

VD_OMNI PS.2013.0054 vom 28. Oktober 2013

VD Tribunal cantonal, 2013-10-28, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2013.0054

FR: VD_OMNI PS.2013.0054 du 28 octobre 2013

IT: VD_OMNI PS.2013.0054 del 28 ottobre 2013

Regeste

X. _____ /Service de prévoyance et d'aide sociales, Centre social régional de Lausanne | Refus de la recourante, bénéficiaire de l'aide sociale, de signer un document autorisant le CSR à se renseigner auprès de diverses personnes détenant des informations relatives à sa situation financière. Après avertissement, décision de sanction émise par le CSR, consistant en une réduction du forfait d'entretien de 15 % durant douze mois. La décision précisait que cette sanction serait reconduite tant que le document demandé ne serait pas transmis, mais serait immédiatement interrompue en cas de signature. C'est à tort que la recourante a estimé que la demande de signature était illégale au motif qu'elle l'avertissait d'une possible sanction. Le bénéficiaire de l'aide sociale a l'obligation d'informer l'autorité, de manière complète et détaillée, de l'évolution de sa situation financière, sans pouvoir se référer à la protection de sa sphère privée pour s'y opposer. De plus, l'art. 38 al. 1 LASV institue une obligation pour le demandeur d'aide sociale d'autoriser l'autorité d'application du RI à demander des renseignements à des tiers, ce qui inclut l'autorisation de communiquer à ces tiers qu'il est demandeur d'aide sociale. La demande du CSR de pouvoir consulter des extraits de comptes complets est en outre conforme au principe de proportionnalité. Le recours doit être rejeté et la décision de l'autorité intimée confirmée. Recours au TF déclaré irrecevable (ATF 8C_844/2013 du 26 mai 2014).

Erwägungen

E. 1

Déposé dans le délai de 30 jours fixé par l'art. 95 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36), le recours est intervenu en temps utile. Il satisfait également aux conditions formelles énoncées par l'art. 79 LPA-VD. Il y a donc lieu d'entrer en matière sur le fond.

E. 2

Elle autorise les personnes et instances qu'elle signale à l'autorité compétente, ainsi que les établissements bancaires ou postaux dans lesquels elle détient des avoirs, sous quelque forme que ce soit, les sociétés d'assurance avec lesquelles elle a contracté, et les organismes d'assurances sociales qui lui octroient des prestations, celles détenant des informations relatives à sa situation financière, à fournir les renseignements et documents nécessaires à établir son droit à la prestation financière.

E. 3

En cas de doute sur la situation financière de la personne qui sollicite une aide ou qui en bénéficie déjà, l'autorité compétente peut exiger de cette dernière qu'elle autorise des personnes ou instances nommément désignées à fournir tout renseignement relatif à établir son droit à la prestation financière. ". L'art. 38 LASV pose clairement l'obligation pour le

