



ETAT DE FRIBOURG
STAAT FREIBURG

Direction de la santé et des affaires sociales DSAS
Direktion für Gesundheit und Soziales GSD

Route des Cliniques 17, 1701 Fribourg

T +41 26 305 29 04, F +41 26 305 29 09
www.fr.ch/dsas

Fribourg, le 17 avril 2015

Concept sur le dispositif de prévention et de contrôle des abus dans l'aide sociale

—

Article 22 al. 3 de la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc)

Table des matières

I.	Préambule	4
II.	Commentaire	5
1.	Bases et fondements	5
1.1.	Contexte général.....	5
1.2.	Cadre légal.....	5
1.2.1.	<i>Principes</i>	5
1.2.2.	<i>Tâches institutionnelles</i>	5
1.2.3.	<i>Procédures et moyens de contrôle</i>	6
1.3.	Principes relatifs à la protection des données	6
1.4.	Catégories d'abus de l'aide sociale	6
1.4.1.	<i>Obtention de prestations indues non imputable à la personne bénéficiaire et résultant d'un concours de circonstances indépendant de sa volonté</i>	6
1.4.2.	<i>Obtention frauduleuse de prestations par le biais de renseignements inexacts ou incomplets sur la situation personnelle ou économique</i>	7
1.4.3.	<i>Utilisation des prestations d'aide sociale à des fins inappropriées</i>	7
1.4.4.	<i>Non utilisation des ressources personnelles</i>	7
1.5.	Finalités de la prévention et du contrôle des abus	8
1.6.	Stratégie : compléter, coordonner et renforcer les contrôles.....	8
2.	Collecte et traitement des données personnelles	9
2.1.	Instruction des dossiers et examen régulier	9
2.2.	Rôle du service social	10
2.3.	Procuration et vérification des données.....	10
2.4.	Conséquences liées à la violation de l'obligation de renseigner	11
3.	Inspection	12
3.1.	Conditions	12
3.2.	Mandat	12
3.3.	Objet de l'inspection et instances responsables des données	13
3.4.	Stratégie en matière d'inspection.....	13
3.4.1.	<i>Priorisation des enquêtes</i>	14
3.4.2.	<i>Moyens spécifiques d'enquête</i>	14
3.5.	Collecte des données et rapport d'inspection	15
3.5.1.	<i>Journal de bord</i>	15
3.5.2.	<i>Bilan intermédiaire</i>	15
3.5.3.	<i>Résultat de l'enquête et rapport d'inspection</i>	15
3.6.	Suites et conséquences de l'inspection	16
4.	Révision	17
4.1.	Objet de la révision	17
4.2.	Planification du travail et sélection des dossiers	18
4.3.	Déroulement des travaux.....	18
4.4.	Rapport de révision	19
5.	Monitoring	20

III.	Recommandations.....	21
1.	Recommandations à l'attention des services sociaux sur la prévention des abus.....	21
1.1.	Procédure standardisée en matière de gestion des cas.....	21
1.2.	Moyens de contrôle des services sociaux	22
1.3.	Indices fournis et dénonciations par un tiers	22
2.	Travaux d'inspection effectués par les services sociaux	22
3.	Recommandations sur la procédure à suivre en cas d'abus	23
3.1.	Décision	23
3.2.	Modification de l'octroi de l'aide matérielle	24
3.3.	Remboursement.....	24
3.4.	Réduction des prestations au titre de sanction	25
3.5.	Suspension et suppression des prestations d'aide matérielle	25
3.6.	Dénonciation aux autorités de poursuite pénale.....	26

I. Préambule

Conformément à l'article 22 al. 3 de la loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc), la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) établit le présent concept fixant le cadre de la mise en œuvre des travaux d'inspection et de révision, à savoir les procédures et processus relatifs aux moyens de contrôle définis par la loi.

Il s'adresse en priorité au Service de l'action sociale (SASoc) et à son personnel qualifié chargé de l'inspection et de la révision, aux services sociaux, au personnel qualifié désigné par les services sociaux qui procèdent eux-mêmes aux travaux d'inspection, aux commissions sociales ainsi qu'aux tiers concernés.

Le présent concept comprend, d'une part, un commentaire relatif aux principales dispositions légales et, d'autre part, des recommandations pratiques en vue d'une application uniforme du droit dans le canton.

II. Commentaire

1. Bases et fondements

1.1. Contexte général

L'octroi de prestations adaptées à chaque cas particulier, correspondant à la fois aux objectifs de l'aide sociale et aux besoins de la personne concernée, doit se fonder sur un examen systématique de la situation économique, personnelle et sociale du demandeur. Le respect du principe de subsidiarité implique un contrôle rigoureux par les professionnels et professionnelles œuvrant dans le dispositif d'aide sociale afin, notamment, de garantir le principe d'individualisation de l'aide ainsi que de prévenir ou détecter d'éventuels abus ou fraudes.

Les révisions législatives successives dans le domaine des assurances sociales, l'importance croissante du principe d'activation dans le cadre de l'octroi de prestations publiques et les mutations du monde du travail ainsi que l'évolution du lien social ont engendré l'apparition de nouvelles problématiques sociales et un report des responsabilités et des charges sur l'aide sociale. L'aide sociale doit gérer des cas plus complexes, ce qui rend le processus de contrôle plus exigeant et plus difficile à accomplir au vu du temps qui doit être consacré à l'aide personnelle.

1.2. Cadre légal

Les nouveaux instruments juridiques introduits lors de la révision de la loi sur l'aide sociale entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011 concourent à un accompagnement de qualité des bénéficiaires et à l'intensification des tâches de contrôle afin de prévenir et combattre efficacement l'abus et la fraude. Les éléments suivants y sont définis :

1.2.1. Principes

- > Subsidiarité de l'aide (y compris efforts d'intégration) : article 5 ;
- > Obligation de renseigner de la personne requérante/bénéficiaire : article 24 ;
- > Protection des données et secret de fonction : articles 25 et 28 ;
- > Inspection et révision : articles 21a et 21b ;
- > Transmission des informations : article 25 ;
- > Remboursement de l'aide : article 29 al. 1 à 3 ;
- > Subrogation légale : article 29 al. 4 ;
- > Sanction pénale : article 37a al. 1.

1.2.2. Tâches institutionnelles

- > Répartition des compétences : articles 7 et 20 ; articles 8 et 21 al. 2 ;
- > Informations à la personne requérante/bénéficiaire : article 18 al. 2 let a et b ;
- > Instruction des dossiers : articles 18 al. 2 let a^{bis} et 24 al. 4 et 5 ;
- > Révisions : articles 21 al. 4 et 6 et 21a ;
- > Inspection : article 21b ;
- > Sanction administrative : articles 4a al. 2 ; 30 al. 1 ; art. 37a al. 1 et 3 ; article 10 de l'ordonnance du 2 mai 2006 fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale ;
- > Dénonciation pénale des abus : article 37a al. 2 ;
- > Poursuite et jugement des infractions : article 37a al. 3.

1.2.3. Procédures et moyens de contrôle

- > Procuration : article 24 al. 4 ;
- > Autorisation de délier du secret (cas d'espèce) : article 24 al. 5 ;
- > Transmission des données et échanges d'informations : article 25 ;
- > Mise en œuvre des tâches d'inspection : article 21b al. 1 et 7 LASoc ;
- > Attributions et modalités de l'inspection : article 21b al. 2 ;
- > Forme et transmission des rapports de contrôle : articles 21a al. 3 et 21b al. 3 ;
- > Monitoring des contrôles : articles 21a al. 3 et 21b al. 6 et 7.

1.3. Principes relatifs à la protection des données

L'examen systématique de la situation économique, personnelle et sociale de la personne requérante ou bénéficiaire nécessite le traitement et la communication de ses données personnelles. La législation sur l'aide sociale garantit le respect de la dignité humaine et les droits fondamentaux de la personne, notamment grâce à la protection des données personnelles au sens de la loi du 25 novembre 1994 sur la protection des données (LPrD). Par ailleurs, en application de la LPrD, les informations relatives à la sphère privée, comme par exemple l'indigence donnant droit aux prestations d'aide sociale, sont des données personnelles sensibles qui ne doivent pas être communiquées sans raison suffisante à des tiers (art. 3, let. c, ch. 3 LPrD). Ces principes et leur mise en œuvre doivent faire l'objet d'une attention particulière de la part des personnes chargées des tâches de prévention et de contrôle des abus (dispositions nécessaires en vue de prévenir le risque accru d'atteinte aux droits de la personnalité inhérent au traitement de telles données (art. 8 LPrD).

En matière de protection des données, il doit être tenu compte en particulier des principes de finalité et de proportionnalité (art. 5 et 6 LPrD). Selon le premier principe, les données collectées ne peuvent être traitées que dans le but pour lequel elles ont été communiquées. Le principe de la proportionnalité implique le respect de cinq conditions cumulatives : 1) efficacité et nécessité de la mesure ; 2) respect de la subsidiarité ; 3) rapport raisonnable entre la mesure et son but ; 4) respect des droits fondamentaux de la personne ; 5) adéquation de la mesure. Les moyens d'examen et de contrôle mis en œuvre dans le cadre de l'aide sociale doivent répondre à ces deux principes (finalité et proportionnalité).

