

PS.2004.0230

CANTON DE VAUD
TRIBUNAL ADMINISTRATIF

Arrêt du 15 juin 2005

Composition *M. François Kart, président; M. Antoine Thélin et M. Charles-Henri Delisle, assesseurs*

recourant **xxxxxxxxxxxxxxxx** est représenté par Service d'aide juridique aux exilés SAJE, à Lausanne,

autorité intimée **Service de la population (SPOP) Division asile**, à Lausanne

autorité concernée **Service de prévoyance et d'aide sociales**, à Lausanne

Objet aide sociale

Recours **xxxxxxxxxxxxxxxx** c/ décision du Service de la population, section asile du 14 octobre 2004

Vu les faits suivants

A. **xxxxxxxxxxxx**, né le **xxxxxxxxxxxxxxxx**, ressortissant **xxxxxxx** est entré en Suisse le **xxxxxxxxxxxxxxxx**; il a alors déposé une demande d'asile auprès du Centre d'enregistrement des requérants d'asile de Vallorbe (CERA). L'intéressé n'a déposé aucun papier de légitimation. Entendu à plusieurs reprises à ce sujet, **xxxxxxxxxxxx** a indiqué qu'il n'avait pas ses papiers avec lui et qu'aucune personne dans son pays ne pouvait les lui envoyer.

B. Dans une décision du **xxxxxxxxxx**, l'Office fédéral des réfugiés a prononcé un refus d'entrer en matière sur cette demande d'asile; il a prononcé simultanément le renvoi de Suisse, en l'invitant à quitter le pays immédiatement.

En substance, cette décision retient que les conditions d'application de l'art. 32 al. 2 litt. a) de la Loi fédérale sur l'asile du 26 juin 1998 (ci-après: LAsi; RS 142.31) sont remplies (soit d'une part le défaut de remise de document de voyage ou d'autres documents permettant de l'identifier; cela, sans rendre vraisemblable qu'il n'était pas en mesure de le faire pour des motifs valables ou en relation avec des indices de persécution plausibles). Cette décision est entrée en force le **xxxxxxx** 2003.

C. Dans un courrier du 17 mai 2004, remis en mains propres à xxxxxxxx, le Service de la population (SPOP), division asile, a informé ce dernier que, conformément à l'art. 44a LAsi, il n'aurait plus droit dès le 21 mai 2004 à l'assistance et à l'hébergement qui lui étaient jusqu'alors octroyés par la Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile (FAREAS). Ce courrier indiquait au surplus qu'il devait quitter la Suisse dès cette date, faute de quoi son séjour serait considéré comme illégal. En date du 24 mai 2004, le SPOP a remis à xxxxxxxx une « *attestation pour personne dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision fédérale définitive et exécutoire de non entrée en matière* ».

D. Dès le 21 mai 2004, xxxxxxxx a été hébergé durant la nuit dans un abri de protection civile où il bénéficie également de trois repas par jour. En cas de besoin, il peut également avoir accès à un contrôle médical. Ces prestations font l'objet, chaque jour (sous réserve des veilles de week-end: les bons sont alors établis pour 3 jours), d'une nouvelle décision. On note que ces décisions n'indiquaient pas la voie et le délai de recours dans un premier temps ; le formulaire utilisé comporte toutefois cette mention à compter du 15 septembre 2004.

