

# **NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2012.338 vom 20. Februar 2013**

Ne Jurisprudence Adm, 2013-02-20, FR

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne\\_jurisprudence\\_adm\\_REC.2012.338](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ne_jurisprudence_adm_REC.2012.338)

FR: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2012.338 du 20 février 2013

IT: NE\_JURISPRUDENCE\_ADM REC.2012.338 del 20 febbraio 2013

## **Regeste**

Suite à une violente émeute ayant eu lieu dans un centre d'accueil pour requérant d'asile, le SMIG a prononcé une décision de refus de toute prestation d'aide sociale, à l'exception de la prise en charge des coûts médicaux. Le SMIG a également interdit au recourant de pénétrer dans une région déterminée. La décision a été notifiée le 31 octobre 2012, soit le jour suivant l'émeute (nuit du 30 au 31 octobre 2012), sans que le recourant ait eu la possibilité de s'exprimer. La décision du SMIG doit être annulée, tout d'abord pour une question du droit d'être entendu. Sur le fond, la décision du SMIG aurait dû être partiellement annulée tant est que si la suppression de l'aide sociale et l'interdiction de pénétrer dans une région déterminée était justifiée, il n'était pas justifié de prononcer cette mesure pour une durée indéterminée.

## **Volltext**

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits suivants:

A.

X. (ci-après: l'intéressé, respectivement le recourant), ressortissant algérien, né le [\*\*\*] 1994, a déposé une demande d'asile en Suisse le 26 octobre 2011. Il a été attribué au canton de Neuchâtel et a été placé au centre d'accueil de Fontainemelon.

L'intéressé étant alors mineur jusqu'au [\*\*\*], une tutelle a été instaurée par décision du 25 janvier 2012 du Tribunal régional des montagnes et du Val-de-Ruz.

Figurent au dossier de nombreux rapports de police impliquant l'intéressé (notamment des rapports du 24 mars 2012 pour rixe; 7 septembre 2012 pour vol à l'étalage; 25 septembre 2012, pour scandale en état d'ivresse).

B.

La nuit du 30 au 31 octobre 2012, l'intéressé a participé à une importante émeute au centre d'accueil de Fontainemelon lors de laquelle des agents de sécurité ont été violemment agressés plusieurs fois au cours de la nuit, menacés et blessés. D'importants dégâts matériels ont dû être constatés. Des armoires métalliques ont été lancées dans les parois vitrées, une armoire a été forcée dans laquelle se trouvaient des documents qui ont été déchiquetés. La police a dû intervenir à plusieurs reprises tant est que chaque fois qu'elle partait, les protagonistes ■ dont l'intéressé ■ recommençaient à semer le trouble. La violence de l'émeute a fortement impressionné les autres habitants du centre d'accueil dont des familles avec enfants.

Tant la directrice du centre d'accueil que les agents de sécurité ont déposé une plainte pénale.

C.

Par décision du 31 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. Le SMIG a également interdit à l'intéressé de pénétrer dans le village de Couvet, la commune de Fontainemelon et les alentours du centre d'accueil de Perreux. 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, 80 ss 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.

D.

Selon un avis d'écrou du 8 novembre 2012, l'intéressé a été placé en détention préventive dès le 7 novembre 2012 dans l'établissement de détention de La Promenade à La Chaux-de-Fonds.

E.

Selon deux rapports de police du 22 novembre 2012, l'intéressé aurait, en date du 29 octobre 2012, participé à une bagarre au couteau et procédé à divers vols, alors qu'en date du 7 novembre 2012, il aurait participé à un vol par effraction dans un kiosque.

F.

Par mémoire du 30 novembre 2012, l'intéressé a recouru contre la décision du 31 octobre 2012 du SMIG, concluant à son annulation et à l'octroi de l'assistance judiciaire. Il invoque tout d'abord une violation du droit d'être entendu. Il estime notamment ne pas avoir pu s'exprimer avant qu'une décision ne soit prise à son encontre puisque la décision intimée lui a été signifiée le 31 octobre en français sans explication alors qu'il ne comprend pas notre langue. Il ajoute que la décision a été prise sans attendre l'issue de la procédure pénale; ce qui constitue une violation de la mesure inquisitoire. Il considère que l'on ne se trouve pas dans un cas d'application de l'article 21, alinéa 2, lettre e ou d LPJA permettant à l'autorité de renoncer au droit d'être entendu en faveur d'un recourant.