1.4. Catégories d'abus de l'aide sociale

La notion d'abus désigne un usage inapproprié, excessif ou injuste, ainsi qu'une erreur. L'abus, dans le contexte de l'aide sociale, est caractérisé par la non-conformité de la prestation au cadre légal et aux objectifs de l'aide sociale. Il peut se produire au niveau de l'obtention (prestations indues) ou de l'utilisation des prestations sociales (→ III.3).

1.4.1. *Obtention de prestations indues non imputable à la personne bénéficiaire et résultant d'un concours de circonstances indépendant de sa volonté*

Il s'agit de prestations accordées à tort sans que la personne bénéficiaire n'en soit responsable. L'octroi de telles prestations résulte généralement d'une application erronée des normes d'aide sociale ou d'autres dispositions légales. L'aide matérielle perçue sans droit entre dans cette catégorie. Il s'agit par exemple de l'octroi d'une aide basée sur une décision erronée, notamment en cas de paiement simultané de prestations financières (rentes ou indemnités) provenant des assurances sociales ou d'un tiers. Il n'en demeure pas moins que la prestation d'aide sociale reçue à tort doit être remboursée (art. 29 al. 1 et 4 LASoc) ; si la personne bénéficiaire s'y oppose, son comportement peut alors être assimilé à un abus d'aide sociale.

Ce type de situation est généralement repéré par la gestion et l'actualisation régulière des données effectuées par le travailleur social ou lors de vérifications accomplies par le réviseur social.

1.4.2. Obtention frauduleuse de prestations par le biais de renseignements inexacts ou incomplets sur la situation personnelle ou économique

Si une personne cherche à bénéficier de l'aide en simulant une situation de détresse par ses actes (mensonges, falsification d'un titre, etc.) ou par omission (c'est-à-dire en passant sous silence ou en dissimulant des informations) et que, par la suite, elle obtient ou continue de percevoir une aide matérielle, il s'agit d'une obtention frauduleuse de prestations d'aide sociale. Dans cette catégorie, les cas les plus courants sont les suivants : non déclaration d'un revenu ou d'une fortune, falsification d'un document, information fautive concernant la situation domiciliaire ou non déclaration de prestations volontaires ou légales de tiers (notamment assurances sociales).

Ce type d'abus tombe manifestement dans le champ d'application des articles 30 al. 1 et 37a LASoc et de certaines dispositions du Code pénal suisse. Ces abus peuvent donc faire l'objet d'une dénonciation pénale.

1.4.3. Utilisation des prestations d'aide sociale à des fins inappropriées

Cette catégorie désigne la situation où une personne n'utilise pas les prestations d'aide sociale conformément à leur but (garantie du minimum d'existence, encouragement pour retrouver l'autonomie personnelle et financière, encouragement pour l'intégration sociale) mais pour concrétiser d'autres intérêts personnels (comme par exemple l'utilisation des montants prévus pour payer le loyer afin de partir en vacances), provoquant ainsi une nouvelle situation de détresse nécessitant de recourir à nouveau aux prestations de l'aide sociale.

Un tel comportement peut dès lors aussi être assimilé à un abus d'aide sociale.

1.4.4. Non utilisation des ressources personnelles

Les bénéficiaires de l'aide sociale sont tenus de s'engager personnellement et de faire tout leur possible pour améliorer leur situation ou ne plus être dans le besoin (principe de subsidiarité de l'aide sociale). Dans la mesure où les efforts exigés sont en adéquation avec les capacités et les potentialités de la personne dans le besoin, cette dernière a l'obligation de tout mettre en œuvre pour sortir d'une situation de détresse. Ainsi, refuser un projet d'insertion sociale raisonnablement exigible peut constituer un abus d'aide sociale et conduire à une réduction de l'aide (art. 4a al. 2 LASoc). Dans le même sens, le refus d'un travail convenable peut entraîner la suppression de l'aide sociale sous l'angle de la subsidiarité (arrêt du Tribunal fédéral du 29 juillet 2013, cause 8C_962/2012).

Ces conditions s'appliquent également à une personne bénéficiaire qui refuse de faire valoir un droit chiffrable et exécutable qui deviendrait alors un revenu de substitution lui permettant de se prendre en charge complètement ou partiellement sans recourir à l'aide sociale (p. ex. indemnités de chômage).

Les comportements de ce type doivent être traités avec précaution : en effet, tout comportement récalcitrant ne représente pas forcément un abus d'aide sociale et déterminer à quel moment un abus est manifestement commis doit faire l'objet d'un examen approfondi par la personne en charge du dossier d'aide sociale.

1.5. Finalités de la prévention et du contrôle des abus

La prévention et le contrôle des abus de l'aide sociale rendent crédibles, légitimes et préservent l'action des collectivités publiques envers les personnes qui se trouvent dans le besoin. Ces mesures permettent aussi de lever les éventuels soupçons et préjugés inhérents au domaine de l'aide sociale. La représentation dans l'opinion publique d'une aide sociale contrôlée et de qualité fait partie d'une démarche visant à éviter la stigmatisation pesant sur les acteurs et actrices impliqués dans le dispositif d'aide sociale.

Dans ce cadre, les procédures et moyens de contrôle décrits dans le présent concept visent en premier lieu les finalités suivantes :

- > Prévenir l'obtention de prestations indues ;
- > Limiter les abus ;
- > Traiter et sanctionner les abus ;
- > Promouvoir la qualité et l'adéquation des prestations ;
- > Assurer l'égalité de traitement des bénéficiaires ;
- > Garantir l'octroi de l'aide sociale aux personnes qui en ont besoin.

1.6. Stratégie : compléter, coordonner et renforcer les contrôles

Conformément à la législation en matière d'aide sociale, la collecte des données personnelles est liée au devoir d'informer de la personne sollicitant une aide matérielle. Cette personne a l'obligation de renseigner le service social compétent sur sa situation personnelle et financière de manière complète et de produire les documents nécessaires à l'enquête, ainsi que d'informer le service social de tout changement de situation (devoir de renseigner – art. 24, al. 1 et 3 LASoc).

Les instruments de contrôle introduits dans la révision de la loi sur l'aide sociale dès le 1^{er} janvier 2011 complètent la collecte des données personnelles lorsque l'autorité compétente s'estime insuffisamment renseignée (→ II.2.1). Ils clarifient également les questions de transmission de données afin de faciliter les contrôles nécessaires et de prévenir les abus. Enfin, ils définissent les vérifications de l'application conforme des normes et lois régissant l'aide sociale, permettant notamment de contrôler l'octroi de prestations indues. Les contrôles réalisés par les différents acteurs et actrices amenés à traiter les données d'un dossier d'aide sociale sont conçus et organisés de manière complémentaire et synergique. L'enjeu est de parvenir à un système d'informations standardisé et d'accès facile.

2. Collecte et traitement des données personnelles

Dans le contexte de l'aide sociale, la collecte et le traitement des données personnelles recouvrent quatre dimensions : les données elles-mêmes (ou fichier), la personne concernée, le responsable du fichier (p.ex. Service de l'Etat, assurance, employeur) et l'organe public collectant les données en vue de l'accomplissement de sa tâche (service social), selon le schéma suivant :

Les exigences légales liées au traitement et à la collecte de données sont intégrées à la législation cantonale sur l'aide sociale. L'ordre de priorité des moyens d'examen et de contrôle est ainsi défini par la loi et mis en œuvre selon la stratégie présentée dans la section précédente. En particulier, il convient de souligner l'importance de l'obligation, pour la personne qui demande une aide matérielle, de fournir au service social toutes les informations nécessaires ainsi que les documents utiles au traitement de sa demande. Ce n'est qu'en cas de difficulté ou d'impossibilité à obtenir ces renseignements que le service social pourra et devra le cas échéant utiliser les moyens d'information et de contrôle prévus par la législation sur l'aide sociale (p. ex. utilisation d'une procuration, demande d'information à des tiers au sens de l'article 25 LASoc, inspection).

Dans le cadre de l'instruction d'un dossier en général, le service social est amené à rassembler plusieurs éléments d'appréciation en vue d'établir un éventuel besoin d'aide matérielle ainsi que pour déterminer l'étendue des prestations à accorder. De fait, l'instruction courante d'un dossier d'aide sociale comprend en général les éléments décrits ci-dessous.

2.1. Instruction des dossiers et examen régulier

L'examen régulier et systématique par le service social de la situation économique, personnelle et sociale de la personne qui demande de l'aide ou qui en bénéficie déjà est prévu à l'article 18, al. 2 let a^{bis} LASoc et comporte en particulier les points suivants :

- > Les déclarations de la personne requérante ou bénéficiaire ;
- > Les documents fournis par cette personne et nécessaires à l'établissement de sa situation personnelle, financière et sociale, ainsi que les documents nécessaires pour établir la situation personnelle et financière des personnes faisant ménage commun avec elle ou ayant à son égard une obligation d'entretien ;
- > les documents nécessaires à l'établissement des faits collectés par le service social lui-même (avec ou sans procuration) ;
- > le préavis de la commune de domicile ;
- > la vérification des données collectées auprès des instances compétentes et régulièrement actualisées ;
- > l'examen, au titre de la subsidiarité, de l'existence de prestations volontaires ou légales de tiers ;
- > les contrôles complémentaires effectués par le service social ;
- > les inspections éventuelles effectuées sur mandat.

