

## EXPOSE DES MOTIFS ET PROJET DE LOI

**modifiant la loi sur l'action sociale vaudoise du 2 décembre 2003 (LASV)**

et

## RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

**sur le postulat Michel Cornut et consorts demandant au Conseil d'Etat d'étudier l'opportunité de modifier la loi sur l'action sociale vaudoise, voire d'autres lois, pour confier aux autorités d'application de l'aide sociale la responsabilité de contrôler l'indigence et pour octroyer à ces mêmes autorités toutes les compétences nécessaires à cet effet.**

### 1 INTRODUCTION

La loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) est entrée en vigueur le 1er janvier 2006. Elle est le résultat de la fusion du régime de l'aide sociale tel qu'il résultait de la loi sur la prévoyance et l'aide sociales (LPAS) et du Revenu minimum de réinsertion (RMR) qui avait été instauré en 1997 par la modification à l'époque de la loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (LEAC).

En effet, l'objectif général visé était de doter le canton d'un dispositif légal efficace qui permette de répondre aux besoins sociaux des personnes en difficultés, lequel a été concrétisé par la création d'un Revenu d'insertion (RI).

Après deux ans d'application, diverses mesures d'amélioration de ce dispositif sont envisagées. Il s'agit en particulier de mieux cibler les bénéficiaires du régime en mettant l'accent sur l'aide et l'insertion des personnes qui vivent durablement dans le canton de Vaud, d'aider ponctuellement les personnes disposant d'un revenu et d'un loyer très bas, d'inciter les jeunes adultes à se former et à ne pas s'installer dans une situation de dépendance et de renforcer la sécurité de l'octroi des prestations financières du RI en améliorant notamment l'accès aux données de l'Administration cantonale des impôts (ACI) et à celles d'autres autorités cantonales.

Il convient également de confier au Centre social d'intégration des réfugiés (CSIR) le suivi et l'intégration de nouvelles catégories d'étrangers durablement en Suisse.

### 2 OBJECTIFS DU PROJET DE MODIFICATION

#### 2.1 Accords bilatéraux

L'entrée en vigueur, le 1er juin 2002, de l'Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse et la Communauté européenne et ses états membres sur la libre circulation des personnes (ALCP) a facilité les conditions de séjour et de travail des ressortissants communautaires en Suisse.

En effet, cet Accord offre progressivement aux citoyens européens et aux Suisses les mêmes conditions de vie, d'emploi et de travail aussi bien en Suisse que dans l'Union européenne. Ainsi, tous les ressortissants communautaires ont le droit de se rendre en Suisse pour y chercher un emploi ou s'y établir. L'Accord prévoit la délivrance d'autorisations de séjour de longue durée (5 ans) et de courte durée (jusqu'à une année).

L'autorisation de courte durée est délivrée aux personnes au bénéfice d'un contrat de travail de moins d'une année, aux personnes qui recherchent du travail en Suisse depuis plus de trois mois (autorisation de séjour aux fins de recherche d'emploi de trois mois supplémentaires) et celles qui, au terme d'une activité professionnelle de moins d'une année, veulent chercher une nouvelle place de travail (autorisation de séjour aux fins de recherche d'emploi de six mois supplémentaires).

L'article 2 chiffre 1 alinéa 2 de l'annexe ALCP prévoit que les chercheurs d'emploi ont le droit, sur le territoire de la partie contractante concernée, de recevoir la même assistance que celle que les bureaux d'emploi de cet Etat accordent à ses propres ressortissants. Ils peuvent être exclus de l'aide sociale pendant la durée de ce séjour, car les cantons ne sont pas tenus de les soutenir financièrement (Directive et commentaires concernant l'introduction progressive de la libre circulation des personnes (OLCP, chiffre 8.2.5.3). Sur cette base, les Normes d'application du RI avaient exclu l'octroi du RI aux demandeurs d'emploi communautaires, la vocation d'un régime tel que le RI n'étant pas de financer les recherches d'emploi en Suisse des ressortissants communautaires.

Or, selon le Tribunal administratif (actuellement Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal), le canton de Vaud ne peut mettre en oeuvre les objectifs visés par le législateur fédéral que par une adaptation de la base légale cantonale, soit en l'occurrence la LASV, prévoyant expressément l'exclusion de l'aide sociale pour les ressortissants communautaires à la recherche d'un emploi. Cette exclusion concerne les ressortissants communautaires venus en Suisse pour y rechercher un emploi au bénéfice ou non d'une autorisation de séjour de courte durée et ceux qui au terme d'une activité inférieure à douze mois séjournent en Suisse encore six mois avec une autorisation de séjour de courte durée pour rechercher un autre emploi. Cette exclusion de l'aide sociale ne concerne que les personnes qui, compte tenu de leur activité en Suisse, n'auraient pas acquis un droit aux prestations de l'assurance-chômage.

En 2007, les prestations financières du RI allouées aux bénéficiaires titulaires d'un permis "L" CE/AELE sans ressources (66 dossiers) se sont élevées à Fr. 402'245.00.

## **2.2 Echange d'informations**

Depuis l'entrée en vigueur de la LASV, le Conseil d'Etat a développé une politique active de sécurisation de l'octroi de la prestation financière du RI.

Aussi, afin de faciliter certains contrôles par les autorités d'application du RI, des bases légales permettant l'échange d'informations avec certaines autorités sont nécessaires.

