

VD_OMNI PS.2007.0213 vom 12. September 2008

VD Tribunal cantonal, 2008-09-12, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2007.0213

FR: VD_OMNI PS.2007.0213 du 12 septembre 2008

IT: VD_OMNI PS.2007.0213 del 12 settembre 2008

Regeste

X. /Département de l'intérieur, EVAM, Etablissement vaudois d'accueil des migrants | Indépendamment du fait que le loyer du logement soit pris en charge par le demandeur d'asile ou par la FAREAS, il faut considérer que, pendant toute la durée de son hébergement dans l'appartement qui est mis à sa disposition, le demandeur d'asile se trouve soumis à des règles de droit public. Dans ce cadre, la FAREAS peut rendre des décisions qui règlent les modalités de l'hébergement, par quoi il faut notamment entendre le coût de ce dernier. On pourrait se demander dans quelle mesure le montant forfaitaire du loyer établi par le Guide FAREAS était susceptible de faire l'objet d'un contrôle abstrait par la CCST. Question laissée ouverte. Concernant le contrôle concret de ce forfait, le recourant n'a avancé aucun motif particulier propre à démontrer que le tribunal devrait s'écarter de l'appréciation de l'autorité intimée. Au demeurant, il n'est aucunement avéré que le système du forfait soit défavorable pour les requérants et que l'application des règles du droit du bail serait plus avantageuse pour ceux-ci. Réponse à quelques arguments supplémentaires soulevés par le recourant après la notification de l'affaire-soeur PS.2007.0212.

Erwägungen

E. 1

Sous l'angle de la recevabilité, il ne fait pas de doute que l'acte attaqué, soit la décision du DINT du 5 novembre 2007, est une décision susceptible d'un recours au tribunal de céans au sens de l'art. 4 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA; RS/VD 173.36).

E. 2

Est litigieuse en l'espèce la compétence de la FAREAS pour fixer par voie de décision le montant de la prestation d'hébergement fournie au recourant. L'autorité administrative dispose d'une compétence décisionnelle lorsque la loi lui donne la compétence de régler de manière définitive et exécutoire un rapport juridique, par la voie d'une décision susceptible d'entrer en force de chose décidée. On peut ainsi citer, outre l'ensemble du contentieux fiscal, les décisions prévues en matière d'indemnité, par exemple pour les dégâts causés par le gibier (art. 13 de la loi fédérale du 20 juin 1986 sur la chasse et la protection des mammifères et oiseaux sauvages [LChP; RS 922.0] et art. 61 de la loi vaudoise du 28 février 1989 sur la faune [LFaune; RS/VD 922.03]) ou pour les dégâts importants causés par l'exécution des travaux d'un syndicat d'améliorations foncières (art. 47 de la loi vaudoise du 29 novembre 1961 sur les améliorations foncières [LAF; RS/VD 913.11]), ou encore les décisions relatives aux frais provoqués par des mesures que les autorités prennent pour empêcher une atteinte imminente à l'environnement (art. 59 de la loi fédérale du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement [LPE; RS 814.01]). Toutes ces contestations pécuniaires sont réglées par voie de décision (GE.1999.0021 du 18 août 1999,

AF.1994.0018 du 6 septembre 1996 in RDAF 1997 I 62, voir aussi ATF du 13 février 1998 in RDAF 1998 I, p. 322, arrêt du Tribunal cantonal du 10 juin 1998 in JdT 1999 III 7, AF.1992.0018 du 2 juillet 1992). A l'inverse, l'autorité administrative ne jouit pas d'une compétence décisionnelle lorsque la loi ne lui permet pas de se prononcer de manière définitive et contraignante sur les droits ou obligations qui découlent de la norme qu'elle applique (par ex. lorsqu'un administré réclame à l'Etat le versement d'une indemnité d'expropriation matérielle) (cf. Thibault Blanchard, Le partage du contentieux administratif entre le juge civil et le juge administratif, thèse Lausanne 2005, n° 242.3 p. 177). La question de savoir si la loi confère à l'autorité administrative une compétence décisionnelle doit être résolue dans chaque cas particulier en interprétant les règles de droit régissant le rapport de droit litigieux (Blanchard, op. cit., n° 242.3 p. 179).

