Arrêt du Tribunal fédéral du 4 septembre 2023

La suppression de l'aide sociale sans décision officielle n'est pas admissible

Un service social a-t-il le droit de supprimer le versement de l'aide sociale si le besoin ne peut plus être établi ? Et surtout : de quelle manière doit-il procéder ? Un arrêt récent du Tribunal fédéral clarifie les points de la démarche à adopter.

En septembre 2023, le Tribunal fédéral a eu l'occasion de se pencher sur la démarche à adopter conformément au droit procédural en vue de la suppression des prestations d'aide sociale. L'arrêt fournit des informations importantes pour la pratique des services sociaux et examine une question centrale liée à la procédure en matière d'aide sociale. Prof. Peter Mösch-Payot, professeur et responsable de projet à l'Institut de travail social et de droit - Centre de compétence en matière de sécurité sociale, et Melanie Studer, Dr. iur., avocate, professeure et responsable de projet à la Haute école de travail social de Lucerne, résument ci-après l'arrêt (publié en français) du 4 septembre 2023 (8C_307/2022) et expliquent les principales conclusions pour la pratique.

1. Faits et arrêt

Monsieur A. bénéficiait de l'aide sociale matérielle versée par le service communal de l'action sociale de la Ville de La Chaux-de-Fonds depuis le 1er février 2020. Informé du fait que l'intéressé attendait un enfant et projetait d'emménager avec sa compagne, le service social compétent a demandé par écrit à Monsieur A. qu'il remette divers documents relatifs aux revenus et à la fortune de sa concubine, Madame B. A défaut, le dossier de Monsieur A. serait clos. L'enfant est né le 1er février 2021. Monsieur A. n'a pas transmis tous les documents et renseignements demandés dans le délai imposé.

Dès le 1er mars 2021, Monsieur A. n'a plus perçu de prestations d'aide. Le service social a toutefois poursuivi ses investigations, en envoyant notamment à Monsieur A. un formulaire autorisant le versement des prestations AI et PC en main de tiers, auxquelles sa compagne Madame B. avait droit. Celle-ci a refusé de signer le formulaire de cession précité. Le service social a alors informé Monsieur A. de son intention de suspendre le versement de l'aide sociale. Un délai de 20 jours lui a été accordé pour faire valoir son droit d'être entendu.

Par décision du 30 juin 2021, qui s'est croisée avec les observations de l'intéressé du 1er juillet 2021, la suppression rétroactive de l'aide sociale a été ordonnée à compter du 28 février 2021, la situation d'indigence de la famille n'ayant pas pu être établie.

Le 10 août 2021, Monsieur A. a adressé au service social un courrier, lui demandant de revoir sa décision et de lui verser les prestations d'aide sociale supprimées à tort depuis mars 2021, à défaut de quoi il déposerait un recours.

Le 19 août 2021, le service social a rendu une nouvelle décision notifiant la suppression rétroactive de l'aide sociale au 28 février 2021, venant « compléter » la décision du 30 juin

2021. La motivation de cette nouvelle décision était plus détaillée et indiquait dans le dispositif que l'effet suspensif au recours était retiré.

Monsieur A. a interjeté un recours contre les deux décisions (celles du 30 juin et 19 août 2021) auprès de l'autorité compétente. Celle-ci a rejeté le recours, déclarant sans objet la requête de restitution de l'effet suspensif. De même, un recours ultérieur de Monsieur A. auprès de la cour administrative du Tribunal cantonal n'a pas abouti.

Dans son recours devant le Tribunal fédéral, Monsieur A. demande principalement que les prestations d'aide sociale lui soient octroyées dès le 1er mars 2021. À titre subsidiaire, il conclut à l'annulation de l'arrêt attaqué et au renvoi de la cause à la cour cantonale pour nouvelle décision.

Du point de vue du droit procédural, le Tribunal fédéral conclut que la démarche du service social n'était pas correcte et que la cour cantonale de première instance doit réexaminer le droit du recourant aux prestations d'aide sociale entre le 1er mars 2021 et le 30 juin 2021. La cause a par conséquent été renvoyée à l'autorité cantonale intimée pour une nouvelle décision (consid. 8).