### *2.2.1 Autorité fiscale*

La prestation financière du RI est accordée dans les limites d'un barème établi par le règlement d'application de la LASV (RLASV) après déduction des ressources du requérant et moyennant des limites de fortune à ne pas dépasser (art. 31, 32 LASV et 18, 22 RLASV).

S'il appartient aux demandeurs de l'aide financière d'établir leur indigence en fournissant des renseignements complets sur leur situation financière, il n'en demeure pas moins qu'il incombe à l'autorité d'application du RI de vérifier, voire de compléter les informations obtenues. Dans ce cadre-là, les renseignements que peut fournir l'autorité fiscale cantonale sont des éléments majeurs pouvant conditionner l'octroi ou le refus de la prestation demandée.

Or, si l'article 38 alinéa 2 LASV, qui prévoit que notamment les autorités administratives communales et cantonales fournissent gratuitement aux autorités d'assistance les renseignements et pièces nécessaires à l'application de la présente loi, il ne constitue pas une base légale suffisante pour autoriser la communication des éléments constitutifs de l'assiette fiscale sans accord préalable du bénéficiaire-contribuable.

Aussi, dans le souci d'optimiser et simplifier la communication avec les autorités fiscales, il est nécessaire d'intégrer dans la LASV une base légale permettant aux autorités d'application du RI d'obtenir d'emblée, sans procuration signée par le requérant d'aide, sur appel ou par accès informatique, les mêmes renseignements que ceux fournis actuellement moyennant procuration, soit le détail des éléments de revenu et de fortune ressortant de la déclaration d'impôt et admis par l'autorité fiscale.

### *2.2.2 Office de l'assurance invalidité*

Le suivi de personnes sans emploi qui conjuguent problèmes de santé, d'emploi et d'autres problèmes personnels nécessite souvent une coopération entre différentes autorités. Ce besoin de collaboration fait d'ailleurs l'objet d'un projet "MAMAC" (Medizinisch-Arbeits Marktliche Assessments mit Case Management) initié par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), le Secrétariat à l'économie (SECO), la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Ce projet, auquel participe le canton de Vaud, vise à réinsérer plus rapidement dans le monde du travail des personnes présentant une problématique complexe dans un processus conduit conjointement par l'administration cantonale, l'assurance invalidité et l'aide sociale. Ainsi, lorsque les autorités du RI et l'Office AI ont un client commun, il est nécessaire d'établir une coordination dans le domaine des mesures d'insertion afin de définir les mesures les mieux adaptées à la situation de l'intéressé.

L'article 68 bis RAI, qui vise la collaboration interinstitutionnelle, prévoit que l'obligation pour les Offices AI de garder le secret est levée à l'égard notamment des organes d'exécution des lois cantonales relatives à l'aide sociale pour autant que les

lois applicables prévoient une base légale déliant lesdits organes et que la réciprocité soit accordée aux Offices AI.

Afin de favoriser dans la mesure du possible la réadaptation et le retour à l'emploi des bénéficiaires souffrant de problèmes de santé, le Conseil d'Etat a décidé d'introduire une base légale dans la LASV autorisant les autorités d'application du RI et l'Office AI à échanger des informations ou documents permettant de coordonner ou déterminer la mesure d'intégration la plus pertinente compte tenu de la situation de santé du bénéficiaire, et ainsi de suivre le parcours AI du bénéficiaire.

### **2.3 Centre social d'intégration des réfugiés**

Le Centre social d'intégration des réfugiés (CSIR) est l'autorité compétente pour appliquer l'action sociale aux réfugiés statutaires au bénéfice d'une autorisation de séjour "B" ou d'établissement "C" depuis moins de cinq ans dès la décision d'octroi d'asile (art. 16 LASV).

A cette population se sont rajoutées depuis 2001 une quinzaine de familles de réfugiés admis provisoirement au bénéfice d'un permis "F".

Depuis le 1er janvier 2008, la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) a précisé à son article 86 alinéa 1er in fine, qu'en ce qui concerne l'aide sociale, les réfugiés admis provisoirement sont soumis aux mêmes dispositions que les réfugiés auxquels la Suisse a accordé l'asile. Ainsi, les réfugiés admis provisoirement doivent être mis au bénéfice du RI. Compte tenu de leur spécificité, il est opportun que ces bénéficiaires soient suivis par le CSIR qui, contrairement aux Centres sociaux régionaux (CSR), dispose d'une prise en charge et de mesures d'insertion adaptées à leurs besoins, et c'est pour ce motif que, depuis 2001, ces bénéficiaires ont été naturellement adressés à cette autorité.

Récemment, le CSIR a également dû intégrer parmi les bénéficiaires qu'il suit, quelques apatrides ( *cf.* art. 31 LEtr). Selon l'article 23 de la Convention relative au statut des apatrides, entrée en vigueur pour la Suisse le 1er octobre 1978, les Etats contractants accorderont aux apatrides résidant régulièrement sur le territoire le même traitement en matière d'assistance qu'à leur nationaux.

Les apatrides ont donc droit au RI et il apparaît là aussi que la prise en charge que peut offrir le CSIR est adaptée aux quelques apatrides qu'il suit actuellement et qui sont originaires de Palestine.

En conséquence, il convient d'adapter l'article 16 LASV afin d'entériner légalement la compétence du CSIR d'octroyer le RI aux réfugiés admis provisoirement et aux apatrides. Cette extension, comme on l'a vu, n'entraîne pas une augmentation de l'activité du CSIR et de son coût.

