

VD_OMNI CCST.2006.0004 vom 14. September 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-09-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_CCST.2006.0004

FR: VD_OMNI CCST.2006.0004 du 14 septembre 2006

IT: VD_OMNI CCST.2006.0004 del 14 settembre 2006

Regeste

A, B, C, D, E, F c/ Grand Conseil, Conseil d'Etat | Il n'est contraire ni à l'art. 12 Cst, ni à l'art. 41 al. 1 Cst (la portée normative de cette dernière disposition étant limitée) de limiter les soins médicaux aux soins d'urgence. La notion de soins d'urgence est suffisamment précise pour être interprétée par les autorités chargées de l'appliquer.

Erwägungen

E. 1

La Cour constitutionnelle examine d'office et librement la recevabilité des requêtes dont elle est saisie (CCST.2005.0003 du 26 octobre 2005, c. 2a). a) Selon l'article 136 alinéa 2 lettre a de la Constitution du 14 avril 2003 du Canton de Vaud (Cst-VD, RSV 101.01), la Cour contrôle, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur. Peuvent notamment faire l'objet d'un tel contrôle les lois et décrets du Grand Conseil (art. 3 al. 2 litt. a LJC). b) Les requêtes ont été déposées en temps utile (art. 5 al. 1 LJC). c) A qualité pour agir contre une règle de droit cantonal, toute personne physique ou morale qui a un intérêt digne de protection à ce que l'acte soit annulé (art. 9 al. 1 LJC). Il suffit au requérant d'invoquer la violation de règles de rang supérieur même si celles-ci ne lui confèrent à elles seules aucun droit (Exposé des motifs et projet de loi [EMPL] sur la juridiction constitutionnelle, juin 2004, Tiré à part, pp. 1ss; Moritz, Contrôle des normes: la jurisprudence constitutionnelle vaudoise à l'épreuve de l'expérience jurassienne, in RDAF 2005 I, n. 41ss). L'intérêt digne de protection n'est pas nécessairement juridique mais peut être de pur fait, soit lorsqu'aucune règle de droit supérieur conférant un droit particulier, ni aucune violation d'une règle protectrice ne peut être invoquée (CCST.2006.0002 du 30 mai 2006, c. 2; question laissée indécise dans la cause CCST.2005.0003 du 26 octobre 2005, c. 2b). Le requérant peut notamment faire valoir que la norme attaquée est contraire à des principes constitutionnels qui ne confèrent à eux seuls aucun droit, tels ceux de la légalité et de l'égalité, ou à des dispositions programmatiques du droit supérieur qui concernent les objectifs ou les tâches de l'Etat, pour autant que le requérant ait un intérêt digne de protection au respect des principes et dispositions dont il allègue la violation (Moritz, op. cit., no 42 p. 19; CCST.2005.0003 du 26 octobre 2005, c. 2b). Si un simple intérêt de fait suffit, le requérant doit toutefois avoir été atteint dans une mesure et avec une intensité plus grandes que la généralité des administrés et doit se trouver avec l'objet du litige dans un rapport spécial, direct et digne d'être pris en considération; ainsi, l'intérêt doit être personnel (CCST.2005.0003 du 26 octobre 2005, c. 2b). Si un intérêt actuel peut être exigé de celui qui entend recourir contre une décision, tel ne peut pas être le cas pour le contrôle d'une norme qui n'est pas en vigueur. Il suffit que l'intérêt du requérant soit virtuel, à savoir qu'avec un minimum de vraisemblance il puisse être touché une fois ou l'autre par la norme en cause

(CCST.2005.0003 du 26 octobre 2005, c. 2b). Ainsi un intérêt de fait virtuel est suffisant. En l'espèce, les requérants ont soit fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière sur leur requête d'asile (B._____, A._____, E._____ et C._____), soit sont au bénéfice d'une admission provisoire (D._____), soit encore séjournent illégalement sur le territoire vaudois (F._____). Ensemble, ils disposent donc d'un intérêt digne de protection pour contester les dispositions de la LARA et de la LASV, que celles-ci concernent les requérants d'asile ou les personnes séjournant illégalement sur le territoire vaudois, sans qu'il y ait lieu de distinguer plus précisément les moyens qui pourraient être invoqués par chacun des requérants pris individuellement. Les requêtes sont ainsi recevables.

E. 2

Le requérant F._____ fait valoir qu'étant un "sans papiers", il ne pourra plus bénéficier que de l'aide d'urgence et considère qu'il s'agit d'une "régression contraire au droit", en particulier à l'article 26 de la Convention internationale des droits de l'enfant. Il est douteux que cette motivation soit suffisante au regard de l'article 8 LJC, selon lequel le requérant doit préciser en quoi consiste la violation du droit supérieur. Quoi qu'il en soit, à supposer recevable, le grief est infondé pour les raisons qui suivent. a) Des prétentions pécuniaires à l'égard de l'Etat, qu'il s'agisse de prétentions salariales de fonctionnaires (SJ 2001 I 413, c. 2 et réf.) ou, comme en l'espèce, de prestations d'aide sociale, n'ont en règle générale pas le caractère de droits acquis. Elles sont en principe régies par la législation en vigueur au moment où elles doivent prendre effet, de sorte que des droits acquis ne naissent en faveur des personnes concernées que si la loi a fixé une fois pour toutes les relations en cause ou lorsque des assurances précises ont été données aux intéressés, qui les ont engagés à prendre des dispositions sur lesquelles ils ne peuvent revenir, par exemple à l'occasion d'un engagement (SJ 2001 I 415 et réf.; ATF 118 Ia 245, c. 5b; cf. ATF 122 II 113, c. 3b/cc : pas de droit acquis de l'étranger à la transformation d'un permis saisonnier en autorisation annuelle). Tel n'est pas le cas s'agissant des prestations d'aide sociale en faveur des étrangers séjournant illégalement sur le territoire vaudois, de sorte que la seule péjoration de leur régime n'est pas contraire à la Constitution. b) Dans la mesure où le requérant soutient qu'il serait contraire à l'égalité de traitement de soumettre les personnes résidant illégalement sur le territoire vaudois à un régime différent et plus défavorable que les requérants d'asile ou les étrangers au bénéfice d'un statut régulier, le grief est infondé. Il y a inégalité de traitement lorsque, sans motifs sérieux, deux situations de fait semblables sont soumises à des règles juridiques différentes; les situations comparées ne doivent pas nécessairement être identiques en tous points, mais leur similitude doit être établie en ce qui concerne les éléments de fait pertinents pour la décision à prendre. Le droit à l'égalité de traitement au sens de l'article 8 de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (ci-après : Cst, RS 101) consiste donc à traiter de manière identique ce qui est semblable et de manière différente ce qui est dissemblable (ATF 125 I 166, c. 2a). ba) En matière d'asile, l'article 82 de la loi fédérale sur l'asile du 26 juin 1998 (ci-après : LAsi, RS 142.31) prévoit que l'octroi de prestations d'assistance est régi par le droit cantonal (al. 1). L'assistance aux requérants et aux personnes à protéger qui ne bénéficient pas d'une autorisation de séjour doit être fournie, autant que possible, sous forme de prestations en nature (al. 2). La situation particulière des réfugiés et des personnes à protéger qui ont droit à une autorisation de séjour sera prise en considération; leur intégration sociale, professionnelle et culturelle sera notamment facilitée (al. 3). bb) Au regard de cette réglementation, le Tribunal fédéral a jugé qu'il était justifié de soutenir non pas seulement