requérant de collaborer à l'établissement des faits propres à rendre au moins vraisemblable le besoin d'aide qu'il fait valoir. Il n'appartient en effet pas à l'autorité d'application de l'aide sociale d'établir un tel besoin d'aide. Si la procédure administrative fait prévaloir la maxime inquisitoriale impliquant que l'autorité doit se fonder sur des faits réels qu'elle est tenue de rechercher, ce principe n'est pas absolu. Ainsi, lorsqu'il adresse une demande à l'autorité dans son propre intérêt, l'administré, libre de la présenter ou d'y renoncer (respectivement, le cas échéant, de la confirmer), doit la motiver; il doit également apporter les éléments établissant l'intensité de son besoin, ainsi que son concours à l'établissement de faits ayant trait à sa situation personnelle, qu'il est mieux à même de connaître. La sanction pour un tel défaut de collaboration consiste en ce que l'autorité statue en l'état du dossier constitué, considérant que le fait en cause n'a pas été prouvé (Pierre Moor, Droit administratif, vol. II, 3^e éd., Berne 2011, ch. 2.2.6.3 p. 294 s., et les références; CDAP, en dernier lieu, arrêts PS.2010.0044 du 26 février 2013; PS.2012.0091 du 12 février 2013; PS.2012.0084 du 11 décembre 2012; PS.2011.0069 du 11 septembre 2012, et les arrêts cités). L'autorité sera ainsi amenée cas échéant à considérer que l'intéressé n'a pas prouvé qu'il était dépourvu des moyens nécessaires pour satisfaire ses besoins vitaux et à prononcer une décision de suspension ou de suppression des prestations (arrêts PS.2010.0027 du 11 octobre 2010; PS.2008.0027 du 12 décembre 2008; PS.2008.0032 du 25 août 2008; PS.2007.0006 du 21 janvier 2008). L'art. 45 LASV prévoit également que " la violation par le bénéficiaire des obligations liées à l'octroi des prestations financières, intentionnelle ou par négligence, peut donner lieu à une réduction, voire à la suppression de l'aide ". De plus, en lien avec l'obligation de renseigner prévue à l'art. 38 LASV, le règlement du 26 octobre 2005 d'application de la LASV (RLASV; RSV 850.051.1) retient à son art. 43 que " après un avertissement écrit et motivé, l'autorité d'application peut réduire, cas échéant supprimer le RI, lorsque le bénéficiaire omet, refuse de fournir ou tarde à remettre les renseignements ou documents demandés dans le délai imparti" . c) Dans un arrêt PS.2008.0073 du 20 février 2009, auquel la recourante se réfère, le tribunal de céans avait estimé que " 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 sociale 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 ". Suite à cet arrêt, les services vaudois d'aide sociale ont établi un nouveau type de procuration, tenant compte de critiques du tribunal. Il faut ainsi relever que la procuration qui est en cause en l'espèce n'est pas formulée de la même manière que la procuration qui a fait l'objet de l'arrêt précité. La procuration ici litigieuse est formulée comme suit "En ma qualité de requérante ou de bénéficiaire des prestations du Revenu d'insertion (RI), j'ai pris bonne note que l'octroi de ces prestations, comme leur maintien, si elles venaient à m'être accordées, est subordonné à des conditions de fortune et de revenus, ceci en vertu du principe fondamental de subsidiarité de l'aide publique d'assistance par rapport aux ressources dont je peux disposer. Etant donné ce qui précède et sur la base de l'article 38 de la Loi sur l'action sociale vaudoise (LASV), j'autorise les personnes et instances, les établissements bancaires ou postaux dans lesquels je détiens des avoirs, sous quelque forme que ce soit, les sociétés d'assurance avec lesquelles j'ai contracté et les organismes d'assurances sociales qui m'octroient des prestations - que j'ai signalé par écrit à l'autorité d'application du RI compétente - à fournir à dite autorité, ainsi qu'aux enquêteurs mentionnés à l'article 39 LASV, tous renseignements et documents utiles à établir mon droit à la prestation prévue par la LASV à compter du 01.01.2006. Je prends note que le refus de signer la présente procuration peut entraîner les sanctions prévues à l'article 45 LASV". d) En l'espèce, et contrairement à ce qui était le cas dans l'affaire PS.2008.0073, la recourante est ici en mesure de donner un consentement éclairé à la procuration qu'il lui est demandé de signer, vu la formulation de ladite procuration qui ne concerne que des comptes dûment identifiés, à savoir des comptes dont elle transmet