S'agissant de la suppression de l'aide sociale, le recourant estime qu'il n'est pas démontré qu'il ait réellement participé à cette émeute, à défaut de procédure pénale achevée. Dans l'hypothèse où il aurait effectivement participé à l'événement, il estime que la suppression de l'aide sociale est une mesure disproportionnée, particulièrement lorsqu'elle est prévue pour une période indéterminée. Il allègue qu'en le privant de toute ressource, y compris de nourriture et de logement, en se basant sur un comportement inadéquat non démontré, le SMIG fait une fausse application de la notion d'abus de droit et viole son droit fondamental à des conditions minimales d'existence.

Quant à la mesure visant à lui interdire de pénétrer dans une région déterminée pour une durée indéterminée, il estime qu'elle est également disproportionnée. En définitive, il considère que la décision intimée a été prise en violation du droit et constate les faits de manière inexacte et incomplète au sens de l'article 33, lettres a et b LPJA.

G.

Le SMIG a déposé ses observations le 28 décembre 2012, concluant au rejet du recours. Il constate à titre préliminaire que l'audition du recourant le 7 novembre 2012 par la police neuchâteloise s'est déroulée en français.

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 a participé à une émeute lors de laquelle des agents de sécurité ont été physiquement agressés, nécessitant l'intervention de la police. Il a ainsi très gravement porté atteinte à la sécurité d'un centre de premier accueil où travaille du personnel d'encadrement et dans lequel sont hébergées notamment des familles de diverses nationalités avec des enfants. 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.

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. Il se réfère aux photographies figurant au dossier témoignant de l'extrême violence des événements survenus dans la nuit du 30 au 31 octobre 2012 pour rappeler que le comportement adopté par les protagonistes, dont le recourant, n'était pas constitutif d'une simple transgression d'un règlement, mais représentait des actes intolérables. Il relève que les centres d'accueil sont des structures dont la vocation n'est pas l'hébergement de personnes violentes, dangereuses ou présentant de lourds problèmes de nature comportementale et qu'il n'existe pas à l'heure actuelle dans notre canton une structure permettant un tel hébergement.

Le SMIG constate que le recourant est détenu depuis le 7 novembre 2012 jusqu'au 9 février 2013. Il n'a donc actuellement plus besoin de l'aide sociale ou d'urgence. Il pourra la

requérir à sa sortie de prison; requête qui sera à nouveau examinée par le SMIG.

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 la sécurité et l'ordre publics en enfreignant très gravement les règles de cohabitation sociale et qu'il risquait de se comporter des les autres centres de manière identique.

Enfin, concernant l'effet suspensif, le SMIG a indiqué qu'il 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.

H.

Par courrier du 19 décembre 2012, le 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 puisque la décision incriminée lui a été notifiée le 31 octobre 2012, soit le jour suivant l'émeute (nuit du 30 au 31 octobre 2012), sans qu'il ait eu la possibilité de s'exprimer.

2.2.

Le droit d'être entendu, au sens des articles 29, alinéa 2 Cst. féd. et 21LPJA, est la faculté accordée aux administrés de pouvoir s'exprimer avant qu'une décision qui les touche ne soit prise par une collectivité publique. Plus encore, c'est le droit de prendre part au processus aboutissant à la décision, à savoir de s'exprimer sur les éléments pertinents, de produire des preuves, d'obtenir qu'il soit donné suite à des offres de preuves pertinentes, de participer à l'administration des preuves essentielles ou à tout le moins de s'exprimer sur son résultat, lorsque cela est de nature à influencer sur la décision à rendre (ATF129 II 497, cons. 2.2,127 III 576, cons. 2c,124 II 137, cons. 2b; Schaer, Juridiction administrative neuchâteloise, p. 96 ss ad, art. 21 LPJA). La violation du droit d'être entendu entraîne l'annulation de la décision attaquée, indépendamment de toute considération sur le fond.

Le droit d'être entendu n'est pas absolu. Dans certaines circonstances, il peut supporter certaines exceptions, notamment au nom de l'urgence. En droit cantonal, selon l'article 21, alinéa 2, littera e de la Loi sur la procédure et la juridiction administratives (LPJA), du 27 juin 1979, l'autorité n'est pas tenue d'entendre les parties avant de prendre une décision dans une procédure de première instance lorsqu'il y a péril en la demeure, que le recours est ouvert aux parties et qu'aucune autre disposition légale ne leur accorde le droit d'être entendues préalablement. Cette disposition reprend pratiquement mot pour mot l'article 30, alinéa 2, littera e de la Loi fédérale sur la procédure administrative (PA), du 20 décembre 1968, de sorte que la jurisprudence y relative peut être reprise. En l'occurrence, la jurisprudence a précisé que s'agissant des cas d'urgence, l'article 30, alinéa 2, littera e PA ne

permet de renoncer au droit d'être entendu que si un recours est ouvert auprès d'une autorité de recours ayant plein pouvoir de cognition (ATF 126 II 11, 123; arrêt du TF du 13.11.2001 [6A.71/2001] cons. 3b; Thierry Tanquerel, Manuel de droit administratif, 2011, p. 511). Quant à l'arrêt du TF du 31 mai 2002 (réf. 2P.94/2002 et les références citées), il précise que lorsque des intérêts prépondérants sont en jeu ou qu'il y a péril en la demeure, les autorités compétentes peuvent prendre des mesures superprovisoires sans entendre préalablement la personne concernée, à condition toutefois que le droit d'être entendu puisse être exercé ultérieurement.

La notion de péril en la demeure, qu'il s'agit d'interpréter de manière restrictive, exige une situation de danger particulier (besondere Gefahrensituation) à laquelle l'autorité se doit, pour des raisons impérieuses, de réagir vite, sans entendre les personnes concernées (arrêt du TAF du 28 septembre 2012, réf. A-4353/2010). D'une manière générale, pour appliquer la clause de péril en la demeure, il faut non seulement que la mesure à prendre soit temporellement urgente, mais aussi qu'un intérêt public ou privé important la justifie. L'autorité doit mettre en balance l'intérêt au prononcé immédiat de la mesure et celui des parties au respect de leur droit d'être entendu (Thierry Tanquerel, op. cit. p. 511).

Enfin, la jurisprudence admet que la violation du droit d'être entendu peut être réparée lorsque le recourant a eu l'occasion de s'exprimer devant une autorité de recours jouissant d'une pleine cognition, revoyant librement toutes les questions qui auraient pu être soumises à l'autorité inférieure si celle-ci avait normalement entendu la partie (ATF 105 Ib 174, 104 Ib 137, et les références citées). Cependant, lorsque la décision relève essentiellement du pouvoir d'appréciation de l'autorité administrative, dont l'exercice n'est revu par l'autorité de recours que sous l'angle de l'excès ou de l'abus de pouvoir, sans contrôle de l'opportunité (art. 33, litt. d LPJA), une violation grave du droit d'être entendu ne saurait être réparée du seul fait que l'intéressé a pu recourir (RJN 1987, p.137 cons. c; v. aussi ATF 120 V 362, cons. 2 ass). En l'occurrence, rappelons que l'autorité de céans ne dispose pas du même pouvoir d'examen que le service des migrations. Il ne revoit pas l'opportunité de la décision, c'est-à-dire qu'il ne corrige pas la manière dont l'autorité inférieure a exercé son pouvoir d'appréciation, pour autant que celui-ci ne constitue pas un excès ou un abus de pouvoir, faute pour la LEtr ou la CEDH de le prévoir (art. 33, lit. d LPJA ; Schaefer, Juridiction administrative neuchâteloise, p. 45 et 151 et la jurisprudence citée).

### 2.3.

En l'espèce, les événements ayant justifié le prononcé de la décision du SMIG ont eu lieu dans la nuit du 30 au 31 octobre 2012. La décision incriminée date du 31 octobre 2012 et a été notifiée au recourant le même jour sans que ce dernier ait été entendu.

Il faut donc se demander si, en application de l'article 21, alinéa 2, litt. e LPJA, le SMIG pouvait considérer qu'il y avait péril en la demeure justifiant qu'il renonce au droit d'être entendu du recourant.