différemment, mais aussi dans une mesure moindre, en particulier les requérants d'asile et les personnes à protéger sans autorisation de séjour par rapport aux étrangers qui ont droit à une autorisation de séjour (cf. aussi art. 3 al. 3 de l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement, ci-après OA2, RS 142.312). L'idée sous-jacente est que les étrangers qui ont droit à une autorisation de séjour peuvent rester en Suisse et leur intégration doit être facilitée. A l'inverse, pour les personnes qui n'ont pas droit à une autorisation de séjour, on part du principe qu'ils vont quitter le territoire dans un avenir plus ou moins rapproché, si bien qu'il n'y a pas lieu d'assurer leur intégration; de plus les prestations d'assistance ne doivent dans la mesure du possible pas être une incitation à venir en Suisse ou à y rester (ATF 130 I 1, JT 2005 I 653 c. 3.6.1; ATF 131 I 166 c. 8.2). Le Tribunal fédéral en a déduit qu'il n'était ni discriminatoire, ni contraire au principe d'égalité de traiter les étrangers admis à titre provisoire, pour le calcul de l'aide sociale, comme des requérants d'asile (ATF 130 I 1, JT 2005 I 653, c. 5). Dans l'arrêt ATF 131 I 166 c. 8.2, le Tribunal fédéral a ajouté que l'aide apportée aux personnes qui doivent quitter la Suisse (notamment les requérants d'asile ayant fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière) peut être encore plus limitée que celle apportée aux requérants d'asile. bc) Dans le cadre de la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allègement budgétaire 2003, en vigueur depuis le 1er avril 2004, la législation fédérale sur l'asile a été modifiée; désormais, selon l'article 44a LA_{si}, les personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière passée en force et d'une décision de renvoi exécutoire (ci-après : NEM), sont soumises aux dispositions de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (ci-après : LSEE, RS 142.20). Il en découle que les personnes précitées ne peuvent désormais plus bénéficier du régime d'assistance prévu aux articles 80 ss LA_{si}, mais relèvent désormais exclusivement des prestations servies par les cantons (ATF 131 I 166, c. 2.1). Selon le message du Conseil fédéral, en cas de détresse grave des personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière devenue exécutoire, les cantons leur garantissent des prestations d'aide sociale minimales au sens de l'article 12 de la Constitution fédérale (la Confédération continuant d'assumer une partie des frais qui en résultent, cf. art. 14f LSEE). Cela étant, le but poursuivi est d'améliorer le système de financement de l'aide sociale en introduisant des incitations individuelles et institutionnelles. Les mesures envisagées permettent, d'une part, de renforcer le sens des responsabilités des personnes appelées à rester plus longtemps en Suisse, notamment des personnes admises à titre humanitaire, et, d'autre part, d'instaurer un système incitatif pour les cantons afin d'accroître l'efficacité du dispositif d'exécution des renvois (FF 2003, 5166). La nouvelle législation tend à réaliser des économies pour les budgets publics; dans le même temps, il s'agit d'exclure du système de l'aide sociale les personnes en question de manière à "renforcer la crédibilité du système de l'asile suisse (...) sans oublier l'effet dissuasif qui en résulterait" (p. 5167). L'idée est de renforcer l'efficacité de l'instrument de non-entrée en matière; en effet dès que cette dernière est entrée en force, les personnes concernées doivent quitter la Suisse dans les plus brefs délais et n'ont plus droit aux prestations d'aide sociale, même lorsqu'elles ne donnent pas suite à l'obligation qui leur est faite de partir; concrètement, elles doivent alors quitter les centres d'enregistrement, foyers ou appartements mis à leur disposition dans le canton d'attribution, pour se prendre en charge elle-mêmes et financer leur séjour jusqu'à leur départ (p. 5167; cf. TA, PS.2004.0230 du 15 juin 2005, c. 2c/bb). Il en résulte que le législateur fédéral, dans le cadre de l'adoption de l'article 44a LA_{si}, a souhaité introduire une différenciation dans le régime de l'aide sociale dont doivent bénéficier respectivement les requérants d'asile d'une part et les NEM

d'autre part; l'objectif affiché consiste à rendre moins attractive pour ceux-ci la poursuite du séjour en Suisse et par conséquent à favoriser de cette manière l'exécution des renvois. Le législateur cantonal a repris à son compte les objectifs définis par le législateur fédéral en cette matière. L'exposé des motifs relève en effet que l'intérêt public commande de limiter l'aide aux personnes séjournant en situation irrégulière dans notre canton au strict nécessaire, afin de ne pas encourager la poursuite d'un séjour illicite (EMPL sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers, tiré à part, novembre 2005 p. 84; ci-après: EMPL). La définition de régimes d'aide sociale distincts en fonction d'objectifs relevant de la police des étrangers, notamment du domaine de l'asile, apparaît ainsi fondée sur des motifs sérieux et pertinents, de sorte qu'il n'y a pas inégalité de traitement à soumettre les NEM à un régime plus restrictif que les requérants d'asile (cf. Tribunal administratif, PS 2004.0230 du 15 juin 2005 c. 4; ATF 131 I 166 c. 8.2). bd) Ce qui précède vaut a fortiori pour les étrangers séjournant de manière illégale sur le territoire du canton, qui peuvent être tenus en tout temps de quitter la Suisse (art. 12 al. 1 LSEE), et pour lesquels il s'agit aussi de ne pas encourager la poursuite d'un séjour illicite. Le Tribunal fédéral a d'ailleurs relevé que les besoins d'assistance peuvent être appréciés différemment s'il s'agit d'un séjour de fait, non autorisé et en principe provisoire, pour lesquels les prestations peuvent être réduites à un minimum et être fournies essentiellement en nature (Wurzbürger, La jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière de police des étrangers, RDAF 1997, pp. 343 s.; cf. ATF 121 I 367, c. 2d, relatif à des étrangers, anciens réfugiés, qui étaient revenus en Suisse illégalement et refusaient de quitter le pays; ATF 131 I 166, c. 8.2). c) Le requérant F. _____ fait valoir que les nouvelles règles sur l'aide d'urgence seraient contraires à l'article 26 de la Convention de New-York du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (ci-après : CDE, RS 0.107). ca) Le contrôle de la conformité des normes se fait par rapport au "droit supérieur" (art. 8 LJC), par quoi il faut entendre non seulement le droit immédiatement supérieur, mais tout le droit supérieur à la norme incriminée, quel que soit le niveau de la règle et même s'il existe un niveau normatif intermédiaire entre la norme objet et la norme référence. Ainsi, la requête peut-elle invoquer la non-conformité de la loi au regard du droit international (Moritz, op. cit., no 32 p. 15). Encore faut-il que la disposition de droit international dont la violation est alléguée soit directement applicable, c'est-à-dire soit suffisamment claire et précise pour être appliquée par un tribunal. Tel est notamment le cas des articles 7 et 12 CDE (ATF 124 III 90, JT 1998 I 272, c. 3a; ATF 128 I 63, c. 3.2.2). Selon l'article 26 CDE, les Etats parties reconnaissent à tout enfant le droit de bénéficier de la sécurité sociale, y compris les assurances sociales, et prennent les mesures nécessaires pour assurer la pleine réalisation de ce droit en conformité avec leur législation nationale (ch. 1). Les prestations doivent, lorsqu'il y a lieu, être accordées compte tenu des ressources et de la situation de l'enfant et des personnes responsables de son entretien, ainsi que de toute autre considération applicable à la demande de prestation faite par l'enfant ou en son nom (ch. 2). Cette disposition est de nature programmatrice et ne précise pas le contenu de la notion "sécurité sociale" (FF 1994 V 55). Elle renvoie à la législation nationale pour sa concrétisation et n'est donc pas directement applicable (Schwenzer, die UN-Kinderrechtskonvention, PJA 1994 p. 819; Wolf, die UNO-Konvention über die Rechte des Kindes und ihre Umsetzung in das schweizerische Kindesrecht, RJB 1998 p. 131). La Cour de céans ne peut dès lors pas examiner la conformité à l'article 26 CDE des normes légales contestées. d) Il en résulte que la requête de F. _____ doit être rejetée en tant que recevable.

E. 2.1

et 82, c. 2.1). A cet effet, il y a lieu de prendre en considération plusieurs éléments: la portée de l'atteinte au droit fondamental; la possibilité d'obtenir ultérieurement, par un nouveau contrôle concret de la norme, une protection juridique suffisante; les circonstances concrètes dans lesquelles la norme doit être appliquée ; la possibilité d'une correction; les effets sur la sécurité du droit (ATF 130 I 82; ATF 128 I 327, JT 2003 I 309; CCST.2005.0003 du 26 octobre 2005, c.3b). b) En l'espèce, l'exigence de la base légale formelle est clairement respectée. c) La possibilité de procéder à des visites domiciliaires de contrôle sans annonce préalable vise, selon l'autorité intimée, à prévenir et réprimer d'éventuelles infractions tant à la législation sur l'aménagement du territoire et des constructions qu'aux conditions posées à l'utilisation des locaux par la décision d'hébergement. Selon l'article 25 alinéa 1 du Règlement d'application de la loi du 4 décembre 1985 sur l'aménagement du territoire et les constructions (ci-après : RLATC, RSV 700.11.1), tout local susceptible de servir à l'habitation ou au travail sédentaire doit avoir une capacité d'au moins 20m³. Les chambres à coucher occupées par plus d'une personne auront une capacité d'au moins 15m³ par occupant. Il existe un intérêt public certain à pouvoir vérifier que les locaux mis à disposition des demandeurs d'asile ne soient occupés que par les ayants droit et non par d'autres personnes, le cas échéant contre paiement, au mépris de la décision d'hébergement, d'autant que de tels cas se sont déjà produits par le passé, selon les allégations non contestées de l'intimée. Il est en effet dans l'intérêt public non seulement d'assurer la salubrité et l'hygiène publiques, la protection des populations mineures (BGC, 7 février 2006 p. 9, intervention Glatz) mais aussi d'éviter des abus de la prestation d'hébergement (cf. EMPL, op. cit., p. 78), notamment un surnombre de personnes hébergées dans un local (BGC, 7 février 2006 p. 13, intervention Ambresin; p. 16, intervention Thévoz), de nature à induire des problèmes d'incivilités entre personnes (BGC, 7 février 2006 p. 17, intervention Bonjour). Quant à l'intérêt public au respect de l'art. 25 al. 1 RLATC, il existe à tout le moins dans la mesure où il s'agit de vérifier que la capacité de 15m³ par occupant soit effectivement respectée en fonction du nombre réel d'occupants du logement, ce qui est en étroite relation avec le respect de la décision d'hébergement. d) En ce qui concerne le respect du principe de proportionnalité, il y a lieu de relever que le projet de loi prévoyait à son article 22 que "des visites non annoncées des locaux ne sont possibles qu'en cas de suspicion d'infraction à la législation ou à la décision susmentionnées". L'exposé des motifs précisait que "sauf urgence ou suspicion de commission d'une infraction à la législation visée par la présente disposition, la visite des lieux ne se fera pas pendant la nuit et devra être annoncée" (EMPL, op. cit., p. 78). Alors que certains députés soutenaient cette version, nécessaire selon eux pour garantir le principe de proportionnalité (BGC, 7 février 2006 p. 21, intervention Gay Vallotton; voir aussi les interventions de M. le Conseiller d'Etat Mermoud, pp. 22-23), le Grand Conseil a adopté le texte définitif, qui prévoit simplement que "des visites non annoncées des locaux sont possibles" sur amendement Thévoz (BGC, 7 février 2006 pp. 8 et 22). Le député Thévoz a insisté sur le fait que des gens travaillant pour la FAREAS et contrôlant des établissements se sont plaints de ne pas avoir osé, voulu ou ne pas avoir été assez attentifs et qu'ainsi des choses très graves leur avaient échappé (BGC, 7 février 2006 p. 8). Il s'agissait notamment "de donner à la FAREAS le droit de contrôler que, dans un appartement de quatre personnes, il y a bien quatre personnes et qu'ensuite un chauffage est en fonction, qui ne risque pas de créer une intoxication et de faire mourir les gens. Pour tout cela, il faut parfois venir le soir et de manière inopinée, pour le vérifier et voir aussi que ni le gaz, ni l'électricité n'ont été bricolés et c'est tout" (BGC, 7 février 2006 p. 16). Le député Glatz a relevé qu'il ne s'agissait