E. En date du 12 octobre 2004, le Service d'aide juridique aux exilés (SAJE), mandaté par xxxxxxxxxxxxxx, a écrit au SPOP pour contester que les prestations reçues soient conformes à la dignité humaine au sens des art. 12 de la Constitution fédérale (Cst) et 33 de la Constitution vaudoise (Cst. VD); il a demandé à bénéficier d'un véritable logement et d'une aide répondant à tous ses besoins vitaux, y compris celui de participer à la vie sociale, ce qui implique une aide fournie également en espèce. Il a requis sur ces questions la notification d'une décision formelle. Par courrier du 14 octobre 2004 au SAJE, le SPOP a relevé que l'aide accordée quotidiennement à xxxxxxxxxxxxxx était à ses yeux conforme à la dignité humaine, dans la mesure où elle le met à l'abri de l'état de mendicité; le SPOP indiquait au surplus que les décisions d'octroi de l'aide d'urgence étaient notifiées directement aux bénéficiaires dès lors que l'aide est donnée à la demande de l'intéressé pour le jour même. Le SPOP précisait à cet égard toutes les dates auxquelles xxxxxxxxxxxxxx avait reçu des décisions d'octroi de l'aide d'urgence. En date du 21 octobre 2004, le SAJE a sollicité du SPOP une reconsidération du droit au minimum vital de xxxxxxxxxxxxxx. Invoquant l'arrivée du froid, le SAJE demandait qu'un logement adéquat soit fourni à xxxxxxxxxxxxxx, afin que ce dernier ne soit pas contraint de demeurer toute la journée dans la rue et qu'il puisse également bénéficier d'un espace privé. Le SAJE rappelait à cette occasion que, selon lui, le logement dans un abri de protection civile n'était pas conforme aux exigences minimales prévues par les art. 12 Cst. et 33 Cst. VD. Le SAJE relevait enfin que le contrôle quasi quotidien des conditions d'octroi du droit au minimum vital lui paraissait manifestement disproportionné et qu'il impliquait une restriction à la liberté de mouvement ne reposant pas sur une base légale

valable. En contestant que le bon d'accès à l'abri de protection civile constitue une décision, il demandait une nouvelle fois que le SPOP lui notifie une véritable décision susceptible de recours, en demandant également la notification d'une décision formelle en matière de contrôle administratif ou d'assignation avec indication des bases légales applicables. Dans une réponse adressée au SAJE le 25 octobre 2004, le SPOP a confirmé que, selon lui, l'abri mis à disposition de xxxxxxxxxxxx était un logement adéquat au sens des art. 12 Cst. et 33 Cst. VD. Il a en outre contesté que l'exigence de se présenter quotidiennement pour obtenir l'aide d'urgence puisse être assimilée à une mesure privative de liberté au sens de l'art. 5 CEDH. Le SPOP relevait à cet égard que xxxxxxxxxxxx était libre de trouver une autre solution pour se loger et se nourrir et n'avait aucune obligation de faire appel à l'aide d'urgence. Il relevait enfin que les décisions prises quotidiennement pour l'octroi de l'aide d'urgence constituaient des décisions administratives susceptibles de recours.

F. En date du 25 octobre 2004, xxxxxxxxxxxx a, par l'intermédiaire du SAJE, formé un recours auprès du Tribunal administratif dirigé contre « la décision du SPOP du 14 octobre 2004 en matière d'octroi du minimum vital (art. 12 Cst et 33 Cst.VD) ». Les conclusions du recours étaient les suivantes:

- constater que les prestations octroyées par le SPOP au titre du minimum vital ne sont pas conformes aux art. 12 Cst et 33 Cst. VD,
- annuler la décision attaquée et renvoyer l'affaire pour que l'autorité statue à nouveau.

xxxxxxxxxxx a, toujours par l'intermédiaire du SAJE, adressé au Tribunal administratif le 1er novembre 2004 une écriture intitulée « Mémoire complémentaire au recours du 25 octobre 2004 ». Cette écriture, également dirigée contre la décision du SPOP du 14 octobre 2004, précisait ceci:

« Conclusions:

Nous maintenons intégralement nos conclusions telles qu'énoncées dans le recours avec la précision que nous sollicitons du Tribunal de céans:

- *qu'il constate que l'octroi du minimum vital au jour le jour porte une atteinte illicite à la liberté de mouvement du recourant »*

