

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}

8C_871/2015

Arrêt du 2 novembre 2016

Ire Cour de droit social

Composition

MM. et Mme les Juges fédéraux Maillard, Président, Ursprung, Frésard, Heine et Wirthlin.

Greffière : Mme Castella.

Participants à la procédure

A._____,
recourant,

contre

Centre social B._____,
intimé.

Objet

Aide sociale,

recours contre le jugement de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 29 octobre 2015.

Faits :

A.

A._____, de nationalité étrangère, est entré en Suisse le 9 août 1997. Depuis le 5 janvier 1999, il est au bénéfice du régime de l'admission provisoire ("livret pour étrangers admis provisoirement - F") qui venait à échéance le 5 janvier 2016. Il a été mis au bénéfice des prestations d'assistance de l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM).

Le 24 février 2015, il a demandé à être mis au bénéfice du revenu d'insertion (en abrégé: RI). Par décision du 24 mars 2015, le Centre social B._____ a rejeté sa demande. Saisi d'un recours, le Service de prévoyance et d'aide sociales du canton de Vaud (SPAS) l'a écarté dans une décision du 8 mai 2015.

B.

A._____ a déféré cette dernière décision à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois, qui a rejeté son recours (arrêt du 29 octobre 2015).

C.

A._____ exerce un recours en matière de droit public et un recours constitutionnel subsidiaire. Il conclut à la reconnaissance de son droit au revenu d'insertion selon la législation vaudoise.

Le Centre social B._____ déclare ne pas avoir de nouveaux éléments à porter à la connaissance du Tribunal. La juridiction cantonale conclut au rejet du recours, dans la mesure où il est recevable.

Considérant en droit :

1.

La décision attaquée a été rendue dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF) dans une matière où aucune des clauses d'exception de l'art. 83 LTF ne s'applique. Elle peut donc être entreprise par la voie du recours en matière de droit public. En conséquence, le recours constitutionnel subsidiaire - formé simultanément par le recourant - est irrecevable (art. 113 LTF a contrario).

2.

Dans son mémoire, rédigé de manière peu structurée, le recourant soulève nombre d'arguments, qu'il tire notamment des "instruments des droits de l'homme" ou encore du principe de la force dérogatoire du droit fédéral. Il n'y a pas lieu de répondre en détail à tous ces arguments (cf. art. 42 al. 2 LTF et 106 al. 2 LTF). Le Tribunal fédéral ne les examinera que dans la mesure où ils présentent un minimum de pertinence pour le litige et sont dûment motivés.

3.

Le recourant est au bénéfice d'une admission provisoire.

Les étrangers au bénéfice d'une admission provisoire (art. 83 al. 1 LETr [RS 142.20]) possèdent un statut précaire qui assure toutefois leur présence en Suisse aussi longtemps que l'exécution du renvoi n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée (ATF 141 I 49 consid. 3.5 p. 53; 138 I 246 consid. 2.3 p. 249). L'admission provisoire constitue en d'autres termes une mesure qui se substitue, en principe pour une durée limitée, à la mise en oeuvre du renvoi lorsque celui-ci s'avère inexécutable. Elle coexiste donc avec la mesure de renvoi entrée en force, dont elle ne remet pas en cause la validité. L'admission provisoire n'équivaut pas à une autorisation de séjour, mais fonde un statut provisoire qui régit la présence en Suisse de l'étranger tant et aussi longtemps que l'exécution de son renvoi - c'est-à-dire la mesure exécutoire du renvoi visant à éliminer une situation contraire au droit - apparaîtra comme impossible, illicite ou non raisonnablement exigible (ATF 141 I 49 consid. 3.5 et 138 I 246 consid. 2.3 précités; 137 II 305 consid. 3.1 p. 309). Les personnes admises provisoirement peuvent obtenir de la part des autorités cantonales une autorisation d'exercer une activité lucrative (art. 85 al. 6 LETr; arrêt 2C_1017/2013 du 24 mars 2014 consid. 4.1). Dans certains cas de rigueur, elles sont en outre susceptibles d'obtenir une autorisation de séjour. A cet égard, l'art. 84 al. 5 LETr impose aux autorités d'examiner de manière approfondie les demandes d'autorisation de séjour déposées par un étranger admis provisoirement et résidant en Suisse depuis plus de cinq ans. L'obtention du permis implique toutefois un examen de la situation professionnelle et financière du demandeur (cf. art. 31 al. 1 let. d de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative [OASA; RS 142.201]; voir aussi PETER BOLZLI, in *Migrationsrecht*, Kommentar, 4^e éd. 2015, n° 12 ad art. 84 LETr).