pas d'exagérer dans les visites non annoncées, mais que celles-ci devaient être possibles dans un but de protection des populations mineures qui y résident (BGC, 7 février 2006 pp. 9-10). Il résulte de ce qui précède que le but recherché par le législateur n'était pas de permettre de procéder à des perquisitions chicanières, mais de donner aux collaborateurs de la FAREAS la possibilité de constater certaines infractions à la législation en matière d'aménagement du territoire et des constructions, ainsi qu'à la décision d'hébergement, ce dans l'intérêt même de leurs occupants. L'autorité intimée relève en outre que les visites domiciliaires ne pourront être effectuées que de manière sporadique, aux fins de contrôle décrites à l'article 32 alinéa 1 er LARA, ce qui exclut a priori toute visite à des fins chicanières. En outre, selon l'autorité intimée, il ne devrait pas s'agir d'un contrôle permanent, mais de visites ponctuelles. Enfin, la possibilité d'effectuer des visites non annoncées apparaît proportionnée au but visé, à tout le moins dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes. En effet, seules de telles visites permettent, selon les circonstances, de s'assurer que les locaux mis à disposition ne sont occupés que par les ayants droit et non par des tiers. L'autorité intimée précise en outre qu'elles interviendraient "dans des locaux dans lesquels des abus peuvent être suspectés". On relèvera sur cette dernière question que le projet de loi, qui précisait expressément ce point, était plus respectueux du principe de proportionnalité. Le fait de ne pas mentionner cette condition n'empêche pas que puisse être respecté in concreto le principe de proportionnalité, le texte légal ne parlant que de visites "possibles". Une interprétation de la norme abstraite conforme au principe de proportionnalité, telle qu'entend la pratiquer l'autorité intimée, apparaît ainsi possible, ce qui suffit. e) Les requérants font encore valoir le manque de garanties de procédure. Certes, pouvant être non annoncée, la visite domiciliaire ne saurait faire l'objet d'une décision formelle préalable susceptible de recours et aucune procédure même postérieure n'est prévue. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, lorsque le besoin de protection juridique l'exige, il peut exister une voie de recours même en l'absence de décision formelle. Tel est le cas si une autorité refuse à tort de prendre une décision ou tarde à le faire (déni de justice formel). Suivant les circonstances, la question peut aussi se poser en cas d'actes matériels (Realakte) positifs, par lesquels l'Etat viole des droits fondamentaux sans prendre de décision. Mais il doit en tout cas s'agir d'actes ou d'injonctions qui ressortissent à l'Etat ou à une personne chargée de tâches publiques et qui fondent un besoin spécial de protection juridique en raison de leur contenu ou des droits fondamentaux touchés (TF, 2P.96/2000 du 8 juin 2001 qui cite ATF 126 I 250, c. 2d pp. 254 s.; ATF 127 I 84; ATF 128 I 167, c. 4.5). Au regard de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme dans l'affaire Camenzind précitée, un tel besoin de protection pourrait être réalisé en cas de visite domiciliaire non annoncée, d'autant que celle-ci ne fait pas l'objet d'un mandat judiciaire préalable, ce qui permettrait un examen concret du respect du principe de proportionnalité. On peut aussi citer la possibilité, en relation avec un acte réel, d'une action en responsabilité de l'Etat, dans le cadre de laquelle la licéité et la constitutionnalité in concreto de la visite domiciliaire pourraient être examinées (ATF 128 I 167, c. 4.5). Il apparaît ainsi qu'il existe des possibilités suffisantes pour faire valoir le respect in concreto d'éventuelles violations de la constitution, en particulier du principe de proportionnalité, de sorte que la requête doit être rejetée sur ce point. 7. Les requérants A. _____ et consorts font encore valoir que la procédure de transmission des données prévue par l'article 67 alinéa 1 er LARA contreviendrait au droit fédéral, en particulier aux articles 22e LSEE et 101 LAsi et violerait le principe de la proportionnalité ancré notamment à l'article 4 alinéa 2 de la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (ci-après : LPD, RS 235.1). Selon l'article 67

alinéa 1 LARA, dans le cadre de l'exécution des tâches qui lui sont confiées par la présente loi, l'établissement a accès aux données gérées par les autorités fédérales et cantonales concernant les personnes auxquelles il apporte aide d'urgence ou assistance. a) Selon l'article 22e aLSEE, l'Office fédéral des migrations peut accorder, notamment aux autorités cantonales et communales de police des étrangers, dans l'accomplissement des tâches qui leur incombent en vertu de la LSEE, un accès direct par procédure d'appel aux données personnelles du Registre central des étrangers (ci-après: RCE). En vertu de l'article 101 aLAsi, l'Office fédéral des migrations peut permettre notamment aux autorités cantonales de la police des étrangers et des affaires sociales, dans l'accomplissement des tâches qui leur incombent en vertu de la loi sur l'asile, d'accéder par une procédure d'appel, aux données qu'il a saisies dans le système d'enregistrement automatisé (système dit AUPER), pour autant que cela soit indispensable à l'accomplissement de leurs tâches légales. L'exposé des motifs explique que faute de base légale lui déléguant formellement les tâches d'assistance prévues par la LAsi, la FAREAS n'est actuellement pas considérée par l'ODM comme une "autorité cantonale" au sens de l'article 101 LAsi et n'a donc pas accès aux banques de données concernant les personnes qu'elle assiste (EMPL, op. cit. p. 100). L'article 67 LARA crée la base légale permettant aux autorités fédérales de traiter l'établissement prévu par la nouvelle loi comme une autorité cantonale, ce qui résulte d'ailleurs déjà du fait que la LARA délègue à cet établissement la compétence d'octroyer l'assistance aux demandeurs d'asile (art. 10 LARA; cf. EMPL, pp. 34 et 100). Entre-temps, les deux dispositions invoquées ont été abrogées par l'entrée en vigueur, le 29 mai 2006, de la loi fédérale du 20 juin 2003 sur le système d'information commun aux domaines des étrangers et de l'asile (ci-après : LDEA, RS 142.51). C'est donc au regard du nouveau droit en vigueur que le grief doit être examiné. Les systèmes RCE et AUPER sont remplacés par un système de données unique (FF 2002, 4369; cf. notamment art. 1^{er} de l'Ordonnance 3 sur l'asile relative au traitement de données personnelles, OA3, RS 142.314). L'article 9 LDEA correspond dans une large mesure à la réglementation prévue par les articles 22e LSEE et 101 LAsi (FF 2002, 4377). L'Office fédéral des migrations peut permettre notamment aux autorités cantonales et communales chargées des questions relatives aux étrangers d'accéder par une procédure d'appel aux données relevant du domaine des étrangers qu'il a traitées ou fait traiter dans le système d'information (art. 9 al. 1 litt. a LDEA). L'accès direct aux données personnelles sera accordé aux autorités intéressées qui prouveront qu'elles en ont besoin pour accomplir une tâche précise prévue par la loi. Cette disposition respecte l'obligation de ne traiter les données que dans le but prévu, qui découle du principe de proportionnalité en matière de protection des données (FF 2002, 4377). Si les autorités exploitant le système d'information "confient l'accomplissement de certaines tâches légales en vertu de la LSEE, de la LAsi ou de la LN, à un tiers, sur la base d'une habilitation légale, l'office peut permettre à ce tiers d'accéder, par une procédure d'appel, aux données personnelles traitées dans le système d'information dont il a absolument besoin pour accomplir les tâches qui lui incombent conformément à la loi (art. 11 al. 1 LDEA). Le message précise que l'office fédéral concerné devra vérifier si la délégation des tâches cantonales à un tiers repose sur une base légale et si l'accès à la banque de données est effectivement nécessaire à l'accomplissement desdites missions. Il vérifiera en outre que les directives fédérales en matière de sécurité informatique et de protection des données sont bien respectées par le tiers mandaté (FF 2002, 4380). Il résulte de ce qui précède que l'article 67 LARA ne crée, par lui-même, aucun droit d'accès aux données fédérales qui irait au-delà de celui prévu par le droit fédéral. On ne saurait dès lors admettre qu'il viole les règles fédérales sur l'accès aux

