

VD_OMNI PS.2009.0006 vom 14. Oktober 2010

VD Tribunal cantonal, 2010-10-14, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_PS.2009.0006

FR: VD_OMNI PS.2009.0006 du 14 octobre 2010

IT: VD_OMNI PS.2009.0006 del 14 ottobre 2010

Regeste

X. _____/Service de la population (SPOP), EVAM, Etablissement vaudois d'accueil des migrants | Confirmation de l'arrêt rendu par la CDAP le 21 avril 2009 (PS.2009.0004), selon lequel le régime de l'aide d'urgence tel qu'appliqué dans le canton de Vaud, même s'il est restrictif et contraignant, n'équivaut pas à une privation de liberté prohibée par l'art. 5 par. 1 CEDH. Dans ces conditions, il n'est pas erroné ou trompeur de qualifier le régime en cause d' "aide" et non de "mesure de contrainte", une telle appellation ne perturbant pas l'accès à une voie de recours effective. Au demeurant, le recourant ne se plaint d'aucune mesure de contrainte précise; le cas échéant, c'est par le biais des voies de droit prévues par les art. 72 ss LARA qu'il pourrait recourir aussi bien contre des actes particuliers que contre le comportement général du personnel ou des responsables du centre dans lequel il réside. Recours rejeté.

Erwägungen

E. 1

L'octroi de l'aide sociale ou de l'aide d'urgence est régi par le droit cantonal. Les personnes frappées d'une décision de renvoi exécutoire auxquelles un délai de départ a été imparti peuvent être exclues du régime de l'aide sociale.

E. 2

L'aide d'urgence est délivrée selon les modalités suivantes aux familles et aux bénéficiaires de l'aide d'urgence qui, en raison de leur situation personnelle ou médicale, ne peuvent être hébergés dans une structure dispensant des prestations en nature: • hébergement dans un centre collectif en principe spécifiquement dédié à cette population; • prestations en espèces conformément aux normes d'aide d'urgence.

E. 3

Types de prestations et leur délivrance selon typologie: Célibataires et couples sans enfants
Familles et cas vulnérables (définis par la PMU) Hébergement Centre d'aide d'urgence (présence d'un intendant) Foyer collectif (présence d'un intendant) Assistance En nature, y compris les repas En espèces: Fr. 9.50 par jour/personne Encadrement Psychosocial et sécuritaire Psychosocial, social et sécuritaire Médical Assurance-maladie et accès au réseau Farmed Assurance-maladie et accès au réseau Farmed c) Le Tribunal cantonal a déjà statué à plusieurs reprises sur la conformité de l'aide d'urgence à la CEDH et à la Constitution fédérale, notamment par arrêt précité du 14 juillet 2008 (PS.2007.0214) relatif à une requérante d'asile déboutée dont le renvoi n'était pas exécutoire, et par arrêt du 18 juillet 2008 (PS.2006.0277 précité, rendu également selon la procédure de coordination, confirmé par arrêt du Tribunal fédéral 8C_681/2008 du 20 mars 2009) traitant de requérants d'asile déboutés séjournant illégalement en Suisse. aa) Dans le premier cas (PS.2007.0214), le

