

NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.319 vom 26. November 2012

Ne Jurisprudence Adm, 2012-11-26, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2012.319

FR: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.319 du 26 novembre 2012

IT: NE_JURISPRUDENCE_ADM REC.2012.319 del 26 novembre 2012

Regeste

Un requérant d'asile a commis des violences sur le personnel du centre d'accueil où il logeait. Le service des migrations lui a supprimé l'aide sociale et l'a interdit de périmètre dans les trois villages où se trouvent les centres d'accueil pour requérants d'asile. Recours. L'attitude du recourant constitue un abus de droit au sens de l'article 83, alinéa 1, lettre f LAsi, de sorte que le service des migrations était en droit de lui supprimer l'aide sociale. En revanche, non limitée dans le temps, cette mesure est contraire au principe de la proportionnalité. En tous les cas, le recourant a droit à l'aide d'urgence pendant la durée des mesures prises à son encontre. L'interdiction de périmètre au sens de l'article 74 LEtr peut être fondée sur d'autres motifs que la lutte contre la trafic de stupéfiants. En l'espèce, cette mesure est justifiée dans son principe mais viole également le principe de la proportionnalité; elle aurait dû être limitée dans le temps et dans son étendue. Admission partielle du recours et renvoi au service des migrations pour nouvelle décision au sens des considérants.

Volltext

A.

M. A., ressortissant guinéen né en 1988, est entré en Suisse le 24 juin 2012 pour y déposer le lendemain une demande d'asile. Le 9 juillet 2012, il est arrivé dans le canton de Neuchâtel et a été placé au centre d'accueil de Y..

B.

Le 24 septembre 2012, M. A. (ci-après: l'intéressé, respectivement le recourant) s'est joint au conflit opposant le personnel du centre d'accueil de Y. et deux autres requérants d'asile. À cette occasion, il a frappé à l'épaule un collaborateur, dont les lunettes ont été cassées. La police est intervenue pour rétablir l'ordre.

C.

C.a.

Le 1er octobre 2012 au soir, l'intéressé est rentré au centre d'accueil de Y. en état d'ébriété. Alors que la directrice du centre lui faisait remarquer que son état n'était pas toléré au centre, il a agressé verbalement cette dernière et a saisi son téléphone pour l'empêcher d'appeler la police. Secourue par des collègues et des requérants, la directrice est parvenue à sortir du centre pour passer son appel, puis l'intéressé l'a rejointe et l'a frappée au bras et à l'épaule. Un veilleur, voulant la protéger, a été frappé à la bouche. La police est ensuite arrivée et a emmené l'intéressé, qui, après une nuit en cellule, a été interrogé. Il a déclaré à la police qu'il ne se souvenait de rien car il avait trop bu et que s'il avait "fait des bêtises" la

veille, il allait s'en excuser auprès de la directrice.

C.b.

La directrice du centre a porté plainte pénale.

D.

Le 5 octobre 2012, la directrice du centre a entendu l'intéressé suite aux événements des 24 septembre et 1er octobre 2012. Elle a rappelé les faits et l'intéressé a expliqué que la première agression était intervenue à cause de la télévision qui ne marchait pas, parce qu'il devait savoir ce qui se passait dans le monde. La directrice lui a répondu qu'il pouvait lire les nouvelles dans les journaux gratuits ou regarder la télévision dans les cafés et que ce n'était pas une raison pour agresser les collaborateurs. Puis la directrice a indiqué à l'intéressé qu'il devait respecter les règles de vie du centre d'accueil, faute de quoi il risquait d'en être expulsé. La directrice a ensuite informé l'intéressé qu'une décision lui serait notifiée par la direction de l'office social de l'asile (ci-après: l'OSAS) et qu'il pourrait s'agir d'un passage au colis alimentaire pour une période. L'intéressé a réitéré qu'il ne se souvenait de rien en raison de son alcoolisation et a présenté ses excuses à la directrice. Il a expliqué qu'il buvait régulièrement de l'alcool depuis son enfance et la directrice lui a conseillé d'en parler à un médecin.

E.

Par décision du 8 octobre 2012, le service des migrations (ci-après: le SMIG) a refusé à l'intéressé toute prestation d'aide sociale, à l'exception de la prise en charge des coûts médicaux, sous réserve de l'aide financière déjà remise. Le SMIG a également interdit à l'intéressé de pénétrer dans le village de X., la commune de Y. et les alentours du centre d'accueil de Z.. Il a également rappelé qu'en vertu de l'article 74, alinéa 3 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr), du 16 décembre 2005, un recours n'aurait pas d'effet suspensif.