données, en particulier les articles 9 et 11 LDEA, dans la mesure où il leur est subordonné et où, avant d'octroyer un quelconque accès aux données qu'il gère, l'ODM devra examiner si la FAREAS ou l'établissement remplit les conditions posées par le droit fédéral. Il n'y a donc pas violation du droit fédéral. b) Les requérants soutiennent que l'établissement prévu par la LARA n'étant pas une autorité de police, il ne devrait pas avoir accès aux données du RCE. Ils en concluent que la tentation sera grande pour l'autorité d'accéder aux fichiers AUPER constitués au sujet de requérants d'asile, quand bien même les intéressés ne recevraient plus l'assistance, mais l'aide d'urgence. Le nouveau droit a supprimé le RCE et le système AUPER au profit d'un seul système de données, dont certains modules sont réservés à l'Office fédéral des étrangers et d'autres à l'Office des réfugiés (FF 2002, 4369 s.). Les conditions d'accès aux données sont strictement réglementées par le droit fédéral. La différenciation de régime d'accès aux données est prévue par le droit fédéral lui-même, de sorte que s'il devait y avoir induction en tentation – pour reprendre les termes des requérants – celle-ci serait le fait du droit fédéral et non de l'article 67 LARA. Au demeurant, dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, on ne saurait se fonder sur des procès d'intention quant à l'application de la loi. Si, in concreto, l'application des art. 9ss LDEA devait mener à une transmission de données non conforme à cette disposition, les requérants pourraient s'en plaindre en saisissant les autorités compétentes dans le cadre d'un contrôle concret. c) Les requérants soutiennent que l'article 67 LARA porterait atteinte au principe de proportionnalité. Cette norme ne fait cependant que définir l'autorité cantonale des affaires sociales susceptible d'avoir accès à des données en vertu du droit fédéral. Elle ne saurait donc violer le principe de la proportionnalité. C'est le droit fédéral lui-même qui a opéré la pesée des intérêts en définissant aux articles 9 ss LDEA les autorités et personnes pouvant avoir accès aux données et le type de données transmissibles. Pour le surplus, il appartiendra cas échéant à l'ODM d'exclure l'accès direct à certaines données non nécessaires à l'accomplissement de la tâche confiée à l'établissement. L'autorité intimée souligne que tel est déjà le cas de données relatives aux opinions ou activités religieuses, politiques ou syndicales (art. 3 litt. c LPD). Au demeurant, l'article 67 alinéa 1 LARA précise que l'accès aux données n'intervient que dans le cadre de l'exécution des tâches qui sont confiées à l'établissement. L'article 68 LARA stipule que les données sont traitées confidentiellement et que la loi sur les fichiers informatiques et la protection des données personnelles est applicable au traitement des données transmises à l'établissement, l'ensemble du personnel de l'établissement étant soumis au secret de fonction (art. 17 LARA). On ne saurait dès lors affirmer d'emblée que l'utilisation des données confiées à l'établissement ne sera pas proportionnée, puisque celui-ci ne pourra avoir accès qu'aux données nécessaires à l'accomplissement de ses tâches légales et ne pourra les utiliser qu'à cette fin. 8. Les requérants A. _____ et consorts soutiennent encore que l'accès de l'établissement aux données gérées par les autorités cantonales, selon l'article 67 LARA, violerait le principe de proportionnalité et porterait une atteinte illégale à la sphère privée au sens des articles 13 Cst et 8 CEDH. L'article 67 LARA constitue la base légale permettant à l'établissement d'avoir accès aux données gérées au niveau cantonal par le Service de la population (SPOP) (EMPL, op. cit., pp. 34 et 100). L'autorité intimée expose qu'actuellement, afin de pouvoir accomplir les tâches d'assistance qui lui sont confiées, la FAREAS dispose de données transmises sur support papier par l'Etat de Vaud, que ces données, qui consistent essentiellement en l'identité du demandeur d'asile, sont ensuite ressaisies manuellement dans une base de données informatique propre à la FAREAS, système générateur d'erreurs dans la transmission des données, qui pourraient s'avérer

préjudiciables aux demandeurs d'asile ainsi qu'à une saine gestion de l'assistance qui leur est octroyée (mémoire p. 12). Pour ce qui concerne les données relatives aux personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière, la FAREAS ne dispose aujourd'hui que des données qui lui sont fournies par le SPOP dans la décision d'octroi de l'aide d'urgence, soit du document remis par le SPOP aux personnes concernées, attestant de leur statut sous l'angle de la police des étrangers et leur donnant droit de se présenter à la FAREAS pour percevoir l'aide d'urgence. Ce système, qui limite la transmission de données au strict minimum nécessaire à l'identification de la personne en cause et de son statut perdurera sous l'empire de la nouvelle loi et n'entraînera pas de transmission de données plus importantes que cela n'est le cas aujourd'hui (mémoire p. 13). Quoiqu'il en soit, abstraction faite des explications de l'autorité cantonale, dont on prendra acte, le principe de proportionnalité n'est pas violé pour les raisons déjà indiquées au considérant 7c alinéa 2 ci-dessus. L'article 67 LARA n'est donc pas contraire au droit supérieur. 9. Dans un dernier moyen, les requérants font valoir que l'article 4a alinéa 3 lettre c LASV violerait l'article 41 alinéa 1 Cst et "ne respecterait pas les exigences constitutionnelles tant du point de vue de sa formulation imprécise que des garanties de procédure en lien avec des atteintes potentiellement graves aux droits fondamentaux des personnes". Ils font valoir une violation du principe de la légalité. Selon l'article 4a alinéa 3 lettre c LASV, l'aide d'urgence comprend notamment "les soins médicaux d'urgence dispensés en principe par la Policlinique Médicale Universitaire (PMU), en collaboration avec les Hospices cantonaux/CHUV". a) Selon l'article 41 alinéa 1 lettres a et b Cst, la Confédération et les cantons s'engagent, en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, à ce que toute personne bénéficie de la sécurité sociale et des soins nécessaires à sa santé. Les buts sociaux fixés par cette disposition n'ont qu'une portée normative limitée (Aubert/Mahon, op. cit., n. 1 ad art. 41 Cst, p. 374). En effet, l'article 41 alinéa 4 Cst précise qu'aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut être déduit directement des buts sociaux. Il appartient ainsi essentiellement au législateur de concrétiser les buts sociaux et d'accorder aux particuliers, le cas échéant, un droit subjectif à des prestations sociales (Aubert/Mahon, op. cit., n. 10 ad art. 41 Cst, p. 377). L'article 41 Cst est concrétisé en outre par quelques dispositions figurant parmi les droits fondamentaux, qui accordent aux particuliers, dans des domaines déterminés, un véritable droit, justiciable, à des prestations sociales, tel le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse, consacré à l'article 12 Cst (Aubert/Mahon, op. cit., n. 3 ad art. 41 Cst, p. 375). Les requérants ne peuvent dès lors rien déduire en leur faveur de l'article 41 Cst. Ils ne prétendent au demeurant pas que l'article 4a alinéa 3 lettre c LASV serait contraire à l'article 12 Cst. A juste titre, dès lors que le droit à l'aide dans des situations de détresse ne comprend qu'un minimum, c'est-à-dire uniquement les moyens indispensables dans une situation de détresse, conçus comme une aide pour faire face à l'urgence et assurer la survie, notamment par des soins médicaux de base (ATF 130 I 71, JT 2005 I 377, c. 4.1; ATF 131 I 166, c. 3.1). Il n'est dès pas contraire à l'article 12 Cst de limiter les soins médicaux aux soins d'urgence. b) Les requérants soutiennent cependant que le terme "d'urgence" serait insuffisamment précis. Le principe de la légalité exige que la base légale revête une certaine "densité normative", c'est-à-dire qu'elle présente des garanties suffisantes de clarté, de précision et de transparence. Cette exigence est toutefois relative. On ne saurait en effet exiger du législateur qu'il renonce totalement à avoir recours à des notions imprécises ou indéterminées, qui comportent une part nécessaire d'interprétation. Cela tient d'abord à la nature générale et abstraite de toute règle de droit et à la nécessité qui en découle de laisser