E. 3

a) Aux termes de l'art. 80 al. 1 de la loi fédérale du 6 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142.31), dans sa teneur jusqu'au 31 décembre 2007, les cantons assurent l'assistance des personnes qui séjournent en Suisse sur la base de la LAsi (la nouvelle formulation de l'art. 80 al. 1 LAsi n'a pas de portée dans le cas d'espèce). Ils peuvent déléguer tout ou partie de cette tâche à des tiers, et notamment aux oeuvres d'entraide autorisées conformément à l'art. 30 al. 2 LAsi. Dans le Canton de Vaud, le Conseil d'Etat a attribué cette compétence au DIRE (aujourd'hui le DINT), qui l'a déléguée à la FAREAS. La loi vaudoise sur l'aide aux requérants d'asile institue un établissement autonome de droit public doté de la personnalité juridique (l'EVAM; cf. art. 9 ss LARA) qui a repris les actifs et passifs de la FAREAS à partir du 1^{er} janvier 2008 (cf. art. 75 al. 1 LARA) et a notamment pour compétence d'octroyer l'assistance aux demandeurs d'asile ainsi que d'exécuter les décisions du Département relatives à l'aide d'urgence aux personnes séjournant illégalement sur le territoire vaudois (art. 10 LARA). Dans l'intervalle, c'est-à-dire pour les années 2006 et 2007, ces compétences ont été exercées par la FAREAS (cf. art. 75 al. 2 LARA). b) L'art. 3 LARA définit l'assistance comme l'"aide ordinaire prodiguée conformément à l'article 80 LAsi et aux dispositions de la présente loi". Selon l'art. 20 al. 1 LARA, l'assistance est, dans la mesure du possible, octroyée sous la forme de prestations en nature. Elle peut prendre la forme d'hébergement; d'un encadrement médico-sanitaire; d'un accompagnement social; si nécessaire, d'autres prestations en nature. Elle peut en outre prendre la forme de prestations financières (art. 20 al. 2 LARA). Selon l'art. 21 al. 1 LARA, les normes d'assistance fixent les principes relatifs au contenu de l'assistance. L'al. 2 prévoit que, sur cette base, le département édicte des directives permettant d'établir l'assistance octroyée dans chaque cas, en tenant compte de la situation du bénéficiaire. La LARA contient un article 30 qui dispose que l'hébergement des demandeurs d'asile fait l'objet d'une décision de l'établissement et que la décision fixe le lieu, le début et la fin de l'hébergement, ainsi que ses modalités. En vertu de l'art. 31 al. 1 LARA, lorsque l'assistance prend fin, l'établissement peut, par décision et moyennant indemnité, prolonger la durée de l'hébergement jusqu'à trois mois. c) Selon l'art. 21 al. 1 LARA, les normes d'assistance fixent les principes relatifs au contenu de l'assistance. Sur cette base, le département édicte des directives permettant d'établir l'assistance octroyée dans chaque cas, en tenant compte de la situation du bénéficiaire (al. 2). Pour l'année 2007, qui concerne la présente décision, la FAREAS a établi un "Guide d'assistance, Normes et règles en matière d'assistance aux demandeurs d'asile et d'octroi de l'aide d'urgence aux personnes séjournant illégalement sur territoire vaudois" (ci-après: Guide FAREAS), qui a été adopté par le Conseiller d'Etat Mermoud en tant que directive au sens de l'art. 21 LARA. Selon le point D 233 du Guide