Tribunal cantonal a considéré que l'aide d'urgence délivrée, selon l'art. 4a LASV, à une requérante d'asile déboutée dont le renvoi n'était pas exécutoire, était conforme à l'art. 12 Cst. consacrant le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse, à savoir de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine, aux art. 13 Cst. et 8 CEDH protégeant la sphère privée et familiale, ainsi qu'à l'art. 14 CEDH interdisant les discriminations. En particulier, l'art. 8 CEDH ne permettait pas d'imposer aux Etats, à titre "d'obligation positive", qu'ils fournissent aux citoyens une assistance financière - ou un appartement - afin qu'ils puissent profiter à un certain niveau de leur vie privée et familiale (consid. 5). De surcroît, on ignorait le montant des prestations en espèces que l'intéressé recevait, de sorte qu'on ne pouvait prétendre que l'aide était si faible qu'elle rendait impossible toute relation personnelle; il n'apparaissait donc pas, en l'état, qu'elle puisse porter atteinte à un droit constitutionnel de l'intéressée, étant précisé que cette affirmation pourrait ne pas être exacte une fois le contenu précis de l'aide connu ou si celle-ci devait perdurer (consid. 7). bb) Dans la seconde cause, le Tribunal cantonal a considéré que l'aide d'urgence délivrée, selon l'art. 4a LASV, à des requérants d'asile déboutés séjournant illégalement en Suisse, demeurait conforme à l'art. 7 Cst. protégeant la dignité humaine, à l'art. 10 Cst. protégeant la liberté personnelle, à l'art. 12 Cst. consacrant le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse, à savoir de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine, et aux art. 13 Cst. et 8 CEDH protégeant la sphère privée et familiale. En particulier, le fait de ne pas pouvoir choisir et cuisiner ses aliments ne constituait pas, en soi, une atteinte à la dignité humaine, ne portait pas atteinte au noyau dur du droit au minimum vital et n'équivalait pas davantage à un traitement inhumain ou dégradant (consid. 7). Au consid. 6 de l'ATF 8C_681/2008 du 20 mars 2009 confirmant ce jugement cantonal, le Tribunal fédéral a répété que le fait qu'en l'espèce l'hébergement et la nourriture étaient fournis en nature n'apparaissait pas contraire aux exigences minimales de l'art. 12 Cst.). De même, s'agissant du refus de prestations financières (consid. 9), le Tribunal cantonal a retenu dans le cas d'espèce que les prestations allouées toutes en nature satisfaisaient aux besoins d'hébergement, de nourriture, d'articles d'hygiène, de vêtements et de soins médicaux d'urgence. Les décisions entreprises octroyaient également "d'autres prestations de première nécessité". Celles-ci devaient permettre de répondre au droit fondamental notamment de pouvoir communiquer avec ses semblables ou ses proches. Point n'était besoin que des prestations financières soient versées pour que l'essence des droits garantis par les art. 13 Cst. ou 8 CEDH ne soit pas atteinte. Au consid. 7 de l'ATF 8C_681/2008 du 20 mars 2009 précité, le Tribunal fédéral a laissé indécise la question de savoir si le destinataire de l'aide d'urgence pouvait prétendre à l'octroi d'un argent de poche, en plus d'éventuelles prestations en nature, à tout le moins pour des éventualités où l'aide d'urgence se prolongeait. En effet, il ressortait de la prise de position de l'EVAM déposée devant la Haute Cour que les bénéficiaires de l'aide d'urgence pouvaient suivre des programmes d'occupation qui avaient un lien direct avec leur lieu de vie (par exemple des travaux de nettoyage ou de surveillance). Ils recevaient pour cela une rémunération qui s'ajoutait à l'assistance en nature. En l'espèce, il fallait admettre que le recourant serait certainement en mesure, par une occupation au centre, de gagner par ses propres moyens un minimum d'argent de poche. Le Tribunal a néanmoins admis le recours sur un point (consid. 8): dans la mesure où l'aide d'urgence était délivrée à des personnes susceptibles d'y avoir recours pendant plus que quelques jours, il était indispensable, pour qu'elle soit conforme à la dignité humaine, qu'un espace privatif soit aménagé afin que ses bénéficiaires puissent s'isoler, ainsi que notamment se dévêtir en échappant au regard

d'autrui. Ainsi, l'hébergement collectif devait comprendre un espace privatif auquel le bénéficiaire de l'aide d'urgence devait pouvoir accéder, non seulement pour se changer, mais également pour s'isoler, même temporairement. 4. Le recourant affirme que le régime d'urgence qui lui est imposé équivaut à une privation de liberté au sens de l'art. 5 par. 1 CEDH. Or, aucune base légale ne permettrait une telle privation dans sa situation. Dans ce sens, le fait de qualifier le régime d'urgence « d'aide », alors qu'il s'agit d'une mesure de contrainte perturberait l'accès à une voie de recours effective au sens de l'art. 13 CEDH en lien avec l'art. 5 par. 1 CEDH. a) Comme l'a indiqué le Tribunal fédéral au consid. 8.2 de son arrêt précité 8C_681/2008 du 20 mars 2009, relatif à un ressortissant étranger en situation illégale, le statut du recourant le plaçait, par rapport à l'autorité, dans un rapport particulier de dépendance, qui lui conférait certes le droit d'obtenir de l'aide, mais qui impliquait en contrepartie le devoir de se soumettre à certaines contraintes pouvant limiter sa liberté, à tout le moins tant que celles-ci restaient dans des limites acceptables et ne constituaient pas une atteinte grave à ses droits fondamentaux. b) Selon l'art. 5 par. 1 CEDH, toute personne a droit à la liberté et à la sûreté. Nul ne peut être privé de sa liberté, sauf dans les cas énumérés sous les lettres a à f et selon les voies légales. Tel est ainsi le cas, selon la let. f, s'il s'agit de l'arrestation ou de la détention régulières d'une personne pour l'empêcher de pénétrer irrégulièrement dans le territoire, ou contre laquelle une procédure d'expulsion ou d'extradition est en cours. Il n'est pas contesté que le recourant, dont le renvoi a été suspendu, ne tombe pas sous le coup de l'art. 5 par. 1 let. f CEDH. Il reste à examiner si le régime d'urgence constitue une mesure de contrainte assimilable à une privation de liberté. c) Selon la jurisprudence de la CEDH (ACEDH Guzzardi c. Italie du 6 novembre 1980, série A n° 39, p. 33, par. 92 à 93), le droit à la liberté protégé par l'art. 5 vise la liberté physique de la personne; il a pour but d'assurer que nul n'en soit dépouillé de manière arbitraire. En revanche, il ne concerne pas en principe les simples restrictions à la liberté de circuler. Pour déterminer si un individu se trouve « privé de sa liberté » au sens de l'art. 5, il faut partir de sa situation concrète et prendre en compte un ensemble de critères comme le genre, la durée, les effets et les modalités d'exécution de la mesure considérée. Entre privation et restriction de liberté, il n'y a qu'une différence de degré ou d'intensité, non de nature ou d'essence. Ainsi, dans l'ACEDH précité, la Cour a relevé, « tout bien pesé », que les circonstances suivantes constituaient une privation de liberté (par. 95): « Si l'espace dont le requérant disposait pour se déplacer dépassait largement les dimensions d'une cellule et si nulle clôture matérielle ne le circonscrivait, il ne couvrait qu'une faible fraction d'une île d'accès malaisé, du territoire de laquelle un pénitencier occupait les neuf dixièmes environ. M. Guzzardi séjournait dans un secteur du hameau de Cala Reale, qui comportait pour l'essentiel les bâtiments, vétustes voire délabrés, d'un ancien établissement sanitaire, un poste de carabinieri, une école et une chapelle. Il y vivait entouré surtout d'individus assujettis à la même mesure et d'agents de police. La population permanente de l'Asinara habitait presque en entier à Cala d'Oliva, où il ne pouvait se rendre, et elle n'usait apparemment guère de son droit d'aller à Cala Reale. Partant, peu d'occasions de contacts sociaux s'offraient à lui en dehors de ses proches, de ses compagnons et du personnel chargé de la surveillance. Celle-ci s'exerçait de manière stricte et quasi constante. Par exemple, l'intéressé ne pouvait sortir de chez lui entre 22 h et

E. 7

h sans en avertir en temps utile les autorités. Il devait se présenter à ces dernières deux fois par jour et leur indiquer le nom et le numéro de son interlocuteur quand il désirait téléphoner. Il lui fallait leur accord pour chacun de ses voyages en Sardaigne ou sur le

continent, lesquels furent rares et se déroulèrent eux aussi, naturellement, sous le contrôle étroit des carabinieri. Il risquait une peine d'"arrêts" s'il enfreignait l'une de ses obligations. Enfin, entre son arrivée à Cala Reale et son départ pour Force s'écoulèrent plus de seize mois (paragraphe 11, 12, 21, 23-42 et 51 ci-dessus). Aucun de ces éléments ne permet sans doute de parler de "privation de liberté" si on le considère isolément, mais accumulés et combinés ils soulèvent un problème sérieux de qualification au regard de l'article 5 (art. 5). Le traitement incriminé ressemble par certains côtés à l'internement dans une "prison ouverte" ou à l'affectation à une unité disciplinaire (arrêt Engel et autres, précité, p. 26, § 64). » d) En l'espèce, le recourant affirme que l'assignation à un centre collectif d'hébergement surveillé nuit et jour par des agents de sécurité en uniforme qui exercent une fonction de police, la réglementation de la vie dans le centre, la distribution des biens par l'autorité, la suppression des prestations financières et de toutes les prestations en matière de transports et communications, de toute forme de vie privée à l'abri des regards de l'autorité ou en dehors du contrôle et de la surveillance de l'autorité, l'obligation de se rendre par quinzaine au moins (mais aussi souvent que l'autorité de police en décidera) auprès de l'autorité de police des étrangers pour le renouvellement de la "décision d'octroi d'aide d'urgence", l'ensemble de ces mesures restreignent sa liberté personnelle au sens de l'article 5 par. 1 let. f CEDH, le but de ces mesures restrictives étant de décourager la poursuite du séjour en Suisse. Parce que sa survie en dépend, le recourant ne peut pas se soustraire à la surveillance dans le centre, ni à la réglementation du régime de vie du centre, aux contrôles dans les dortoirs, ni influencer sur les horaires pour la distribution des biens. L'absence à l'heure fixée entraîne la suppression de la prestation y compris celle du repas. Errer dans la rue sans but à l'extérieur du centre, faute de moyens financiers, ne permet que théoriquement de se soustraire à la contrainte sur la vie privée. Sans argent, le recourant ne peut guère entretenir de relations sociales ou affectives ni faire aucune activité. Il ne peut concrètement pas se reconstruire une vie privée ou un espace de développement personnel à l'extérieur du centre. Et il n'a pas le loisir de renoncer à l'aide d'urgence après la suppression des prestations d'assistance ordinaire et du droit de travailler. En définitive, toujours selon le recourant, il subit une double mesure de contrainte, à savoir une contrainte économique sous surveillance et un contrôle administratif. La décision l'assignant au centre de Vennes et lui imposant un service de prestations en nature constitue dès lors une mesure privative de liberté, contraire aux exigences de l'art. 5 par. 1 CEDH. e) En l'espèce, même si le régime d'urgence est restrictif et contraignant, il ne saurait équivaloir à une privation de liberté prohibée par l'art. 5 par. 1 CEDH. En effet, le recourant n'est pas confiné dans ou hors d'un espace. Fondamentalement, il demeure libre d'aller et venir à l'intérieur et à l'extérieur du centre. Les contraintes liées à l'heure des repas, le manque d'autonomie découlant de l'absence d'argent et le sentiment d'emprisonnement résultant de la surveillance des agents (pour des motifs d'ordre, de sécurité et de réattribution du logement en cas d'absence de plus de 5 jours, cf. art. 30-33 LARA et ch. 61 et 62 du Guide d'assistance) ne sont pas comparables aux conditions régissant une prison ouverte ou une unité disciplinaire. Ces rigueurs sont certes des "restrictions" à la liberté, mais, même prises dans leur ensemble, elles ne constituent pas une "privation" de liberté au sens de la jurisprudence de la CEDH et cela quand bien même, de l'aveu du législateur fédéral, ces restrictions visent entre autres buts à dissuader les requérants d'asile déboutés d'introduire une procédure de reconsidération et à les inciter à quitter rapidement la Suisse (PS.2007.0214 du 14 juillet 2008, précité, consid. 2b et les références citées). Dans ces conditions, il n'est pas erroné ou trompeur de qualifier un tel régime d'« aide » au lieu de « mesure de contrainte » .

Contrairement à ce que soutient le recourant, une telle appellation ne perturbe donc pas l'accès à une voie de recours effective au sens de l'art. 13 CEDH. 5. a) Enfin, le recourant reproche à la loi de ne pas prévoir de décision de suppression de l'assistance ordinaire, respectivement qui ordonne l'insertion dans le régime d'urgence, ni une procédure pour demander la réintégration dans l'assistance ordinaire et, en substance, de ne pas prévoir une telle réintégration après l'écoulement d'une certaine période à l'aide d'urgence. b) La décision attaquée, dite « d'octroi d'aide d'urgence » indique expressément que le destinataire ne peut plus prétendre « qu'à » une aide d'urgence. Elle signifie ainsi simultanément la suppression de l'assistance ordinaire, suppression contre laquelle l'intéressé peut recourir, comme en l'espèce du reste. En d'autres termes, si la loi aurait effectivement pu prévoir deux catégories de décisions distinctes, l'une de suppression de l'assistance, les autres d'octroi - sur requête - de l'aide d'urgence, le système adopté en pratique demeure néanmoins suffisant dans la mesure où la décision de suppression de l'assistance peut faire l'objet d'un recours. L'arrêt précité PS.2006.0277 s'est longuement penché sur la question de la compatibilité avec l'art. 12 Cst. de l'aide d'urgence sur une longue durée. En substance, il a conclu que le régime pouvait subsister en tant que tel, même sur une longue durée, mais que son contenu et son étendue devaient être adaptés aux besoins particuliers issus de la longue durée du séjour (consid. 6, illustré par les consid. 7 à 9). En particulier, selon les Recommandations des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) relatives à l'aide d'urgence destinée aux personnes tenues de quitter le pays (i. e. personnes frappées d'une NEM et personnes frappées d'une décision de refus d'asile et de renvoi, à l'exclusion des personnes admises à titre provisoire), « en règle générale, les prestations selon l'art. 12 Cst. sont inférieures à celles qui sont accordées aux demandeurs d'asile en procédure régulière. Ici aussi, le principe du traitement individuel est à respecter. Dans cette question, il faut aussi prendre en compte les circonstances de chaque cas, entre autres la durée effective du séjour en Suisse et le comportement des personnes en cause » (éd. du 3 mai 2007, valides dès le 1^{er} janvier 2008, ch. 4.2). « A mesure que le séjour se prolonge, des besoins élémentaires peuvent être pris en compte dans la sphère privée et au sens d'un minimum de participation à la vie sociale (dynamique des besoins de l'existence) » (CDAS, op. cit., note 5 ad ch. 4.2). Il n'y a pas lieu de revenir sur cette jurisprudence, de sorte qu'on ne saurait reprocher au législateur de ne pas avoir prévu que le bénéficiaire de l'aide d'urgence soit réintégré dans l'assistance ordinaire après l'écoulement d'une certaine période. 6. En conséquence, le recours doit être rejeté (...) et la décision entreprise confirmée. (...)" b) Il n'y a pas lieu de s'écarter de cette jurisprudence, mutatis mutandis, dans le cas d'espèce, étant précisé que, dans une affaire comparable jugée le 28 juillet 2009 (8C_326/2009), le Tribunal fédéral a également retenu que, dans la mesure où le recourant restait libre, s'il le souhaitait, de se déplacer dans et hors du centre d'hébergement collectif, l'entrave à sa liberté résultant du régime de l'aide d'urgence (tel qu'appliqué dans le canton de Vaud) ne correspondait pas à une privation de liberté au sens de l'art. 5 CEDH, à défaut d'intensité suffisante (consid. 4.3.3). En l'absence de mesure privative de liberté, c'est ainsi à tort, en l'occurrence, que le recourant se plaint d'une violation de l'art. 5 par. 1 let. f CEDH, respectivement de l'art. 13 CEDH en lien avec l'art. 5 CEDH. On se bornera à ajouter, s'agissant des griefs du recourant concernant la sécurité du droit, respectivement la répartition des compétences entre le SPOP et l'EVAM, que l'art. 10 al. 2 LARA constitue la base légale attribuant à l'EVAM la compétence d'exécuter les décisions du département (par le SPOP) relatives à l'aide d'urgence aux personnes séjournant illégalement sur le territoire vaudois (cf. ég. art. 50 al. 2 LARA). En outre, les décisions rendues par le directeur ou par

un cadre supérieur de l'établissement en application de la LARA peuvent faire l'objet d'une opposition auprès du directeur de l'établissement (art. 72 al. 1 LARA), lequel est tenu de statuer à bref délai (art. 72 al. 3 LARA), puis d'un recours au département (art. 73 LARA); la voie du recours administratif au Tribunal cantonal est ouverte contre les décisions et les décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître (art. 92 al. 1 de la loi cantonale vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative - LPA-VD; RSV 173.36). En l'espèce, s'il laisse entendre, en particulier, que la surveillance "nuit et jour par des agents de sécurité" dans le centre d'hébergement collectif serait particulièrement intense, le recourant ne soutient pas, dans ce cadre, qu'il aurait été empêché de circuler librement - fût-ce ponctuellement -, et ne se plaint pas davantage de contraintes précises dont il aurait été victime; au vrai, c'est bien plutôt le régime général de l'aide d'urgence en tant que tel qu'il critique. Cela étant, c'est par le biais des voies de droit prévues par les art. 72 ss LARA qu'il pourrait, le cas échéant, recourir aussi bien contre des actes particuliers que contre le comportement général du personnel ou des responsables du centre (cf. ATF 8C_681/2008 du 20 mars 2009, consid. 8). Enfin, en lien avec la durée du régime de l'aide d'urgence auquel il est soumis, le recourant semble reprocher à l'autorité intimée de n'avoir entrepris "aucune démarche concrète en vue de l'exécution du renvoi depuis 2005". A l'évidence, l'intéressé est particulièrement malvenu de faire un tel grief à l'autorité intimée, dans la mesure où il résulte des pièces versées au dossier, singulièrement du courrier de l'ODM du 21 avril 2008, que les difficultés liées à l'exécution de son renvoi tiennent notamment à son propre comportement. 2. Compte tenu de ce qui précède, le recours doit être rejeté et la décision attaquée confirmée. Le présent arrêt est rendu sans frais (art. 50 LPA-VD) ni allocation de dépens (art. 56 al. 3 LPA-VD).

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