elle-même les références au CSR, en annexe à la procuration qu'elle signe. Pour le surplus, il avait déjà été constaté dans l'arrêt PS.2008.0073 que 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 (consid. 5b dudit arrêt). C'est ainsi à tort que la recourante a estimé que la demande de signature de procuration était illégale au motif qu'elle l'avertissait d'une possible sanction. En contrepartie de l'aide publique, financée par l'impôt, la recourante a l'obligation d'informer l'autorité, de manière complète et détaillée, de l'évolution de sa situation financière, sans pouvoir en l'occurrence se référer à la protection de sa sphère privée pour s'y opposer (cf. CDAP, arrêt PS.2012. 0102 du 4 juillet 2013). Les bénéficiaires du RI se trouvent, de ce point de vue, dans un rapport spécial avec l'Etat, qui justifie des restrictions à la liberté individuelle dans la mesure nécessaire pour l'accomplissement de la mission du CSR (cf. ATF 135 I 119 consid. 8.2 p. 128). En refusant de signer la procuration, la recourante s'exposait aux sanctions de l'art. 45 LASV. C'est ainsi à juste titre que le CSR a prononcé la décision attaquée à son encontre. e) La recourante se réfère à l'art. 4 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1), qui dispose que tout traitement de données doit être licite et effectué conformément aux principes de la bonne foi et de la proportionnalité. En l'occurrence, en présence d'un traitement de données par des autorités cantonales vaudoises, ce n'est pas la LPD qui s'applique mais la loi vaudoise du 27 octobre 2007 sur la protection des données personnelles (LPrD; RSV 172.65), dont les art. 5 et 7 posent les principes de la légalité et de la proportionnalité. Au surplus le principe constitutionnel de la bonne foi s'impose aux autorités cantonales. En l'espèce, comme on l'a vu ci-dessus, 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 LPrD. 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. En outre, il ne ressort pas du dossier que le principe de la bonne foi aurait été violé. Enfin, le principe de la proportionnalité a été respecté, comme il sera exposé ci-dessous. 3. Selon le principe de la proportionnalité, une mesure restrictive doit être apte à produire les résultats escomptés (règle de l'aptitude) et ceux-ci ne doivent pas pouvoir être atteints par une mesure moins incisive (règle de la nécessité); le principe de la proportionnalité proscrit enfin toute restriction allant au-delà du but visé: il exige un rapport raisonnable entre ce but et les intérêts publics ou privés compromis (principe de la proportionnalité au sens étroit, impliquant une pesée des intérêts en présence – ATF 135 I 169 consid. 5.6, 176 consid. 8.1; 134 I 214 consid. 5.7, 221 consid. 3.3, et les arrêts cités). En demandant que les extraits de comptes requis par le CSR ne contiennent que les noms des créiteurs et les montants versés, la recourante remet implicitement en cause la nécessité pour le CSR de détenir des extraits de comptes complets. L'argument de la recourante n'est pas dénué de fondement. En effet, le contrôle du CSR porte avant tout sur les montants reçus par le bénéficiaire de l'aide sociale en sus des montants versés par l'Etat. Il ne faut toutefois pas négliger le fait que les débits effectués à partir de comptes de bénéficiaires peuvent également mettre le CSR sur la piste d'éventuels abus, par exemple en cas de transferts vers des comptes qui n'ont pas été déclarés. En outre, il n'est pas sûr que les banques acceptent de fournir des extraits ne contenant que les opérations de crédit. De manière générale, cette manière de faire compliquerait le travail des CSR et poserait ainsi un problème de coût. Or, le coût des différentes mesures envisageables peut être un élément à aborder pour juger du respect de la

règle de la nécessité. Le Tribunal fédéral a ainsi jugé que si, pour être efficace, une mesure moins grave entraîne des coûts excessifs, l'autorité peut choisir une plus grave sans violer le principe de proportionnalité (cf. ATF 103 Ia 594 et 101 Ia 336, 342). D'ailleurs plus généralement les considérations de praticabilité jouent un rôle parfaitement admissible dans la gestion des tâches publiques concernant un nombre important d'administrés (Moor Pierre; Flückiger Alexandre; Martenet Vincent, Droit administratif, volume I: Les fondements généraux, Berne 2012, ch. 5.1.4.2, p. 799). L'argument de la recourante doit dès lors être rejeté. 4. Au vu de ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision de l'autorité intimée confirmée. Cela étant, il convient de rappeler que la recourante a en tout temps la possibilité de déposer la procuration requise ce qui entraînerait la levée de la sanction prononcée par le CSR. Il sera statué sans frais, la procédure dans les affaires de prestations sociales étant gratuite (art. 4 al. 2 du tarif du 11 décembre 2007 des frais judiciaires en matière de droit administratif et public; RSV 173.36.5.1), ni dépens (art. 55 al. 1 a contrario, 91 et 99 LPA-VD).

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