FAREAS (Logements individuels ; Forfait journalier par personne en fonction du nombre de personnes hébergées et de la grandeur du logement), le coût mensuel d'un logement de 4 pièces hébergeant 4 personnes ou plus est de 1'730 fr. (alors que le décompte de la FAREAS établi dans le cas d'espèce mentionne un forfait de 1'720 fr.). Il est précisé que ce montant est mentionné à titre indicatif. Le Guide FAREAS contient en outre les dispositions suivantes: B 332 - Définition des niveaux d'assistance Assistance et non-assistance RA/AP assisté Tout RA/AP qui bénéficie d'au moins une prestation d'assistance, qu'elle soit en nature ou financière. RA/AP non-assisté (autonome social) Tout RA/AP n'ayant aucune relation d'assistance avec la Fareas, ni aucune dette envers elle. Assistance On peut en outre distinguer les catégories suivantes parmi les RA/AP assistés: RA/AP assisté financièrement Tout RA/AP assisté qui n'a pas de revenus ou des revenus insuffisants, et bénéficie de prestations financières. Ces prestations peuvent être versées directement (norme d'entretien p.ex) ou indirectement (couverture d'une prestation en nature). RA/AP autonome financièrement Tout RA/AP assisté qui bénéficie de prestations d'assistance en nature (hébergement, couverture des frais médicaux) et qui, en raison de revenus suffisants, peut les rembourser entièrement. Un DecAss est produit, mais le résultat est égal ou inférieur à zéro. D 41 - Obtention d'un titre de séjour, d'un droit à un titre de séjour ou de la nationalité suisse Dès qu'un RA/AP obtient un titre de séjour (permis B ou C), un droit à un titre de séjour ou la nationalité suisse, la relation d'hébergement prend fin à la date de fin de prise en charge, selon E.973.

E. 4

Le recourant conteste tout d'abord se trouver dans une relation de droit public et estime que la question en cause relève du droit du bail. Au demeurant, même s'il fallait admettre l'existence d'une relation de droit public, il considère que la LARA ne peut pas s'appliquer en l'absence d'une relation d'assistance. De son point de vue, l'autorité intimée a adopté une définition trop large de la notion d'assistance en y englobant les personnes autonomes financièrement. a) Il convient à ce stade de définir directement la notion d'assistance au sens de la LARA, sans passer par le raisonnement en deux étapes du recourant. En effet, s'il s'avère que cette notion a été interprétée correctement par l'autorité intimée, il en découlera automatiquement que le recourant se trouve dans une relation de droit public. Selon le recourant, il faudrait déduire que la formulation de l'art. 3 LARA (qui définit l'assistance comme l' " aide ordinaire prodiguée conformément à l'article 80 LAsi et aux dispositions de la présente loi ") qu'il n'y a assistance qu'en l'absence de contrepartie. Ce raisonnement ne saurait être suivi dans la mesure où, indépendamment du loyer payé, la simple possibilité d'occuper un logement dépendant de la FAREAS constitue en elle-même une forme d'aide réservée aux requérants d'asile, en d'autres termes une contrepartie, et donne ainsi naissance à une relation d'assistance. Il s'agit en effet d'une prestation réservée à une catégorie particulière d'administrés, qui doit éviter à ces derniers les aléas d'une recherche d'un appartement sur le marché. En ce sens, cette prestation constitue bien une aide ordinaire prodiguée conformément à l'art. 80 LAsi et à la LARA. On relève encore que l'art. 20 al. 1 LARA (qui prévoit que l'assistance peut notamment prendre la forme d'hébergement) ne précise pas qu'il y a assistance uniquement lorsque les prestations sont accordées gratuitement à l'administré. Cette approche est corroborée par l'analyse historique exposée ci-après. b) Sous l'angle historique, l'exposé des motifs et projet de loi (Bulletin du Grand Conseil [BGC] n° 64 I, séance du 31 janvier 2006, p. 7817) fournit des indications intéressantes en relation avec les art. 20 et 21 du projet devenus les art. 30 et 31 LARA: " Article 20 ; Relation d'hébergement Comme toutes les mesures d'assistance prise en