2. Points importants des considérants de l'arrêt

2.1. Remarque préliminaire

Le Tribunal fédéral n'a qu'un pouvoir d'examen limité (également appelé cognition) lorsqu'il s'agit, comme dans le cas d'espèce, de l'application du droit cantonal en matière d'aide sociale. Le Tribunal fédéral peut examiner si l'application du droit en matière d'aide sociale a violé le droit fédéral. Le Tribunal fédéral devait donc avant tout clarifier si la cour cantonale avait violé le principe de l'arbitraire énoncé à l'art. 9 de la Constitution fédérale, en approuvant la suppression rétroactive des prestations d'aide sociale matérielle par le service social (consid. 3).

2.2. La contribution de concubinage est-elle anticonstitutionnelle ? Une fois de plus, le sujet reste ouvert…

Malgré le caractère restrictif de cette question juridique, l'arrêt est suivi de considérants sur les principes fondamentaux du droit en matière d'aide sociale, notamment la question de savoir si la prise en compte d'une contribution de concubinage constitue une violation du droit fédéral. Le Tribunal fédéral résume sa jurisprudence actuelle et réitère qu'il n'est pas arbitraire de tenir compte d'une relation de concubinage stable dans le cadre de l'octroi des prestations. Il reconnaît en outre qu'il existe des pratiques cantonales différentes à cet égard. Par ailleurs, il n'exclut pas que les cantons traitent les personnes vivant dans un concubinage stable avec un enfant en commun comme des couples mariés (consid. 4.3.2). Les normes du canton de Neuchâtel prévoient également cette égalité de traitement : celui qui vit dans une relation de concubinage stable est considéré comme une unité économique de référence (art. 4 Loi du 23 février 2005 sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales, LHaCoPS; RS/NE 831.4). Le Tribunal fédéral souligne que la doctrine juridique porte un regard critique sur la contribution de concubinage en tant que telle, mais que les avis divergent (cf. consid. 5.2.3). En fin de compte, le Tribunal fédéral laisse ouverte la question de savoir si la prise en compte d'une contribution de concubinage est ou non

anticonstitutionnelle lorsque la concubine touche des rentes et prestations complémentaires.

2.3. L'aide sociale peut-elle être supprimée en cas de doutes sur les revenus et la situation patrimoniale ?

Le service social avait justifié la suppression rétroactive des prestations d'aide sociale par le motif principal que Monsieur A. n'avait pas fourni les renseignements sur la situation financière dans le délai imposé.

La cour cantonale a estimé que la démarche du service social était correcte. Elle a constaté que Monsieur A. avait été rendu attentif à son obligation de renseigner. Il était également conscient des conséquences, à savoir que si sa partenaire ne signait pas le formulaire autorisant le versement des prestations AI et PC en main de tiers, il ne percevrait plus les prestations d'aide sociale et que sa concubine serait alors tenue de tout payer (considérant 6.1.).

Le Tribunal fédéral est toutefois arrivé à une conclusion différente et a tout d'abord rappelé quelques principes de procédure pour l'établissement des faits dans le cadre de l'aide sociale :

- Le principe de l'investigation s'applique - c'est-à-dire le principe selon lequel la procédure en matière d'aide sociale oblige l'autorité compétente à établir les faits d'office.
- Le principe de l'instruction ne dispense pas les requérants ou les bénéficiaires de l'aide sociale de l'obligation d'exposer les circonstances qui justifient le droit à l'aide sociale (obligation de collaborer).
- Cette obligation de collaborer ne libère pas l'autorité compétente de son devoir d'établir les faits.
- Si la situation d'indigence des personnes concernées ne peut pas être établie en raison de leur refus de collaborer, elles supportent les conséquences de l'absence de preuve. Concrètement, elles ne sont alors pas considérées comme étant dans le besoin et ne peuvent pas prétendre à l'aide sociale (fardeau de la preuve).

Se référant à la procédure en matière d'aide sociale, le Tribunal fédéral explique que le devoir de collaborer ne peut toutefois pas être soumis à des exigences trop élevées, étant donné que les bénéficiaires de l'aide sociale sont souvent des personnes vulnérables pour des raisons psychiques, physiques ou sociales.

Une suppression des prestations d'aide sociale peut être justifiée en présence de doutes quant au fardeau de la preuve, nommément lorsqu'en raison du non-respect de l'obligation de collaborer :

- l'autorité ne peut pas examiner si les conditions du droit sont toujours données, ou si
- en raison d'un manque de coopération, des doutes certains quant à l'existence du besoin d'aide ne peuvent pas être écartés.