G. Invité à se déterminer sur l'octroi de l'aide sociale ordinaire pour les requérants d'asile au titre de mesures provisionnelles, le SPOP a déposé des déterminations le 5 novembre 2004, dans lesquelles il mettait en doute le fait que son courrier du 14 octobre 2004 constitue une décision susceptible de recours. Il indiquait au surplus que le recours avait en réalité pour objet de remettre en cause le règlement du 25 août 2004 sur l'aide sociale aux personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une

décision de non entrée en matière en soutenant que le Tribunal administratif n'était pas compétent pour examiner la conformité de cet acte. Le SPOP a déposé sa réponse sur le fond le 19 novembre 2004 en concluant au rejet du recours. Dans un courrier du 29 novembre 2004, le SPOP a précisé que xxxxxxxxxxxx avait été pris en charge par la FAREAS entre le 6 octobre 2003 et le 21 mai 2004. En date du 2 septembre 2004, le Service de prévoyance et d'aide sociale a déposé des observations au sujet du contenu des prestations fournies au titre de l'aide d'urgence.

Le Tribunal administratif a tenu audience le 10 février 2005 en présence du recourant, assisté d'une représentante du SAJE et de représentants du SPOP et du SPAS. A cette occasion, il a procédé à une visite du nouvel abri de protection civile utilisé dans le cadre de l'aide d'urgence (abri de protection civile de Côteau-Fleuri) sis chemin de la Grangette 77 A, à Lausanne.

En date des 2 et 29 mars 2005, le SPOP et le recourant ont encore déposé des observations complémentaires.

H. La question de l'étendue de l'aide sollicitée par la recourante revêtant une portée de principe, une concertation a eu lieu à son sujet entre tous les juges de la chambre des prestations sociales du Tribunal administratif, comme prévu à l'art. 21 du Règlement organique du Tribunal administratif (RSV 173.36.1).

Considérant en droit

1. a) Les conclusions du recourant tendent en premier lieu à faire constater le caractère non conforme des prestations d'aide fournie avec les garanties découlant des art. 12 Cst. et 33 Cst. VD. Or, la jurisprudence considère que les conclusions en constatation sont irrecevables lorsque l'administré a simultanément la faculté de prendre des conclusions condamnatoires (voir à ce propos TA, arrêts du 6 avril 2004, GE 2003.0009, arrêt AC 2000.0135 du 3 mai 2001, avec références à l'ATF 122 II 97 consid. 1 et un autre arrêt du Tribunal administratif publié in RDAF 1992, 129 ; pour le droit privé, voir encore ATF 97 II 375 = JT 1973 I 59, ou, en droit public, ATF 121 V 317 consid. 4 a).

Dans le cas d'espèce, le recourant, même s'il n'est pas des plus clairs, demande, implicitement en tout cas, à obtenir ce que la décision attaquée lui refuse, soit une aide étendue, par exemple sous la forme d'un logement individuel et le versement de prestations en espèce; il a donc pris des conclusions condamnatoires, de sorte que ses conclusions en constatation sont irrecevables.

b) Par ailleurs, l'intéressé n'a sans doute pas recouru à nouveau contre les décisions quotidiennes rendues après le 14 octobre 2004 ; on ne peut pas en déduire qu'il renonce à les contester. Au contraire, l'on doit considérer que son recours critique l'ensemble des décisions postérieures à celles du 14 octobre 2004 et tend même à obtenir des prestations accrues à l'avenir, quand bien même les décisions de première instance n'auraient pas encore été prises à ce sujet. Sans doute, l'aide sociale doit-elle être accordée de manière individualisée, c'est-à-dire de manière adaptée à la situation personnelle du requérant, laquelle est de nature à évoluer en permanence. Il reste que l'intéressé a bien la faculté de demander à l'autorité que celle-ci statue sur le principe même de la forme de l'aide (type de logement, prestations en nature ou en espèce).

Dans cette mesure, le recours s'avère recevable.