aux organes chargés de l'appliquer une certaine marge de manœuvre lors de sa concrétisation. Pour déterminer quel degré de précision l'on est en droit d'exiger d'une loi, on doit notamment tenir compte du cercle de ses destinataires et de la gravité des atteintes qu'elle autorise aux droits fondamentaux (Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse I, no 1749; ATF 127 V 431 c. 2 b/aa; ATF 109 Ia 273, JT 1985 I 616, c. 4d). Plus la norme a un caractère indéterminé, plus celle-ci doit être compensée par des garanties procédurales (ATF 127 V 431, c. 2 b/cc); ATF 109 Ia 273, JT 1985 I 616, c. 4d). En l'espèce, la notion de soins d'urgence est suffisamment précise pour être interprétée par les autorités chargées de l'appliquer. L'établissement d'une liste des soins auxquels les bénéficiaires de l'aide d'urgence peuvent prétendre aurait été particulièrement délicate à établir, nécessairement incomplète et rapidement obsolète. Au demeurant, le refus d'une assistance médicale pourra être formalisé dans une décision : si le bénéficiaire de l'aide d'urgence estime y avoir droit, il pourra interpellé l'autorité compétente, soit le département en charge de l'asile, qui devra rendre une décision susceptible de recours auprès du Tribunal administratif. Ainsi l'étendue des soins médicaux d'urgence est-elle susceptible de faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Il en résulte que la norme contestée est suffisamment précise au regard du principe de légalité. 10. En définitive, la requête de F._____ doit être rejetée en tant que recevable. La requête de A._____ et consorts doit être partiellement admise en ce sens que l'article 26 LARA, qui est séparable de l'acte attaqué (art. 18 LJC), est annulé. Elle doit être rejetée pour le surplus. Les requérants A._____ et consorts obtiennent partiellement gain de cause sur une seule des six questions de principe qu'ils ont soulevées. Ils ont droit à des dépens largement réduits arrêtés à 600 fr. Au vu de l'indigence des requérants, l'arrêt est rendu sans frais (art. 38 al. 3 LJPA par renvoi de l'art. 12 al. 2 LJC).

E. 3

Les requérants A._____ et consorts font valoir qu'il serait contraire aux articles 7 et 12 Cst, 3 et 8 CEDH, de confier la compétence de statuer sur l'aide d'urgence au département chargé de l'exécution du renvoi des étrangers. Ils soutiennent en particulier que certaines personnes en situation de détresse pourraient être amenées à renoncer à solliciter l'aide d'urgence en raison du fait que l'autorité compétente pour l'octroyer serait la même que celle chargée du renvoi des personnes étrangères en situation illégale, dès lors qu'elles s'exposeraient ainsi au prononcé de mesures de contrainte ou à l'exécution forcée du renvoi. Ils contestent dès lors la constitutionnalité des articles 6 et 50 alinéa 1 LARA. Selon l'article 6 alinéa 3 LARA, le département en charge de l'asile décide de l'octroi de l'aide d'urgence aux personnes qui séjournent illégalement sur territoire vaudois. L'article 50 alinéa 1 LARA ne fait que confirmer cette règle. a) On ne voit pas qu'une norme organisationnelle relative aux compétences d'octroi de l'aide d'urgence puisse être assimilée à de la torture ou à un comportement inhumain ou dégradant au sens de l'article 3 CEDH. Sous l'angle de l'article 8 CEDH, les requérants soutiennent que cette disposition impose des prestations positives à l'Etat contractant qui ne peut pas se contenter de s'abstenir de porter atteinte à la vie privée, mais doit aussi en assurer la garantie, c'est-à-dire l'accès sans contrainte à des moyens minimaux pour vivre. Ce faisant, les requérants méconnaissent le fait que la CEDH n'institue elle-même aucune règle relative à l'octroi de prestations sociales minimales. b) La question doit dès lors être examinée sous l'angle de l'article 12 Cst, qui est en étroite relation avec la protection de la dignité humaine au sens de l'article 7 Cst (ATF 131 I 166 c. 3.1). ba) Sous la note marginale "Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse", l'article 12 Cst prévoit que "quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de

subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine". Cette disposition est entrée en vigueur le 1er janvier 2000. Auparavant, la jurisprudence et la doctrine considéraient le droit à des conditions minimales d'existence comme un droit constitutionnel non écrit qui obligeait les cantons et les communes à assister les personnes se trouvant dans le besoin (cf. ATF 121 I 367 et réf.). La règle précitée pose le principe du droit à des conditions minimales d'existence pour toute personne qui n'est pas en mesure de subvenir à ses besoins et fonde une prétention du justiciable à des prestations positives de la part de l'Etat (ATF 122 II 193; Auer/Malinverni/Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, pp. 685 ss). La Constitution fédérale ne garantit toutefois que le principe du droit à des conditions minimales d'existence; il appartient ainsi au législateur, qu'il soit fédéral, cantonal ou communal, d'adopter des règles en matière de sécurité sociale qui ne descendent pas en dessous du seuil minimal découlant de l'article 12 Cst mais qui peuvent, cas échéant, aller au-delà. Les lois cantonales régissant l'aide sociale prévoient des prestations destinées non seulement à assurer un minimum d'existence, mais aussi à permettre une intégration du bénéficiaire dans la société. L'aide d'urgence de l'article 12 Cst. n'est conçue en revanche que comme un appui provisoire minimum (ATF 130 I 71, spéc. p. 76). Les aides « sociale » et « d'urgence » ne sont pas identiques, de sorte que l'article 12 Cst. ne peut pas être invoqué pour prétendre à la première plutôt qu'à la seconde (Reusser/Obrist – Scheidegger, *Article 12 BV in Theorie und Praxis der Asylbehörden*, in *Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen*, édité par Carlo Tschudi, 2005, p. 62). Le droit au minimum d'existence appartient à toute personne en séjour dans le canton, quand bien même elle s'y trouverait sans titre de séjour, c'est-à-dire illégalement (ATF 121 I 367, c. 2d, spéc. p. 374; ATF 131 I 166, c. 3.1). Selon la jurisprudence, des charges et conditions relatives à des prestations d'aide d'urgence ne sont pas exclues. Ces clauses secondaires doivent cependant être destinées à assurer l'exercice légitime de la prétention en prestations d'aide d'urgence ou l'utilisation de ces prestations conformément à leur but. Ainsi, il peut être exigé du demandeur une certaine collaboration pour établir s'il se trouve réellement dans une situation de détresse. De même, la fourniture de prestations peut être liée à des obligations, par exemple l'obligation (raisonnable) de venir chercher personnellement la prestation ou l'identification appropriée du demandeur pour éviter un octroi multiple. En revanche, des clauses visant un autre but, en particulier de police des étrangers (p. ex. en vue d'exécuter le renvoi) ne sont pas admissibles (ATF 131 I 166, c. 4.4. et 4.5). bb) Il résulte de l'exposé des motifs que le législateur vaudois n'a voulu subordonner à aucune réserve, ni condition l'aide constitutionnelle minimale concrétisée à l'article 49 LARA et accordée à toute personne, même en situation irrégulière (EMPL, op. cit., p. 84). Quant aux obligations mentionnées à l'article 51 LARA (devoir d'annonce auprès du département, lequel peut prendre toute mesure utile à l'identification, notamment relever les empreintes digitales du requérant), elles constituent des clauses secondaires admissibles au regard de la jurisprudence susmentionnée. Il y a lieu de relever encore que selon l'exposé des motifs, un éventuel refus par l'intéressé de se soumettre à la prise d'empreintes ou aux autres mesures d'identification ne saurait faire obstacle au droit à l'aide minimale (EMPL, op. cit., p. 86). Les requérants, contrairement à ce qu'a cru comprendre l'autorité intimée, n'ont d'ailleurs – à juste titre - pas soulevé dans leur requête le grief d'inconstitutionnalité de l'article 51 LARA. bc) Quant à l'attribution au département chargé de l'asile de la compétence de statuer sur l'aide d'urgence, elle repose, selon l'autorité intimée, sur deux justifications (mémoire du Grand Conseil du 17 mai 2006 pp. 4-5; cf. également EMPL, op. cit., p. 34) : – la première est