Dans la mesure où ces conditions - strictes - sont remplies, la suppression des prestations d'aide sociale ne constitue pas une atteinte aux droits fondamentaux de la personne concernée; et ne viole pas non plus, en l'espèce, le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art. 12 Cst.).

Dans le cas de Monsieur A., la suspension des prestations d'aide n'a pas été contestée, compte tenu de ces principes, des bases légales du canton de Neuchâtel et également des normes CSIAS. En effet, la situation financière de Monsieur A. et de sa partenaire n'a pas pu être éclaircie, ce qui ne permettait pas d'établir si les conditions d'octroi étaient encore remplies. Dans cette situation, Monsieur A. devait en principe supporter les conséquences de cette absence de preuve (consid. 6.2.2 - 6.3).

2.4. Quelle est la procédure à suivre en cas de suppression de l'aide sociale ?

Dans cette affaire, Monsieur A. n'avait pas contesté le fait qu'il n'avait pas fourni tous les documents et informations demandés. Il estimait toutefois la suppression incorrecte, puisqu'elle avait pris effet au 1er mars 2021, sans qu'il ait été entendu au préalable. Il était également d'avis que la suppression aurait dû être prononcée dans une décision formelle, sujette aux voies de recours. Il a donc invoqué une violation du droit d'être entendu et une violation de la garantie de l'accès au juge (art. 29a Cst.) (consid. 7.1.). Sur ce point, il a obtenu gain de cause auprès du Tribunal fédéral.

Dans son arrêt, le Tribunal fédéral explique que lorsqu'une autorité administrative a l'intention d'influencer la situation juridique d'un administré dans un cas particulier, la décision est le mode principal d'expression de l'autorité pour faire valoir sa volonté. La décision forme en effet l'objet nécessaire du recours, permettant ainsi aux personnes concernées de faire examiner la légalité de la décision de l'autorité (consid. 7.2.1.).

Selon le Tribunal fédéral, la suppression de prestations d'aide sociale a un caractère incisif pour le bénéficiaire, car elle prive les personnes concernées des moyens destinés à couvrir leurs besoins vitaux. Elle met également en péril le droit fondamental à l'aide dans des situations de détresse, c'est-à-dire le droit de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine (art. 12 Cst.). Par conséquent, il s'impose qu'une mesure de suspension aussi tranchante soit prononcée dans une décision formelle, sujette aux voies de recours ordinaires. Si, en raison des circonstances, la décision est censée être immédiatement exécutoire (suppression de l'aide sociale), elle doit être émise sans délai et peut prévoir un recours dépourvu d'effet suspensif. Toutefois, la suppression informelle des prestations d'aide sociale - c'est-à-dire « simplement cesser leur versement le mois prochain » - n'est pas admissible lorsqu'un bénéficiaire ne remplit pas ses obligations de renseigner (consid. 7.2.2.).

En l'occurrence, le service social a certes averti Monsieur A. que l'aide serait supprimée s'il ne transmettait pas les documents demandés jusqu'au 28 février 2021. Toutefois, après l'expiration de ce délai, le service social a tout simplement cessé de verser l'aide sociale, sans émettre de décision formelle à ce sujet. Cette manière de procéder n'est pas admissible. Le service social aurait dû rendre une décision pour la cessation immédiate du versement des prestations d'aide sociale et, dans celle-ci, retirer l'effet suspensif à un éventuel recours (consid. 7.3).

3. Que signifie cet arrêt pour la pratique des services sociaux ?

L'arrêt du Tribunal fédéral clarifie certaines questions relatives à la procédure à adopter en cas de suppression des prestations d'aide sociale. Les motifs invoqués par le Tribunal fédéral mettent une fois de plus en exergue l'importance d'une démarche correcte du point de vue du droit procédural. Cet arrêt livre les enseignements suivants pour la pratique des services sociaux :

Il ne faut pas fixer des exigences trop élevées pour l'obligation de collaborer.

- Le devoir de collaborer doit être individualisé, compte tenu de l'état de vulnérabilité général des bénéficiaires de l'aide sociale.
- Lors de la fixation de délais, il convient d'examiner si l'obligation peut être raisonnablement remplie dans ce délai.

La suppression préventive des prestations d'aide sociale pour cause de non-respect de l'obligation de collaborer n'est possible qu'à des conditions restrictives, tant du point de vue du contenu que des exigences formelles.