application des articles 80 et suivant LAsi, l'hébergement fait l'objet d'une décision de la FAREAS. C'est par décision également que la FAREAS pourra ordonner le changement de lieu d'hébergement d'un demandeur d'asile, son transfert d'un logement collectif en appartement ou l'inverse, une modification des modalités d'hébergement (par ex. si les normes d'assistance ont été amendées), ainsi que toutes les mesures de limitation des prestations d'assistance (art. 83 LAsi et 62 du projet). A noter dans ce contexte que l'article 28 LAsi permet aux autorités cantonales d'assigner un lieu de logement aux demandeurs d'asile, ce qui comprend également la possibilité de les déplacer si nécessaire. Le caractère public de la relation d'hébergement de demandeurs d'asile prime sur tout rapport de droit privé éventuel. En aucun cas un demandeur d'asile ne pourra notamment invoquer un hypothétique bail dans ce cadre, et ce quand bien même il lui serait demandé de participer à ou de rembourser l'assistance correspondant au loyer payé par la FAREAS pour son hébergement " (souligné par le tribunal). Sur la base de ces explications, l'argumentation de l'autorité intimée selon laquelle la mise à disposition d'un logement crée une relation d'assistance soumise au droit public même si le demandeur d'asile est financièrement autonome paraît conforme à la volonté historique du législateur et au but de la loi.

Contrairement à ce que soutient le recourant, on ne voit pas en quoi le fait que le Conseiller d'Etat Mermoud ait déclaré lors des débats parlementaires que l'art. 22 LARA (devenu entretemps l'art. 32 LARA concernant le contrôle de l'utilisation faite des logements mis à disposition) concernait avant tout les appartements, vu que ceux-ci étaient souvent payés par les recourants eux-mêmes (BGC n° 64 I, séance du 31 janvier 2006, p. 8093), viendrait contredire le passage de l'Exposé des motifs susmentionné et laisserait entendre que le droit privé du bail doit s'appliquer lorsque le recourant assume le montant correspondant au loyer. c) Enfin, une analyse systématique de la loi révèle que celle-ci considère le logement comme un élément indissociable de la relation d'assistance. L'art. 31 al. 1 LARA prévoit que, lorsque l'assistance prend fin, l'établissement peut, par décision et moyennant indemnité, prolonger la durée de l'hébergement jusqu'à trois mois. En d'autres termes, sous réserve de l'exception prévue par l'art. 31 al. 1 LARA, lorsque l'assistance prend fin, la mise à disposition du logement prend aussi fin. Il ne peut y avoir mise à disposition d'un logement par la FAREAS indépendamment d'une relation d'assistance. Cette interprétation est confirmée par l'Exposé des motifs (BGC n° 64 I, séance du 31 janvier 2006, p. 7817): Article 21 ¶ Prolongation de l'hébergement et expulsion Dans la mesure où l'hébergement relève du droit public, à l'exclusion de tout rapport de droit privé, seule est déterminante l'obligation d'octroyer une assistance aux demandeurs d'asile. Dès que cette obligation prend fin, il en est de même du droit à l'hébergement du demandeur d'asile (sous réserve de l'hébergement réservé à l'aide d'urgence). Dans ce cas, le demandeur d'asile (ayant éventuellement obtenu un permis B ou C) est tenu d'évacuer le logement qu'il occupe dans un délai qui lui sera imparti par la FAREAS. Toutefois, afin de tenir compte des cas particuliers, la FAREAS peut accorder un prolongement de l'hébergement jusqu'à trois mois. Dans ce cas, il sera demandé à l'intéressé de verser une indemnité d'occupation des locaux." Il ressort de ce qui précède qu'il faut interpréter la LARA dans le sens souhaité par le recourant en ce sens que la fin de l'assistance financière met fin à la relation d'assistance dans son ensemble irait en réalité à l'encontre de ses intérêts dans la mesure où cela impliquerait notamment l'obligation de quitter dans un délai assez bref l'appartement mis à disposition par la FAREAS. d) En conclusion, sur la base de ces éléments, la distinction opérée par la FAREAS, dans son Guide d'assistance, entre personnes non assistées et personnes en autonomie financière ¶ mais encore considérés comme assistés dans la