À l'appui de sa décision, le SMIG a invoqué les articles 28, alinéa 2, 80ss de la loi fédérale sur l'asile (LAsi), du 26 juin 1998, ainsi que les articles 12 et 30 de l'arrêté d'application de la législation fédérale sur l'asile (ALAsi), du 15 février 2012 (RSN 132.09) et les articles 67, alinéa 1 et 76 du règlement des centres d'hébergement, du 6 juillet 2011. En bref, le SMIG a considéré que l'intéressé exerçait son droit aux prestations d'assistance et d'hébergement de façon manifestement contraire à la législation en vigueur, de sorte qu'il commettait un abus de droit, que son attitude intolérable justifiait une sanction au sens de l'article 83, alinéa 1, lettre f LAsi, que l'intérêt public à la sauvegarde de l'intégrité psychologique et physique du personnel d'encadrement des centres, ainsi que celui du maintien de la sécurité au sein d'un centre de premier accueil l'emportaient sur l'intérêt privé de l'intéressé à pouvoir y bénéficier de l'hébergement, de sorte qu'il y avait lieu de ne plus lui octroyer de prestations d'aide sociale. Il lui a également interdit, en application de l'article 74 LEtr, de pénétrer dans les régions abritant les centres d'hébergement du canton de Neuchâtel parce qu'il troublait à l'évidence la sécurité et l'ordre publics, et qu'il risquait de se présenter dans tout centre d'hébergement avec un comportement identique.

F.

F.a.

Par télécopie 1er novembre 2012, une mandataire a informé le SMIG que l'intéressé l'avait consultée, qu'il lui avait remis la décision du 8 octobre 2012, qu'il vivait dans la rue sans

moyen de subsistance depuis cette date, qu'il s'était rendu le matin même dans les bureaux du SMIG pour requérir une aide mais que celle-ci lui avait été oralement refusée. La mandataire a invité le SMIG à lui notifier d'urgence une décision écrite confirmant ce refus.

F.b.

Par télécopie du 1er novembre 2012 encore, le SMIG a informé la mandataire que le délai de recours contre la décision du 8 octobre 2012 n'étant pas encore échu, il transmettait son courrier du même jour au service juridique de l'Etat.

F.c.

Par télécopie du 2 novembre 2012, le service juridique de l'Etat a demandé à la mandataire si elle entendait recourir contre la décision du 8 octobre 2012.

G.

G.a.

Par mémoire du 2 novembre 2012, l'intéressé a recouru contre la décision précitée, concluant à son annulation et à l'octroi de l'assistance judiciaire. Il a également demandé à l'autorité de céans d'ordonner au service des migrations de rendre immédiatement une décision lui octroyant l'aide d'urgence ainsi que, au vu de l'effet suspensif du recours, d'ordonner au SMIG de fournir des prestations d'aide sociale à M. A. durant toute la procédure de recours.

G.b.

Le recourant a tout d'abord invoqué la violation du droit d'être entendu, invoquant que lors de l'entretien du 5 octobre 2012 avec la directrice du centre, il n'avait pas été rendu attentif, et n'avait pas pu s'expliquer quant à un éventuel renvoi du centre impliquant de vivre dans la rue et quant à un refus de toute prestation d'aide sociale. Au surplus, l'entretien avait eu lieu sans témoin et l'intéressé n'avait eu d'autre choix que de signer le compte-rendu, qui ne lui avait pas été relu.

G.c.

Ensuite, le recourant a allégué que comme dans le canton de Neuchâtel, les bénéficiaires de l'aide sociale et de l'aide d'urgence logeaient dans un centre de premier accueil; en lui interdisant de pénétrer dans tous les centres du canton, l'autorité lui refusait également de factol'aide d'urgence. Puis l'intéressé a invoqué le droit d'obtenir de l'aide, ancré dans le droit international ainsi qu'aux articles 7 et 12 de la Constitution fédérale, et 13 de la Constitution cantonale. Il a exposé qu'il vivait actuellement dans la rue sans pouvoir satisfaire ses besoins les plus élémentaires. Le refus de toute prestation sociale et l'interdiction de pénétrer dans un centre de premier accueil étaient donc clairement des atteintes à sa dignité qui pouvaient engendrer des conséquences tragiques.

G.d.

Par ailleurs, le recourant a contesté que les articles 28, alinéa 2 et 83, alinéa 1, lettre f LAsi, ainsi que l'article 74 LEtr, constituent des bases légales suffisantes pour lui refuser des prestations d'aide sociale et à plus forte raison une aide d'urgence, la première n'étant pas précise, et la deuxième inapplicable à son cas; quant à la troisième disposition, elle était avant tout destiné à lutter contre le trafic de stupéfiants et son but était de disposer d'une mesure moins sévère qu'une détention administrative lorsqu'une décision de renvoi n'était

pas exécutée.

S'agissant ensuite de la pesée des intérêts et de la proportionnalité, le recourant a exposé que les mesures prises engendraient une atteinte extrêmement grave à sa dignité et son intégrité physique et qu'elles auraient également des conséquences sur la procédure d'asile pendant laquelle, sans adresse, il ne remplissait plus les conditions de l'article 8, alinéa 3 LAsi et courait donc le risque que sa demande soit rejetée pour ce motif. Si son comportement n'avait pas été exemplaire, il pouvait tout au plus être qualifié de voies de fait et être puni d'une amende; il n'appartenait pas à l'administration de se substituer au juge pénal. Par conséquent, vu le faible degré de gravité de l'atteinte à l'intérêt public, il était disproportionné de considérer que celui-ci l'emportait sur l'intérêt privé du recourant, d'autant plus que l'aide d'urgence était un droit constitutionnel intangible, même en cas de refus de collaborer.

G.e.