4.

4.1. L'art. 86 al. 1 LETr (dans sa version en vigueur jusqu'au 30 septembre 2016) prévoit que les cantons règlent la fixation et le versement de l'aide sociale et de l'aide d'urgence destinées aux personnes admises provisoirement. Les articles 80 à 84 de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile (LASi; RS 142.31) concernant les requérants d'asile sont applicables à ces personnes. En ce qui concerne l'aide sociale, les réfugiés admis provisoirement sont soumis aux mêmes dispositions que les réfugiés auxquels la Suisse a accordé l'asile.

4.2. Selon la législation vaudoise, si l'intéressé est domicilié ou en séjour dans le canton au sens de l'art. 4 al. 1 de la loi [du canton de Vaud] du 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (LASV; RSV 850.051), il peut prétendre au revenu d'insertion. Le revenu d'insertion comprend une prestation financière et peut, cas échéant, également comprendre des prestations sous forme de mesures d'insertion sociale ou professionnelle (art. 27 LASV). La prestation financière est composée d'un montant forfaitaire pour l'entretien, d'un montant forfaitaire destiné à couvrir les frais particuliers pour les adultes et d'un supplément correspondant au loyer effectif dans les limites fixées par le règlement (art. 31 al. 1 LASV). Elle est allouée à toute personne qui se trouve dépourvue des moyens nécessaires pour satisfaire les besoins vitaux et d'autres besoins spécifiques personnels importants (art. 34 LASV).

La situation est différente si la personne est requérante d'asile ou au bénéfice d'une admission provisoire: l'assistance peut notamment prendre la forme d'un hébergement et de prestations financières, le montant de celles-ci étant fixé par les normes adoptées par le Conseil d'Etat (art. 2 al. 2, art. 5, 21 et 42 de la loi [du canton de Vaud] du 7 mars 2006 sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers [LARA; RSV 142.21]).

Si, enfin, l'intéressé séjourne illégalement sur le territoire vaudois, notamment s'il fait l'objet d'une décision de renvoi exécutoire après le rejet de sa demande d'asile, il n'a droit qu'à l'aide d'urgence conformément à l'art. 49 LARA. L'octroi et le contenu de l'aide d'urgence sont définis à l'art. 4a al. 3 LASV. Dans la mesure du possible elle est allouée sous forme de prestations en nature, et comprend notamment le logement, en règle générale, dans un lieu d'hébergement collectif (voir sur ces différences, ATF 137 I 113 consid. 3.2. p. 116; cf. également FANNY MATTHEY, *Procédures d'asile*

et pluralité de statuts, 2012, p. 398 ss).

5.

Le recourant entre incontestablement dans le champ d'application de la LARA et ne peut donc pas prétendre le revenu d'insertion. Il se prévaut en vain du droit à l'égalité de traitement. Comme le Tribunal fédéral a déjà eu l'occasion de le souligner, la mise en oeuvre de l'art. 12 Cst. peut être différenciée selon le statut de la personne assistée (ATF 139 I 272 consid. 3.3 p. 277; 135 I 119 consid. 5.4 p. 123; 131 I 166 consid. 8.2 p. 182). En particulier, il n'est ni discriminatoire ni contraire au principe de l'égalité de traitement de traiter différemment, en matière d'aide sociale, la personne admise à titre provisoire (sans qualité de réfugié) et les autres catégories de personnes. On ajoutera à ce propos que, selon la nouvelle version de l'art. 82 al. 3 LAsi (en vigueur depuis 1^{er} février 2014), l'aide sociale doit être inférieure à celle accordée aux personnes résidant en Suisse, alors qu'auparavant elle pouvait différer de celle accordée aux résidents suisses. Il s'agit là d'un durcissement par rapport au régime précédent, puisque l'on passe d'une simple faculté à une obligation (MINH SON NGUYEN, in Code annoté de droit des migrations, Vol. IV: Loi sur l'asile (LAsi), 2015, n° 13 ad art. 82 LAsi; CONSTANTIN HRUSCHKA, in Migrationsrecht, Kommentar, 4^e éd. 2015, n° 7 ad art. 82 LAsi; voir aussi, pour la situation antérieure, RUEDI ILLES, in Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG), 2010, n° 9 ss ad art. 86 LEtr). Ce durcissement par rapport au régime précédent a également été introduit de manière explicite pour les personnes admises provisoirement à l'art. 86 al. 1 LEtr (précité) dans sa nouvelle version en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2016. De par le droit fédéral, les cantons ont désormais l'obligation de prévoir un traitement différencié pour les personnes concernées.

