement peut être considéré comme libre lorsque

la personne concernée est informée des conséquences ou des désavantages qui pourraient résulter pour elle d'un refus, sauf si le désavantage est sans rapport avec le but du traitement ou s'il est disproportionné par rapport à celui-ci (Message du Conseil fédéral du 9 février 2003 relatif à la révision de la loi fédérale sur la protection des données, FF 2003 p. 1939). Contrairement à ce que soutient la recourante, la menace de sanction en cas de refus de signature de la procuration n'est pas en soi un obstacle à un consentement librement consenti. En l'espèce, la recourante a été informée par courrier du 24 juin 2008 de la sanction qui découlerait du refus de signer la procuration générale, à savoir une réduction de 25 % "de son budget d'aide sociale" aussi longtemps que la procuration générale ne sera pas signée. L'information donnée à la recourante sur la sanction qui la menaçait était imprécise dans la mesure où la réduction prononcée portait non pas sur l'intégralité du budget d'aide sociale, mais seulement sur le forfait prévu par l'art. 31 al. 1 LASV. La sanction menacée outrepassait vraisemblablement le cadre prévu par l'art. 45 al. 1 RLASV, qui précise que la réduction de 25 % porte sur le forfait, même si l'art. 45 al. 2 RLASV permet de combiner cette réduction avec une réduction de la prise en charge de frais particuliers. On peut néanmoins laisser ouverte la question de savoir si l'imprécision de la menace était susceptible de porter atteinte à la formation libre de la volonté de la recourante. La réduction de 25 % du forfait pendant un an est une sanction sévère. C'est la plus sévère prévue par les art. 43 et 45 RLASV avant la suppression du RI en cas de violation de l'obligation de renseigner. Selon les normes actuelles de la Conférence suisse des institutions d'action sociale, une réduction supérieure à 15 % du forfait pour l'entretien constitue une atteinte au droit constitutionnel garantissant des conditions minimales d'existence (norme A.8.3, 4e éd., 2005). Le forfait RI est destiné à couvrir les frais pour l'entretien et l'intégration sociale (art. 22 al. 1 let. a RLASV). La réduction de 25 % équivaut à la suppression du forfait II et à la réduction de 15 % du forfait I alloué sous l'empire de la LPAS en vigueur jusqu'au 31 décembre 2005 (arrêt PS.2007.0110 du 20 décembre 2007, consid. 4.c). La cour de céans a confirmé à deux reprises une réduction de 25 % du forfait RI dans des cas de violation grave de l'obligation incombant au demandeur de retrouver rapidement son autonomie (arrêts PS.2008.0040 du 16 septembre 2008 et PS.2008.0047 du 9 octobre 2008). De même, le Tribunal administratif a admis une réduction de 25% du forfait RI pendant six mois en cas de faute grave (arrêt PS.2007.0110 du 20 décembre 2007, consid. 4.c). La jurisprudence du Tribunal fédéral a même admis une suspension complète des prestations de l'assistance sociale en cas de refus d'accepter un travail convenable (ATF 8C_156/2007 du 11 avril 2008, consid. 7.2). Dans le présent contexte, le refus de signer une procuration générale n'est pas une violation suffisamment grave de l'obligation de renseigner pour justifier une sanction aussi sévère qu'une réduction de 25 % du forfait. Le refus de signer une procuration générale n'empêche en effet pas l'autorité de demander une autorisation ponctuelle en cas de besoin, à savoir, selon les termes de la décision attaquée, lorsqu'il y a des doutes sur les informations qu'un requérant ou un bénéficiaire d'aide a pu donner ou s'il est suspecté de celer une partie de ses ressources. La réduction de 25 % jusqu'à signature de la procuration générale dont la recourante a été menacée était donc disproportionnée et aurait empêché un consentement libre de la recourante. c) Il découle de ce qui précède que l'obligation imposée à la recourante de signer la procuration générale telle que formulée par les Normes RI 2008 n'est pas conforme à l'art. 38 al. 1 LASV.

E. 6

La recourante a été sanctionnée d'une réduction de 25 % du forfait RI pendant 12 mois en raison de son refus de signer la procuration générale. Comme l'obligation de signer cette procuration générale n'était pas conforme à la loi, le refus de donner suite à l'injonction de signer cette procuration n'est pas en soi une violation de l'art. 38 al. 1 LASV. Ce refus n'est donc pas une violation d'une obligation liée à l'octroi de la prestation financière du RI qui pourrait être sanctionnée par une réduction de l'aide en vertu de l'art. 45 LASV. La recourante s'est engagée à maintes reprises pendant la procédure à fournir tout document nécessaire permettant d'établir sa situation personnelle et financière. Cela n'est toutefois pas déterminant, car cet engagement ne concerne que l'obligation de fournir des renseignements complets sur sa situation personnelle et financière qui découle de la première partie de la première phrase de l'art. 38 al. 1 LASV. Cette disposition impose à la recourante aussi l'obligation d'autoriser l'autorité compétente à prendre des informations à son sujet. Dans sa requête de prestations signée le 16 juin 2008, la recourante s'est engagée, sur demande de l'autorité d'application, à signer toute procuration permettant d'obtenir des informations sur sa situation financière. Dans son courrier du 24 juin 2008 adressé au CSR, la recourante a déclaré qu'elle "pourrait d'autre part autoriser le CSR au cas par cas à prendre des renseignements pertinents quant à [sa] situation si cela s'avérait nécessaire". Dans son acte de recours au SPAS du 22 juillet 2008, la recourante a interprété cette déclaration comme un engagement à autoriser le CSR à prendre des renseignements pertinents si nécessaire. Dans son courrier du 9 décembre 2008, la recourante déclare: "Je n'ai jamais refusé de donner des renseignements financiers, J'ai transmis tous les documents nécessaires. Si le CSR a besoin d'une procuration pour demander, par exemple, un décompte bancaire, le centre social n'a qu'à me demander directement des attestations, par exemple, Je ne refuse pas de me soumettre à ce type de contrôle." La position de la recourante à l'égard de l'octroi d'une autorisation même ponctuelle de requérir des renseignements auprès de tiers n'est ainsi pas dépourvue d'ambiguïté. En l'état, elle n'équivaut toutefois pas à un refus d'autoriser une demande conforme à la loi de requérir des informations auprès de tiers. Elle ne constitue ainsi pas une violation d'obligations de renseignement qui serait susceptible d'être sanctionnée en vertu des art. 45 al. 1 LAVS et 43 RAVS. La sanction prononcée à l'égard de la recourante était donc illégale.

E. 7

Vu ce que qui précède, le recours doit être admis. La décision attaquée ainsi que celle rendue le 15 juillet 2008 par le CSR de Lausanne sont annulées. Il incombera à l'autorité intimée d'examiner la question d'un éventuel remboursement des retenues indûment opérées. Conformément à l'art. 4 al. 2 du tarif des frais judiciaires en matière de droit administratif et public (RSV 173.36.5.1), l'arrêt est rendu sans frais. La recourante n'étant pas représentée, il n'est pas alloué de dépens (art. 55 al. 1 LPA-VD).