2. a) Sous la note marginale "Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse", l'art. 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 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).

b) On relève ici que le droit au minimum d'existence appartient à toute personne en séjour dans le canton (voir d'ailleurs la formulation de l'art. 16 al. 1 de la loi sur la prévoyance et l'aide sociale ; ci-après : LPAS ; RSV 850.051), quand bien même elle s'y trouverait sans titre de séjour, c'est-à-dire illégalement (ATF 121 I 367, spéc. 374; voir dans le même sens Alain Wurzbürger, La jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière de police des étrangers, RDAF 1997 I 1ss p. 267 ss, spéc. p. 343 s.; dans le même sens, TA VD, arrêt du 1^{er} juin 2004, PS 2004/0025; TA Berne, arrêt du 15 novembre 2004 déjà cité: selon cet arrêt, les personnes relevant de l'art. 44a LAsi ont droit à une aide d'urgence, même si elles ne collaborent pas aux mesures préparatoires permettant leur renvoi ; contra TA Soleure, arrêt du 17 décembre 2004, annulé toutefois par le Tribunal fédéral par arrêt du 18 mars 2005 dans la cause 2 P. 318/2004).

aa) Sur le plan cantonal, on mentionnera l'art. 33 al. 1 de la Constitution vaudoise (Cst VD), entrée en vigueur le 14 avril 2003, selon lequel toute personne dans le besoin a droit à un logement d'urgence approprié et aux moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. L'art. 34 al. 1 Cst. VD prévoit quant à lui que toute personne a droit aux soins médicaux essentiels et à l'assistance nécessaire devant la souffrance. La portée de ces dispositions ne va toutefois pas au-delà de celle conférée par le droit constitutionnel fédéral (dans ce sens à tout le moins Ch. Luisier Brodard, Les droits fondamentaux, in La Constitution vaudoise du 14 avril 2003, Berne 2004, pp. 110-112 et les références citées).

L'art. 17 LPAS prévoit que l'aide sociale est accordée à toute personne qui se trouve dépourvue des moyens nécessaires à satisfaire ses besoins vitaux et personnels indispensables; est toutefois réservée à l'art. 3 LPAS l'obligation d'assistance entre parents fondée sur le code civil. L'art. 21 LPAS précise que la nature, l'importance et la durée de l'aide sociale sont accordées en tenant compte de la situation particulière de l'intéressé et des circonstances locales (al. 1^{er}), les prestations étant allouées dans les cas et les limites prévus par le département, selon les dispositions d'application (al. 2). Quant à l'art. 23 LPAS, il prévoit 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 et d'accepter, le cas échéant, des propositions convenables de travail.

Selon l'art. 32 LPAS, le Conseil d'Etat édicte les dispositions d'application par voie d'arrêté. Il l'a fait en adoptant le règlement du 18 novembre 1977 d'application de la loi précitée (ci-après : RPAS ; RSV 850.051.1). En réalité, l'art. 10 RPAS indique que les municipalités ou les autres organes délégués de compétences en cette matière reçoivent chaque année les normes établies par le Département pour la fixation du

montant de l'aide sociale. L'art. 11 RPAS prescrit à l'organe délégataire de rechercher dans un premier temps toute solution satisfaisante pour le requérant de nature à prévenir l'octroi de prestations financières. Quant à l'art. 12 RPAS, il prévoit que, à défaut de solution conforme à l'art. 11, l'organe communal fixe le montant de l'aide sociale sur la base des normes établies par le Département ; l'organe communal, s'il le juge équitable et qu'il obtient à cet effet l'accord du Département, peut s'écarter de ces normes. Pour le surplus, ce règlement ne comporte pas de dispositions matérielles définissant le contenu de l'aide.

bb) Le montant de l'aide sociale ordinaire, servie en principe en espèces, est donc fixé sur la base des normes établies par le Département (sous réserve des art. 11 et 12 RPAS précités). Le Service de prévoyance et d'aide sociales a établi un "Recueil d'application de l'aide sociale vaudoise 2004" (ci-après le Recueil), qui contient un "barème des normes ASV 2004" (ci-après : le barème). Ces normes ont pour but de favoriser dans toute la mesure du possible l'égalité de traitement entre bénéficiaires en harmonisant la pratique dans le canton (Recueil ch. II-1.1).

c) aa) Le droit fédéral comporte également quelques dispositions relatives à l'assistance, notamment dans la 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).