d'ordre organisationnel. Afin de simplifier l'organisation générale de l'assistance aux personnes visées par la LARA et d'en faciliter l'accès aux personnes nécessiteuses, cette tâche a été confiée au département chargé de l'accueil des requérants d'asile et des personnes dont la demande a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière. Plusieurs rapports d'organes internes et externes à l'Etat relevaient la dualité et le manque de coordination existants entre le Département des institutions et des relations extérieures (DIRE), en charge de l'asile, et le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS), en charge de l'aide sociale. Il est ainsi primordial de simplifier le système, afin d'éviter à l'avenir tout problème de coordination et d'information au sein des organes étatiques en charge de l'asile. De surcroît, la FAREAS, ou l'établissement de droit public qui lui succédera, doit pouvoir disposer d'un interlocuteur unique au niveau de l'Etat, faute de quoi on s'expose à d'inévitables interférences dans le processus d'accueil et d'assistance aux personnes visées par la LARA. Or, la FAREAS sera non seulement compétente pour octroyer l'assistance aux requérants d'asile et aux admis provisoires, mais également pour fournir l'aide d'urgence à ceux qui en ont besoin. Dès lors sous l'angle organisationnel, il se justifie pleinement de regrouper les compétences cantonales en matière d'assistance et d'aide d'urgence au sein d'un même département. – la seconde est liée au besoin d'identification. Le fichier des personnes attribuées au canton de Vaud et dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière est géré par le département en charge de l'asile. Il apparaît donc logique que ce soit ce département qui procède aux identifications nécessaires, plutôt que celui de l'action sociale, qui n'a aucun contact avec les personnes en question. Les personnes qui se trouvent dans cette situation constituent la grande majorité de celles qui sollicitent l'aide d'urgence. Il est donc important qu'une identification ait lieu afin d'éviter, par exemple, que des personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière et qui ne sont pas attribuées au canton puissent obtenir une aide à la fois dans leur canton d'attribution et dans le canton de Vaud. On peut encore relever que l'aide d'urgence est en principe délivrée en nature, ce qui présuppose la mise sur pied de structures d'hébergement et d'encadrement dont le DSAS ne dispose pas, contrairement à la FAREAS, qui dépend du Département en charge de l'asile. Même si l'on peut douter du bien-fondé du motif de facilité d'accès pour les personnes concernées, il suffit de constater d'une part que les autres motifs invoqués par l'autorité intimée (simplification du système, pour éviter tout problème de coordination et d'information au sein des organes étatiques en charge de l'asile, cohérence organisationnelle en ce qui concerne l'identification) sont pertinents et répondent à un intérêt public suffisant et que, d'autre part, l'attribution de compétence au département chargé de l'asile ne poursuit aucun but étranger à l'octroi de l'aide d'urgence et ne vise en particulier pas à faciliter l'exécution des renvois. Contrairement à ce que soutiennent les requérants, il importe peu que le système de compétence mis en place ne soit pas le seul envisageable pour éviter des abus (notamment versement de prestations à double) et qu'un autre système (octroi des prestations d'aide d'urgence par le DSAS) ait été aussi concevable. Il suffit ici de constater qu'il n'est pas contraire à l'article 12 Cst d'attribuer une compétence décisionnelle au département chargé de l'asile pour l'octroi de l'aide d'urgence. En définitive, il apparaît qu'en confiant au département chargé de l'asile la compétence de statuer sur l'aide d'urgence, le législateur cantonal n'a pas subordonné l'octroi de cette aide à une condition inadmissible. Cette aide n'est au contraire liée à aucune condition, en particulier n'est pas liée à la collaboration de la personne à son renvoi. Comme le relève l'autorité intimée, si obstacle il devait y avoir, il serait plutôt de nature psychologique, soit subjective. Le fait

que la procédure d'octroi de l'aide d'urgence prévue par la LARA puisse créer certaines inhibitions ne saurait être considéré comme une violation de l'article 12 Cst.

E. 4

Les requérants A. _____ et consorts soutiennent ensuite que l'article 25 LARA est contraire à l'ordre public suisse et au droit fédéral, en raison du point de départ et de la durée des délais prévus par cette disposition. Selon l'article 25 LARA, l'obligation de restitution (de l'assistance fournie indûment aux demandeurs d'asile) se prescrit par dix ans à compter du jour où la dernière prestation a été fournie (al. 1). Lorsqu'un demandeur d'asile a induit en erreur l'autorité compétente sur sa situation financière, le délai de prescription court dès que l'erreur a été découverte. Toutefois la prescription est acquise dans tous les cas après vingt ans à compter du jour où la dernière prestation a été fournie (al. 2). Les requérants se prévalent d'une violation de la primauté du droit fédéral (art. 49 al. 1^{er} Cst). Le principe de primauté du droit fédéral exclut que les cantons légifèrent dans des domaines que le droit fédéral a entendu réglementer de manière exhaustive. Dans les autres domaines, les cantons ne peuvent édicter que des règles qui ne contredisent pas le sens et l'esprit du droit fédéral et en éludent ou mettent en danger le but (ATF 130 I 279, c. 2.2 et réf.; ATF 130 I 82). Toutefois, même si la législation fédérale est considérée comme exhaustive dans un domaine donné, une loi cantonale peut subsister s'il est prouvé qu'elle poursuit un autre but que celui recherché par la loi fédérale ou si elle en renforce les effets (ATF 130 I 82, c. 2.2 et réf.). Les requérants n'indiquent pas plus précisément en quoi la disposition attaquée violerait l'ordre public suisse, de sorte que leur recours est irrecevable sur ce point (art. 8 LJC). Au demeurant, on ne voit pas quel serait le principe d'ordre public prétendument violé. Les requérants citent encore les dispositions de droit privé fédéral en matière de prescription (art. 127 ss CO, art. 60 ss CO), ainsi que l'article 25 de la Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (ci-après : LPGA, RS 830.1). Ces dispositions régissent la prescription des créances fondées respectivement sur le droit privé ou sur le droit des assurances sociales régies par la législation fédérale (cf. art. 2 LPGA). En revanche, la prescription de créances fondées, comme en l'espèce, sur le droit public cantonal, est exclusivement régie par le droit public cantonal et non par le droit fédéral (Pichonnaz, Commentaire romand, Code des obligations I, n. 13 ad art. 127 CO p. 739 et n. 48 ad art. 127 CO p. 745). Certes, le Tribunal fédéral admet aujourd'hui comme principe général du droit administratif suisse le fait que toutes les créances de droit public sont soumises à la prescription, même si la loi ne le prévoit pas. Ce n'est toutefois qu'à défaut de règles matérielles en droit public que le juge invoquera, cas échéant, par analogie les dispositions du droit privé fédéral relatives à la prescription, en tant que droit public supplétif (Pichonnaz, loc. cit.; Moor, Droit administratif II, 2^e éd., p. 83; ATF 124 I 247, c. 5; ATF 116 Ia 461, c. 2; ATF 112 Ia 260, JT 1988 I 426, c. 5). Le législateur de droit public peut librement s'écarter des principes établis par le droit privé fédéral (Moor, loc. cit.). En fixant les délais de prescription de l'article 25 LARA, le législateur cantonal n'a dès lors pas violé la primauté du droit fédéral. On relève au demeurant que les délais institués n'ont rien d'insolite, puisqu'ils reprennent ceux de l'article 44 LASV (EMPL, op. cit. p. 74), eux-mêmes calqués sur les délais que prévoyait l'article 27 de la Loi sur la prévoyance et l'aide sociales (LPAS) du 25 mai 1977.

E. 5

Les requérants A. _____ et consorts estiment aussi que l'article 26 LARA, qui subordonne l'autorisation de prise d'emploi pour les demandeurs d'asile à l'engagement de