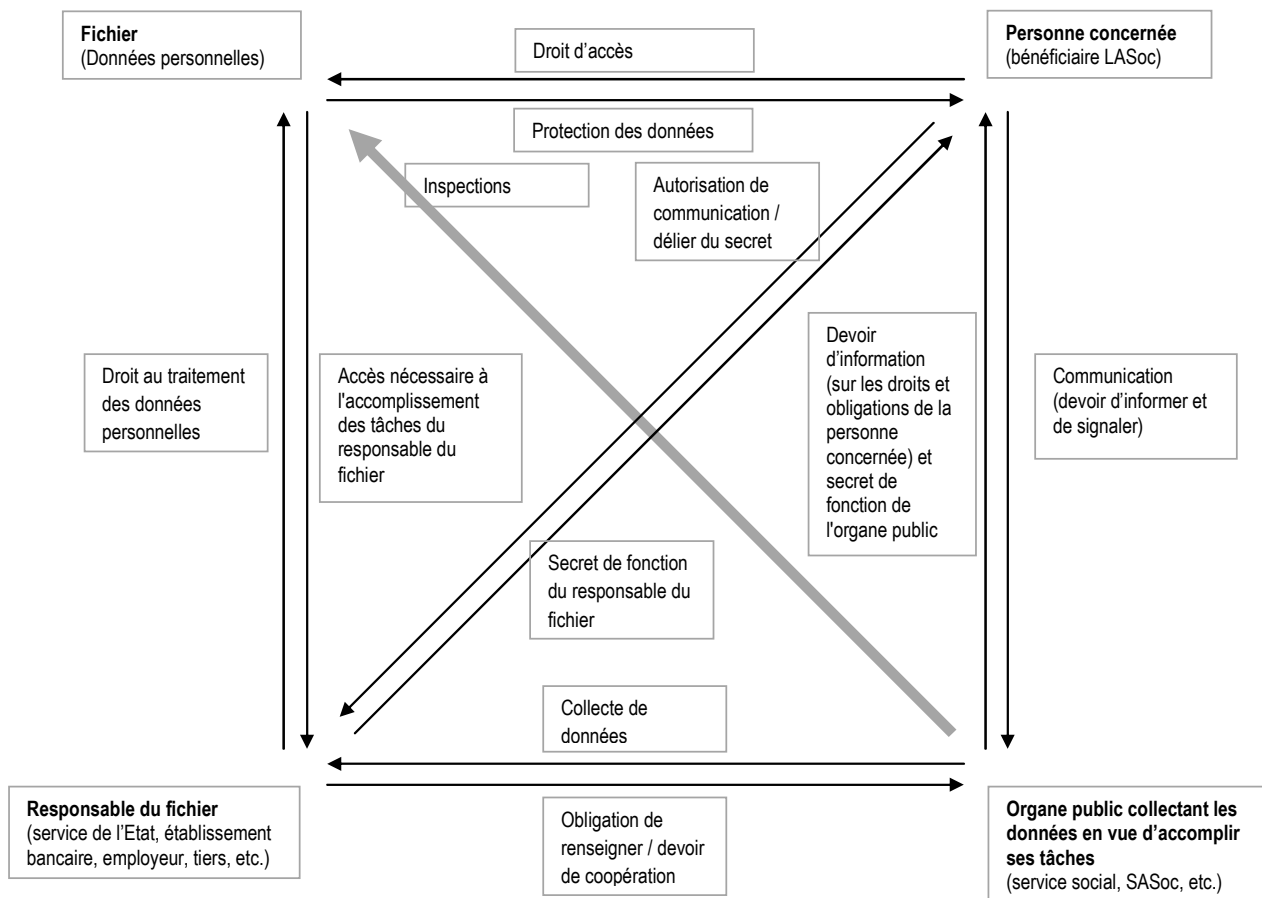
2.2. Rôle du service social

La personne requérante ou bénéficiaire de l'aide sociale a le droit d'obtenir auprès du service social les informations utiles concernant ses droits et obligations en matière d'aide sociale. De même, le service social devra indiquer à cette personne quels renseignements et quels documents sont nécessaires au traitement de sa demande, afin que la situation de besoin puisse être établie correctement. Il est d'ailleurs dans l'intérêt du service social, notamment pour garantir le respect des principes de subsidiarité et d'individualisation de l'aide, que l'établissement des faits soit réalisé de manière complète et justifiée par les documents nécessaires. Au besoin, le service social peut impartir un délai à la personne concernée afin qu'elle puisse fournir elle-même les documents nécessaires, en l'avisant des conséquences possibles en cas de non respect du délai (p. ex. non entrée en matière, réduction de l'aide).

En revanche, si la personne n'apparaît pas en mesure d'obtenir ces renseignements, le service social devra les requérir lui-même, à l'aide d'une procuration si cela est nécessaire. A titre préventif, lorsqu'il y a doute ou en cas de soupçon, le service social peut en outre recourir aux moyens de contrôle prévus par la loi (demande de levée du secret ou inspection).

2.3. Procuration et vérification des données

Lorsque la personne qui demande ou bénéficie de l'aide n'est objectivement pas en mesure d'assumer de manière autonome son devoir d'informer, ni de fournir les documents demandés, le service social peut recourir à une procuration au sens de l'article 24 al. 4 LASoc (cf. formulaire « Procuration » en annexe), en respectant les principes de proportionnalité et de finalité, afin de



collecter les données nécessaires à l'accomplissement de ses tâches. La procuration peut être soumise pour signature à la personne concernée dès le dépôt de la demande de prestations d'aide matérielle. En cas de besoin, si l'instance responsable des données exige une procuration spécifique en raison notamment d'un secret de fonction dit qualifié (un établissement bancaire par exemple), la procuration adéquate sera établie par le service social et signée par la personne concernée. Pour être valable, une procuration doit être délivrée avec le consentement libre et éclairé de la personne concernée (art. 24, al. 4 LASoc). Elle doit clairement énoncer les données qui peuvent être collectées, les instances qui peuvent être amenées à transmettre les données et sa durée limitée de validité (p. ex. douze mois).

Au cours de la vérification des données, si le service social s'estime, de manière objective, insuffisamment renseigné, il doit inviter la personne concernée, en principe par écrit, à tout mettre en œuvre pour compléter sa demande en lui impartissant un nouveau délai raisonnable, sous peine de sanction. Le recours à une autorisation spéciale ou à une inspection demeure réservé.

2.4. Conséquences liées à la violation de l'obligation de renseigner

Si la personne concernée ne respecte pas son devoir de renseigner le service social, trois cas de figure sont envisageables :

1. La personne concernée ou ses proches se trouvent objectivement dans le besoin au sens de l'article 24 al. 2, deuxième phrase, LASoc. Le service social doit alors entrer en matière pour garantir leur minimum vital, mais peut procéder à des contrôles supplémentaires directement auprès des communes, des services de l'Etat et des tiers (art. 25 LASoc). La personne concernée peut également être tenue de délier du secret la ou les instances responsables des données la concernant et nécessaires pour l'établissement de son indigence (art. 24, al. 5 LASoc ; cf. formulaire « Autorisation spéciale » annexé au présent concept). En cas de refus, le service social a encore la possibilité de proposer à la commission sociale compétente de réduire les prestations d'aide matérielle. En outre, une inspection peut être demandée au sens de l'article 21b LASoc.
2. Si l'indigence est établie et la violation de l'obligation de renseigner n'est pas manifeste, c'est-à-dire que la personne concernée affirme avoir fourni tous les documents nécessaires, mais un doute objectif subsiste, le service social doit alors entrer en matière mais peut procéder à des contrôles complémentaires par analogie avec le cas de figure précédent.
3. Lorsque le besoin d'aide matérielle n'apparaît pas d'emblée comme suffisamment et objectivement établi et que tous les éléments nécessaires au traitement de la demande n'ont pas été fournis, le service social peut conclure à l'impossibilité de vérifier un éventuel droit à des prestations d'aide sociale. Il peut alors ne pas entrer en matière (art. 24, al. 2 LASoc) ou, dans le cas où un dossier est déjà ouvert, proposer à la commission sociale compétente de supprimer les prestations en justifiant cette mesure par le fait qu'il n'est plus possible de constater ou de vérifier l'indigence (art. 24, al. 2 et 5 LASoc).

En revanche, le seul refus de signer une procuration ne peut en soi constituer un motif valable pour ne pas entrer en matière ou pour supprimer l'aide matérielle (art. 24 al. 2 LASoc), d'autant moins lorsque la personne fournit spontanément toutes les informations et les documents utiles. De même, le fait de subordonner l'octroi de l'aide matérielle à la signature systématique et obligatoire d'une procuration générale contrevient aux principes de proportionnalité et de finalité, à l'obligation de renseigner de la personne requérante ou bénéficiaire (transfert du fardeau de la preuve aux services sociaux) et ne correspond manifestement pas à un consentement donné de façon libre et éclairée lorsque la personne se trouve objectivement dans le besoin.