6.

6.1. Le recourant invoque l'art. 5 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale du 21 décembre 1965, entrée en vigueur pour la Suisse le 29 décembre 1994 (CERD; RS 0.104). La disposition conventionnelle invoquée prévoit que, conformément aux obligations fondamentales énoncées à l'art. 2 de la Convention, les Etats parties s'engagent à interdire et à éliminer la discrimination raciale sous toutes ses formes et à garantir le droit de chacun à l'égalité devant la loi sans distinction de race de couleur ou d'origine nationale ou ethnique, notamment dans la jouissance des droits énumérés sous lettres a à f de cette même disposition.

6.2. Indépendamment de la question de savoir si cette norme est directement contraignante ou si, au contraire, elle est de type programmatique (cf. ATF 139 I 257 consid. 6 p. 264) - ce qu'il n'y a pas lieu de résoudre dans le cas présent -, le recourant n'explique pas en quoi, plus précisément, l'arrêt attaqué serait en contradiction avec la règle de droit international dont il se prévaut. A elle seule, la simple affirmation d'une incompatibilité avec ce droit ne répond pas aux exigences de l'art. 106 al. 2 LTF.

7.

7.1. Le recourant se prévaut des recommandations du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale concernant les septième à neuvième rapports périodiques de la Suisse du 13 mars 2014 (CERD/C/CHE/CO/7-9; disponible sous http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolNo=CERD/C/CHE/CO/7-9&Lang=Fr, consulté le 27 octobre 2016). Il invoque, plus particulièrement, le chiffre 16 de ce document, qui contient le passage suivant sous le titre "Personnes ayant obtenu le statut d'admission provisoire (permis «F») ":

Tout en se félicitant des raisons humanitaires qui motivent l'octroi du statut d'admission provisoire (permis «F»), à des personnes ayant fui un conflit et une situation de violence généralisée, qui ne peuvent rentrer dans leur pays, le Comité se déclare vivement préoccupé par les grandes difficultés que ces personnes rencontrent si elles doivent séjourner longtemps dans l'Etat partie. Il note avec préoccupation que ce statut ne donne pas droit à un permis de résidence et que les nombreuses restrictions imposées aux titulaires d'un permis «F» dans bien des domaines peuvent créer une situation de discrimination de fait contre ces non-ressortissants vulnérables, notamment eu égard: a) aux restrictions de leur liberté de circulation et à l'interdiction qui leur est faite de se rendre dans un autre canton et de voyager à l'étranger; b) à l'impossibilité dans laquelle ils se trouvent de facto d'accéder à l'emploi du fait que leur statut d'admission provisoire est considéré comme précaire; c) à la longueur excessive de la procédure de regroupement familial (trois ans ou davantage) et aux conditions auxquelles cette mesure est subordonnée, à savoir un niveau de revenu suffisant et un logement adéquat; et d) à l'accès limité à des

possibilités d'éducation et de formation et aux soins de santé (art. 5).

7.2. Comme l'a jugé le Tribunal fédéral à propos du mécanisme de contrôle de la Convention internationale du 18 décembre 1979 sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDEF; RS 0.108), entrée en vigueur pour la Suisse le 26 avril 1997, les recommandations et observations du Comité chargé d'examiner les progrès réalisés dans la mise en oeuvre de la Convention (cf. art. 17 de la Convention), de même que la formulation des conseils qui y sont développés, s'inscrivent dans la procédure des rapports d'Etats, laquelle est orientée vers le dialogue. On ne peut en déduire aucune obligation d'adopter une mesure spécifique. Même si les Etats ne sauraient demeurer inactifs et sont tenus de mettre en oeuvre la convention en prenant les mesures appropriées à cet effet, ils disposent d'une marge d'appréciation sur la manière d'exécuter leurs obligations (ATF 137 I 305 consid. 6.5 et 6.6 p. 325 s.; voir également à propos de cet arrêt, GREGOR T. CHATTON, Vers la pleine reconnaissance des droits économiques, sociaux et culturels, 2013, p. 500 s.; REGULA KÄGI-DIENER, Pflicht der Kantone zur Schaffung angemessener Gleichstellungsinstitutionen auf kantonaler Ebene?, PJA 3/2012 p. 400 ss). Le recourant ne peut donc pas en déduire un droit direct à une prestation déterminée, en particulier au revenu d'insertion qu'il prétend.