l'employeur de verser une part du salaire à la FAREAS constitue une violation des articles 43 alinéa 1 er et 86 LAsi, ainsi que de l'article 325 CO. Selon l'article 26 LARA, l'octroi ou la prolongation d'une autorisation provisoire d'exercer une activité lucrative est subordonné à l'engagement pris par l'employeur de verser une part du salaire de son employé à l'établissement, en compensation des prestations d'assistance fournies par ce dernier et en remboursement des prestations indûment touchées, si la décision est entrée en force (al. 1). La part de salaire qui peut ainsi être versée à l'établissement est calculée conformément aux normes d'assistance (al. 2). a) Les requérants font valoir que, selon l'article 43 alinéa 1 LAsi, pendant les trois premiers mois qui suivent le dépôt de sa demande d'asile, le requérant n'a pas le droit d'exercer une activité lucrative. Si une décision négative est rendue en première instance avant l'expiration de ce délai, le canton peut lui refuser l'autorisation d'exercer une activité lucrative pendant trois mois de plus. Ils en déduisent a contrario que les cantons ne peuvent subordonner l'octroi de cette autorisation à d'autres conditions que celles du droit fédéral, qui réglerait exhaustivement la question. Cette conclusion a contrario ne s'impose pas. L'article 43 alinéa 1 LAsi règle uniquement la période pendant laquelle le requérant n'est pas autorisé à travailler, mais non les conditions d'octroi d'une autorisation. Le requérant d'asile ne dispose pas d'un droit à une autorisation, mais est soumis aux dispositions du droit de la police des étrangers (Minh Son Nguyen, Droit public des étrangers, p. 417). On relèvera au demeurant que l'article 86 alinéa 3 LAsi lie l'octroi par l'autorité cantonale de l'autorisation provisoire d'exercer une activité lucrative à la condition que l'employeur verse une part du revenu de la personne astreinte sur le compte sûretés (cf infra), ce qui tend à corroborer le fait que l'article 43 LAsi ne tend pas à empêcher l'autorité cantonale de soumettre l'octroi de l'autorisation provisoire d'exercer une activité lucrative à d'autres conditions que purement temporelles. La question peut cependant rester ouverte, la requête devant être admise sur ce point pour d'autres motifs. b) Les requérants font également valoir que le droit fédéral régit exhaustivement la manière dont le droit au remboursement des frais d'assistance doit être exercé et garanti. L'article 82 alinéa 1 LAsi prévoit que l'octroi de prestations d'assistance est régi par le droit cantonal. L'assistance aux requérants et aux personnes à protéger qui ne bénéficient pas d'une autorisation de séjour doit être fournie, autant que possible, sous forme de prestations en nature (art. 82 al. 2 LAsi). En ce qui concerne le remboursement, l'article 85 alinéa 1 LAsi dispose que, dans la mesure où l'on peut l'exiger, les frais d'assistance, de départ et d'exécution, ainsi que les frais occasionnés par la procédure de recours, doivent être remboursés. La Confédération fait valoir le droit au remboursement, le département pouvant déléguer cette tâche aux cantons (art. 85 al. 2 LAsi). Selon l'article 85 alinéa 4 LAsi, le Conseil fédéral règle les modalités et définit les dérogations à l'obligation de rembourser. Selon l'article 9 alinéa 2 OA2, les frais d'assistance, de départ et d'exécution engendrés par les requérants d'asile et les personnes à protéger sans autorisation de séjour doivent être intégralement remboursés. Pour sa part, l'article 9 alinéa 3 OA2 dispose que les frais à rembourser, décomptés avec les sûretés fournies conformément à l'article 86 de la loi, sont définis comme il suit: a. les frais de départ et d'exécution selon les articles 54 à 61; b. les frais de procédure de recours devant la Commission suisse de recours en matière d'asile ou devant le département restés non couverts; c. les frais de traitement dentaire; d. un forfait pour les autres frais d'assistance de 40 francs par jour et par personne. Selon l'article 86 LAsi, les requérants d'asile et les personnes à protéger qui ne bénéficient pas d'une autorisation de séjour sont tenues de fournir des sûretés pour garantir le remboursement des frais d'assistance, de départ et d'exécution, ainsi que les frais occasionnés par la procédure de recours. Le Conseil fédéral

détermine quelle part du revenu de la personne astreinte l'employeur doit verser sur le compte sûretés (elle est de 10% du revenu résultant de l'exercice d'une activité lucrative, art. 11 OA2). L'autorité cantonale lie l'autorisation provisoire d'exercer une activité lucrative à cette condition (art. 86 al. 3 LAsi). L'autorité intimée expose que la FAREAS fournit aux demandeurs d'asile des prestations financières et des prestations en nature, principalement sous forme d'hébergement. Dans la mesure où elles peuvent être valorisées financièrement, ce qui est le cas pour l'hébergement, mais également pour la prise en charge des primes d'assurance-maladie, ces prestations en nature sont facturées aux résidents qui en bénéficient, dès que ceux-ci perçoivent un revenu. Afin de garantir le paiement de ces prestations et se fondant sur l'article 5 alinéa 2 de l'arrêté sur l'activité lucrative provisoire des personnes ayant présenté une demande d'asile et des étrangers admis à titre provisoire (AALPA, RSV 142.21.1), la FAREAS a institué un système de cession-délégation à l'encaissement, par laquelle le requérant d'asile autorise la FAREAS à procéder auprès de son employeur à l'encaissement des prestations en nature qui lui sont facturées (dans un arrêt du 29 novembre 2005, PS.2005.0137, le Tribunal administratif a jugé que cette cession-délégation constituait une cession de créance et non une décision administrative). Ensuite la FAREAS soumet à la Confédération le montant net de l'assistance octroyée au requérant visé, sous déduction des sommes récupérées auprès de l'employeur. Ce n'est que pour ce montant que la Confédération procèdera à un prélèvement sur le compte de sûretés prévu par l'article 86 LAsi (mémoire du Grand Conseil du 17 mai 2006 p. 7). L'autorité intimée souligne que le système prévu par l'article 26 LARA est semblable à celui prévu par le droit fédéral pour le remboursement des prestations d'assistance au moyen du compte de sûretés, la principale différence résultant dans le fait que, plutôt qu'un montant forfaitaire, la FAREAS prélèvera le prix effectif des prestations en nature qu'elle aura fournies au requérant. Elle indique que ce système montre qu'il n'existe aucun risque que ces prestations soient remboursées deux fois par le requérant, puisque le décompte d'assistance fourni à la Confédération tiendra déjà compte des prestations remboursées par le prélèvement cantonal. Le système ainsi décrit démontre que, par l'article 26 LARA, le législateur cantonal entend obtenir un remboursement prioritaire des charges assumées par la FAREAS, puisque le décompte fourni à la Confédération ne mentionnera pas les prestations remboursées par le prélèvement cantonal. Or il apparaît que, selon les articles 85-86 LAsi, l'ensemble des montants remboursables selon le droit fédéral est placé sur un pied d'égalité. C'est une première raison pour admettre que l'article 26 LARA est contraire au droit fédéral. En outre, c'est le droit fédéral qui règle les modalités et fixe les dérogations à l'obligation de rembourser (art. 85 al. 4 LAsi), étant précisé que la loi fédérale ne prévoit un remboursement "que dans la mesure où on peut l'exiger". Certes, l'article 9 alinéa 2 OA2 stipule que les frais d'assistance, de départ et d'exécution engendrés par les requérants d'asile et les personnes à protéger sans autorisation de séjour doivent être intégralement remboursés, mais sa portée est limitée par l'article

E. 9

alinéa 3 OA2. Il n'apparaît pas clairement si cette dernière disposition limite le remboursement des frais d'assistance aux frais dentaires et au forfait de 40 fr. par jour et par personne ou si cette limitation ne concerne que les montants susceptibles d'être remboursés sur le compte sûretés. Dans la première hypothèse, le canton ne pourrait pas prévoir le remboursement d'autres montants que ceux prévus par l'article 9 alinéa 3 OA2. Dans la seconde hypothèse, le canton pourrait certes obtenir le remboursement d'autres montants, mais seuls ceux mentionnés à l'article 9 alinéa 3 OA2 seraient susceptibles de faire l'objet

de sûretés. Le législateur fédéral ayant ainsi limité le type de prestations pouvant faire l'objet de sûretés, il faut en déduire qu'il a entendu régler de manière exhaustive et détaillée la matière et que le canton ne peut instituer d'autres règles visant à garantir le remboursement des frais d'assistance qui dépasserait le montant forfaitaire de l'article 9 alinéa 3 OA2. Il importe dès lors peu que les frais effectifs soient cas échéant supérieurs. De même, il importe peu que les forfaits versés par la Confédération pour l'assistance des demandeurs d'asile au sens de l'article 88 LAsi ne suffisent plus à couvrir l'intégralité des frais engagés par les cantons pour accomplir la tâche qui leur est déléguée par l'article 80 LAsi. Cette circonstance, purement factuelle voire conjoncturelle, ne change rien au caractère exhaustif du système de garantie du remboursement des frais prévu par le droit fédéral. Il n'importe pas plus que d'autres législateurs cantonaux aient estimé que le droit fédéral les autoriserait à instituer leurs propres dispositions, permettant le remboursement de la partie des frais d'assistance non couverte par les comptes de sûretés, la seule existence de ces dispositions, qui ne sont pas en cause ici, n'établissant pas leur constitutionnalité. c) Encore que la Cour limite en principe son examen aux griefs invoqués par le requérant, elle peut examiner d'office si l'acte attaqué est manifestement contraire au droit de rang supérieur (art. 13 LJC). Selon l'EMPL sur le projet de loi sur la juridiction constitutionnelle, cette limitation du pouvoir d'examen s'impose pour assurer le principe de célérité, la Cour devant statuer rapidement pour éviter une paralysie du droit (EMPL, tiré à part, juin 2004 pp. 24-25). Il en résulte que, lorsque la Cour doit de toute manière examiner la constitutionnalité de telle disposition expressément contestée par les requérants, la limitation du pouvoir d'examen aux griefs invoqués par les requérants sera moins stricte, le risque de paralysie du droit étant moindre dans une telle hypothèse. Il y a dès lors lieu d'examiner d'office si le système institué par l'article 26 LARA est compatible avec la Loi fédérale du

E. 11

avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite (ci-après: LP, RS 281.1). Selon l'article 38 LP, l'exécution forcée ayant pour objet une somme d'argent ou des sûretés à fournir s'opère par la poursuite pour dettes. La portée de cette disposition est d'exclure toute autre procédure d'exécution forcée ayant pour objet une prétention à un paiement en argent ou à des sûretés, sous réserve des articles 30 et 44 LP. Toutes les prestations, pour peu qu'elles consistent en un paiement d'une somme d'argent ou en la fourniture de sûretés ne pourront être exécutées par la contrainte que selon la procédure fédérale, qu'elle soit l'objet d'une obligation de droit privé ou de droit public (Rigot, *Le recouvrement forcé des créances de droit public selon le droit de poursuite pour dettes et la faillite*, Thèse Lausanne, 1991, p. 56; Gilliéron, *Commentaire de la LP*, n. 7ss ad art. 38-45 LP p. 656). Il n'y a ainsi en principe aucune exécution privilégiée des créances de droit public (Acocella, *Basler Kommentar*, n. 1 ad art. 44 LP, p. 346). Pour certains auteurs, cette exclusion concerne aussi toute autre forme d'exécution, notamment les moyens de contrainte indirecte (Rigot, *op. cit.* p. 58; Knapp/Hertig, *L'exécution forcée des actes cantonaux pécuniaires de droit public*, BLSchK 1986, p. 124; Imboden/Rhinow, *Schweizerische Verwaltungsrechtsprechung I*, no 50 p. 302). D'autres auteurs considèrent que rien n'empêche le législateur de recourir à des moyens destinés non pas à lui procurer directement satisfaction, mais à engager le débiteur à s'exécuter, tel le refus de fournir une prestation (Grisel, *Traité de droit administratif*, pp. 636 et 648-649; Häfelin/Muller, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, 4e éd., no 1152 et no 1209 ss). Outre une base légale ou une relation de connexité entre l'obligation inexécutée et la prestation refusée, le principe de la

proportionnalité doit être strictement respecté, en particulier lorsqu'il s'agit de prestations importantes pour le particulier, auxquelles il se trouve renvoyé (p.ex. en cas de monopole étatique) (Häfelin/Muller, op. cit., no 1216 p. 253). Ainsi, il est contraire au principe de proportionnalité d'assurer le paiement de créances de l'Etat en interrompant l'approvisionnement de particuliers en eau ou énergie, mais non de condamner l'accès à une antenne exploitée par la collectivité pour inciter le particulier à payer ses taxes d'utilisation (Häfelin/Muller, op. cit., no 1217-1218 p. 253). Même si l'obligation instituée par l'article 26 LARA vise formellement l'employeur et non la personne assistée, sa sanction (non octroi de l'autorisation provisoire de travailler) frappe également cette dernière et constitue un moyen de contrainte indirect, en vue d'obtenir le remboursement – privilégié par rapport à tous les autres créanciers – des prestations d'assistance, ce qui est exorbitant du régime de la LP. Au demeurant, l'article 44 LP réserve uniquement la réalisation d'objets confisqués en vertu des lois pénales et fiscales de la Confédération et des cantons, qui s'opère en conformité des dispositions de ces lois. Quelles que soient les controverses sur la portée de cette disposition (cf. Rigot, op. cit., pp. 63ss), elle n'entre manifestement pas en ligne de compte pour l'exécution d'une créance en remboursement de frais d'assistance, qui ne ressortit ni au droit pénal ni au droit fiscal. Si l'on suit le premier courant doctrinal, qui considère que les moyens de contrainte indirects sont prohibés, l'article 26 LARA apparaît clairement contraire à la LP. Même si l'on suit le second courant doctrinal, plus large, l'obligation instituée par l'article 26 LARA apparaît contraire au principe de proportionnalité. D'une part, on constate qu'il n'existe aucun lien de connexité entre le remboursement visé des prestations d'assistance et le moyen de contrainte indirect (refus d'octroi d'une autorisation de travailler). D'autre part, ce moyen de contrainte indirect concerne la possibilité même de travailler du particulier, soit un élément essentiel de sa personnalité, qui ne peut être limité que pour des raisons de police des étrangers, mais non par la volonté d'obtenir, au détriment de l'ensemble des autres créanciers, une exécution privilégiée d'une créance pécuniaire. La présente situation est ainsi analogue à celles pour lesquelles, selon Häfelin/Muller, la contrainte indirecte est contraire au principe de proportionnalité. d) Il résulte de ce qui précède qu'il y a en définitive lieu d'annuler l'article 26 LARA, qui se révèle contraire au droit fédéral (LP et LAsi. e) On peut dès lors laisser indécise la question de savoir si l'article 26 LARA est également contraire à l'article 325 alinéa 3 CO, selon lequel sont nulles la cession et la mise en gage de salaires futurs en garantie d'autres obligations, tout en relevant qu'on pourrait se demander si le droit cantonal peut éluder cette règle par l'engagement de l'employeur prévu à l'article 26 LARA, qui ne se comprend guère sans l'accord du travailleur. 6. Les requérants A. _____ et consorts remettent aussi en cause l'article 32 LARA, qu'ils considèrent contraire aux articles 13 alinéa 1 Cst et 8 CEDH. Selon l'article 32 LARA, pendant toute la durée de l'hébergement, l'établissement veille à ce que l'utilisation des locaux qu'il met à disposition soit conforme à la législation en matière d'aménagement du territoire et des constructions, ainsi qu'à la décision d'hébergement. A cet effet, il est habilité à effectuer des contrôles. Des visites non annoncées des locaux sont possibles. a) Théâtre principal de la vie privée et familiale, le domicile est protégé, tant au regard de l'article 13 Cst que de l'article 8 CEDH, des ingérences étatiques que constituent notamment les visites domiciliaires. Par domicile, on entend le lieu d'habitation, l'appartement ou la maison, mais aussi tout espace "privé", même ouvert, tels un jardin ou une cour, et provisoire ou temporaire, comme une chambre d'hôtel, une caravane ou une tente, par exemple (Aubert/Mahon, Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, nn. 10-11 ad art. 13 Cst,

p. 128; Breitenmoser, St. Galler Kommentar, n. 31 ad art. 13 Cst, p. 201). En l'espèce, il n'est pas contesté que les lieux d'hébergement mis à disposition des requérants d'asile constituent un domicile au sens précité. Les droits garantis par l'article 13 Cst – ou l'article 8 CEDH – ne le sont pas de façon absolue. Ils peuvent être restreints aux conditions prévues par l'article 36 Cst. En d'autres termes, les restrictions doivent reposer sur une base légale, être justifiées par un intérêt public prépondérant – ou par le souci de protéger un droit fondamental d'autrui – et respecter le principe de la proportionnalité; de plus, elles ne doivent pas porter atteinte à l'essence même du droit en cause (Aubert/Mahon, op. cit., n. 17 ad art. 13 Cst, p. 131). Selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (arrêt Camenzind c. Suisse, du 16 décembre 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-VIII § 45), "les Etats contractants peuvent estimer nécessaire de recourir à des mesures telles les visites domiciliaires et les saisies pour établir la preuve matérielle de certaines infractions. La Cour contrôle alors la pertinence et la suffisance des motifs invoqués pour justifier celles-ci ainsi que le respect du principe de proportionnalité (...) (voir les arrêts Funke c/ France, Crémieux c/ France et Miailhe c. France du 25 février 1993, respectivement série A no 256-A pp. 24-25, §§ 55-57, série A no 256-B, pp. 62-63, §§ 38-40 et série A no 256-C, pp. 89-90, §§ 36-38, et, mutatis mutandis, l'arrêt Z. c. Finlande du 25 février 1997, Recueil des arrêts et décisions 1997-I, p. 347, § 94). Quant à ce dernier point, elle est amenée, d'une part, à s'assurer que la législation et la pratique en la matière offrent aux individus des 'garanties adéquates et suffisantes contre les abus' (...); nonobstant la marge d'appréciation qu'elle reconnaît en la matière aux Etats contractants, elle doit redoubler de vigilance lorsque, comme en l'espèce, le droit national habilite l'administration à prescrire et conduire une perquisition domiciliaire sans mandat judiciaire: la protection des individus contre des atteintes arbitraires de la puissance publique aux droits garantis par l'article 8 réclame un encadrement légal et une limitation des plus stricts de tels pouvoirs. La Cour examine, d'autre part, les circonstances particulières à chaque affaire afin de déterminer si, in concreto, l'ingérence litigieuse était proportionnée au but recherché". On rappellera également que, dans le cadre d'un contrôle abstrait des normes, la Cour doit examiner si l'on peut attribuer à la réglementation litigieuse, selon une méthode d'interprétation reconnue, un sens compatible avec le droit supérieur. Si, dans des circonstances normales, telles que celles que le législateur pouvait prendre en considération, la norme paraît admissible, le juge ne saurait en principe l'annuler, au stade du contrôle abstrait, pour le motif que, dans des cas très particuliers, son application pourrait éventuellement se révéler contraire au droit supérieur. Un tel jugement ne prive pas les citoyens de la possibilité de se plaindre ultérieurement d'une violation de leurs droits fondamentaux, à l'occasion d'une application concrète de la norme en cause. Dès lors, la Cour constitutionnelle – comme le Tribunal fédéral – n'annulera une norme cantonale ou communale que si elle ne se prête à aucune interprétation conforme au droit supérieur (ATF 118 Ia 305, JT 1994 I 630, c. 1f; ATF 128 I 327, JT 2003 I 309, c. 3.1; ATF 130 I 26, c.

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