bb) Dans le cadre de la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allégement budgétaire 2003, en vigueur depuis le 1er avril 2004, la législation fédérale sur l'asile a été modifiée ; désormais, selon l'art. 44a LAsi, 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, 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). Encore que la portée de cette disposition ne soit pas des plus claires, il en découle au premier chef que les personnes précitées ne peuvent désormais plus bénéficier du régime d'assistance prévu aux art. 80 ss LAsi, mais relèvent désormais exclusivement des prestations servies par les cantons. Plus précisément, 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'art. 12 de la Constitution fédérale (la Confédération continuant d'assumer une partie des frais qui en résultent). Cela étant, le projet visait une amélioration du 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 qui sont 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 (Feuille fédérale 2003, 5166). La mesure envisagée tend à la réalisation d'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 la décision 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 elles-mêmes et financer leur séjour jusqu'à leur départ (p. 5167; sur la portée de l'art. 44a LAsi, voir également p. 5237 ss.).

C'est dans le cadre de l'art. 14f LSEE que sont prévues les contributions de la Confédération au titre du financement des mesures destinées aux personnes frappées d'une décision de non entrée en matière. Selon l'alinéa 1, la Confédération rembourse aux cantons les frais de départ de ces personnes. Elle leur verse en outre une indemnité forfaitaire pour l'aide d'urgence fournie en application de l'art. 12 de la Constitution. Selon le message, la détermination du montant de cette aide relève de la compétence des cantons et des communes; les prestations minimales au titre de l'aide d'urgence pourraient en principe être des prestations en nature, telles que des repas ou un hébergement simple. En outre, les cantons n'ont pas à octroyer ces prestations automatiquement, mais uniquement aux étrangers indigents qui en font la demande (p. 5234).

Dans le souci d'être complet, il convient de préciser que les mesures évoquées ci-dessus (lettre c/bb) s'inscrivent dans le cadre plus général du renforcement des règles destinées à assurer l'exécution des renvois d'étrangers en situation illégale en Suisse. On signalera en effet que le législateur a prévu la possibilité d'ordonner la détention d'un étranger en vue de faciliter son renvoi, cela pour une durée initiale de trois mois, prolongeable de six mois (art. 13a LSEE; RS 142.20). Selon l'art. 13b litt. d LSEE, elle

s'applique en particulier aux personnes qui ont fait l'objet d'une décision de refus d'entrée en matière sur leur demande d'asile. Par ailleurs, selon l'art. 13e LSEE, l'autorité cantonale compétente peut enjoindre à un étranger en situation illégale de ne pas quitter le territoire qui lui est assigné ou de ne pas pénétrer dans une région déterminée (al. 1). Ces différentes mesures, comme la limitation de l'aide sociale à l'aide d'urgence, constituent des moyens de pression destinés à obtenir de l'étranger en situation illégale qu'il se conforme à ses obligations, notamment à celle de quitter le territoire suisse.

cc) Au plan de la compétence, il faut relever ici que la Confédération et les cantons disposent de compétences parallèles pour définir l'assistance réservée aux requérants d'asile et aux réfugiés (art. 80 ss LAsi ; ATF 130 I 82). S'agissant par ailleurs des personnes ayant fait l'objet d'une décision de refus d'entrée en matière sur leur demande d'asile, il faut comprendre les nouvelles dispositions précitées en ce sens que seuls les cantons sont désormais compétents pour définir le régime d'aide sociale qui leur est applicable (dans ce sens, voir TA Berne, arrêt du 15 novembre 2004 disponible sur son site www.ta.be, consid. 4.3).

d) C'est dans ce contexte que s'inscrit l'adoption par le Conseil d'Etat, en date du 25 août 2004, du règlement sur l'aide sociale aux personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision de non entrée en matière (ci-après: RAS-NEM ou le règlement ; RSV 850.051.5). Ce règlement, au titre de base légale, se réfère aux règles des art. 16 et 21 LPAS. Selon l'art. 3 de ce texte, il appartient au SPOP de déterminer le besoin minimum d'aide de ces personnes (il appartient en revanche au Service de prévoyance et d'aide sociales - ci-après: SPAS - de délivrer l'aide; art. 4). Selon l'art. 5 du règlement, l'aide est allouée en principe sous forme de prestations en nature (al. 1). Elle comprend notamment le logement dans un lieu d'hébergement collectif, la remise de denrées alimentaires et d'articles d'hygiène, les soins médicaux d'urgence et l'octroi, en cas de besoin établi, de vêtements.