- Sur le plan du contenu, la suppression de l'aide sociale n'est admissible que s'il n'est plus possible d'établir le besoin d'aide ou la compétence ou s'il existe des doutes certains quant à l'existence (ou au maintien) des conditions d'octroi.
- Avant la suspension, la personne concernée doit être clairement informée du risque de suppression des prestations d'aide sociale. En outre, la collaboration exigée (p. ex. fournir des renseignements, transmettre des documents dans un délai déterminé) pour établir les conditions d'octroi et éviter la suppression doit être clairement notifiée et détaillée.

Formellement, toute suppression des prestations d'aide sociale, même à titre provisoire, doit être prononcée dans une décision formelle, sujette aux voies de recours :

- Dans tous les cas, une décision sujette à recours doit être rendue immédiatement après ou au moment de la suppression.
- Une suppression informelle des prestations d'aide, p.ex. comme moyen de pression pour « forcer » la personne concernée à se présenter au prochain entretien, n'est donc pas admissible sur le plan juridique.

Si, dans le cas d'une décision, l'aide sociale ne doit plus être versée pendant la procédure, il convient de préciser dans la décision même que l'effet suspensif est retiré à un recours. Il convient à ce titre de tenir compte des spécificités du droit cantonal.

- Le retrait de l'effet suspensif doit être motivé dans la décision elle-même. Il doit être expliqué que l'intérêt public à l'exécution immédiate de la décision l'emporte sur celui du bénéficiaire de l'aide sociale quant à la clarification de la situation juridique préalable à toute suppression.
- Le fait qu'aucune prestation d'aide sociale ne soit versée, à laquelle le bénéficiaire ne peut de toute façon pas prétendre, revêt une grande importance dans ce contexte.
- Cette suppression préventive doit être suivie d'une décision finale, éventuellement à l'issue d'autres investigations. Si l'aide sociale doit être supprimée définitivement, cette mesure doit être prononcée dans une décision formelle pour laquelle le droit d'être entendu doit être accordé au préalable.

Mais il faut aussi tenir compte des intérêts contraires, tels que le degré d'incertitude quant à l'absence réelle de besoin ou la protection des enfants, qui peuvent être également concernés par la suppression.

C'est précisément parce que la conception de l'aide sociale est en grande partie dans la compétence des cantons qu'il est nécessaire pour le Tribunal fédéral de se référer aux règles de procédure de la Constitution fédérale et principes juridiques associés pour examiner les décisions cantonales. Pour la pratique des services sociaux, il est utile que le Tribunal fédéral se prononce clairement à ce sujet et précise les conditions-cadres concrètes à respecter impérativement.

L'interdiction de prévoir la suppression de l'aide sociale sans décision formelle est à saluer. Ce n'est que lorsque la décision officielle est rendue que les bénéficiaires de l'aide sociale ont la possibilité de contester la démarche du service social. Cette approche est essentielle pour garantir une procédure équitable en matière d'aide sociale et pour assurer la qualité de l'Etat de droit dans ce domaine.

Même après cet arrêt, certaines questions concernant la prise en compte de la contribution de concubinage restent toutefois ouvertes. Le fait que le Tribunal fédéral établisse des considérants à ce sujet, bien que ceux-ci ne soient pas pertinents pour la décision, porte toutefois à croire que le sujet devra faire l'objet d'un examen plus approfondi ultérieurement.

Documentation

Communiqué de presse du Tribunal fédéral : https://www.bger.ch/files/live/sites/bger/files/pdf/fr/8c_0307_2022_2023_10_03_T_f_07_46_55.pdf

Arrêt du Tribunal fédéral 8C_307/2022du 4 septembre 2023 https://www.bger.ch/ext/eurospider/live/fr/php/aza/http/index.php?highlight_docid=aza%3A%2F%2Faza://04-09-2023-8C_307-2022&lang=de&zoom=&type=show_document

Auteurs

Melanie Studer, Dr. iur. ; professeure et responsable de projet à l'Institut de travail social et de droit, HSLU, contact : melanie.studer@hslu.ch

Peter Mösch Payot, professeur à la Haute école de Lucerne ; lic. iur. LL.M. Manager Nonprofit NDS HES, expert responsable des domaines du droit des assurances sociales ainsi que de la protection des données, de la protection de la personnalité et de la responsabilité chez Sozialinfo, contact : moeschpeter@bluewin.ch

Source

Le texte a fait l'objet d'un article principal publié sur sozialinfo.ch en février 2024.