### **2.4 Normes de loyer spécifiques pour les jeunes adultes**

La catégorie des jeunes adultes à l'aide sociale est une catégorie spécifique reconnue. La CSIAS la définit par la tranche d'âge des personnes entre 18 ans révolus et 25 ans révolus. Elle estime que la situation spécifique des jeunes adultes pendant la période entre l'école, la formation professionnelle et l'entrée dans le monde du travail et la comparaison avec des personnes non soutenues financièrement vivant dans une situation comparable exigent une application différenciée des normes de soutien en vigueur et une priorité absolue accordée aux mesures d'insertion professionnelle. C'est une des raisons pour lesquelles le Conseil d'Etat a, depuis deux ans, développé le programme interdépartemental de formations certifiantes ciblé sur les jeunes adultes au RI, FORJAD. Au travers de ce programme pilote, ce sont 250 jeunes qui ont bénéficié d'un encadrement approprié pour leur formation professionnelle ; une troisième volée sera lancée à l'automne 2008. A noter que le groupe des jeunes adultes au RI représente 2'000 personnes dont 70% n'ont pas de formation professionnelle.

Afin d'éviter que les jeunes adultes ne s'installent dans une situation de dépendance, un travail d'encadrement visant l'intégration professionnelle est prioritaire : ils doivent terminer une formation correspondant à leurs capacités et/ou prendre un emploi lucratif. La volonté d'appliquer le principe de la contre-prestation est d'autant plus forte pour cette catégorie de bénéficiaires du RI. Elle est mise en œuvre et sera renforcée par un élargissement des mesures d'insertion sociales et professionnelles.

Les mesures octroyées sont à compléter par des conditions cadres incitatives. Ainsi, on est en droit d'attendre que les jeunes adultes bénéficient du soutien des parents dans la mesure des possibilités de ceux-ci. Le ménage commun avec les parents est aussi à privilégier, sauf en cas de conflits insurmontables ou de conditions sociales extrêmement difficiles. En contrepartie de l'effort de la collectivité pour la formation, il peut donc être attendu des jeunes adultes, soit qu'ils vivent chez leurs parents, soit qu'ils cherchent un autre logement avantageux (par ex. une chambre dans une communauté). Ainsi, les bénéficiaires d'une aide sociale ne sont pas privilégiés par rapport aux jeunes adultes non soutenus dans des situations comparables.

Dans la perspective d'une généralisation de l'offre de formation pour les jeunes adultes du RI sans formation professionnelle certifiée, le Conseil d'Etat envisage d'orienter cette population vers les bourses d'études et d'en harmoniser le montant avec celui du RI. Les charges reconnues par les bourses seraient revues à la baisse pour atteindre les normes du

RI, la norme de loyer pour les jeunes adultes serait abaissée en vue de l'harmonisation souhaitée et les bourses d'études déplaçonnées sur la base de ces normes harmonisées. Il s'agirait en outre d'envisager l'introduction des bourses d'études dans la facture sociale en contrepartie de la cantonalisation d'une ou de plusieurs autres prestations actuellement soumises à la Loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) de façon à préserver la neutralité des coûts supportés par les communes.

Par la modification légale proposée, le Conseil d'Etat, qui fixe les loyers reconnus par le RI au travers du règlement LASV, aura la faculté d'édicter des normes de loyer spécifiques pour les jeunes adultes. La norme envisagée est de Fr. 650.- charges comprises. Celle-ci tient compte de la valeur admise par le barème des bourses d'études applicable à une personne indépendante. Actuellement, un jeune adulte au RI bénéficie d'une reconnaissance du loyer pour une personne seule de Fr. 805.-, Fr. 765.-, Fr. 670.- selon la région du canton. Pour atteindre son groupe cible, les normes spécifiques s'appliqueront aux jeunes adultes sans formation achevée, sans activité lucrative et vivant seuls. Pour les jeunes adultes concernés qui entrent en apprentissage par le biais du programme FORJAD, la franchise de 200.- sur le revenu d'apprenti-e qui est laissée à leur disposition leur permet de compenser la réduction de leur aide sociale découlant de la fixation d'une nouvelle norme de loyer.

## **2.5 Personnes au bénéfice d'un revenu et d'un loyer très bas, sans droit au RI**

Le régime du RI fonctionne selon le système du forfait pour les frais d'entretien et selon les coûts effectifs pour les autres frais reconnus (logement, frais de santé, frais particuliers). Ainsi, une personne peut entrer dans le régime ou s'en tenir juste à la marge suivant la hauteur des frais reconnus. Dès qu'une limite est déterminée, le risque bien connu des effets de seuil induit des conséquences non négligeables pour la personne qui y est soumise. Hors du périmètre du RI, ses frais de santé sont à sa charge, le subsidium OCC à l'assurance maladie est partiel, le revenu est soumis à l'impôt.

L'effet des frais de logement intervient pour les personnes avec un revenu ne couvrant pas les besoins vitaux (working poor). Suivant le montant de leur loyer, elles peuvent se trouver au bénéfice ou alors en marge du régime RI. Un loyer bas fait qu'une personne couvre ses charges avec son revenu, alors qu'une personne avec un même revenu disponible, mais ayant un loyer plus élevé, et se situant toujours dans les normes, aura droit au RI avec tous les droits qui en découlent. Ainsi, une personne peut être incitée à rechercher un appartement plus cher afin d'entrer dans le régime, ce qui va à l'encontre du but recherché. Par l'article de loi nouveau, il s'agit d'amoindrir cet effet en ouvrant la possibilité d'accéder à la prise en charge des frais de santé pour les personnes avec revenu qui seraient dans les limites du RI si leur loyer se situait jusqu'au maximum reconnu du barème.