3. Il découle ainsi de ces dispositions que le règlement précité instaure un régime spécifique relatif à l'assistance sociale accordée aux personnes ayant fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière sur leur demande d'asile ; la divergence principale réside dans le fait que l'aide ordinaire est versée en espèces, alors que le régime spécial précité ne comprend que des prestations en nature.

4. a) La question à trancher ici est cependant différente de celle traitée par les Tribunaux administratifs des cantons de Berne et Soleure (cités au considérant 2a ci-dessus), puisque le recourant ne s'est pas vu supprimer toute assistance, mais qu'il conteste les modalités de l'aide sociale qui lui est fournie. Il reste que cette aide obéit désormais dans le canton de Vaud à un régime particulier, distinct tant du régime de l'aide

accordée en application de la loi sur l'asile que de l'aide ordinaire accordée en application de la LPAS. Cette réduction des standards au détriment des NEM apparaît comme la mise en œuvre dans le canton de Vaud des objectifs visés par le programme d'allègement budgétaire 2003, adopté sur le plan fédéral. Toutefois, ce régime découle de l'adoption de dispositions relevant de la compétence du canton de Vaud ; elles l'ont été en l'occurrence par le Conseil d'Etat dans le cadre du règlement cité plus haut (chiffre 2 lettre d).

En substance, ce texte vise les personnes dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision exécutoire de non entrée en matière ; lorsque tel est le cas et que la personne concernée en fait la demande, l'aide se limite (ou, à tout le moins, peut se limiter) aux prestations décrites à l'art. 5 du règlement. En d'autres termes, l'autorité compétente peut appliquer cette dernière disposition à toute personne soumise au statut de NEM indépendamment des violations concrètes qu'elle aurait pu commettre de la législation sur l'asile ou de celle sur le séjour et l'établissement des étrangers (contrairement là encore à ce que prévoyait les réglementations bernoise et soleuroise, lesquelles visaient à instaurer un régime de sanction envers les personnes refusant de collaborer à leur renvoi). Il apparaît ainsi que le RAS-NEM n'introduit pas un régime de sanctions administratives à l'égard des personnes concernées (voir à ce sujet, entre autres, Pierre Moor, *Droit administratif II* 2002, p. 98 s. et 115 ss; pour cet auteur, l'introduction d'un régime de sanction à l'encontre d'un administré, dans le but d'obtenir de lui l'exécution d'une obligation de droit public, doit reposer sur une base légale formelle : p. 117 et 122). Le législateur fédéral, dans le cadre de l'adoption de l'art. 44a LAsi, a souhaité introduire une différenciation dans le régime de l'aide sociale dont doivent bénéficier respectivement les requérants d'asile et les réfugiés d'une part, les NEM d'autre part ; l'objectif affiché consiste à rendre moins attractive la poursuite du séjour en Suisse et par conséquent à favoriser de cette manière l'exécution des renvois. Encore que, en l'absence d'exposé des motifs, le but recherché par le Conseil d'Etat ne soit pas connu, il apparaît que celui-ci a repris à son compte les objectifs définis par le législateur fédéral en cette matière.