Si l'on peut comprendre que le SMIG ait préféré, au vu de la situation, rendre une décision rapide afin, d'une part, de préserver une paix nécessaire dans les centres d'accueil et, d'autre part, de protéger ses habitants de délinquants notoires n'ayant aucun respect d'autrui, il faut malheureusement constater qu'au vu de la jurisprudence rappelée ci-dessus, un droit d'être entendu, même rapide, aurait dû être octroyé au recourant. En effet, si l'autorité de céans considère qu'une situation d'urgence était bien réelle, elle constate également qu'une condition permettant de surseoir au droit d'être entendu du recourant n'était pas remplie.

Rappelons qu'une autorité peut renoncer au droit d'être entendu du recourant, soit en prenant des mesures superprovisoires (si la loi le permet), à condition toutefois que le droit d'être entendu puisse être exercé ultérieurement (voir pour exemple l'arrêt 2P.94/2002 précité), soit si un recours est ouvert auprès d'une autorité de recours ayant plein pouvoir de cognition; ce qui n'est pas le cas de l'autorité de céans qui ne dispose pas de ce pouvoir (voir consid. 2.2 ci-dessus). Partant, il faut considérer qu'en n'octroyant aucun droit d'être entendu au recourant avant que la décision ne lui ait été notifiée, et que ce vice ne peut pas être réparé par un recours à l'autorité supérieure, le SMIG a violé le droit d'être entendu du recourant. Sa décision doit dès lors être annulée pour cette raison déjà.

3.

3.1.

Le droit d'être entendu étant un droit de nature purement formelle, il ne serait pas nécessaire de se pencher sur les arguments au fond. Cependant, à titre superfétatoire et au vu de la particularité du cas, l'autorité de céans fait les remarques suivantes.

3.2.

Le recourant a déposé une demande d'asile le 26 octobre 2011. 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).

3.3.

Au sens de l'article 80, alinéa 1, 1<sup>ère</sup> 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.

#### 3.4.

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'est pas démontré qu'il ait effectivement participé à l'émeute, qu'en supposant qu'il y ait participé, son comportement ne constituait pas un abus de droit quant à la perception de l'aide sociale, que cette mesure est disproportionnée et qu'il existait des solutions intermédiaires avant celle consistant en une expulsion du centre.

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, 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.

#### 3.5.

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.

Le recourant prétend qu'il n'existe aucune preuve concrète démontrant qu'il a bien pris part à l'émeute. Ce faisant, il oublie le rapport des agents de sécurité décrivant heure après heure la situation à l'intérieur du centre, les violences commises et les participants à l'émeute, dont le recourant. Par ailleurs, des plaintes pénales ont été déposées tant par le SMIG que par les agents de sécurité. L'autorité de céans n'a ainsi aucun doute quant à la participation active du recourant à cet événement et considère que son comportement à l'encontre du personnel du centre d'accueil a été parfaitement inadmissible. 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 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 aurait dû 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, le recourant a droit à l'aide d'urgence pour autant qu'il la demande.

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 exécuté 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. La 2<sup>ème</sup> 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 pas 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 13 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'Etablissement 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 Fontainemelon, 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 aurait également dû être réformée.

7.

En conclusion et en définitive, le recours est admis pour violation du droit d'être entendu. La décision du SMIG du 31 octobre 2012 est annulée et la cause renvoyée au SMIG pour nouvelle décision.

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'article 60 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 60 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 Ia251; 109 Ia5). 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 Yves Grandjean, avocat à Neuchâtel. 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 19 décembre 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'art. 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.

Vu l'issue du recours, il est statué sans frais, les autorités cantonales et communales n'en payant pas (art. 47, al. 2 de la Loi sur la procédure et la juridiction administratives [LPJA], du 27 juin 1979).

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 30 novembre 2012 de X. contre la décision du 31 octobre 2012 du service des migrations est 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 Yves Grandjean, avocat à Neuchâtel, est désigné comme avocat chargé du mandat d'assistance;

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

6. Il est statué sans frais;

7. Il n'est pas alloué de dépens.

Neuchâtel, le 20 février 2013

Thierry Grosjean

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