En conséquence, cette mesure permet de fournir à une personne une prestation particulière du RI sans que lui soit alloué le forfait financier. Par ce biais, deux personnes aux revenus salariaux identiques mais aux loyers différents verront l'inégalité de traitement actuelle en termes de revenu disponible presque entièrement disparaître.

## **3 RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL SUR LE POSTULAT MICHEL CORNUT ET CONSORTS**

### **3.1 Développement**

En date du 18 septembre 2007, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat un postulat à la teneur suivante :

La loi sur l'action sociale vaudoise (LASV), comme auparavant la Loi sur la prévoyance et l'aide sociales, prévoit que le requérant de l'aide sociale cantonale (du "revenu d'insertion" - RI) doit renseigner spontanément et complètement l'autorité d'application sur sa situation. Elle ne prévoit pas que l'indigence des requérants doit être établie par ladite autorité elle-même et elle ne confère pas non plus à cette autorité de compétences à cet effet. La LASV prévoit que :

*La personne qui sollicite une aide est tenue de fournir des renseignements complets sur sa situation personnelle et financière et d'autoriser l'autorité compétente à prendre des informations à son sujet. Elle doit signaler sans retard tout changement de sa situation pouvant entraîner la réduction ou la suppression des prestations (art. 38 1<sup>er</sup> al).*

*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 (art. 45).*

La LASV ne contient aucun article selon lequel l'autorité devrait établir elle-même l'indigence du requérant. Ce n'est que lorsqu'elle s'estime "insuffisamment renseignée" qu'elle peut procéder à une enquête.

*Une enquête peut être ordonnée lorsque l'autorité d'application s'estime insuffisamment renseignée sur la situation financière ou personnelle d'un bénéficiaire. L'enquête est confiée à un collaborateur spécialisé. L'enquêteur décide des moyens d'investigation. Il a accès à l'entier du dossier. Il peut exiger toutes les pièces utiles, notamment du bénéficiaire ou de tiers susceptibles de détenir des informations (art. 39).*

Non seulement cet article de la LASV ne prévoit pas de vérification systématique de l'indigence, mais expérience faite, il ne s'avère même pas suffisant pour que l'autorité puisse accéder aux données dont elle a besoin pour cette vérification.

Ainsi, la principale source d'information sur la situation financière d'un ménage est-elle certainement la décision de taxation fiscale ou, pour les personnes taxées à la source et ne faisant donc pas l'objet d'une décision de taxation, les renseignements fiscaux disponibles auprès de l'Administration cantonale des impôts (ACI). Or à l'heure actuelle, les centres sociaux régionaux n'ont pas accès à cette source, sinon pour une partie des bénéficiaires de l'aide sociale seulement, sur demande écrite expresse et moyennant procuration signée par l'intéressé. Pour les titulaires de permis B, qui représentent près de la moitié des bénéficiaires de l'aide sociale, aucun renseignement ne peut être obtenu auprès de l'ACI. Et cela en dépit de l'article 38 alinéa 2 LASV :

*Les autorités administratives communales et cantonales, les employeurs et les organismes s'occupant de la personne qui sollicite une aide fournissent gratuitement aux autorités d'assistance les renseignements et pièces nécessaires à l'application de la présente loi (art. 38, 2<sup>e</sup> al.).*

Enfin, l'aide sociale étant subsidiaire non seulement aux revenus du ménage ou au soutien des parents en ligne directe, éventuellement dans l'aisance, mais aussi aux assurances sociales fédérales, les autorités d'application devraient pouvoir accéder aux données pertinentes desdites assurances, en particulier l'assurance chômage ou l'assurance invalidité. Or tel n'est pas le cas et, à l'heure actuelle, il est tout à fait possible de percevoir simultanément l'aide sociale et l'indemnité journalière de l'assurance-chômage sans que personne ne s'en rende compte, un recoupement d'informations entre ces deux régimes n'étant simplement pas possible.

Pourtant, force est de constater que tant les organes de révision de l'Etat lui-même que les tribunaux, et plus généralement l'opinion publique, attendent des autorités d'application qu'elles vérifient elles-mêmes l'indigence des personnes auxquelles elles accordent l'aide sociale, sans se contenter des renseignements fournis par ces dernières. C'est ainsi que les tribunaux considèrent généralement qu'il n'y a pas escroquerie au sens du Code pénal suisse, lorsqu'une enquête administrative aurait permis de découvrir la fraude.[1]

Nous demandons donc au Conseil d'Etat d'étudier l'opportunité de modifier la Loi sur l'action sociale vaudoise, voire d'autres lois si nécessaire. Trois directions paraissent possibles :

1. La loi confirme, explicitement et sans équivoque, que l'autorité d'application se fonde uniquement sur les renseignements communiqués par le requérant, sauf lorsque ceux-ci sont estimés insuffisants (statu quo clarifié).
2. La loi confère aux autorités d'application la responsabilité d'établir elle-même l'indigence sur la base de données dûment déterminées — par exemple les données fiscales — et octroie très clairement à ces autorités les compétences nécessaires, par exemple l'accès à la base de données de l'ACI. La loi prévoit également que les enquêtes sont menées non seulement lorsque les renseignements sont jugés insuffisants, mais aussi lorsqu'il y a doute sur les renseignements fournis.
3. En sus de ce qui est évoqué ci-dessus, la loi confère aux autorités d'application la responsabilité de mener une enquête administrative systématique au moment de la demande d'aide sociale (modèle genevois).

La première solution ne paraît pas correspondre aux souhaits de la population, quand bien même elle serait certainement la plus économique et quand bien même elle serait praticable si les sanctions en cas de fraude étaient véritablement dissuasives, ce qui est très loin d'être le cas aujourd'hui. La troisième solution serait évidemment la plus coûteuse dans la mesure où elle impliquerait l'engagement de fort nombreux enquêteurs supplémentaires. Elle serait sans doute disproportionnée et exagérément intrusive pour les requérants. Aussi peut-on admettre que la deuxième solution est probablement la plus judicieuse.

Il y a par ailleurs lieu de régler la collaboration entre les autorités d'application de l'aide sociale et celles des assurances sociales fédérales. Au minimum, et pour tenir compte des contraintes du droit fédéral, on pourrait prévoir que l'autorité d'application de l'aide sociale communique les coordonnées de tous ses requérants aux autorités compétentes de l'assurance chômage et de l'assurance invalidité, en demandant à ces dernières de s'assurer que leurs assurés ne perçoivent pas simultanément une indemnisation ou une rente et une aide sociale.

Considérant finalement :

- que la situation actuelle des autorités d'application de l'aide sociale — qui doivent contrôler l'indigence quand bien même la loi ne le prévoit pas et quand bien même elles sont privées des compétences nécessaires à cet effet — ne peut être tolérée plus longtemps et qu'elle expose ces autorités, l'Etat lui-même ainsi que les bénéficiaires de l'aide sociale, à un préjudice majeur et le plus souvent immérité
- que vraisemblablement cette situation ne peut être changée sans révision partielle de la LASV, voire sans révision de nombreuses autres lois ;
- que d'autres cantons ont mis en place, parfois depuis longtemps, des dispositifs à la fois nettement plus légers, plus clairs et plus sûrs ;

nous demandons au Conseil d'Etat d'étudier l'opportunité de modifier la Loi sur l'action sociale vaudoise, voire d'autres lois, pour confier aux autorités d'application de l'aide sociale la responsabilité de contrôler l'indigence et pour octroyer à ces

mêmes autorités toutes les compétences nécessaires à cet effet.

Sans cette démarche, les louables efforts du Département de la santé et de l'action sociale, ou des centres sociaux régionaux vaudois, pour réduire le volume des prestations servies indûment, s'avéreront vains ou à tout le moins décevants.

[1] Tout se passe comme si les tribunaux ignoraient que les autorités d'application n'ont pas accès, même dans le cadre d'une enquête, aux données pertinentes pour attester l'indigence ou encore que la loi vaudoise ne prévoit pas d'enquête systématique (contrairement à ce que l'on connaît dans certains cantons), d'autre part.

## **3.2 Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat Cornut et consorts**

### *3.2.1 Préambule*

La LASV institue un dispositif assistanciel de base dont le but est de venir en aide aux personnes ayant des difficultés sociales ou dépourvues des moyens nécessaires à la satisfaction de leurs besoins indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Elle règle l'action sociale cantonale qui comprend la prévention, l'appui social et le RI.

Le RI comprend une aide financière subsidiaire à l'entretien prodigué par la famille à ses membres, aux prestations des assurances sociales et aux autres prestations sociales fédérales, cantonales, communales ou privées et peut, cas échéant, être accordé en complément de revenu ou à titre d'avance sur prestations sociales.

La prestation financière du RI est accordée sous condition de fortune et dans les limites d'un barème fixé par le Conseil d'Etat après déduction des ressources du requérant, de son conjoint ou partenaire enregistré ou de la personne qui mène de fait une vie de couple avec lui et de ses enfants à charge. Elle comprend en outre un supplément correspondant au loyer effectif dans les limites fixées par le Conseil d'Etat.

Enfin, le RI ne peut être alloué qu'aux personnes domiciliées dans le canton et disposant d'un titre de séjour valable.

### *3.2.2 Etablissement de l'indigence*

Aux termes de l'article 38 alinéa 1er de la LASV, la personne qui sollicite une aide est tenue de fournir des renseignements complets sur sa situation financière et d'autoriser l'autorité compétente à prendre des informations à son sujet. Elle doit signaler sans retard tout changement de sa situation pouvant entraîner la réduction ou la suppression des prestations.

Cette base légale 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 pas à l'autorité d'application d'établir un tel besoin d'aide. En revanche, la procédure administrative fait prévaloir la maxime inquisitoriale qui implique que l'autorité est tenue de se fonder sur des faits réels qu'elle est tenue de rechercher, pour autant que le demandeur d'aide donne son concours à l'établissement des 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.

Ainsi, la loi et les principes de la procédure administrative confèrent à l'autorité la tâche de vérifier que les faits invoqués par l'administré sont bien réels et que l'indigence est bien établie. Le Conseil d'Etat ne saurait dès lors suivre la direction n°1 telle qu'énoncée par Monsieur le Député Cornut, à savoir que la loi confirme que l'autorité d'application se borne à se fier aux renseignements fournis par le requérant d'aide.

L'autorité d'application peut ordonner une enquête lorsqu'elle s'estime insuffisamment renseignée (art. 39 al. 1er LASV). Est insuffisamment renseignée l'autorité à qui il manque certains éléments déterminants ou qui conçoit des doutes quant aux renseignements qui lui ont été fournis. Dans les deux cas, elle est fondée à se sentir insuffisamment renseignée. Le recours systématique à une enquête administrative à chaque demande d'aide sociale ne se justifie pas en l'état et apparaît, comme le relève Monsieur le Député Cornut lui-même, disproportionné.