3. Inspection

Conformément à l'article 21b, al. 1 LASoc, le SASoc procède d'office, ou sur requête de la commission sociale, du service social ou de la DSAS, à des travaux d'inspection des dossiers des bénéficiaires. Les travaux d'inspection des dossiers des bénéficiaires ont pour finalité de vérifier que les conditions qui déterminent le besoin au sens de la LASoc sont remplies et que les prestations d'aide matérielle sont utilisées conformément à leur but. Les travaux d'inspection sont entrepris lorsque les moyens de contrôle pouvant être mis en œuvre par le service social compétent ne permettent pas de clarifier la situation de manière exhaustive. Ils sont réalisés afin de lever un doute, c'est-à-dire de confirmer ou d'infirmer la suspicion en vérifiant les conditions d'octroi de l'aide sociale sous l'angle de la subsidiarité et de la finalité (art. 21b, al. 1 LASoc).

Les services sociaux qui procèdent eux-mêmes aux travaux d'inspection en vertu de l'article 21b, al. 7 LASoc, se réfèrent aux consignes de cette section sous réserve des exceptions présentées au point III.2.

3.1. Conditions

Une inspection est entreprise lorsque les conditions suivantes sont réunies de manière cumulative :

- > les données d'un dossier d'une personne bénéficiaire de l'aide sociale sont confuses ou suscitent un doute sur leur exactitude ou leur véracité ;
- > les moyens de contrôle mis en œuvre par le service social compétent ne permettent pas de clarifier la situation de manière exhaustive ;
- > le SASoc, la DSAS, la commission sociale ou le service social compétents mandatent formellement le personnel qualifié en charge des travaux d'inspection en vue d'une enquête.

Les situations confuses ou suspectes sont généralement produites ou renforcées par certains éléments du dossier ou facteurs de risque qui doivent être pris en considération. Il s'agit notamment des éléments suivants :

- > changements fréquents de lieu de domicile ;
- > pièces justificatives manquantes, douteuses ou manifestement falsifiées ;
- > commandement(s) de payer et saisie(s) épuisant les ressources financières de la personne au-delà de son minimum vital ;
- > impossibilité de se rendre à un rendez-vous en un moment précis de la semaine ;
- > absences injustifiées et répétées aux entretiens périodiques ;
- > ruptures répétées du contrat d'insertion sociale ;
- > éléments de fortune en décalage avec la situation financière de la personne bénéficiaire ;
- > possession ou utilisation régulière d'un véhicule motorisé ;
- > standards de vie inadaptés à la situation présentée ;
- > refus de signer une procuration alors que des informations complémentaires sont nécessaires ;
- > dénonciation par un tiers.

3.2. Mandat

L'enquête, menée d'office ou sur requête, fait l'objet d'un mandat formulé par l'instance concernée et confié au personnel qualifié à cet effet et soumis au secret de fonction (art. 21b, al. 2 LASoc) au moyen d'un formulaire annexé au présent concept (« Mandat d'inspection »). Le mandat comprend notamment :

- > les références de la cause (classement administratif) et les coordonnées de la personne en charge du dossier, en précisant si la personne est déjà au courant de l'enquête à faire ;
- > les données personnelles de la personne bénéficiaire de l'aide sociale ainsi que des membres faisant ménage commun avec elle (nom, prénom, date de naissance, nationalité ou titre de séjour) ;

- > la nature du doute ou du problème ;
- > les indices, informations et observations pertinents (dans la mesure du possible de manière précise, c'est-à-dire datés et mis en situation) ;
- > les contrôles déjà effectués par le service social en vue de clarifier la situation ainsi que les résultats obtenus et les éventuelles justifications données par la personne concernée ;
- > les données devant faire l'objet de l'enquête ;
- > l'existence d'une situation complexe ou vulnérable en lien avec le dossier ;

Le mandat doit comprendre notamment une copie de la décision d'octroi de l'aide matérielle et des documents principaux, des éléments pertinents du dossier, les éventuelles procurations signées par la personne bénéficiaire, une photographie d'identité. Il doit être dûment signé par l'instance compétente (SASoc, DSAS, commission sociale ou service social).

En outre, le mandat détermine le mode de collaboration souhaité entre le mandant et le personnel en charge des travaux d'inspection. Il s'agit notamment de déterminer la fréquence et la forme des bilans intermédiaires (→ II.3.5.2) et la durée maximale de l'enquête.

Le personnel en charge des travaux d'inspection accuse réception du mandat et se détermine sur celui-ci (demande de précisions, mode de collaboration, etc.) dans un délai de 5 jours ouvrables.

3.3. Objet de l'inspection et instances responsables des données

L'enquête au sens de l'article 21b al. 2 LASoc vise à collecter les données relatives à l'examen du droit aux prestations d'aide matérielle et de la conformité de leur utilisation en regard des normes d'aide sociale. Les données qui peuvent être collectées sont définies dans ledit article.

Conformément à l'article 25 al. 1, le personnel en charge des travaux d'inspection est habilité à collecter les données auprès des services de l'Etat, des communes et des tiers responsables des données susmentionnées (assurances, employeur). En cas de refus d'une instance de communiquer les données requises, le personnel en charge de l'inspection en informe le service social, qui pourra alors demander le consentement à la personne concernée, afin que l'existence de l'inspection en cours demeure secrète. Une décision tendant à la diminution ou à la suppression de l'aide matérielle pour justes motifs demeure réservée.

En outre, dans les limites de l'article 63 de la loi du 17 octobre 2001 sur le personnel de l'Etat (LPers), le personnel en charge de l'inspection est autorisé à se renseigner directement auprès des services de l'Etat qui procèdent eux-mêmes à des enquêtes dans le cadre de leurs tâches :

- > la police cantonale (PolCant) ;
- > l'Inspection cantonale des finances (IF) ;
- > l'inspection du travail (SPE) ;
- > les inspecteurs de la lutte contre le travail au noir (LTN) ;
- > les inspecteurs de l'Office AI (OAI) ;
- > les inspecteurs des assurances-accidents (LAA) ;
- > les services d'inspection sociale des autres cantons.

3.4. Stratégie en matière d'inspection

Les travaux d'inspection doivent respecter les principes de finalité et de proportionnalité. Il s'agit de prendre en considération la nature du doute ou du problème, le type d'abus présumé et l'existence éventuelle d'une situation délicate, telle que la présence d'enfants dans le ménage de la personne concernée faisant l'objet d'une enquête.

Par ordre de priorité, les travaux d'inspection des dossiers des bénéficiaires comprennent :

1. la collecte des données utiles auprès du service social compétent ;
2. la collecte des données complémentaires auprès des services de l'Etat, des communes et des tiers concernés ;
3. la vérification desdites données ;
4. les moyens spécifiques d'enquête, notamment ceux mentionnés à l'article 21b al. 2 LASoc.

Par ailleurs, afin de mener à bien ses tâches, le personnel qualifié en charge des travaux d'inspection favorise la collaboration avec ses partenaires, maintient et développe un réseau social et professionnel solide et communique les informations utiles concernant ses attributions légales et ses moyens de contrôle. En outre, au cours d'une enquête, ledit personnel peut être amené à découvrir d'éventuelles problématiques sociales inconnues ou nouvelles. Il est dès lors attendu qu'il les signale le cas échéant au service social ou à l'autorité qui l'a mandaté.

3.4.1. Priorisation des enquêtes

Afin de traiter efficacement les mandats d'inspection par ordre de priorité et de mettre en œuvre les moyens d'enquête en respectant les principes de finalité et de proportionnalité, le personnel en charge de ces tâches procède à un examen du mandat en fonction des éléments suivants :

- > nature de l'abus suspecté ;
- > nature des indices relatifs au cas suspect ;
- > qualité des indices ;
- > montant de l'indu présumé ;
- > présence d'une situation complexe ou vulnérable en lien avec le dossier ;
- > potentielle récidive.

Les critères mentionnés ci-dessous peuvent aussi être retenus pour qualifier l'enquête de prioritaire :

- > montant de l'indu conséquent ;
- > suppression de l'aide matérielle envisagée ;
- > bonne qualité des indices ;
- > doutes objectifs à propos d'une situation présentant une potentielle récidive.

3.4.2. Moyens spécifiques d'enquête

Outre les contrôles de type administratif (collecte et vérification des données auprès des services de l'Etat, communes et tiers), les moyens spécifiques d'enquête sont notamment :

- > l'enquête de proximité ;
- > l'interrogation de tiers ;
- > l'observation sur le terrain ;
- > les investigations sur le lieu de l'activité économique ;
- > les prises de vue dans l'espace public ;
- > l'audition des personnes faisant l'objet de l'enquête ;
- > la visite à domicile autorisée.

Le personnel en charge des travaux d'inspection qui met en œuvre ces moyens spécifiques porte une attention soutenue à sa propre sécurité et aux droits de la personne faisant l'objet d'une enquête.

En tenant compte de tous les éléments retenus lors de l'examen du mandat et du niveau de priorité de l'enquête, ledit personnel préserve au maximum la sphère privée et les droits fondamentaux de la personne faisant l'objet d'une enquête. Dans ce sens, les enquêtes à découvert auprès de tiers devraient être effectuées uniquement si elles sont objectivement indispensables. A noter que les

tiers interrogés n'ont aucune obligation de répondre, pas plus que les bénéficiaires de laisser entrer dans leur domicile le personnel chargé de l'inspection.

