

L'appréciation et les marges de manœuvre dans l'aide sociale

Que veut dire individualisation en tant que principe de l'aide sociale?

Quelles sont les marges de manœuvre accordées par la législation?

Quelles sont les possibilités des professionnel/les du terrain de gérer les marges de manœuvre?

Prof. Peter Mösch Payot, lic. iur. LL.M.

Peter.moesch@hslu.ch

Menu

1. **Appréciation et individualisation: Quoi? Pourquoi?**
2. **L'appréciation et l'individualisation dans l'aide sociale**
3. **Appréciation et notions juridiques imprécises**
4. **Dans quels cas l'appréciation n'existe-t-elle PAS?**
5. **Conditions cadre de l'exercice du pouvoir d'appréciation et de l'individualisation**
6. **Limitations de l'appréciation et de l'individualisation: normes et directives**
7. **Domaines types de l'exercice du pouvoir d'appréciation et de l'individualisation**
8. **Exemple/s**
9. **Points clé...**

2, 22 mars 2018

1. Appréciation et individualisation: Quoi? Et Pourquoi?

L'appréciation est un pouvoir décisionnel que le législateur confère à l'administration au moyen de réglementations ouvertes.

à la place de toutes les autres références: Häfelin/Müller/Uhlmann (2016). Allg. Verwaltungsrecht. Rz. 396 SS.

Le **principe de l'individualisation** dans le domaine de l'aide sociale signifie que le soutien est adapté à chaque cas individuel et qu'il correspond tant aux objectifs de l'aide sociale en général qu'aux besoins des personnes concernées.

L'aide doit tenir compte de manière appropriée des particularités du cas individuel.

Voir p. ex. art. 25 LASoc BE ou normes CSIAS A.4

3, 22 mars 2018

1. Appréciation et individualisation: Quoi? Et Pourquoi?

L'appréciation et le principe de l'individualisation créent

- des marges de manœuvre concédées délibérément pour permettre de trouver des solutions dans un cas individuel
- une responsabilité particulière des personnes appelées à appliquer le droit
- Il est nécessaire de préciser QUI concrètement est autorisé à prendre des décisions en matière d'appréciation et d'individualisation
- PAS de carte blanche à l'arbitraire

4, 22 mars 2018

Appréciation et individualisation: Quoi? et Pourquoi?

- Contradiction potentielle avec
 - la sécurité de droit
 - la séparation des pouvoirs
 - le principe de la légalité
- Lois – ordonnances – appréciation?
- Mais:
 - complexité des questions et des cas
 - des solutions judicieuses et appropriées ne sont souvent possibles qu'en fonction des circonstances concrètes
 - dynamique des conditions; progrès technique...
- Des normes souples et des possibilités d'adaptation au cas individuel sont indispensables pour tenir compte de la complexité ...: marge de décision pour l'administration

5, 22 mars 2018

2. L'appréciation dans l'aide sociale: où pourrait-elle exister?

- **L'appréciation dans le droit matériel**
 - Les conditions donnant droit à des prestations sont-elles réunies?
 - Calcul de l'aide?
 - Aide personnelle: Si, Quoi?, Comment?
 - AS économique: Si?, Quoi?, Comment?
 - Sanctions/remboursement: Si?, Quoi?, Comment?, Calcul?
- **L'appréciation dans la procédure**
 - Traitement de la cliente/du client?
 - Enquête?
 - Appréciation des preuves?
 - Droits procéduraux et droit d'être entendu?

Quelle appréciation dans quels cas? Une question des réglementations respectives...

6, 22 mars 2018

L'appréciation et l'individualisation dans la législation sur l'aide sociale: exemple SHG Zurich

§ 3a SHG ZH: Le canton et les communes *encouragent l'insertion des demandeurs d'aide dans la société et dans le monde du travail.*

Les communes permettent aux demandeurs d'aide de participer à des mesures de formation ou d'occupation appropriées, dans la mesure où une telle participation est nécessaire et où la personne concernée n'a pas droit à d'autres mesures d'insertion légales.

Elles peuvent exceptionnellement et pour une durée limitée verser aux employeurs des allocations d'initiation qui facilitent l'accès des demandeurs d'aide au marché du travail.

§3b SHG ZH: Les communes *peuvent demander aux bénéficiaires des contre-prestations à l'aide sociale qui, dans la mesure du possible, servent l'intégration des bénéficiaires dans la société.*

En règle générale, elles définissent les contre-prestations en même temps que les prestations d'aide sociale dans des conventions particulières.

En calculant l'aide sociale et en fixant les modalités de celles-ci, elles tiennent compte de manière appropriée des prestations de travail et des autres contre-prestations.

7, 22 mars 2018

L'appréciation et l'individualisation dans le droit procédural: exemple VRG Lucerne (SRL no 40)

§ 70 1. Rapports officiels

¹ L'autorité peut demander à d'autres autorités et à des personnes exerçant une fonction officielle des rapports officiels écrits ou oraux permettant de prouver des faits sur lesquels ils peuvent informer en vertu de leur activité officielle.⁴⁷

² Les rapports officiels fournis oralement sont à consigner dans un procès-verbal. No 40 21

§ 71 2. Informations de preuve

¹ Lorsque les circonstances le justifient, l'autorité peut demander à des particuliers des informations de preuve écrites ou orales.

² Les informations de preuve fournies oralement sont à consigner dans un procès-verbal.

En cas de fausses informations de preuve, l'autorité peut signaler les conséquences pénales encourues en vertu du droit pénal d'infraction. Dans ce cas, les consignes relatives au droit de refus de témoigner sont à appliquer par analogie (§§ 77-79).

§ 72 3. Valeur probante

L'autorité *décide sur la base de l'appréciation selon les règles* si les rapports officiels et les informations de preuve sont valables comme preuves ou si ceux-ci doivent être confirmés par d'autres moyens de preuve.

8, 22 mars 2018

2. L'appréciation et l'individualisation dans l'aide sociale: éléments ESSENTIELS

- **Le principe du besoin**
 - La prestation et son calcul doivent être adaptés d'emblée au CAS INDIVIDUEL
 - «Quiconque est dans le besoin a droit au conseil et à l'aide économique.»
- **Densité normative souvent faible dans les lois et les ordonnances:** Les prestations matérielles et immatérielles possibles ne sont souvent pas ou que partiellement définies d'emblée par la loi.
- **Les problématiques, les besoins, les aides possibles et nécessaires ainsi que les autres droits sont d'une complexité et d'une diversité telles** qu'il faut trouver les mesures appropriées dans le cas individuel
 - **Aide et couverture du minimum vital**
 - **Subsidiarité**
 - **Intégration**

9, 22 mars 2018

3. Appréciation et notions juridiques imprécises

- **Domaines**
 - dans le droit matériel et dans le droit procédural
- **Types**
 - Appréciation discrétionnaire (si)
 - Appréciation du volume (combien)
 - Appréciation de sélection (comment)
- L'appréciation et la gestion des notions juridiques imprécises – un défi comparable/égal
- **Les erreurs graves d'appréciation** – des erreurs de droit

10, 22 mars 2018

4. Dans quels cas, l'appréciation et la possibilité d'individualisation n'existent-elles PAS?

- Normes juridiques censés fournir par définition une réponse claire

- Dans ces cas: Interprétation plutôt qu'appréciation

- Mais l'interprétation connaît elle aussi des marges d'argumentation: «Pluralisme méthodologique»
 - la teneur comme point de départ
 - interprétation systématique
 - interprétation historique
 - interprétation téléologique

11, 22 mars 2018

Interprétation créative en dehors de l'appréciation: expl. Loi d'aide sociale du canton de Berne

Arrêt du Tribunal fédéral 8C_949/2011; arrêt du 4 septembre 2012

„A cet égard, une importance particulière, notamment en vue de l'art. 8 CEDH, revient à la qualité des personnes appelées à appliquer la loi.

Le domaine de l'aide sociale occupe par principe des personnes qui, en raison de leur formation, sont en mesure de faire la différence entre les informations qui sont nécessaires pour déterminer le droit à l'aide sociale et celles qui ne le sont pas.

Par ailleurs, on peut supposer qu'il s'agit plutôt de personnes qui, sur la base d'un intérêt pour des questions sociales, se sentent attirées par ce champ d'activité. Ceci ressort par exemple du profil du métier que le plaignant, l'association Avenir Social, donne sur internet du Travail social professionnel (www.avenirsocial.ch) qui contredit l'hypothèse que ces personnes appliquent les pouvoirs qui leur sont confiés de manière inadéquate. Compte tenu de la formation et des intérêts de ces personnes, le risque d'une utilisation abusive de tels pouvoirs semble très faible.

La procuration modèle présentée au Tribunal parle par ailleurs en faveur de cette appréciation.“

12, 22 mars 2018

Notions juridiques imprécises : exemple LAS

Art. 2 LAS: Personnes dans le besoin

- 1 Une personne est dans le besoin lorsqu'elle ne peut subvenir *à son entretien d'une manière suffisante ou à temps* par ses propres moyens.
- 2 Les prescriptions et principes en vigueur au lieu de l'assistance déterminent si une personne est dans le besoin.