Selon l'article 38 alinéa 2 LASV, les autorités administratives communales et cantonales, les employeurs et les organismes s'occupant de la personne qui sollicite une aide fournissent gratuitement aux autorités d'assistance les renseignements et pièces nécessaires.

Il s'est rapidement avéré qu'il est difficile, voire dans certains cas impossible pour les autorités d'application, d'obtenir rapidement les renseignements nécessaires pour vérifier ou établir certains éléments manquants ou peu probants. En effet, dans la plupart des cas, il s'agit de faire des demandes écrites et motivées aux autorités concernées, dans d'autres cas, aucun renseignement n'est fourni sans une procuration de l'intéressé (données fiscales et assurances sociales fédérales).

Afin de fournir des outils aux autorités d'application pour faciliter et simplifier cet échange d'informations par un accès informatique direct et ainsi optimiser la sécurité du régime, le Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS), se fondant sur l'article 38 alinéa 2 LASV, a pris contact avec un certain nombre de services cantonaux qui détiennent des données utiles lors de l'ouverture et de la révision des dossiers des bénéficiaires du RI. Il s'agit de l'Administration cantonale des impôts (ACI), du Service de la population (SPOP), du Registre foncier (RF), du Service des automobiles et de la navigation (SAN) et des Offices de poursuites (OP). En effet, les données détenues par l'ACI, le RF et le SAN sont des sources

d'information très importantes sur la situation financière (revenu et fortune) des intéressés. Le SPOP quant à lui possède les renseignements utiles concernant le statut des ressortissants étrangers, ces dernières données étant susceptibles de déterminer le régime d'aide applicable (RI ou aide d'urgence). Enfin, l'accès aux registres des OP permet certains contrôles utiles aux enquêteurs mandatés par les autorités d'application sur la base de l'article 39 LASV et la rationalisation des procédures d'exécution forcée des décisions de remboursement des prestations RI indûment touchées.

Un certain nombre de démarches entreprises ont d'ores et déjà abouti. Ainsi des accès en ligne sont déjà opérationnels avec le RF (mars 2007) et les OP (début 2008). L'accès en ligne à SPOP-COM - application qui permet aux communes d'accéder à une grande partie des données, y compris l'état d'avancement des procédures concernant les ressortissants étrangers - sera accordé au cours du 2ème semestre 2008.

Les accès aux données de l'ACI et du SAN posent toutefois un certain nombre de problèmes devant encore être résolus.

### 3.2.3 SAN

Après divers échanges avec le SAN, le SPAS a requis le Service juridique et législatif (S JL). Celui-ci, dans un avis récent, a précisé qu'un accès direct et généralisé aux fichiers détenus par le SAN était exclu.

Tout d'abord l'accès au registre automatisé des véhicules et des détenteurs de véhicules (MOFIS) et au registre automatisé des autorisations de conduire (FABER), tous deux régis par le SAN, n'est pas autorisé par le droit fédéral ( cf.art. 104 a li. 5 et 104 c al. 5 LCR).

Pour le reste, si la loi sur les fichiers informatiques et la protection des données (LIPD) ne s'oppose pas à la transmission des données autres que celles figurant dans les registres fédéraux puisqu'il existe une base légale (art. 38 al. 2 LASV), il n'en demeure pas moins que la fourniture d'informations doit être limitée à celles qui sont nécessaires à l'application de la LASV, soit qui ne concernent que des requérants ou bénéficiaires du RI et qui sont en rapport direct avec l'application de la loi.

Compte tenu de ce qui précède, force est d'admettre qu'un accès direct et généralisé aux fichiers du SAN est exclu. Le Conseil d'Etat souhaite néanmoins que les informations nécessaires soient accessibles par un accès informatique et a chargé le SAN en collaboration avec la Direction des systèmes d'information (DSI) de développer une solution en ce sens ( cf. décision du Conseil d'Etat du 12.12.2007). Une étude est initiée par le SAN afin d'examiner les possibilités de paramétrer un accès informatisé aux données utiles pour les autorités d'application. Un échange informatisé de données devrait être mis en place d'ici la fin de l'année 2008.

### 3.2.4 ACI

Actuellement, la communication de renseignements fiscaux aux autorités d'application du RI par l'ACI ne peut se faire que sur la base d'une autorisation d'accès signée par le requérant et son conjoint. Après l'entrée en vigueur de la base légale prévue par le nouvel article 38 alinéa 3 LASV proposée dans le présent exposé des motifs et projet de loi, les autorités d'application pourront obtenir les mêmes renseignements mais sans procuration signée par le requérant d'aide. Ici également le Conseil d'Etat souhaite que ces informations puissent être obtenues par un accès direct à la base de données informatique, tout en aménageant des accès de manière à exclure tout usage abusif de ces renseignements. En effet, vu le nombre de demandes et l'importance des renseignements, il est impératif pour les autorités d'application de pouvoir obtenir immédiatement les informations requises, en particulier pour éviter d'octroyer des prestations en attendant les données fiscales et ainsi d'ouvrir un dossier inutilement.

Il convient en outre de relever que l'ACI n'est actuellement pas en mesure de fournir des renseignements concernant les personnes imposées à la source. A cet égard, il y a lieu de préciser que si le bénéficiaire, titulaire d'un permis "B" (soit environ 20% des bénéficiaires RI) et imposé à la source, n'informe pas l'autorité d'application qu'il exerce une activité lucrative, celle-ci n'est pas en mesure de le savoir. Il apparaît donc indispensable pour sécuriser l'octroi du RI et éviter de verser des prestations indues de donner le moyen aux autorités d'application de vérifier l'existence ou non de revenu découlant d'une activité lucrative. C'est pourquoi, une analyse de développements informatiques en matière de perception de l'impôt à la source est en cours et il est impératif que celle-ci débouche sur un développement qui permettra à l'ACI de fournir également les renseignements concernant les contribuables imposés à la source.

### 3.2.5 Assurances sociales fédérales

Monsieur le Député Michel Cornut relève qu'il est nécessaire que les autorités d'application puissent accéder aux données pertinentes de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité (AI).

S'agissant de l'AI, le problème ne se pose plus. En effet, on se réfère à l'introduction dans le présent exposé des motifs et projet de loi d'une base légale permettant la communication d'informations relatives à l'insertion des bénéficiaires RI entre l'autorité d'application et l'Office AI. A en outre été mise en place une procédure entre l'Office AI et les autorités d'application, initiée dès que le bénéficiaire RI dépose une demande de prestations AI, qui permet aux autorités

d'application de recevoir toutes les décisions prises par les autorités de l'AI.

S'agissant de l'assurance-chômage, il y a lieu de relever que parmi les mesures tendant à une meilleure sécurisation du RI, le Conseil d'Etat a décidé de faire effectuer un comparatif entre les dossiers RI et ceux de la caisse publique d'assurance-chômage afin de vérifier si des prestations financières du RI étaient versées simultanément à des indemnités de chômage. Une première opération a été menée sur la ville d'Yverdon au cours de laquelle aucun cas de fraude n'a été détecté. Il est actuellement question d'effectuer ce contrôle sur l'ensemble du Canton en y intégrant les caisses de chômage privées. Ainsi, une communication systématique des coordonnées de l'ensemble des bénéficiaires RI ne se justifie pas.

En conséquence, on peut constater que dans ces deux domaines des solutions administratives existent et que les problèmes sont résolus.

### *3.2.6 Conclusion*

L'introduction dans la LASV de l'article 38 alinéa 2 a ouvert la voie d'un dialogue nouveau entre les services cantonaux concernés qui a permis, dans les deux ans qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi, de chercher des modalités pratiques à la communication d'informations. Il a en outre été mis en évidence que cette disposition devait être complétée par un texte spécifique aux informations fiscales, et par une disposition prévoyant une collaboration et un échange entre les autorités d'application du RI et les autorités de l'AI en matière d'insertion des bénéficiaires. La transparence souhaitée ne doit pas se faire au détriment de l'administration et de ses intérêts et il est ainsi nécessaire de mettre en place des modalités tant légales qu'administratives qui permettent l'échange d'informations nécessaires à une bonne application du RI tout en protégeant la sphère privée du citoyen.

En définitive, on constate que des modalités de transmission d'informations satisfaisantes sont d'ores et déjà opérationnelles avec le RI et les OP, que leur mise en oeuvre est en cours avec le SPOP et le SAN et qu'une base légale adaptée va entrer en vigueur dès 2009 pour formaliser les échanges d'informations entre les autorités d'application et l'Office AI, de même qu'avec l'ACI pour les contribuables imposés normalement. Sont encore en cours, les discussions et les travaux tendant à un échange de données informatisé avec l'ACI, ainsi que l'étude sur les aménagements techniques en matière de perception de l'impôt à la source permettant de mettre en rapport les liens entre les personnes imposées à la source et leurs employeurs. Ceux-ci vont toutefois se poursuivre.

## **4 CONSEQUENCES**

### **4.1 Légales et réglementaires (y.c. eurocompatibilité)**

Néant.

### **4.2 Financières (budget ordinaire, charges d'intérêt, autres)**

2.1 Accords bilatéraux : on peut s'attendre à une économie de l'ordre d'un demi-million de francs par année. Ce montant est pris en considération dans le cadre de l'élaboration du budget 2009.

2.2 Echange d'informations : les différentes mesures prises devraient permettre à terme de générer des économies mais qu'il n'est pas possible de calibrer de manière précise.

2.3 CSIR : les mesures prises engendrent des coûts qui sont déjà pris en compte dans le cadre du fonctionnement ordinaire du SPAS.

2.4 Normes de loyer spécifiques pour les jeunes adultes : la norme abaissée amènera une économie d'environ CHF 800'000.- brute avant facture sociale.

2.5 Personnes au bénéfice d'un revenu et d'un loyer très bas, sans droit au RI : le nombre de dossiers concernés estimé est faible, quelques dizaines par année, soit une dépense de l'ordre de CHF 25'000.- à CHF 120'000.-.

### **4.3 Conséquences en terme de risques et d'incertitudes sur les plans financier et économique**

*cf.* commentaires sous chiffre 4.2.

### **4.4 Personnel**

Néant.

### **4.5 Communes**

Néant.

#### **4.6 Environnement, développement durable et consommation d'énergie**

Néant.

#### **4.7 Programme de législature (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **4.8 Constitution (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **4.9 Plan directeur cantonal (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **4.10 RPT (conformité, mise en œuvre, autres incidences)**

Néant.

#### **4.11 Simplifications administratives**

Les échanges d'informations entre autorités sont simplifiés ou informatisés et contribuent en outre à la sécurité du RI.

#### **4.12 Autres**

Néant.