Le contact direct avec la personne sous enquête est réservé aux situations qui l'exigent, ceci afin de préserver le secret de l'enquête et l'anonymat du personnel chargé de l'inspection. Le personnel en charge des travaux d'inspection veille à interroger les personnes réputées non dangereuses et à mener des observations de terrain dans des lieux visibles du domaine public et réputés sûrs. Il collabore avec le service social compétent pour que celui-ci confronte la personne à certains faits ou demandes des compléments d'information. A titre subsidiaire, il peut exceptionnellement effectuer l'audition de la personne bénéficiaire en étant accompagné d'un tiers désigné par la ou le responsable du service social et en veillant à assurer sa sécurité. Dans le cas d'une visite à domicile, il doit absolument être accompagné par un tiers désigné par la ou le responsable du service social.

3.5. Collecte des données et rapport d'inspection

Toutes les données collectées, traitées, communiquées et archivées dans le cadre des travaux d'inspection sont soumises au secret de fonction et aux dispositions de la protection des données. Dans ce sens, elles peuvent être communiquées uniquement au service social concerné, à la commission sociale compétente, au SASoc et à la DSAS, conformément à l'article 21b al. 2 LASoc.

3.5.1. *Journal de bord*

Chaque donnée, information ou prise de vue collectée par le personnel en charge des travaux d'inspection est consignée, numérotée, datée et annexée afin de constituer un journal de bord. Celui-ci sert de base à l'établissement du rapport à la fin de l'enquête. Le journal de bord est conservé par le SASoc conformément à la législation en matière de protection des données.

3.5.2. *Bilan intermédiaire*

Conformément au mandat (→ II.3.2), le personnel en charge des travaux d'inspection informe régulièrement le mandant de ses démarches et des informations collectées. Le rythme et la forme de ces informations sont convenus lors de la détermination du mandat en fonction de la charge de travail et du calendrier de chacun.

Le personnel en charge des travaux d'inspection adresse au mandant au moins un bilan intermédiaire après le début de l'enquête à une date convenue entre eux mais au minimum 40 jours ouvrables après la transmission du mandat. Il utilise à cet effet le formulaire « Bilan intermédiaire » annexé au présent concept.

3.5.3. *Résultat de l'enquête et rapport d'inspection*

Le personnel en charge des travaux d'inspection décide de la fin de l'enquête et établit, en principe dans un délai de 20 jours, un rapport d'inspection mentionnant les résultats de l'enquête (cf. formulaire annexé « Rapport d'inspection »). Le rapport mentionne également le mandant ayant requis l'inspection, les coordonnées du service social concerné, les coordonnées complètes de la personne sous enquête, et les données se rapportant à la délivrance de prestations d'aide sociale. Les résultats de l'enquête comprennent en particulier :

- > les coordonnées professionnelles du personnel en charge de l'inspection ;
- > un aperçu de la situation et du mandat ;
- > la nature du doute ou de l'abus présumé ;
- > la durée de l'enquête ;
- > la liste des moyens d'enquêtes mis en œuvre ;
- > les moyens de preuve collectés grâce à ces moyens d'enquête ;
- > les constatations réalisées grâce aux moyens de preuve ;
- > les conclusions dudit personnel, soit la vérification et la clarification des données ayant fait l'objet du mandat, sa conviction fondée sur l'enquête menée ainsi que, le cas échéant, le montant de l'indu présumé et les suites administratives ou pénales qui devraient être entreprises par l'autorité lésée.

Sont notamment des moyens de preuve :

- > des documents dont la crédibilité a pu être établie (ou, a contrario, des documents falsifiés et reconnus comme tel) ;
- > des témoignages du personnel de services de l'Etat, de communes ou de tiers ;
- > des prises de vue numérotées et datées ;
- > des procès-verbaux des auditions de la personne bénéficiaire de l'aide sociale ;
- > des expertises au sens de l'article 52 CPJA.

Les conclusions doivent contenir au moins l'un des points suivants :

- > le doute ou le problème faisant l'objet de l'enquête sont clarifiés ou confirmés ;
- > le soupçon d'abus est confirmé ou infirmé ;
- > l'utilisation conforme des prestations d'aide sociale est confirmée ou infirmée ;
- > le doute concernant la subsidiarité ou la finalité des prestations d'aide sociale n'a pas pu être levé malgré la période consacrée à l'enquête et la mise en œuvre des moyens d'enquête appropriés ;
- > au vu des éléments collectés, d'autres éléments probants devraient faire l'objet d'une enquête pénale ou administrative par les instances concernées.

Le rapport, muni de tous les moyens de preuves constitués, est communiqué à l'autorité ayant requis l'inspection et versé au dossier de la personne inspectée (art. 21b, al. 3 LASoc). Un formulaire relatif aux suites administratives et pénales de l'inspection est également annexé (→ II.5). Une copie des seules conclusions du rapport est transmise au SASoc. S'il le juge opportun, ce dernier peut demander l'ensemble des pièces constituées au personnel chargé de l'inspection.

3.6. Suites et conséquences de l'inspection

L'autorité ayant mandaté l'inspection examine le rapport. En premier lieu, elle prend l'une des décisions suivantes :

1. une inspection complémentaire au sens de la LASoc est nécessaire ;
2. aucune inspection ou enquête supplémentaire n'est nécessaire et le rapport d'inspection est versé au dossier de la personne bénéficiaire sans suites ;
3. aucune inspection ou enquête supplémentaire n'est nécessaire et l'autorité décide de l'ouverture d'une procédure administrative et/ou pénale.

Dans ce dernier cas, les conclusions du rapport sont communiquées à la personne concernée par l'enquête et un délai lui est imparti pour se déterminer (droit d'être entendu). Si la personne le requiert, elle peut consulter son dossier dans les limites usuelles (art. 63 CPJA). Les données qui auraient été gardées secrètes durant l'inspection figurent également au dossier, sous peine de ne pouvoir être prises en considération ultérieurement (art. 65 CPJA).

Après avoir entendu la personne concernée, l'autorité peut prendre les décisions suivantes :

- > classer le rapport dans le dossier de la personne bénéficiaire sans suites ;
- > exiger la restitution de l'aide matérielle accordée, la supprimer, la diminuer ou la suspendre (→ III.3.1 et suivants) ;
- > dénoncer l'abus présumé aux autorités de poursuite pénale (→ III.3.6).

Dans les deux derniers cas, une décision formelle est notifiée à la personne concernée en lui indiquant les voies de recours. L'autorité informe sans délai le SASoc de ses décisions au moyen du formulaire « Monitoring de l'inspection » annexé au présent concept (→ II.5).

4. Révision

Les révisions couvrent un ensemble de tâches de contrôle relatives à la comptabilité et aux procédures et règles en matière d'aide sociale. Elles sont effectuées par le SASoc sur les dossiers des personnes bénéficiaires de l'aide sociale auprès des services sociaux. Intégrées au dispositif de prévention et de contrôle des abus dans l'aide sociale, les révisions permettent la vérification de l'application correcte des normes et des lois régissant l'aide sociale ainsi que de la conformité de l'utilisation des ressources allouées dans ce domaine par l'Etat, les communes et la Confédération (art. 21a, al. 2 LASoc). En ce sens, ces vérifications s'inscrivent dans les contrôles périodiques des dossiers et complètent les instruments existants quant à la prévention des abus.

Le personnel en charge des travaux de révision coordonne l'utilisation et la mise à disposition des outils de travail fournis par le SASoc pour l'instruction et la gestion des dossiers d'aide sociale. Il conseille, oriente et sensibilise le service social en la matière.

4.1. Objet de la révision

Conformément aux articles 21 al. 4 et 21a al. 1 LASoc, le SASoc peut consulter, auprès des services sociaux, les dossiers des bénéficiaires et procéder périodiquement à des révisions. Les vérifications des dossiers des personnes bénéficiaires portent en particulier sur :

- > les données personnelles, financières et sociales de la personne bénéficiaire ;
- > la mise à jour régulière de ces données ;
- > les causes de l'octroi d'une aide financière et la durée d'assistance ;
- > le respect des principes de subsidiarité et d'individualisation de l'aide sociale ;
- > le respect de la répartition des compétences entre service social, commission sociale et Etat ;
- > le respect des normes applicables en vue de l'établissement du budget d'aide sociale ;
- > la coordination avec les assurances sociales et les autres prestations allouées ;
- > la convergence de la comptabilité du service social avec la facturation adressée au canton ;
- > les pièces comptables en lien avec les paiements effectués et la facturation trimestrielle au canton ;
- > les procédures décisionnelles en vigueur dans le service social
- > les différentes modalités comptables et administratives mises en œuvre en matière de mesure d'insertion sociale (MIS) ;
- > la tenue de tableaux de bord et d'un journal de bord ;
- > le concept du contentieux et de son suivi ;
- > la dotation en personnel du service social et les taux d'activité respectifs.

Le SASoc vérifie également la pertinence et l'efficacité des procédures administratives mises en place par le service social afin de collecter les données. A ce titre, il contrôle également que les principes en matière de protection des données soient respectés (proportionnalité et finalité).