13, 22 mars 2018

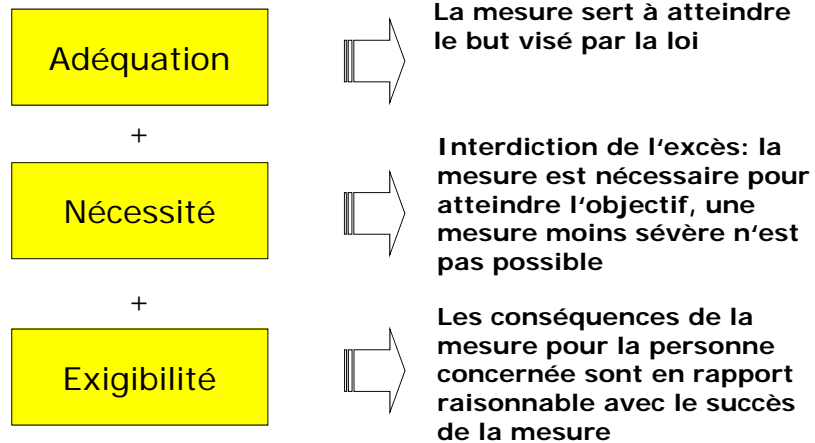
5. Conditions cadre de l'exercice du pouvoir d'appréciation et de l'individualisation

- Droit supérieur/**principe de la légalité**: *L'appréciation existe là où l'appréciation existe ...*
- **Raison et but de l'ordre normatif, y compris les principes de l'aide sociale (besoin, intégration, subsidiarité)**
- **Droits fondamentaux: libertés et égalité de droit**
- **Valeurs fondamentales: dignité humaine**
- **Principe de la proportionnalité/exigibilité**
- **Bonne foi/interdiction de l'arbitraire**
- **Impératif de la gestion administrative économique**

14, 22 mars 2018

p. ex. Proportionnalité

Art. 5, al. 2, art. 36, al 3 Cst.



15, 22 mars 2018

Eviter les erreurs d'appréciation...

- Abus du pouvoir d'appréciation
- Excès positif de l'appréciation
- Excès négatif de l'appréciation
- Inadéquation

16, 22 mars 2018

6. Limitations de l'appréciation et de l'individualisation: Normes et directives

- **Quoi?**
 - Normes CSIAS
 - Manuels, fiches techniques, directives internes...

- **Sens?** Pratique administrative correcte et assurant l'égalité de droit

- **Validité dans le cadre des normes et des principes de base de l'aide sociale!**
 - Degré et type du caractère contraignant en vertu des bases légales, de la délégation, du caractère individuel

 - PAS de limitation du droit supérieur

 - Le principe de l'individualisation prime: des écarts dans un cas individuel sont possibles... mais ils doivent être BIEN justifiés.

17, 22 mars 2018

Pour rappel: Comment justifier l'exercice du pouvoir d'appréciation?

- Droit supérieur/**principe de la légalité**: *L'appréciation existe là où l'appréciation existe ...*

- **Raison et but de l'ordre normatif, y compris les principes de l'aide sociale (besoin, intégration, subsidiarité)**

- **Droits fondamentaux: libertés et égalité de droit**

- **Valeurs fondamentales: dignité humaine**

- **Principe de la proportionnalité/exigibilité**

- **Bonne foi/interdiction de l'arbitraire**

- **Impératif de la gestion administrative économique**

18, 22 mars 2018

7. Domaines type de l'exercice du pouvoir d'appréciation et de l'individualisation

- **Questions procédurales**
 - Examen des conditions donnant droit à l'aide
 - Appréciation des preuves

- **Questions matérielles**
 - Calcul
 - PCi
 - Incitations
 - Sanction
 - Remboursement

19, 22 mars 2018

8. Exemples

20, 22 mars 2018

8.1 Appréciation de procédure dans l'examen des conditions donnant droit à l'aide?

Arrêt 100.2009.24U du 7 mai 2009 du tribunal administratif du Canton de Berne

Dans quels cas, des doutes considérables quant au besoin en raison de recettes tierces ne constituent-ils pas une violation du droit (arbitraire)?

21, 22 mars 2018

Appréciation de procédure dans l'examen des conditions donnant droit à l'aide?