7.3. Il faut signaler dans ce contexte que le Conseil fédéral a adopté le 12 octobre 2016 un rapport à l'intention du Parlement intitulé "Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action". Établi en réponse à trois postulats, ce rapport, qui prend aussi en compte les recommandations précitées du Comité de l'ONU, vise selon son auteur deux objectifs majeurs: d'une part, améliorer le cadre général pour favoriser une intégration plus rapide des personnes dont il est prévisible qu'elles séjourneront durablement en Suisse et, d'autre part, éviter que les bonnes conditions de séjour en Suisse n'entraînent une augmentation de l'immigration vers notre pays, comparativement à d'autres États d'accueil (rapport disponible sous <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home/aktuell/news/2016/2016-10-14.html>, consulté le 27 octobre 2016).

8.

Le recourant se plaint d'une violation de l'art. 7 Cst. qui garantit le respect de la dignité humaine. L'art. 12 Cst. dispose 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 norme constitutionnelle ne garantit pas un revenu minimum, mais uniquement la couverture des besoins élémentaires pour survivre d'une manière conforme aux exigences de la dignité humaine, tels que la nourriture, le logement, l'habillement et les soins médicaux de base. L'art. 12 Cst. se limite, autrement dit, à ce qui est nécessaire pour assurer une survie décente et ne pas être abandonné à la rue et réduit à la mendicité (cf. ATF 142 I 1 consid. 7.2 p. 5 ss; 139 I 272 précité consid. 3.2 p. 276 et les références). En l'espèce, comme le constatent les premiers juges, le but même de la LARA est précisément de fournir aux ayants droit une aide leur permettant de satisfaire leurs besoins indispensables pour mener une existence conforme à la dignité (art. 1 LARA). Les prestations offertes par la LARA, si elles sont moins importantes que celles prévues pour le revenu d'insertion par la LASV, sont néanmoins plus étendues que les minima de l'aide d'urgence. Elles comprennent en particulier l'hébergement, les soins, l'accompagnement social, ainsi que d'autres prestations en nature ou financière. Par conséquent, le grief tiré d'une violation de l'art. 7 Cst. n'est pas fondé.

9.

C'est à tort enfin que le recourant invoque les art. 87 LETr et l'ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (ordonnance 2 sur l'asile, OA 2; RS 142.312). Les dispositions invoquées se rapportent, en effet, au remboursement des prestations d'assistance de la Confédération, des cantons et de tiers dans le domaine de l'asile. Elles ne concernent pas le droit à l'aide sociale des catégories de personnes visées.

10.

En définitive, l'arrêt attaqué doit être confirmé et l'ensemble des griefs dirigés à son encontre, si tant est qu'ils soient recevables, écartés.

11.

On peut certes se demander si une autre solution ne serait pas justifiée dans des situations où le statut de l'admission provisoire dure plusieurs années, comme c'est le cas ici, que l'exécution du renvoi n'est toujours pas envisageable et qu'une différenciation sous l'angle de l'aide sociale n'est dès

lors plus justifié par une absence d'un intérêt à l'intégration (cf. ATF 130 I 1 consid. 5 p. 15; cf. aussi ATF 135 I 119 consid. 7.3 p. 126; arrêt 8C_1025/2009 du 19 août 2010 consid. 7.4). A première vue une telle solution paraît toutefois se heurter au texte clair de la loi qui, on l'a vu, impose désormais aux cantons d'opérer une différence dans l'octroi de l'aide sociale. La question soulevée ici n'a pas à être tranchée définitivement. On ignore en effet quelle est la situation actuelle du recourant, ainsi que les motifs qui s'opposent à l'exécution de son renvoi. Cette question n'a pas non plus été examinée par la juridiction cantonale. Il faut dès lors réserver la possibilité pour le recourant de présenter une nouvelle demande en se prévalant de la durée de sa présence en Suisse.

12.

De ce qui précède il résulte que le recours est mal fondé.

Vu les circonstances, il convient de renoncer à percevoir des frais judiciaires (art. 66 al. 1, deuxième phrase, LTF).

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce :

1.

Le recours constitutionnel subsidiaire est irrecevable.

2.

Le recours en matière de droit public est rejeté.

3.

Il n'est pas perçu de frais judiciaires.

4.

Le présent arrêt est communiqué aux parties, à la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal du canton de Vaud et au Service de prévoyance et d'aide sociales.

Lucerne, le 2 novembre 2016

Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse

Le Président : Maillard

La Greffière : Castella