Le recourant a encore reproché au SMIG d'avoir considéré que la question de l'aide d'urgence pouvait être jointe à celle d'entrer dans un lieu et à celle de la suppression de l'aide sociale, et d'avoir refusé de notifier une décision spécifique sur ce point.

G.f.

S'agissant enfin de l'effet suspensif du recours, le recourant a allégué que l'article 74, alinéa 3 LEtr, à supposer qu'il pût être invoqué en l'espèce, n'était pas applicable au retrait de l'aide sociale et de l'aide d'urgence.

H.

H.a.

Le SMIG a déposé ses observations le 15 novembre 2012, concluant au rejet du recours. S'agissant tout d'abord du droit d'être entendu, le SMIG a estimé qu'il avait été respecté, car lors de l'entretien du 5 octobre 2012, le recourant avait été rendu attentif au fait qu'il risquait d'être expulsé du centre d'accueil et qu'une décision serait prise; il avait ainsi eu l'occasion de prendre position dans la mesure où il avait répondu connaître le règlement du centre et ne pas de souvenir des événements.

H.b.

Le SMIG a ensuite répété qu'à son avis, le recourant avait exercé son droit d'obtenir des prestations d'assistance de façon manifestement contraire à la législation en vigueur et avait détourné de son but son droit d'obtenir des moyens lui permettant de mener une existence conforme à la dignité humaine. En violation des articles 62 ss du règlement des centres d'hébergement, il avait agressé un collaborateur et la directrice du centre d'accueil alors qu'il était ivre, nécessitant l'intervention de la police. Le SMIG a allégué qu'il était ainsi en droit de supprimer toute prestation en sa faveur, conformément à l'article 83, alinéa 1, lettre f LAsi. Au demeurant, le recourant, qui avait déposé sa demande d'asile le 25 juin 2012, était désormais autorisé à exercer une activité lucrative.

H.c.

Concernant la pesée des intérêts, le SMIG a répété que la sauvegarde de l'intégrité psychologique et physique du personnel d'encadrement des centres d'hébergement, ainsi que la sécurité desdits centres, constituaient des intérêts publics importants qui

l'emportaient sur l'intérêt privé du recourant à pouvoir y bénéficier de l'hébergement. Le SMIG a ajouté que les autres résidents des centres d'accueil, et notamment les plus vulnérables, avaient besoin d'un encadrement serein, dénué de violence gratuite, de comportements agressifs et d'incivilités. Le SMIG a précisé que les décisions n'étaient pas prises à la moindre incartade mais lorsque la situation était devenue telle que, malgré d'autres interventions en amont, l'exclusion s'avérait être la seule solution pour protéger collaborateurs et résidents des centres d'accueil. S'agissant du recourant, son attitude violente adoptée à deux reprises au moins sous l'emprise de l'alcool ne constituait pas une simple transgression d'un règlement de maison; au surplus, il minimisait les coups portés aux collaborateurs.

H.d.

Le SMIG a ensuite informé l'autorité de céans que le recourant était actuellement hébergé par la communauté B., de sorte qu'il ne se trouvait plus à la rue.

H.e.

Le SMIG a encore précisé que le recourant s'était présenté le 1er novembre 2012 au SMIG pour demander à recevoir son assistance du mois de novembre à laquelle il pensait avoir droit en tant que requérant d'asile en procédure; le SMIG lui avait répondu que le délai pour recourir contre la décision du 8 octobre 2012 lui retirant précisément cette assistance n'était pas encore échu. À cet égard, le SMIG a relevé que la décision attaquée ayant été prononcée pour une durée indéterminée, il n'avait pas à rendre une nouvelle décision portant sur le même objet. Enfin, le recourant n'avait pas sollicité l'aide d'urgence.

H.f.

S'agissant de l'interdiction de pénétrer au sens de l'article 74 LEtr, le SMIG a réitéré sa position, à savoir que la mesure se justifiait pleinement étant donné que le recourant avait troublé à deux reprises la sécurité et l'ordre publics en enfreignant gravement les règles de la cohabitation sociale.

H.g.

Enfin, concernant l'effet suspensif, le SMIG a indiqué que l'effet suspensif n'avait pas été retiré au point 1 du dispositif de sa décision (refus de toute prestation d'aide sociale) car il s'agissait d'une décision négative. Quant au point 2 du dispositif (interdiction de pénétrer), il n'avait pas d'effet suspensif ex lege, en vertu de l'article 74, alinéa 3 LEtr, ce qui n'empêchait pas l'autorité de recours de prononcer une mesure provisionnelle.

I.

Le recourant s'est déterminé le 20 novembre 2012, maintenant les conclusions de son recours. En bref, il a répété que son droit d'être entendu n'avait pas été respecté quant aux mesures litigieuses et quant à la procédure d'audition. Le recourant a ensuite contesté avoir commis un abus de droit, la jurisprudence invoquée par le SMIG ne lui étant pas applicable de son point de vue; il a notamment relevé qu'il n'avait jamais refusé de participer à un programme et qu'il n'était objectivement pas en mesure de se procurer les moyens indispensables à sa survie, de sorte qu'il devait être mis au bénéfice d'une aide d'urgence. Le recourant a encore reproché au SMIG d'avoir violé le principe de la proportionnalité en considérant qu'une expulsion du centre était la seule et unique solution alors même que des mesures en amont comme un avertissement ou une mise au colis alimentaire n'avait pas été

tentées au préalable. Par ailleurs, le recourant a contesté ne pas avoir sollicité d'aide d'urgence, puisque sa mandataire avait précisé adressé une demande en ce sens au SMIG le 1er novembre 2012.