### **5 CONCLUSION**

Vu ce qui précède, le Conseil d'Etat a l'honneur de proposer au Grand Conseil d'adopter le projet de loi ci-après :

**Art. 4 Champ d'application**

<sup>1</sup> Les dispositions de la présente loi s'appliquent aux personnes domiciliées ou en séjour dans le canton.

<sup>2</sup> La présente loi ne s'applique pas aux personnes visées par la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers, à l'exception des dispositions relatives à l'aide d'urgence.

**Art. 16 Centre social d'intégration des réfugiés**

<sup>1</sup> Il est institué, au sein du SPAS, un Centre social d'intégration des réfugiés (ci-après : CSIR).

<sup>2</sup> Le CSIR est compétent pour appliquer l'action sociale aux personnes réfugiées statutaires au bénéfice d'une autorisation de séjour ou d'établissement depuis moins de cinq ans dès la décision d'octroi d'asile.

**PROJET DE LOI  
modifiant la loi sur l'action sociale vaudoise du 2 décembre 2003**

du 20 août 2008

---

LE GRAND CONSEIL DU CANTON DE VAUD

Vu le projet de loi présenté par le Conseil d'Etat

*décète*

**Article premier**

<sup>1</sup> La loi sur l'action sociale vaudoise du 2 décembre 2003 est modifiée comme suit :

**Art. 4 Sans changement**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> La présente loi ne s'applique pas aux personnes visées par la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers et aux ressortissants communautaires à la recherche d'un emploi et titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée, à l'exception des dispositions relatives à l'aide d'urgence.

**Art. 16 Sans changement**

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Le CSIR est compétent pour appliquer l'action sociale :

- a) aux personnes réfugiées statutaires au bénéfice d'une autorisation de séjour ou d'établissement depuis moins de cinq ans dès la décision d'octroi d'asile ;
- b) aux personnes réfugiées au bénéfice d'une admission provisoire depuis moins de cinq ans ;
- c) aux personnes apatrides au bénéfice d'une autorisation de séjour ou d'une admission provisoire depuis moins de cinq ans dès la reconnaissance de leur statut.

## Texte actuel

### Art. 31 Définition

<sup>1</sup> La prestation financière est composée d'un montant forfaitaire et d'un supplément correspondant au loyer effectif dans les limites fixées par le règlement .

<sup>2</sup> La prestation financière est accordée dans les limites d'un barème établi par le règlement, après déduction des ressources du requérant, de son conjoint ou partenaire enregistré ou de la personne qui mène de fait une vie de couple avec lui et de ses enfants à charge.

<sup>3</sup> Une franchise est prise en compte lors de la déduction de ces ressources lorsque celles-ci proviennent d'une activité lucrative, à condition que cette activité ne constitue pas une mesure d'insertion professionnelle. Le règlement fixe les modalités et le montant de la franchise.

### Art. 38 Obligation de renseigner

<sup>1</sup> La personne qui sollicite une aide est tenue de fournir des renseignements complets sur sa situation personnelle et financière et d'autoriser l'autorité compétente à prendre des informations à son sujet. Elle doit signaler sans retard tout changement de sa situation pouvant entraîner la réduction ou la suppression des prestations.

<sup>2</sup> Les autorités administratives communales et cantonales, les employeurs et les organismes s'occupant de la personne qui sollicite une aide fournissent gratuitement aux autorités d'assistance les renseignements et pièces nécessaires à l'application de la présente loi.

## Projet

### Art. 31 Sans changement

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>1bis</sup> S'agissant du loyer, le barème peut prévoir des limites spécifiques aux jeunes âgés de 18 à 25 ans, vivant seuls, sans formation achevée, sans charge de famille et sans activité lucrative.

<sup>2</sup> sans changement.

<sup>3</sup> Sans changement.

### Art. 34 a loyer inférieur au barème

<sup>1</sup> La personne qui occupe un logement dont le loyer est inférieur aux limites fixées par le barème et qui pourrait prétendre à la prestation financière de base du RI si son loyer atteignait le maximum admis peut se voir allouer le bénéfice du RI au titre de frais particuliers suivants :

- a) les franchises et participations aux frais médicaux ;
- b) les frais dentaires.

### Art. 38 Sans changement.

<sup>1</sup> Sans changement.

<sup>2</sup> Sans changement.

<sup>3</sup> Pour fixer la prestation financière, l'administration fiscale fournit à l'autorité compétente les renseignements nécessaires concernant la personne sollicitant une aide. Elle

## Texte actuel

## Projet

lui fournit également les renseignements nécessaires concernant la personne ayant obtenu des prestations RI dans le cadre de procédures de remboursement.

A la personne sollicitant une aide ou ayant obtenu des prestations RI est assimilé son conjoint ou partenaire enregistré.

### **Art. 50 a Collaboration**

<sup>1</sup> En matière d'insertion, les autorités d'application collaborent avec les Offices AI et sont libérées de l'obligation de garder le secret dans la mesure où les renseignements et documents transmis servent à déterminer la mesure d'insertion la mieux adaptée à la situation du bénéficiaire.

### **Art. 2**

<sup>1</sup> Le Conseil d'Etat est chargé de l'exécution de la présente loi. Il en publiera le texte conformément à l'article 84, alinéa 1, lettre a de la Consitution cantonale et en fixera, par voie d'arrêté, la date d'entrée en vigueur.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 20 août 2008.

Le président :

Le chancelier :

*P. Broulis*

*V. Grandjean*