

VD_OMNI PS.2005.0365 vom 7. Juni 2006

VD Tribunal cantonal, 2006-06-07, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2005.0365

FR: VD_OMNI PS.2005.0365 du 7 juin 2006

IT: VD_OMNI PS.2005.0365 del 7 giugno 2006

Regeste

X./FAREAS, Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile | L'exclusion d'un requérant d'asile de toute structure FAREAS durant une semaine n'est pas conforme aux exigences minimales résultant de l'art. 12 de la Constitution fédérale.

Erwägungen

E. 1

a) Selon l'art. 37 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), le droit de recours appartient à toute personne physique ou morale qui est atteinte par la décision attaquée et a un intérêt digne de protection à ce qu'elle soit annulée ou modifiée. Le critère retenu à l'art. 37 al. 1 LJPA correspond à celui des art. 103 let. a OJ et 48 let. a PA et est interprété conformément à la jurisprudence rendue par le Tribunal fédéral en application de ces dispositions (RDAF 2001 I 487 consid.

E. 2

a) aa) Sous la note marginale "Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse", l'art. 12 de la Constitution fédérale (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 les renvois). 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 justiciable à des prestations positives de la part de l'Etat (ATF 122 II 193; Auer/Malinverni/Hottelier, Droit constitutionnel suisse, vol. II, p. 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 minimum découlant de l'art. 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'art. 12 Cst. n'est conçue en revanche que comme un appui provisoire minimum (ATF 130 I 71, spécialement 76). Les aides « sociale » et « d'urgence » ne sont pas identiques, de sorte que l'art. 12 Cst. ne peut pas être invoqué pour prétendre à la première plutôt qu'à la seconde (Reusser/Obrist – Scheidegger, Art. 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 (TA, arrêt PS 2004.0230 du 15 juin 2005 et références). Dans un arrêt du 18 mars 2005, le Tribunal fédéral a confirmé que les requérants d'asile ayant fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière ne pouvaient pas être privés de l'aide d'urgence, ceci même s'ils avaient manqué à leur devoir de collaborer lors de l'exécution du renvoi (ATF 131 I 166).

bb) En vertu de l'article 3 de la loi du 25 mai 1977 sur la prévoyance et l'aide sociale (LPAS), en vigueur au moment où la décision attaquée a été rendue, l'aide sociale a pour but de venir en aide aux personnes ayant des difficultés sociales, notamment par des prestations financières. Celles-ci sont subsidiaires à l'aide que la famille doit apporter à ses membres (art. 1er LPAS) ainsi qu'aux autres prestations sociales (fédérales ou cantonales) et à celles des assurances sociales, mais peuvent être, le cas échéant, versées en complément (art. 3 al. 2 LPAS). L'aide est accordée à toute personne qui se trouve dépourvue des moyens nécessaires à satisfaire ses besoins vitaux et personnels indispensables (art. 17 LPAS). Elle doit permettre aux bénéficiaires et à leur famille de vivre dignement. D'une part, elle doit couvrir les besoins en nourriture, logement, vêtements et soins médicaux (besoins vitaux), d'autre part, elle doit dans certains cas tenir compte d'autres besoins particuliers tels que les déplacements, les cotisations d'assurances, la formation professionnelle et les vacances d'enfants (besoins personnels), qui varient de cas en cas et doivent être justifiés (v. l'exposé des motifs du Conseil d'Etat relatif au projet de la loi sur la prévoyance et l'aide sociales, BGC, printemps 1977, p. 758). La nature, l'importance et la durée de l'aide sociale sont déterminées en tenant compte de la situation particulière de l'intéressé et des circonstances locales, les prestations étant allouées dans les cas et dans les limites prévues par le Département de la prévoyance sociale et des assurances (ci-après : le DPSA ou le Département), selon les dispositions d'application de la loi (art. 21 LPAS). Le droit fédéral comporte également quelques dispositions relatives à l'assistance, notamment dans la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi) (art. 80 ss de cette loi). Cependant, il ne règle ici que quelques questions de principe, en rappelant au surplus, à l'art. 82 al. 1 LAsi, que l'octroi de prestations d'assistance est régi par le droit cantonal. Au nombre des principes posés sur le plan du droit fédéral, on mentionne l'art. 83 LAsi, relatif aux limitations des prestations d'assistance. En substance, cette disposition autorise les services compétents à refuser d'allouer tout ou partie des prestations, de les réduire ou les supprimer lorsque le bénéficiaire viole les obligations incombant usuellement aux requérants d'aide sociale (obligation de renseigner sur sa situation personnelle, notamment économique, et sur les changements de celle-ci ; voir à ce sujet ATF 130 I 82).

b) Le Tribunal administratif a eu l'occasion d'examiner l'admissibilité de la suppression pure et simple de l'aide sociale en relation avec l'art. 23 al. 1 LPAS, qui prévoit notamment que la personne aidée est tenue, sous peine de refus des prestations, de donner aux organes qui appliquent l'aide sociale les informations utiles sur sa situation personnelle et financière ainsi que de leur communiquer immédiatement tout changement de nature à modifier les prestations dont elle bénéficie. A cette occasion, le Tribunal a rappelé que le refus de l'aide sociale, même s'il est prévu expressément par l'art. 23 LPAS, se trouve soumis aux strictes conditions régissant de manière générale une atteinte à un droit fondamental (cf. TA arrêt PS.2005.0002 du 6 juillet 2005). Dès lors que l'aide est garantie par l'art. 12 Cst., qui consacre un droit fondamental, toute restriction dans ce domaine, outre qu'elle doit se fonder sur une base légale, doit répondre à un intérêt public, respecter le principe de la proportionnalité et ne pas toucher au noyau essentiel du droit (arrêt PS.2005.0002 précité et références). La restriction ne saurait ainsi en aucun cas anéantir l'essence même du droit

fondamental qui constitue son "noyau dur", intangible, principe maintenant concrétisé par l'art. 36 al. 4 Cst. qui prévoit que l'essence des droits fondamentaux est inviolable (cf. Jean-François Aubert et Pascal Mahon, *Petit commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse* du 18 avril 1999, paragraphes 17 et ss ad art. 36 pp. 330-331). Quand bien même le système institué par l'art. 36 Cst. ne serait pas directement applicable dans le domaine des droits sociaux (ce qui est soutenu par la doctrine contre l'avis du Tribunal fédéral), le domaine protégé par le droit en ce qui concerne les droits sociaux se confondrait avec le noyau intangible, de sorte que le droit tout entier serait irréductible et incompressible (Aubert/Mahon op. cit. paragraphe 5, ad art. 12, p. 121). On admet ainsi que l'aide en cas de détresse de l'art. 12 Cst. ne peut être réduite ou refusée même lorsque la personne porte une part de responsabilité dans sa situation de détresse (Aubert/Mahon op. cit. *ibid.*, Jörg Paul Müller, in *Droit constitutionnel suisse*, 2001, p. 169), les raisons qui ont conduit à une telle situation n'étant pas déterminantes (ATF 121 I 367 consid. 3 b). Ainsi, des manquements de la part du bénéficiaire de l'aide sociale ne sauraient le priver de ce qui est nécessaire pour assurer la vie physique (nourriture, vêtements, logement et traitement médical) et qui constitue un noyau intangible (J.-P. Müller, op. cit. p. 169, ainsi que "Elemente einer Schweizerischen Grundrechtstheorie", Berne 1982, p. 141). Le refus ou la suppression de l'aide sociale ne peut donc porter que sur des prestations excédant les besoins vitaux (Felix Wolffers, *Grundriss des Sozialhilferechts*, 1993, p. 63), telles l'aménagement du logement, l'accès aux médias, les transports, l'éducation, les assurances, la satisfaction des besoins individuels (Wolffers, op. cit. p. 86). Encore faut-il pour prendre une telle sanction que l'autorité s'en tienne aux principes généraux de l'activité administrative et s'abstienne d'une décision arbitraire, ne respectant pas l'égalité de traitement ou le principe de la proportionnalité; elle s'assurera que l'administré à sanctionner est en mesure de se procurer par ses propres forces ce dont il a besoin (arrêt PS.2005.0002 précité). c) En l'occurrence, à l'appui de la décision attaquée, la FAREAS se fonde sur l'art. 83 al. 1 let. g LAsi qui prévoit que les prestations d'assistance peuvent être réduites ou supprimées si le bénéficiaire ne se conforme pas aux ordres du service compétent, bien que celui-ci l'ait menacé de supprimer les prestations. Comme on l'a vu ci-dessus, le refus de l'aide sociale, même s'il est prévu par une disposition légale, se trouve toujours soumis aux conditions régissant de manière générale l'atteinte à un droit fondamental. Toute décision prise sur la base de l'art. 83 LAsi doit par conséquent respecter les exigences minimales résultant de l'art. 12 Cst. Or, on a vu que l'aide en cas de détresse doit être garantie en application de cette disposition, cette aide comprenant au minimum la nourriture et le logement. Partant, l'exclusion de toute structure d'hébergement FAREAS n'est pas conforme aux garanties minimales prévues par l'art. 12 Cst. Une telle exclusion n'est en tous les cas pas admissible lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, la personne sanctionnée n'a ni revenu ni famille susceptible de subvenir à ses besoins vitaux. Au surplus, on ne saurait suivre l'autorité intimée lorsque celle-ci soutient que seul le retrait complet et illimité dans le temps de toutes prestations d'assistance serait disproportionné. En effet, on ne saurait priver quelqu'un de nourriture et de logement pendant une semaine sans porter atteinte au noyau intangible protégé par l'art. 12 Cst. On rappellera à cet égard que, même si cette disposition ne vise qu'une aide minimale, elle tend à tout le moins à éviter qu'une personne soit abandonnée à la rue et réduite à la mendicité (Aubert/Mahon op. cit. p. 120). Or, telle était la situation du recourant dès lors qu'il n'avait plus accès aux prestations de la FAREAS. Pour justifier sa décision, l'autorité intimée explique certes que la sanction prononcée à l'égard du recourant aurait permis une prise de conscience de sa part et l'aurait amené à

modifier son comportement. Même si ceci devait s'avérer exact, ceci n'autorisait cependant pas la FAREAS à prendre une mesure portant atteinte au noyau intangible protégé par l'art. 12 Cst. d) La décision attaquée soulève un problème à un autre égard. Il résulte du dossier que le comportement du recourant est dû à des problèmes psychiatriques graves (schizophrénie paranoïde et problèmes de dépendance à l'alcool), qui sont susceptibles de s'aggraver en cas de changement de cadre (cf. attestation du Dr A. _____ du 16 août 2005). Outre le fait que ces problèmes de santé mettent en cause de manière générale la faculté de sanctionner le recourant en raison de son comportement, on constate que la mesure prise par la FAREAS est susceptible de poser problème au regard d'autres intérêts publics et notamment l'intérêt général à la protection de la sécurité publique. On peut ainsi s'étonner que l'autorité intimée refuse toute prise en charge pendant une semaine d'une personne potentiellement dangereuse. On relève à cet égard que le journal socio-administratif du recourant, produit par la FAREAS, mentionne en date du 8 novembre 2005 sous la rubrique "santé" que les problèmes psychiatriques dont souffre le recourant risquent de mettre en danger sa vie et celle d'autres personnes. e) Vu ce qui précède, la FAREAS ne pouvait pas simplement se fonder sur l'art. 83 let. g LAsi pour priver le recourant de toute prestation, y compris l'hébergement, pendant plusieurs jours. Certes, on peut comprendre que, notamment durant ses périodes de crise, la prise en charge du recourant soit particulièrement difficile à assumer pour les collaborateurs de la FAREAS et que ceux-ci ne se sentent plus en mesure de gérer la situation, notamment par rapport aux autres occupants des centres collectifs. Face à ce problème, la réponse qui a été donnée, soit l'exclusion de toute prise en charge pendant une semaine, ne saurait cependant entrer en considération. Si les structures de la FAREAS ne sont plus en mesure d'assumer le recourant, devraient en effet être envisagées d'autres types de prise en charge. Comme la FAREAS le mentionne dans ses observations finales, des mesures de privation de liberté à des fins d'assistance pourraient notamment entrer en considération. Peu importe à cet égard que ces mesures soient dans la compétence du juge de paix et non pas de la FAREAS directement.

E. 3

Il résulte des considérations qui précèdent que le recours doit être admis et la décision attaquée annulée. Le présent arrêt sera rendu sans frais, des dépens étant par ailleurs alloués au recourant qui l'emporte avec un mandataire professionnel (art. 55 LJPA).

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