Ainsi, le droit positif a introduit des régimes d'aide sociale distincts en fonction d'objectifs relevant de la police des étrangers, plus précisément du domaine de l'asile. L'utilisation du levier que constitue le droit de l'aide sociale afin de poursuivre des buts qui lui sont exogènes, ici de police des étrangers, ne va pas de soi. C'est ce que la doctrine appelle la « justification finaliste » de l'inégalité de traitement entre deux situations comparables (voir à ce propos Vincent Martenet, *Géométrie de l'égalité*, Zurich 2003, p. 192 ss). On ne saurait exclure d'emblée l'adoption de mesures de ce type (cf. toutefois Amstutz, *Das Grundrecht auf Existenzsicherung*, 2002, p. 333; *Verfassungsrechtliche*

Mindestanforderungen an Die soziale Hilfe im Asilwesen, in ASYL 2/2003, p. 28, spécialement 35, pour laquelle une inégalité de traitement entre requérants d'aide sociale ne peut pas être justifiée par des motifs d'ordre politique); il reste cependant que ces dernières entraînent une entorse importante au principe de l'égalité de traitement, de sorte qu'elles ne peuvent être admises qu'à des conditions restrictives, somme toutes similaires à celles qui prévalent pour les atteintes aux libertés publiques ordinaires (art. 36 Cst). En d'autres termes, l'introduction d'une mesure impliquant une inégalité de traitement à but externe (ou justification finaliste) suppose une base légale, un intérêt public et le respect du principe de la proportionnalité. Partant, l'adoption d'un régime d'aide sociale distinct, comme instrument de la politique d'asile relève de la compétence du pouvoir législatif lui-même; à cet égard, les vœux du législateur fédéral sont sans incidence, puisque la compétence appartient en réalité aux autorités cantonales. Dès lors, le Canton de Vaud ne pouvait pas se rallier aux objectifs du Parlement fédéral par la voie réglementaire, une telle faculté n'appartenant qu'au Grand Conseil (sur ce type de questions, voir Martenet, op. cit., p. 192 s.) ; c'est en effet à ce dernier d'apprécier si le but externe poursuivi permet de légitimer une entorse au principe de l'égalité dans le domaine de l'aide sociale (on voit ici le lien entre l'exigence de l'intérêt public et de la base légale :

il s'agit en effet de déterminer quelle autorité est à même d'arrêter l'objectif externe devant servir de justification). Par ailleurs, la différence de réglementation adoptée doit subir avec succès le test de la proportionnalité, eu égard tant à l'intérêt public poursuivi qu'aux effets positifs escomptés de la mesure (sur ces points Martenet, p. 196 ss; Müller, Grundrechte in der Schweiz, 3ème éd. 1999, p. 399; Schefer, Die Kerngehalte von Grundrechten, 2001, p. 67). On observera à ce sujet que, selon le Tribunal fédéral, rien n'empêche de différencier le besoin d'aide d'une personne selon qu'elle est établie en Suisse ou, tel un NEM, doit quitter le pays sans tarder (ATF 2P.318/2004, cons. 7.2.1 et 8.2 ; ATF 121 I 367, spécialement 367).

b) Dans le cas d'espèce, le RAS-NEM est l'œuvre du Conseil d'Etat et non du pouvoir législatif cantonal. Compte tenu des exigences évoquées ci-dessus, il s'avère que le règlement précité, en tant qu'il comporte une inégalité de traitement fondée sur un but externe au droit de l'aide sociale, devait reposer sur une base légale formelle. Cela conduit en l'occurrence à l'admission du recours.

A noter que ce défaut de base légale ne va pas être supprimé avec l'entrée en vigueur, le 1er janvier 2006, de la loi du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (LASV ; BGC novembre 2003, p. 4145). Ce dernier texte est assurément beaucoup plus étoffé que la LPAS. On relève toutefois que, en régime ordinaire, il prévoit des prestations financières (art. 31 à 46 de cette loi), lesquelles peuvent être accompagnées de mesures d'insertion sociale (art. 47 à 56). Par ailleurs, la nouvelle loi comporte un chapitre