- La documentation concernant l'évaluation actuelle de la situation pendant le soutien en cours, le questionnaire et deux formulaires d'autorisation n'ont pas été présentés.
- Avertissement et mise en garde qu'en cas de non-respect, les prestations d'aide sociale peuvent être réduites ou supprimées.
- Suppression en raison de la violation du devoir de collaborer et des doutes considérables quant au besoin qui y sont liés.
- Présentation a posteriori de certains justificatifs auprès de l'instance de recours: annulation de la suppression
- Transfert au tribunal administratif par le SS de Berne

22, 22 mars 2018

Appréciation de procédure dans l'examen des conditions donnant droit à l'aide?

- **Type de l'examen** selon le droit procédural cantonal (Quoi?, Comment?: appréciation de sélection)
- **„Appréciation libre des preuves et des indices selon appréciation conforme aux règles “** (appréciation de sélection)
- **Mesure d'instruction:** Critère de la „probabilité prépondérante“ en tant que notion juridique ouverte
- **Le risque du manque de preuve** concernant les conditions donnant un droit est supporté par le demandeur de la prestation

23, 22 mars 2018

Appréciation de procédure dans l'examen des conditions donnant droit à l'aide?

- **Doutes considérables justifiés, puisque**
 - Déclaration du revenu et de la fortune incomplète (questionnaire: comptes, véhicules motorisés, revenus locatifs)
 - Incohérences concernant le revenu mensuel déclaré et le revenu réalisé de manière avérée lors de trois soirées
 - Dépenses dont la couverture est incertaine (vols vers le pays d'origine)
- **Appréciation du SS si dans de tels cas, les prestations doivent être supprimées ou réduites ...** (E. 4.2.2)

24, 22 mars 2018

8.2. PCi: Arrêt du 13 janvier 2009 du tribunal administratif du Canton d'Argovie (WBE.2008.243)

Pour X, le coût d'un garde-meubles a été pris en charge à titre de PCi. Avec l'entrée dans une institution stationnaire, l'autorité sociale a pris la décision suivante:

„Le coût du garde-meubles de Fr. 362.90 par mois est pris en charge jusqu'à fin juin 2008. Dès le 01.07.2008, le garde-meubles doit être réduit et les meubles doivent être entreposés à un autre endroit (p. ex. chez les parents, des proches ou des amis).“

Cette décision a fait l'objet d'un recours

25, 22 mars 2018

PCi: Conditions cadre des normes CSIAS

- Normes CSIAS C 1 ss.
- **Objectif:** Octroyer l'aide sociale de manière individuelle et axée sur les besoins et, d'autre part, lier l'octroi de moyens particuliers à des objectifs précis.
- **Types:**
 - PCi de couverture des besoins de base qui sont à octroyer dès qu'un besoin donné est apparu.
 - PCi d'encouragement qui soutiennent la réalisation d'un objectif donné
- **Appréciation de l'autorité:** Selon le type de la PCi, la marge d'appréciation est de très petite jusqu'à très grande
- **Critères:** Mise en balance des intérêts, justification professionnelle, rapport coût-bénéfice, comparaison avec des ménages vivant dans des conditions économiques modestes qui ne sont pas soutenus

26, 22 mars 2018

PCI: Arrêt du 13 janvier 2009 du tribunal administratif du Canton d'Argovie (WBE.2008.243)

- Critères: Examen de la proportionnalité/du rapport coûts-bénéfice
 - Le conseil municipal et le plaignant partaient de l'idée que le séjour dans une institution stationnaire serait d'une durée prolongée; le garde-meubles n'est pas uniquement une solution temporaire
 - Grande valeur des meubles = obligation de réalisation
 - Les frais d'évacuation seraient supportés par la commune
 - Les objets d'une grande valeur affective peuvent être entreposés ailleurs
 - L'utilité spécifique des objets en vue de l'intégration du client (documents de 28 ans d'activité comme enseignant) est trop faible

27, 22 mars 2018

Points clé

- **L'exercice du pouvoir d'appréciation et de l'individualisation en tant que critères de qualité de l'aide sociale**
 - L'objectif de l'adéquation exige le dialogue sur les critères
 - Adéquation, nécessité, exigibilité
- **Manuels concrétisant l'appréciation / site web etc.**
 - Tenir compte des conditions cadre lors de la mise en place
 - Parfois, moins de standardisation est un plus
 - Processus de dialogue pour les mises en balance
- **Tenir compte du caractère des normes!: Utiliser l'individualisation**
 - Les professionnel/les doivent être des professionnel/les de l'appréciation et de l'individualisation
 - La justification professionnelle et la mise en balance des intérêts sont essentiels
 - A éviter: l'excès négatif de l'appréciation; l'excès positif de l'appréciation, l'abus du pouvoir d'appréciation

Contact:

Prof. Peter Mösch Payot

peter.moesch@hslu.ch

29. 22 mars 2018