mesure où elles occupent un logement FAREAS, est conforme à la LARA. Ainsi, indépendamment du fait que le loyer du logement soit pris en charge par le demandeur d'asile ou par la FAREAS, il faut considérer que, pendant toute la durée de son hébergement dans la chambre ou l'appartement qui est mis à sa disposition au titre de l'assistance prévue par la LAsi et par la LARA, le demandeur d'asile se trouve dans un rapport de droit spécial (cf. ATF 2P.272/2006 du 24 mai 2007 consid. 5.2), qui justifie l'application de règles particulières, en l'occurrence de règles de droit public. Dans ce cadre, la FAREAS peut rendre des décisions relatives à l'hébergement des requérants d'asile, qui se fondent sur l'art. 30 LARA et règlent les modalités de l'hébergement, par quoi il faut notamment entendre le coût de ce dernier (mis à charge du bénéficiaire). On peut d'ailleurs se demander à cet égard si l'application de l'opinion soutenue par le recourant ne serait pas problématique sous l'angle de l'égalité de traitement dans la mesure où des demandeurs d'asile assumant eux-mêmes leur loyer pourraient avoir à payer, pour le même objet, un loyer différent des demandeurs d'asile dont le loyer est pris en charge par la FAREAS. L'application du droit privé n'irait en outre pas sans poser des problèmes d'ordre pratique, par exemple si l'autonomie financière du demandeur d'asile n'est pas durable. Faudrait-il dans ce cas de figure soumettre le bail aux règles du droit privé le temps de l'autonomie financière, puis à nouveau aux règles du droit public si cette autonomie disparaît? Il s'agit d'une solution qui paraît peu praticable. La FAREAS, respectivement l'EVAM, doit par ailleurs conserver une certaine flexibilité pour gérer au mieux la répartition des logements entre demandeurs d'asile; or il n'est pas sûr que le droit privé offre la flexibilité nécessaire à une attribution rationnelle des logements par la FAREAS, respectivement l'EVAM. C'est à tort que le recourant se réfère à l'arrêt PS.2005.0137 du 29 novembre 2005 (confirmé par ATF 2P.350/2005 du 24 janvier 2006). Celui-ci se contente en effet de dire que certaines relations entre la FAREAS et les demandeurs d'asile peuvent être régies par le droit privé (dans le cas d'espèce, une cession de créance en faveur de la FAREAS), mais sans donner une portée générale à ce principe. Dit arrêt ne se prononce en particulier pas sur la mise à disposition de logements. C'est également à tort que le recourant estime que le fait qu'il soit libre de déménager et de conclure avec un autre bailleur un bail soumis au droit privé implique que le droit privé doit s'appliquer à la relation de bail qui le lie à la FAREAS. En l'occurrence, aussi longtemps que le demandeur ne fait pas usage de sa liberté de déménager et qu'il demeure dans un logement FAREAS, il bénéficie d'une prestation d'assistance de la FAREAS soumise à des règles particulières.

E. 5

Le recourant conteste le système du forfait découlant du Guide FAREAS, lui-même basé sur l'art. 21 LARA. Il estime qu'il n'existe pas d'intérêt public au système du forfait quand une famille est financièrement indépendante. Il considère également que le loyer demandé est supérieur à ce que la mise à disposition de l'appartement coûte à la FAREAS, ce qui entraînerait un enrichissement illégitime de la FAREAS. Cet argument est contesté par l'autorité intimée, qui relève que le montant couvre aussi le coût des meubles (les appartements sont meublés) et celui de la gestion administrative. a) On pourrait se demander dans quelle mesure le forfait établi par la directive au sens de l'art. 21 LARA (Guide FAREAS) était susceptible de faire l'objet d'un contrôle abstrait. En effet, selon l'article 136 al. 2 let. a de la Constitution du Canton de Vaud (Cst-VD; RS/VD 101.01), la Cour constitutionnelle contrôle, sur requête déposée dans les vingt jours dès leur publication, la conformité des normes cantonales au droit supérieur. Peuvent faire l'objet d'un tel contrôle, s'ils remplissent ces conditions, les lois et les décrets du Grand Conseil, les