La mandataire du recourant a également déposé son mémoire de frais et honoraires.

Considérant en droit:

1.

Déposé dans les termes et délai légaux, le recours est recevable.

2.

2.1.

Le recourant invoque une violation de son droit d'être entendu.

2.2.

La jurisprudence déduit du droit d'être entendu, consacré en procédure administrative cantonale par l'article 21, alinéa 1 de la loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, en particulier le droit pour le justiciable de s'expliquer avant qu'une décision ne soit prise à son détriment, celui de fournir des preuves quant aux faits de nature à influencer sur le sort de la décision, celui d'avoir accès au dossier, celui de participer à l'administration des preuves, d'en prendre connaissance et de se déterminer à leur propos (arrêt publié de l'ancien Tribunal administratif, réf. TA.2000.121, et les références citées).

2.3.

En l'occurrence, le recourant a été entendu par la directrice du centre d'accueil le 5 octobre 2012. Lors de cet entretien, les faits ont été rappelés au recourant, qui a pu se déterminer à leur sujet; le recourant a ensuite été averti qu'il risquait de se voir expulsé du centre faute de respect des règles de vie et qu'une décision serait prise à son encontre, par exemple qu'il pourrait passer pendant une période au colis alimentaire. Au surplus, le recourant a déclaré à cette occasion qu'il avait connaissance du règlement du centre. Or, ledit règlement indique expressément à son article 67 que l'accès au centre peut être temporairement refusé à tout résident présentant un comportement irrespectueux, provocateur, agitateur ou agressif. L'article 70 dudit règlement fait également référence au refus, respectivement à la réduction ou la suppression des prestations d'aide sociale si la personne concernée ne se conforme pas aux prescriptions du règlement. Par conséquent, l'autorité de céans est d'avis que le droit d'être entendu du recourant a été respecté.

2.4.

La probité de la directrice du centre n'est pas mise en cause et le fait qu'elle ait procédé elle-même à l'audition du recourant n'est pas constitutif d'une violation du droit d'être entendu. Toutefois, pour éviter toute éventuelle contestation, l'autorité de céans estime qu'il serait préférable à l'avenir que la direction juridique du SMIG, respectivement un collaborateur de l'OSAS désigné à cet effet, procède à l'audition d'un requérant d'asile susceptible d'être sanctionné.

3.

3.1.

Le recourant a déposé une demande d'asile le 25 juin 2012. À la connaissance de l'autorité de céans, l'Office fédéral des migrations (ci-après: l'ODM) n'a pas encore statué sur dite demande, de sorte que le recourant est un requérant d'asile titulaire d'un permis N. Il a été attribué au canton de Neuchâtel (art. 27, al. 3 LAsi) et a été hébergé dès son arrivée dans un centre d'hébergement collectif (art. 28 LAsi et 12 et 15 ALAsi).

3.2.

Au sens de l'article 80, alinéa 1, 1^{ère} phrase LAsi, l'aide sociale ou l'aide d'urgence est fournie aux personnes qui séjournent en Suisse en vertu de la [présente] loi par le canton auquel elles ont été attribuées. L'article 81 LAsi prescrit que les personnes précitées qui ne peuvent subvenir à leur entretien par leurs propres moyens reçoivent l'aide sociale nécessaire, à moins qu'un tiers ne soit tenu d'y pourvoir en vertu d'une obligation légale ou contractuelle, ou l'aide d'urgence, à condition qu'elles en fassent la demande. Dans le canton de Neuchâtel, l'aide sociale en matière d'asile comprend l'aide personnelle (écoute, information, conseil, etc.) et une aide matérielle en espèces ou en nature (art. 30 ALAsi).

Selon l'article 83, alinéa 1 LAsi, les services compétents peuvent refuser d'allouer tout ou partie des prestations d'aide sociale, les réduire ou les supprimer si le bénéficiaire les a obtenues ou a cherché à les obtenir en faisant des déclarations inexactes ou incomplètes (let. a); refuse de renseigner le service compétent sur sa situation économique ou ne l'autorise pas à demander des informations (let. b); ne communique pas les modifications essentielles de sa situation (let. c); ne fait manifestement pas d'efforts pour améliorer sa situation, refusant notamment le travail ou l'hébergement convenables qui lui ont été attribués (let. d); résilie, sans en référer au service compétent, un contrat de travail ou de bail ou provoque par sa faute cette résiliation, aggravant de ce fait sa situation (let. e); fait un usage abusif des prestations d'aide sociale (let. f); ne se conforme pas aux ordres du service compétent, bien que celui-ci l'ait menacé de supprimer les prestations d'aide sociale (let. g).

Dans le canton de Neuchâtel, l'article 36 ALAsi expose qu'après avertissement, le SMIG peut refuser d'allouer tout ou partie des prestations d'aide sociale, les réduire ou les supprimer si le bénéficiaire ne se conforme pas aux prescriptions en vigueur au sens de l'article 83, alinéa 1 LAsi. Le SMIG peut également modifier les modalités d'octroi des prestations d'aide sociale, notamment modifier les obligations de contrôle à l'égard des bénéficiaires ou leur distribuer un colis alimentaire, à l'exclusion de toute remise d'aide en espèces. Les personnes privées d'aide sociale sont mises au bénéfice de l'aide d'urgence si les conditions d'octroi sont réunies.

3.3.

En l'espèce, le SMIG considère qu'en raison de son attitude, le recourant fait un usage abusif de l'aide sociale, au sens de l'article 83, alinéa 1, lettre f LAsi. Le recourant conteste cette appréciation, en relevant qu'il n'a pas d'autre moyens de subsistance que l'aide apportée par l'Etat, et que le simple fait d'avoir transgressé des directives internes n'est donc pas constitutif d'abus de droit.

Selon la jurisprudence (arrêt du TF 5A_21/2011, du 10 février 2012, consid. 6.1, et les arrêts cités), l'abus manifeste d'un droit n'est pas protégé par la loi. L'existence d'un abus de droit s'apprécie au regard des circonstances du cas d'espèce. Il peut s'agir de l'absence d'intérêt à l'exercice d'un droit, de l'utilisation contraire à son but d'une institution juridique ou encore de la disproportion grossière des intérêts en présence.

Il est vrai que le premier cas auquel on peut penser, à la lecture de l'article 83, alinéa 1, lettre f LAsi, est plutôt celui d'un requérant d'asile qui disposerait de moyens financiers propres et ne les annoncerait pas, tout en touchant l'aide sociale, ou alors le cas d'un requérant qui aurait concrètement la possibilité d'exercer une activité lucrative mais la refuserait pour continuer à toucher une subsistance sans travailler. Toutefois, ces cas sont réglés expressément par les lettres a à e de l'article 83, alinéa 1 LAsi, de sorte que, faute également de précisions dans le Message du Conseil fédéral (FF 1996 II 1ss), l'autorité de céans interprète la lettre f comme une disposition visant l'abus de manière générale. À titre d'exemple, le canton de Vaud l'a concrétisée dans une directive, le Guide d'assistance du 1er janvier 2012, dont l'article 153, alinéa 1 expose que "Sont notamment considérés comme actes d'incivilité, au sens d'usage abusif de prestations d'assistance selon l'art. 83 let. f LAsi, le fait d'adopter un comportement irrespectueux, harcelant, agressif, menaçant ou violent dans une structure de l'établissement ainsi qu'envers un collaborateur de l'établissement ou mandaté par lui, causer intentionnellement des déprédations aux locaux de l'établissement et au matériel mis à disposition, perturber la délivrance des prestations."

Dans le cas d'espèce, le recourant a utilisé son droit à être logé et à recevoir une aide matérielle, en tant que requérant d'asile, de manière contraire au but de ladite aide, soit de lui permettre de subvenir dignement à ses besoins (art. 7 et 12 Cst. féd.). Il a en effet utilisé une partie de l'aide financière pour se procurer des quantités d'alcool qui l'ont conduit à adopter une attitude violente à l'égard des collaborateurs du centre d'accueil et à y causer des déprédations. Il a également, par son attitude, abusé de l'hospitalité qui lui était offerte par le biais d'un abri et d'un lit dans les locaux du centre d'accueil. En ce sens, en tant qu'elle retient que le recourant a fait un usage abusif des prestations d'aide sociale, au sens de l'article 83, alinéa 1, lettre f LAsi, la décision du SMIG est justifiée.

3.4.

À titre superfétatoire, l'on relèvera que l'article 83, alinéa 1, lettre g LAsi (refus de se conformer aux ordres) aurait été parfaitement applicable au cas d'espèce, si un avertissement avait été donné au préalable, comme cette disposition le prescrit.

À ce sujet, il convient de noter que même si l'article 36, alinéa 1 in initio ALAsi prévoit un avertissement avant toute mesure, l'article 83, alinéa 1 LAsi n'en prescrit pas de manière générale, excepté à la lettre g qui comme on l'a vu, n'a pas été invoquée par le SMIG en l'espèce. Sous réserve de la question du droit d'être entendu déjà examinée, il n'y avait donc pas lieu de prononcer un avertissement formel dans le présent cas.

4.

4.1.

Bien qu'il ait été considéré que la suppression des prestations d'aide sociale était en soi justifiée, il faut encore examiner la proportionnalité de cette mesure.

4.2.

Selon la doctrine, il ne suffit pas que les interventions étatiques satisfassent aux conditions d'aptitude et de nécessité; elles doivent en outre éviter de porter aux droits constitutionnels une atteinte excessive par rapport au but prévu (règle de la proportionnalité au sens étroit). Cette règle n'a qu'une valeur relative en cas d'attribution d'un pouvoir d'appréciation étendu aux organes d'exécution. La question de la proportionnalité au sens étroit est souvent tranchée en même temps que celle de l'intérêt public. Pour statuer sur la conformité d'une

décision à l'intérêt public, il y a lieu de comparer l'intérêt que l'Etat entend protéger, c'est-à-dire l'objectif qu'il se propose, à l'intérêt des administrés à conserver intacts leurs droits constitutionnels (A. Grisel, Traité de droit administratif, Neuchâtel 1984, tome I, p. 350).

4.3.

En l'occurrence, il s'agit de comparer l'intérêt privé du recourant à subvenir à son entretien d'une manière suffisante et celle des collaborateurs et résidents des centres d'accueil à pouvoir travailler, respectivement vivre, en étant respectés.

L'autorité de céans considère que le comportement du recourant à l'encontre du personnel du centre d'accueil a été parfaitement inadmissible. À cet égard, elle goûte fort peu son argumentation selon laquelle il aurait "uniquement (), sous l'emprise de l'alcool, proféré des menaces et () donné quelques coups dans l'épaule de collaborateurs du centre. Son comportement pourrait tout au plus être qualifié de voies de fait et engendrer une peine amende. Au besoin, lesdits agissements peuvent faire l'objet d'une plainte. Il n'appartient pas à l'administration de se substituer au juge pénal". Contrairement à l'opinion du recourant, selon lequel il y a un "faible degré de gravité de l'atteinte à l'intérêt public", l'autorité de céans estime qu'il y a un intérêt public important à permettre aux collaborateurs d'un centre d'accueil pour requérants d'asile d'accomplir leur travail sans être insultés, frappés, plus généralement menacés dans leur intégrité physique et psychique, celle-ci revêtant au moins autant d'importance que celle du recourant. Il en va de même pour les autres résidents du centre, en particulier pour les familles avec enfants et les personnes ayant souffert de traumatismes divers, qui se conforment aux règles du lieu et qui, comme le relève le SMIG dans ses observations, ont besoin de vivre dans un environnement serein. Au demeurant, la sanction pénale et la sanction administrative ne s'excluent pas l'une l'autre, chacune disposant de sa propre base légale; c'est d'ailleurs le cas dans d'autres domaines du droit, telle la circulation routière.

Ceci dit, la suppression de l'aide sociale pour une durée indéterminée (sous réserve de celle qui a été versée au recourant pour le mois d'octobre 2012) ne paraît pas conforme au principe de la proportionnalité. En effet, la procédure d'asile peut durer de nombreux mois, voire des années en cas de recours au Tribunal administratif fédéral. Au surplus, pour inadmissible que son comportement ait été, le recourant doit pouvoir, après une période de privation destinée à l'inciter à réfléchir sur ses actes, être réintégré dans le droit qu'a tout requérant d'asile en procédure "ordinaire" à subvenir dignement à ses besoins. L'on relèvera toutefois que la limitation de la suppression de l'aide sociale ne préjuge pas d'autres mesures du même type qui pourraient être prises à l'avenir si le recourant adoptait à nouveau une conduite répréhensible.

4.4.

Par conséquent, sur ce point, la décision du SMIG doit être réformée, en ce sens qu'elle devait fixer une durée au retrait de l'aide sociale.

5.

5.1.

L'aide d'urgence comprend le logement dans une structure de premier accueil, la remise de denrées alimentaires, de vêtements et d'articles d'hygiène de base, ainsi que l'accès aux soins d'urgence médicaux et dentaires (art. 37, al. 1 ALAsi). Elle est destinée aux personnes

frappées d'une décision de non-entrée en matière exécutoire, celles dont la décision d'asile négative est entrée en force et auxquelles un délai de départ a été imparti ou dont la levée de l'admission provisoire est entrée en force, attribuées au canton de Neuchâtel et qui ne peuvent subvenir à leur entretien par leurs propres moyens (art. 4 et 39 ALAsi). Elle est également destinée aux personnes privées d'aide sociale (art. 36, al. 3 ALAsi). L'aide d'urgence est subordonnée au dépôt d'une demande formelle des personnes qui la requièrent (art. 40 LAsi). Elle est octroyée sous la forme de prestations en nature ou de prestations pécuniaires aux lieux désignés par le service (art. 38, al. 1 ALAsi).

Selon la jurisprudence, l'aide d'urgence est un droit fondamental et ne peut être retirée à des fins de coercition (ATF 131 I 166, consid. 7.1).

5.2.

En l'espèce, les circonstances entourant l'éventuelle requête d'aide d'urgence par le recourant, respectivement sa mandataire, ne sont pas très claires. Il est en revanche certain que le recourant a droit à l'aide d'urgence. Sur ce point, la décision du SMIG doit être réformée, en ce sens qu'elle aurait dû mentionner que le recourant pouvait solliciter l'aide d'urgence pour la période de suppression de l'aide sociale. Au surplus, suite à l'intervention de la mandataire du 1er novembre 2012, le SMIG aurait dû accorder cette aide quand bien même le délai de recours contre sa décision en matière de retrait d'aide sociale et d'interdiction de pénétrer n'était pas échu.

6.

6.1.

Reste à examiner encore l'interdiction de pénétrer sur les territoires désignés par le SMIG dans la décision attaquée.

6.2.

Au sens de l'article 74, alinéa 1, lettre a LEtr, l'autorité cantonale compétente peut enjoindre à un étranger de ne pas quitter le territoire qui lui est assigné ou de ne pas pénétrer dans une région déterminée, notamment lorsque l'étranger n'est pas titulaire d'une autorisation de courte durée, d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation d'établissement et trouble ou menace la sécurité et l'ordre publics; cette mesure vise notamment à lutter contre le trafic illégal de stupéfiants. Selon l'article 74, alinéa 3, ces mesures peuvent faire l'objet d'un recours auprès d'une autorité judiciaire cantonale. Le recours n'a pas d'effet suspensif. Selon la jurisprudence, cette disposition est applicable aux requérants d'asile (arrêt du TF 6B_808/2011 du 24 mai 2012, consid. 1.2).

Ces mesures remplissent deux fonctions: d'une part, offrir un instrument à l'encontre d'étrangers qui troublent la sécurité et l'ordre publics mais qui ne peuvent être renvoyés immédiatement, par exemple lorsqu'une procédure de recours est encore pendante; d'autre part, elles s'appliquent aux personnes dont le renvoi ou l'expulsion ne peut être exécutée en raison d'un obstacle durable au renvoi (Directives de l'Office fédéral des migrations du 30 septembre 2011, ch. 9.5; T. Hugi Yar, Ausländerrecht, Bâle 2009, p. 506).

Selon la jurisprudence, les mesures prévues à l'article 74 LEtr sont soumises au principe de la proportionnalité. Le rayon doit être déterminé de manière à ce que des contacts sociaux et l'accomplissement d'affaires urgentes puissent rester possibles. En principe, les mesures ne peuvent pas être ordonnées pour une durée indéfinie; elles doivent être levées lorsqu'il y a un

espoir que la personne concernée adoptera à nouveau un comportement correct (arrêt du TF 6B_808/2011 précité, consid. 1.3)

6.3.

L'article 74, alinéa 1, lettre a LAsi est applicable au recourant, qui est uniquement titulaire d'un permis N, qui ne peut être renvoyé immédiatement puisqu'il est en procédure d'asile, et qui a troublé et menacé la sécurité et l'ordre publics. Peu importe qu'il ne soit pas, comme il l'allègue, impliqué dans un trafic illégal de stupéfiants. La 2^{ème} phrase de l'article 74, alinéa 1, lettre a LAsi mentionne en effet qu'il s'agit notamment de lutter contre le trafic de drogue, de sorte qu'il ne s'agit pas du but unique de cette disposition. Il n'est donc exclu d'interdire de pénétrer dans un territoire déterminé à un requérant d'asile qui a enfreint l'ordre et la sécurité publics d'une autre manière qu'en participant à un trafic de drogue. La jurisprudence relative à l'article 13e de l'ancienne LSEE (à la teneur similaire à celle de l'article 74 LEtr) précise d'ailleurs bien que pour définir le trouble ou la menace de la sécurité et de l'ordre publics, il faut se fonder sur la notion très générale de la protection des biens par la police, qui recouvre aussi bien les contacts avec le milieu de la drogue ou des extrémistes que, par exemple, des menaces envers le directeur d'un foyer ou d'autres requérants d'asile (arrêt du TF 2A.583/2000 du 6 avril 2001, consid. 2b).

6.4.

En l'espèce, vu l'attitude violente du recourant, le SMIG était parfaitement en droit de lui notifier une interdiction de pénétrer au sens de l'article 74 LEtr. Toutefois, mutatis mutandis avec ce qui a été dit ci-dessus pour la suppression de l'aide sociale, une telle interdiction de durée indéterminée est contraire au principe de la proportionnalité. L'on peut relever à titre de comparaison que la Confédération, pour les logements qu'elle gère, prévoit une exclusion de maximum 24 heures des personnes qui mettent en danger autrui, perturbent la tranquillité ou refusent d'obéir aux ordres du personnel (cf. art. 13 de l'Ordonnance du DFJP relative à l'exploitation des logements de la Confédération dans le domaine de l'asile, du 24 novembre 2007, RS 142.311.23). Le canton de Vaud prévoit également, dans le règlement de maison pour les foyers de l'Établissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM), du 21 janvier 2010, que la non-observation du règlement et l'usage abusif de la prestation d'hébergement peut notamment entraîner une exclusion du foyer pour une durée déterminée.

Au surplus, selon l'article 8, alinéa 3 LAsi, pendant la procédure d'asile, le requérant qui séjourne en Suisse doit se tenir à la disposition des autorités fédérales et cantonales. Il doit communiquer immédiatement son adresse et tout changement de celle-ci à l'autorité cantonale. Or, si un requérant n'a plus d'adresse, l'ODM peut considérer qu'il a disparu ou refuse de collaborer, et ne pas entrer en matière sur sa demande d'asile, alors qu'en fait le requérant s'est vu interdire de pénétrer dans le lieu où il avait cette adresse. Dans ce contexte, une interdiction de pénétrer sans limite de temps peut entraîner des conséquences fâcheuses sur la procédure d'asile.

6.5.

Outre la durée de l'interdiction de pénétrer, c'est également son étendue qui doit être limitée. En effet, le recourant logeait dans un centre d'hébergement collectif, soit une structure de premier accueil (art. 12 ALAsi). Or, l'aide d'urgence comprend le logement dans une structure de premier accueil (art. 37, al. 1 ALAsi). En interdisant au recourant de pénétrer

dans les périmètres de toutes les structures de premier accueil du canton, le SMIG empêche de facto le recourant d'exercer son droit à l'aide d'urgence en ce qui concerne le logement. Par conséquent, le SMIG devait permettre au recourant d'avoir accès, pendant la durée de l'interdiction de périmètre, soit à un autre centre d'accueil que celui de Y., soit à un autre endroit approprié. À cet égard, il pourrait lui assigner un lieu de résidence au sens de l'article 74 LEtr.

6.6.

Vu ce qui précède, l'autorité de céans considère que si la mesure de l'article 74 LEtr visant à interdire au recourant de pénétrer dans un périmètre donné en raison de son comportement est justifiée dans son principe, la durée et l'étendue de cette mesure doivent être limitées. Sur ce point, la décision du SMIG doit être réformée.

7.

En conclusion, le recours est partiellement admis, la décision du SMIG du 8 octobre 2012 est annulée et la cause est renvoyée au SMIG pour nouvelle décision

- limitant la durée de la suppression de l'aide sociale;
- limitant la durée et restreignant le périmètre de l'interdiction de pénétrer, cas échéant lui assignant un lieu de résidence;
- rappelant au recourant son droit à solliciter l'aide d'urgence pendant la durée des mesures ci-dessus.

8.

8.1.

L'assistance administrative est accordée au requérant qui ne dispose pas de ressources suffisantes et dont la cause ne paraît pas dépourvue de toute chance de succès (art. 117 du code de procédure civile [CPC], du 19 décembre 2008, applicable par le renvoi de l'art. 60i de la loi sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA], du 27 juin 1979).

L'assistance comprend l'exonération d'avances et de sûretés, l'exonération des frais judiciaires (art. 118 CPC), ainsi que, lorsque la défense des droits du requérant l'exige, la désignation d'un avocat chargé du mandat d'assistance (art. 118 CPC et 60d LPJA).

En l'occurrence, le recourant s'est vu retirer l'aide sociale et devrait bénéficier de l'aide d'urgence, de sorte que la condition d'indigence doit être considérée comme remplie.

8.2.

Une cause est dénuée de chance de succès, au sens de la jurisprudence du Tribunal fédéral, lorsque les perspectives de la gagner sont notablement plus faibles que les risques de la perdre et qu'elles ne peuvent guère être considérées comme sérieuses, de sorte qu'une personne raisonnable et de condition aisée renoncerait à s'y engager en raison des frais qu'elle s'exposerait à devoir supporter (ATF 119 Ia 251; 109 Ia 5). L'appréciation doit être faite en fonction des circonstances au moment de la requête d'assistance administrative (ATF 128 I 236; 125 II 275; 122 I 6).

En l'occurrence, vu l'issue de la cause, celle-ci n'apparaissait pas dépourvue de toute chance de succès.

8.3.

Enfin, la situation du recourant a impliqué un examen circonstancié des faits et du droit dont l'importance peut échapper à des personnes sans connaissances juridiques, de sorte que compte tenu de l'enjeu de la procédure pour le recourant et la relative complexité des problèmes posés, il y a lieu d'admettre la désignation d'un avocat chargé du mandat d'assistance, en la personne de Me Crystel Dufaux Hess, avocate-conseil au Centre social protestant, à La Chaux-de-Fonds. Le montant de son indemnité sera arrêté par l'autorité de céans une fois que le recourant se sera déterminé sur son mémoire de frais et honoraires du 20 novembre 2012 (art. 17 LI-CPC).

8.4.

Par conséquent, l'assistance en matière administrative totale (frais de procédure et d'avocat) est octroyée au recourant.

8.5.

Il est encore rappelé qu'aux termes des articles 123 CPC et 21 LI-CPC (applicables par renvoi de l'article 60i LPJA), à l'issue de la procédure, le département convient avec le bénéficiaire de l'assistance des modalités de paiement des frais mis à sa charge et du remboursement des prestations accordées par l'Etat au titre de l'assistance.

9.

9.1.

Le recours étant partiellement admis, le recourant supportera des frais de procédure réduits par Fr. 275.-, qui sont avancés par l'Etat dans le cadre de l'assistance en matière administrative.

9.2.

En vertu de l'article 60f LPJA, il n'est pas alloué de dépens.

Par ces motifs, le conseiller d'Etat, chef du Département de l'économie, décide:

1. Le recours du 2 novembre 2012 de M. A. contre la décision du 8 octobre 2012 du service des migrations est partiellement admis, dite décision étant annulée.

2. La cause est renvoyée au service des migrations pour nouvelle décision au sens des considérants.

3. La requête d'assistance en matière administrative est admise.

4. Me Crystel Dufaux Hess, avocate-conseil au Centre social protestant, à La Chaux-de-Fonds, est désignée comme avocate chargée du mandat d'assistance.

5. Le montant de l'indemnité de l'avocate chargée du mandat d'assistance sera arrêté ultérieurement, au sens des considérants.

6. Les frais de procédure réduits, par Fr. 275.-, sont mis à la charge du recourant et sont avancés par l'Etat.

7. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 26 novembre 2012

Thierry Grosjean

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