Par ailleurs, le personnel en charge des travaux de révision vérifie l'application des conventions passées entre l'Etat et les institutions privées au sens de l'article 14 LASoc et l'adéquation desdites conventions aux évolutions socioéconomiques.

4.2. Planification du travail et sélection des dossiers

Le personnel en charge des révisions effectue ses travaux selon un plan d'action avalisé par le Chef de service du SASoc. Le plan d'action détermine les services sociaux concernés par les travaux de révision et le calendrier prévu. Les révisions déjà effectuées lors des périodes précédentes sont notamment prises en considération. Si une situation réputée urgente l'exige, les travaux de révision peuvent être réalisés sans être inscrits au plan d'action, ainsi que sur demande d'un service social.

Les communes, les commissions sociales, les institutions privées au sens de l'art. 14 LASoc et la DSAS peuvent également demander la mise en œuvre d'une révision au SASoc. Celui-ci en tient compte dans l'établissement du plan d'action, selon ses disponibilités.

Le SASoc informe au préalable par courrier la Présidente ou le Président de la commission sociale concernée des travaux de révision qui seront effectués et de la date prévue à cet effet. Il leur communique la liste nominative des dossiers qui seront consultés et le nombre de dossiers non encore désignés qui seront également contrôlés. Une copie du courrier est adressée au service social concerné. Ce dernier informe sans délai le SASoc en cas de changements importants dans l'un ou l'autre des dossiers à réviser.

La sélection des dossiers des personnes bénéficiaires est effectuée par le personnel en charge des travaux de révision, en fonction de critères pertinents ou facteurs de risque à déterminer grâce aux statistiques et aux données comptables. Les facteurs de risque sont notamment :

- > des montants d'aide matérielle élevés et une aide de longue durée ;
- > la composition particulière du ménage ;
- > une maladie ou un accident survenu durant la période d'assistance ;
- > une cession en cours auprès d'une assurance sociale ;
- > une répartition particulière des frais d'aide matérielle ;
- > des remboursements rétroactifs d'assurances sociales.

Dans la mesure du possible, le personnel chargé de la révision arrête une liste de facteurs de risques variés. A titre indicatif, pour une révision, le nombre de dossiers contrôlés annoncés devrait se situer entre 10 et 25 et ceux non annoncés entre 1 et 10, sous réserve de la taille du service, des circonstances particulières et des objectifs visés par la révision.

4.3. Déroulement des travaux

Les travaux de révision s'effectuent en principe dans le service social concerné, en présence de la personne responsable du Service ou d'un représentant et d'une personne membre de la commission sociale compétente. Au besoin, le personnel en charge des révisions peut se renseigner directement auprès de la personne en charge du dossier. Il vérifie les dossiers physiques et informatiques des personnes bénéficiaires sélectionnées grâce aux pièces justificatives constitutives du dossier selon une procédure informatisée, standardisée, systématique et régulièrement actualisée.

Outre les contrôles comptables, les dossiers sont vérifiés sous l'angle de la subsidiarité, de la finalité et de l'individualisation de l'aide sociale, ainsi que de l'application adéquate des normes d'aide sociale. Pour chaque dossier non conforme, il examine les modifications à apporter, les données manquantes devant être collectées ou mises à jour, les éventuelles prestations indues, les éventuels remboursements, etc.

Il communique aux personnes présentes ses commentaires, conclusions et modifications nécessaires en regard de l'application des normes d'aide sociale. Il collecte les données nécessaires à l'établissement du rapport de révision et d'une éventuelle décision ultérieure.

4.4. Rapport de révision

Les vérifications effectuées sur les dossiers des personnes bénéficiaires font l'objet d'un rapport de révision rendant compte de l'état de conformité des dossiers contrôlés, des pièces justificatives, des conclusions et des conséquences des vérifications (art. 21a, al. 3 LASoc). Le personnel concerné établit un rapport circonstancié, sous réserve de cas exceptionnels. Ce rapport daté comporte :

- > le bref historique de la correspondance qui a précédé la révision ;
- > les personnes présentes lors de la révision ;
- > les constats et conclusions sur les dossiers ayant été annoncés au préalable ;
- > les constats et conclusions sur les dossiers n'ayant pas été annoncés au préalable ;
- > les constats sur des thèmes et la jurisprudence en lien avec l'application des normes d'aide sociale ;
- > les remarques et les recommandations du SASoc ;
- > les montants éventuels à rembourser ;
- > au besoin, des données socio-économiques et statistiques ;

Les constats et conclusions détaillent les références du dossier, celles de la personne en charge du dossier, les éléments non conformes, les normes y relatives et les moyens de remédier à la situation. Le rapport énumère au besoin certains principes ou processus généraux dont l'application est irrégulière et des propositions constructives en vue d'améliorer l'instruction et la gestion des dossiers. Au besoin, il peut se référer au présent document ou à la littérature existante afin d'améliorer les modalités administratives pratiquées par ledit service.

La conclusion circonstanciée comprend l'appréciation générale du personnel en charge des révisions, les révisions effectuées, les pièces justificatives manquantes, les justifications de prestations nécessaires, les remboursements demandés.

Le SASoc communique un projet (version 0) de rapport à la Présidente ou au Président de la commission sociale et à la personne responsable du service social. Les points litigieux quant à la rédaction ou aux constats de la version 0 font l'objet d'une discussion entre les parties. Le rapport final est ensuite transmis par le SASoc à la Présidente ou au Président de la commission sociale ainsi qu'à la personne responsable du service social. Une copie du rapport, sans les noms des personnes visées, est également adressée pour information à la Direction de la santé et des affaires sociales et au service de l'Inspection cantonale des finances (IF).

Le personnel en charge des travaux d'inspection traite les données collectées conformément aux règles de la protection des données. Le personnel en charge des révisions dresse un monitoring statistique des erreurs repérées, de leur occurrence, des montants devant être remboursés, etc. Le monitoring permet le repérage de problématiques récurrentes et peut faire l'objet de communications ciblées au moyen des « envois trimestriels ».

5. Monitoring

Le SASoc collecte les données pertinentes relevant des inspections effectuées par le personnel chargé de ces travaux au sens des articles 21b al. 1 et 7 LASoc afin de documenter le rapport d'activité de la DSAS à ce propos (art. 21b, al. 6 LASoc) et de vérifier la réalisation correcte des tâches de contrôle.

Conformément à l'article 16 al. 2 du règlement du 30 novembre 1999 d'exécution de la loi sur l'aide sociale (RELASoc), le service social concerné communique dans les 30 jours au SASoc :

- > la décision de l'autorité suite à l'inspection et ses effets ;
- > une éventuelle dénonciation aux autorités de poursuite pénale ;
- > une éventuelle dénonciation à une autre autorité ;
- > le cas échéant, le montant de l'indu estimé ;
- > les autres informations pertinentes.

Le cas échéant, le service social concerné informe sans délai le SASoc des résultats des dénonciations entreprises (en attente, classement, renvoi, condamnation, etc.).

Le SASoc établit son rapport d'activité à l'intention de la DSAS en mentionnant :

- > les problématiques rencontrées durant l'année en cours, la rétrospective par rapport aux années précédentes et les perspectives futures ;
- > le nombre d'enquêtes effectuées, leurs motifs et la provenance des mandats d'inspection ;
- > le nombre d'enquêtes encore en cours et une estimation quant à leur possible dénouement ;
- > le nombre d'enquêtes menées à terme pendant la période sous revue et leurs résultats, à savoir :
 - > une évaluation des incidences financières ;
 - > les enquêtes fermées sans abus détecté, celles faisant l'objet d'une décision de l'autorité d'aide sociale relative à l'aide matérielle, celles dénoncées aux autorités de poursuites pénales et l'état d'avancement des travaux ;
 - > les montants perçus indûment.

III. Recommandations

Les présentes recommandations pratiques visent une application uniforme du droit dans le canton. Du fait de leur portée organisationnelle, elles ne sont toutefois pas contraignantes. Les services sociaux sont invités à s'en inspirer dans la mesure du possible pour la gestion de leur propre service.

1. Recommandations à l'attention des services sociaux sur la prévention des abus

Cette section présente des recommandations à l'attention des services sociaux régionaux et spécialisés quant aux procédures de contrôle qui peuvent être mises en œuvre à leur niveau. Pour l'essentiel, on se référera à la documentation de la CSIAS « *Contrôles et sanctions dans le cadre de l'aide sociale. Mesures d'assurance qualité et de prévention d'abus de l'aide sociale*¹ et *Good Practice pour les services sociaux* »². L'application desdites recommandations peut induire des modifications organisationnelles du service social.

1.1. Procédure standardisée en matière de gestion des cas

Les dispositions administratives standardisées permettent de garder en tout temps une vue d'ensemble organisée du déroulement du cas et de son état actuel. Le caractère systématique de l'examen du besoin des personnes requérantes ou bénéficiaires de l'aide sociale est donc renforcé dans la pratique.

Ces dernières années, sur le territoire suisse, plusieurs dénonciations de fraude dans l'aide sociale n'ont pas été sanctionnées sous l'angle de l'escroquerie (art. 146 code pénal), au motif que l'abus aurait pu être découvert plus vite voire évité si le service social avait fait preuve de plus de vigilance. Les jugements rendus évoquent notamment un manque de questionnement au niveau du service social et des contrôles lacunaires.

Afin d'éviter que ne naisse un sentiment d'impunité, il est nécessaire d'établir dans la pratique un standard de qualité permettant de garantir la continuité, l'efficacité, la crédibilité et l'intégrité du dispositif de prévention et de contrôle, respectivement du dispositif cantonal d'aide sociale.

En matière de standards, le service social devrait notamment disposer de procédures d'accueil des personnes requérantes et d'un document de référence mentionnant leurs droits et obligations, d'une liste détaillée des documents nécessaires à l'établissement des faits pertinents pour établir le besoin, d'une liste des contrôles effectués ou à faire, d'une structure de dossier systématique et uniforme, d'une procédure de mise à jour des informations figurant au dossier, d'un modèle de procuration au sens de l'article 24 al. 4 LASoc, ainsi que d'une procédure relative à la fermeture des dossiers et au suivi du contentieux.

¹ http://csias.ch/uploads/media/Kontrollinstrumente_f_03.pdf

² http://csias.ch/uploads/media/good_practice_f.pdf

1.2. Moyens de contrôle des services sociaux

Le service social est habilité à effectuer des contrôles complémentaires. Pour l'essentiel, les moyens de contrôle utiles sont décrits dans les documents de la CSIAS susmentionnés, notamment les entretiens réguliers, les places de travail-test, les contrôles périodiques des dossiers³ et le changement des modalités d'octroi de l'aide matérielle. Ils peuvent être mis en œuvre dans ce cadre par le service social mais se distinguent des éventuels travaux d'inspection réalisés par ce dernier (art. 21b, al. 7 LASoc). Le service social peut s'adresser au personnel qualifié chargé d'effectuer les travaux d'inspection afin de mettre en œuvre des instruments de contrôle ou d'autres moyens complémentaires selon les besoins.

Il apparaît que les actions entreprises en vue de faciliter l'échange de données personnelles indispensables avec les instances compétentes sont utiles. Le maintien par le service social d'une collaboration effective avec les différentes instances, à savoir les communes, la commission sociale, les services de l'Etat, les assurances sociales et privées, ainsi que les tiers susceptibles de leur transmettre les données nécessaires à l'instruction et à la gestion du dossier est souhaitable. Si des difficultés de collaboration persistantes sont constatées, le service social concerné peut en informer la DSAS, respectivement le SASoc, afin que des solutions soient élaborées.

1.3. Indices fournis et dénonciations par un tiers

La dénonciation par un tiers est considérée comme une donnée collectée directement par le service social et comme un facteur de risque laissant un doute sur l'exactitude ou la véracité des données du dossier de la personne dénoncée ou sur l'utilisation conforme par cette dernière des prestations d'aide sociale. Les recommandations qui suivent s'appliquent également au SASoc, à la DSAS et aux commissions sociales qui transmettent les indices et dénonciations au service social compétent.

Les dénonciations, anonymes ou non, devraient faire l'objet d'un examen spécifique par le service social concerné et être traitées le cas échéant selon la procédure suivante : dans la mesure du possible, le tiers doit communiquer ses coordonnées aux instances qu'il contacte, bien qu'il ne soit pas obligé de le faire. Il est informé que ses renseignements seront soigneusement examinés, que des contrôles pourront être effectués, mais qu'aucune information ne pourra lui être transmise à ce propos. Aucune information relative au tiers concerné n'est versée au dossier de la personne bénéficiaire dénoncée : la dénonciation est conservée par la direction du service social à titre confidentiel.

2. Travaux d'inspection effectués par les services sociaux

Conformément à l'article 21b al. 7 LASoc, les services sociaux peuvent procéder eux-mêmes aux travaux d'inspection des dossiers des bénéficiaires. Lesdits services déterminent les situations pour lesquelles ils mobilisent leurs propres ressources. Ils sont responsables de vérifier que le personnel mandaté est qualifié pour cette tâche et qu'il est soumis au secret de fonction.

En principe, les travaux d'inspection effectués par le personnel désigné par les services sociaux se conforment par analogie aux dispositions arrêtées dans la section correspondante (→ II.3), notamment les conditions d'enquête, les objets de l'inspection et la stratégie en matière d'inspection. En outre, le service social transmet sans délai au SASoc une copie des conclusions du rapport d'inspection et l'informe des suites ainsi que des conséquences de l'inspection (→ II.5).

³ Les travaux de révision au sens de l'art. 21a LASoc entrent dans cette catégorie.

Toutefois, sous réserve des principes de proportionnalité et de finalité, le service social peut renoncer partiellement ou intégralement à ces conditions si l'enquête concerne des vérifications de proximité dans l'espace public (p. ex. relevée d'adresses de boîtes aux lettres, contrôle de plaques d'immatriculation, etc.).

3. Recommandations sur la procédure à suivre en cas d'abus

En cas de prestations indues, la réponse de l'autorité peut relever à la fois du droit pénal et du droit administratif, comme le montre le tableau ci-dessous :

Lorsqu'un abus d'aide sociale est constaté ou qu'il existe des raisons objectives de penser que tel est le cas, le service social concerné, la commission sociale ou le SASoc ont ainsi plusieurs possibilités de réagir, en fonction du type d'abus et de sa gravité. En tous les cas, il appartient à l'autorité compétente d'en décider.

3.1. Décision

En cas de décision tendant à une réduction de l'aide, à sa suppression ou à son remboursement, il y a lieu de vérifier si :

- > la personne concernée a pu faire valoir son point de vue (droit d'être entendu) ;
- > la décision est proportionnelle aux manquements ou à la faute (soit l'examen de la gravité de l'abus, de la durée pendant laquelle il a été commis, le montant d'un éventuel indu, une éventuelle récidive et les circonstances personnelles de la personne bénéficiaire) ;
- > la personne peut elle-même, en modifiant son attitude, faire en sorte que la cause de la décision disparaisse ou ses effets s'annulent ultérieurement.

En outre, la décision doit comporter :

- > une motivation suffisante ;
- > une indication sur les effets de la décision et la durée de ces effets ;
- > une indication éventuelle sur des démarches à accomplir par la personne concernée ;
- > les voies de droit à suivre pour contester la décision et le délai pour le faire.

Abus constaté			
Aide matérielle perçue illégalement		Aide matérielle perçue légalement	
Obtention de prestations indues non imputable à la personne bénéficiaire	Obtention frauduleuse de prestations	Utilisation inappropriée des prestations	Non utilisation des ressources personnelles
Restitution	Restitution Sanction Suppression Dénonciation pénale	Restitution Sanction Suppression Dénonciation pénale	Restitution Sanction Suppression Dénonciation pénale

3.2. Modification de l'octroi de l'aide matérielle

L'autorité d'aide sociale peut modifier en tout temps les modalités d'octroi de l'aide matérielle en rendant une nouvelle décision motivée. Cette pratique convient en particulier si la personne bénéficiaire fait une utilisation inappropriée des prestations ou si elle n'utilise pas ses ressources personnelles pour sortir de l'indigence. Les changements peuvent notamment porter sur les points suivants :

- > la fréquence de l'aide matérielle accordée (par ex. versements par semaine et non plus par mois) ;
- > le lieu de l'octroi de l'aide (p. ex. systématiquement au service social) ;
- > le paiement direct du loyer par le service social ;
- > l'octroi de l'aide en nature ou en bons ;
- > les autres conditions d'octroi.

Concernant le dernier point, l'octroi de l'aide peut être lié à une ou plusieurs conditions. Celles-ci doivent impérativement coïncider avec le but de l'aide sociale et être notamment conformes aux principes de proportionnalité et d'égalité de traitement. Elles doivent être communiquées clairement à la personne concernée. Celle-ci doit savoir avec précision et sans la moindre équivoque ce qui lui est demandé et les conséquences d'un non-respect d'une condition. Au surplus, le point H.12 des Normes CSIAS présente une procédure exhaustive en la matière.

3.3. Remboursement

Par remboursement, on entend la restitution de l'aide perçue à tort au sens de l'article 30 LASoc, la restitution d'une aide utilisée de manière inappropriée et pouvant conduire à l'octroi d'une aide matérielle supplémentaire afin de prévenir une nouvelle situation de détresse ou la restitution d'une aide versée à titre d'avance sur des prestations d'assurance ou de tiers. A noter toutefois qu'une remise peut être accordée si la personne concernée était de bonne foi et si le remboursement du montant perçu à tort la mettrait dans une situation difficile (art. 30 al. 2 LASoc).

L'autorité d'aide sociale décide des modalités du remboursement et en informe la personne bénéficiaire par une décision formelle, non seulement pour permettre le cas échéant une contestation de cette décision par la personne concernée, mais aussi pour disposer ensuite d'un titre juridique valable permettant d'exiger le remboursement par les voies de droit usuelles (poursuite pour dette). Aussi longtemps qu'une aide matérielle est accordée, le remboursement pourra être imputé sur les prestations d'aide matérielle accordée par diminution du forfait d'entretien raison de 15% au maximum, par analogie avec l'article 10 al. 1 de l'ordonnance du 2 mai 2006 fixant les normes de calcul de l'aide matérielle de la loi sur l'aide sociale. Si le budget d'aide englobe une franchise sur les revenus ou un supplément d'intégration, ces derniers peuvent être ajoutés au remboursement en lieu et place du versement. Les conditions d'existence des personnes faisant ménage commun avec la personne concernée doivent aussi être prises en considération.

Une réduction des prestations au titre de sanction doit être distinguée de l'obligation de rembourser. Lorsqu'il y a à la fois une réduction de l'aide (sanction) et une obligation de rembourser, il faut impérativement veiller à ce que la prestation finalement allouée ne descende pas au dessous du minimum vital absolu. Le cas échéant, l'obligation de rembourser doit être suspendue jusqu'à la fin de la sanction. En outre, pour des questions de logique et de cohérence, la retenue faite à titre de sanction ne peut pas servir à rembourser le montant indûment perçu.

3.4. Réduction des prestations au titre de sanction

Les manquements graves conduisant à la violation des obligations légales (→ II.1.4.2) et la non-utilisation des ressources personnelles (→ II.1.4.4) peuvent entraîner des sanctions :

- > sous la forme d'une réduction du forfait pour l'entretien de 15% au maximum pour une durée maximale de 12 mois, conformément à l'article 10 al. 1 et 2 de l'ordonnance susmentionnée du 2 mai 2006 ;
- > sous la forme d'une réduction, voire d'une suppression, des prestations circonstanciées ou à caractère incitatif. Les conditions d'octroi desdites prestations doivent impérativement être examinées, notamment si elles concernent des enfants.

Le cas échéant, notamment à la suite d'abus, la décision précise quel est le comportement attendu et à quelles conditions la personne sanctionnée peut elle-même faire en sorte que la cause de la sanction disparaisse et que la réduction puisse ensuite être annulée le cas échéant.

Au terme de la durée de la réduction, le service social vérifie si les conditions matérielles de la réduction demeurent remplies. Si tel est le cas, la mesure peut être reconduite sous forme d'une nouvelle décision prolongeant la réduction pour 12 mois supplémentaires au maximum à chaque fois.

En cas de cumul de sanctions, c'est la sanction la plus grave qui est appliquée en priorité. Le cas échéant, la sanction moins grave est suspendue pour mettre en œuvre la plus grave.

Après que la décision de sanction est prise, si la personne bénéficiaire ne reçoit plus d'aide matérielle ou si elle renonce temporairement à cette prestation, l'autorité d'aide sociale a encore la possibilité de prononcer une sanction en cas de nouvel octroi de l'aide matérielle, mais au plus tard dans les douze mois suivant la découverte de l'abus. La durée de la sanction qui serait prononcée à cette occasion ne devrait pas excéder la durée restant jusqu'à l'échéance du délai de douze mois.

3.5. Suspension et suppression des prestations d'aide matérielle

En premier lieu, il convient de distinguer la non-entrée en matière (manque de preuve de l'indigence ou domicile d'aide sociale inexistant dans le canton) et le rejet de la requête de l'aide sociale (conditions d'octroi d'une aide matérielle non remplies). Dans le premier cas de figure, il convient de se rapporter notamment au chapitre consacré aux « *Conséquences liées à la violation de l'obligation de renseigner* » (→ II.2.4). Le rejet de la demande est prononcé par l'autorité d'aide sociale notamment si l'indigence ne peut pas être retenue après calcul des besoins ou si une fortune suffisante existe. En principe, une décision formelle (non entrée en matière ou refus) doit être rendue par l'autorité compétente, ou sur demande de la personne requérante.

Conformément à l'article 10 al. 3 de l'ordonnance du 2 mai 2006 fixant les normes de calcul de l'aide matérielle, l'aide sociale peut être supprimée exceptionnellement si le principe de subsidiarité est enfreint, soit si la personne bénéficiaire refuse de manière expresse de prendre un emploi raisonnablement acceptable qui lui est fourni (travail convenable et disponible) ou de faire valoir un droit à un revenu de substitution (obligations de tiers). Selon le principe de subsidiarité, l'indigence est supprimée à la hauteur du revenu de substitution réalisable. Pour la procédure à suivre en la matière, il convient de se rapporter aux recommandations de la CSIAS (→ A.8 Normes CSIAS).

Dans le contexte de la violation du principe de subsidiarité, les concepts et normes de calcul de l'aide sociale émis par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (ci-après Normes CSIAS) prévoient que la violation est manifeste lorsque la personne bénéficiaire refuse explicitement, en connaissance des conséquences, d'accepter un travail qui correspond à ses compétences, qu'on peut raisonnablement lui demander d'accomplir et qui est concrètement à sa disposition. Le Tribunal fédéral s'est prononcé à ce sujet et il reprend à son compte la juridiction cantonale bernoise (art. 27, al. 2 LASoc/BE) qui précise « *[e]st considéré comme convenable tout travail adapté à l'âge, à l'état de santé, à la situation personnelle et aux aptitudes de la personne dans le besoin* » (arrêt du Tribunal fédéral du 29 juillet 2013, cause 8C_962/2012, considérant 4.2). Par ailleurs, L'article 8 let. g de l'ordonnance sur l'aide sociale (OASoc/BE) indique sous travail convenable: « *les personnes sans activité lucrative sollicitant l'aide matérielle sont tenues, conformément aux dispositions de la LASoc, de chercher et d'accepter un travail convenable, même dans une profession autre que la leur. La participation à un programme de qualification, d'occupation ou d'insertion cofinancé par le canton ou par des communes peut être exigée dès lors qu'aucune raison de santé ni aucune tâche de soins ou d'éducation ne s'y opposent.* »

3.6. Dénonciation aux autorités de poursuite pénale

En application de l'article 37a LASoc, une dénonciation aux autorités de poursuite pénale est possible pour tous les types d'abus où la responsabilité constatée ou suspectée de la personne bénéficiaire est engagée. Il en va ainsi notamment si la personne concernée obtient illégalement une aide matérielle, en particulier par des déclarations fausses ou incomplètes, ou si elle l'utilise à des fins non conformes à la présente loi, ou si elle ne rembourse pas les avances d'aide sociale versées dans l'attente des prestations allouées par les assurances sociales ou privées.

L'autorité ayant la qualité pour agir adresse la dénonciation par écrit au Ministère public, avec, en particulier, suivant les cas de figure :

- > l'identité complète et l'adresse actuelle de la ou des personnes concernées ;
- > un exposé chronologique des faits ayant incité l'autorité à dénoncer les faits incriminés et, d'autre part une détermination exposant les motifs pour lesquels elle estime que la ou les personnes faisant l'objet de la procédure sont de mauvaise foi ;
- > toutes les requêtes d'aide et les décisions relatives à l'octroi de l'aide matérielle ;
- > un résumé si nécessaire des entretiens relatifs aux faits qui feront l'objet de la dénonciation ;
- > les pièces permettant d'établir la situation personnelle, économique et sociale de la personne bénéficiaire ;
- > les relevés bancaires ou postaux pertinents ;
- > les données sur les revenus ;
- > le contrat de travail ;
- > le contrat de bail ;
- > le décompte AVS ;
- > les changements intervenus dans la composition du ménage ;
- > les éventuelles décisions des assurances sociales ;
- > les éventuels documents falsifiés et les originaux ;
- > un décompte détaillé de l'aide matérielle perçue à tort ;
- > le journal de bord factuel de la personne en charge du dossier ;
- > le cas échéant, le rapport d'inspection.

En cas d'obtention frauduleuse de prestations d'aide matérielle, la dénonciation pourra se référer à l'article 146 du code pénal qui prévoit ceci : si la personne bénéficiaire, dans le dessein de se procurer ou de procurer à un tiers un enrichissement illégitime, aurait *astucieusement* induit en erreur une personne par des affirmations fallacieuses ou par la dissimulation de faits vrais ou l'aurait astucieusement confortée dans son erreur et aurait de la sorte déterminé la victime à des actes préjudiciables à ses intérêts pécuniaires ou à ceux d'un tiers, elle sera punie d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire. La tromperie est astucieuse lorsque l'auteur a usé de manœuvres frauduleuses (édifice de mensonges, création et usage d'un titre faux, falsification d'un titre ou d'une signature, etc.) ou d'une mise en scène, mais aussi lorsqu'il avance des affirmations fallacieuses dont la vérification est impossible, difficile ou improbable, ou encore qu'il dissuade sa victime de vérifier l'exactitude de ses déclarations ou pense qu'elle ne le fera pas en raison des circonstances. Le mensonge par omission n'est pas constitutif d'escroquerie et les fausses déclarations ne suffisent pas à fonder l'escroquerie, notamment lorsqu'elles peuvent être aisément contrôlées (cf. arrêt du Tribunal fédéral du 23 mai 2011, cause 6B_22/2011, considérant 2).

Anne-Claude Demierre
Conseillère d'Etat

Annexe

—

1. Mandat d'inspection (formulaire)
2. Bilan intermédiaire (formulaire)
3. Rapport d'inspection (formulaire)
4. Monitoring d'inspection (formulaire)
5. Procuration (formulaire)
6. Autorisation spéciale (formulaire)