règlements du Conseil d'Etat et les directives publiées d'un département ou d'un service (art. 3 al. 2 de la loi du 5 octobre 2004 sur la juridiction constitutionnelle [LJC; RS/VD 173.32]). Il convient toutefois de laisser la question ouverte dans la mesure où la Cour constitutionnelle n'a pas été saisie dans les délais prévus par la loi . b) Reste la possibilité de procéder à un contrôle concret de la norme. Si la norme s'avérait inconstitutionnelle, le tribunal pourrait uniquement casser la décision qui l'applique (ATF 132 I 153 consid. 3 p. 154), mais non la norme qui subsisterait en tant que telle. aa) Tout d'abord en ce qui concerne le principe même du forfait, il faut relever que le recourant n'indique pas clairement quelle norme légale serait violée par son application, ni quel autre système de calcul devrait être appliqué. Cela étant, il paraît clair que le forfait répond au moins à deux intérêts publics, à savoir la simplification du travail de l'administration et l'égalité de traitement entre personnes logées par la FAREAS. Il n'est pas contraire au principe de proportionnalité de choisir une solution peut-être moins favorable à l'administré mais évitant des coûts excessifs (cf. Pierre Moor, Droit administratif, vol. I, 2 e éd., Berne 1994, p. 420). Des règles schématiques sont ainsi parfois indispensable, étant entendu que les critères employés doivent être objectifs et transparents (cf. JAAC 65.81 consid. 4, concernant l'indemnité due par un employé des douanes pour l'usage d'un logement de service). bb) Concernant le montant du forfait calculé dans le cas d'espèce, celui-ci doit pouvoir être contrôlé par le tribunal de céans. Dans un arrêt du 3 novembre 1995 (ZBl 1997 p. 71 ss, traduit et résumé in RDAF 1998 I, p. 695), le Tribunal fédéral s'est demandé si, sans trancher définitivement la question si, au vu du caractère très rudimentaire de la législation de droit public concernant le loyer prélevé en contrepartie de la mise à disposition d'un logement de service pour des policiers, le droit privé du bail pouvait s'appliquer à titre de droit public supplétif. Quelle que soit la réponse donnée à cette question, le tribunal reste habilité à contrôler, dans le cas d'espèce, la conformité du forfait prélevé aux principes généraux du droit administratif, en particulier au principe de proportionnalité. Toutefois, lorsqu'il s'agit d'examiner des questions de nature technique, le tribunal s'impose une certaine retenue. En l'occurrence, le recourant n'a pas indiqué pour quelle raison le montant prélevé serait excessif. Il se contente de dire que l'ancien montant forfaitaire correspondait aux prix du marché, contrairement au nouveau montant, sans autre précision. L'autorité intimée explique pour sa part que les forfaits ont été calculés sur la base des loyers moyens en vigueur dans le canton de Vaud lors de l'adoption de ces nouvelles normes. Le tribunal de céans ne voit pas de raison de remettre en cause l'affirmation de l'autorité intimée; le recourant n'a d'ailleurs avancé aucun motif particulier propre à démontrer que le tribunal devrait s'écarter de l'appréciation de l'autorité intimée. Le montant facturé au recourant, qui est déterminé en fonction d'un critère objectif, doit dès lors être considéré comme raisonnable et proportionné. Au demeurant, il n'est aucunement avéré que le système du forfait soit défavorable pour les requérants et que l'application des règles du droit du bail serait plus avantageuse pour ceux-ci.

E. 6

Au vu des considérants qui précèdent, le recours doit être rejeté. Le présent arrêt est rendu sans frais.