consacré expressément au domaine de l'asile (art. 57 à 62). Celui-ci s'applique « *aux personnes qui séjournent en Suisse sur la base de la législation fédérale en matière d'asile* » (art. 57). Le ou les départements compétents, désignés par le Conseil d'Etat, limitent les prestations d'assistance conformément à la législation fédérale en matière d'asile (art. 58). C'est le lieu de relever que le Tribunal fédéral a admis des modalités d'octroi de l'aide différenciées en fonction du statut du requérant (voir à ce sujet ATF 121 I 367, spéc. p. 374; dans le même sens Alain Wurzburger, op cit, p. 343 s.). Mais on ne voit pas que cette nouvelle loi soit applicable aux NEM (paraît ainsi erroné l'art. 3 de l'avant-projet de loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers, selon lequel le contenu de l'aide d'urgence "est défini par la loi sur l'action sociale vaudoise"). En effet, ces personnes, désignées à l'art. 44a LAsi, sont précisément exclues par le droit fédéral du champ d'application de la loi fédérale sur l'asile ; en d'autres termes elles ne paraissent pas visées par l'art. 57 LASV et le renvoi de l'art. 58 LASV aux règles sur l'assistance des art. 81 ss LAsi ne les concerne pas. Autrement dit, le règlement du 25 août 2004 - qui pose le principe de prestations en nature - ne trouve pas de base légale dans ce texte.

On remarque d'ailleurs ici que, dans le cadre de la LASV, le législateur a expressément prévu deux régimes distincts, celui de l'aide sociale ordinaire et celui de l'aide sociale destinée aux requérants d'asile et aux réfugiés, la distinction répondant ici également à un but relevant de la politique d'asile (voire également à des objectifs de nature financière, liés au subventionnement de la Confédération). Cela illustre le fait qu'une discrimination de ce type relève bien du niveau légal et non d'un texte réglementaire.

c) Le pourvoi devant être admis, le tribunal considère qu'il n'a pas à aborder les autres questions soulevées par la recourante. En particulier, il ne tranchera pas celle de la conformité de l'aide allouée à l'art. 12 Cst. Tout au plus peut-il relever que l'art. 5 RAS-NEM, dans ses grandes lignes, paraît conforme aux exigences posées par cette disposition, dans la portée que lui a donnée la jurisprudence (voir à ce propos ATF 2P.318/2004, cons. 8.2; ATF 130 I 71 ss, spécialement p. 75, consid. 4.1), à tout le moins pour des requérants dont le départ serait imminent. S'agissant de personnes dont le séjour en Suisse se prolongerait, en relation avec les difficultés d'un renvoi, on pourrait en revanche s'interroger sur le caractère approprié, pour une longue durée, d'un logement collectif ne comportant aucun espace privatif (Amstutz, op. cit., in ASYL 2/03, ad 3.2), sur l'obligation de s'annoncer quotidiennement à l'autorité (Buchmann/Kohler, Nothilfe für Personen mit Rechtskräftigen Nichteintretensentscheide, in ASYL 3/04, p. 5, 3.1), ainsi que sur l'absence de tout argent de poche, notamment pour communiquer par téléphone

avec des proches (Amstutz, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, 2002, p. 273, note 527).

Quoiqu'il en soit, il appartient en définitive au législateur de définir dans les grandes lignes le régime applicable à l'aide sociale destinée aux NEM, la réglementation de détail pouvant en revanche être déléguée à d'autres autorités.

5. Il découle des considérations qui précèdent que le recours doit être admis; la décision attaquée sera en conséquence annulée, la cause étant renvoyée à l'autorité intimée pour nouvelle décision.

Le présent arrêt sera rendu sans frais, des dépens étant par ailleurs alloués au requérant qui l'emporte avec un mandataire professionnel (art. 55 LJPA).

**Par ces motifs
le Tribunal administratif
arrête:**

- I. Le recours est admis.
- II. La décision rendue le 14 octobre 2004 par le Service de la population, Division asile, est annulée ; la cause lui est renvoyée pour nouvelle décision.
- III. Il n'est pas prélevé d'émolument.
- IV. L'Etat de Vaud, par le service précité, doit au recourant un montant de 800 (huit cents) francs à titre de dépens.

fg/Lausanne, le 15 juin 2005

Le président : *(Signature de F. Kart)*

*(timbre du
Tribunal administratif
du Canton de Vaud)*

Le présent arrêt est notifié aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint