Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
8C 681/2008

Arrêt du 20 mars 2009
Ire Cour de droit social

Composition
MM. et Mmes les Juges Ursprung, Président,
Leuzinger, Frésard, Niquille et Maillard.
Greffier: M. Métral.

Parties
S._____,
recourant, représenté par le Service d'aide juridique aux Exilé-e-s (SAJE),

contre

Service de la population, Division Asile, Avenue de Beaulieu 19, 1014 Lausanne,
intimé,

Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM), Siège administratif, Av. de Sévelin 40, 1004 Lausanne.

Objet
Assistance,

recours contre le jugement du Tribunal cantonal vaudois du 18 juillet 2008.

Faits:

A.
S._____, né en 1985, a déposé une demande d'asile le 4 mai 2004. Par décision du 13 janvier 2005, l'Office fédéral des migrations (ODM) a refusé d'entrer en matière sur sa demande et a prononcé son renvoi de Suisse. Selon cette décision, l'intéressé n'avait pas rendu vraisemblable qu'il était dans l'impossibilité, pour des motifs légitimes, de présenter des papiers d'identité, qu'il ne venait manifestement pas du Mali, contrairement à ce qu'il avait déclaré, et que son renvoi était exigible. Le 26 octobre 2005, l'ODM a rejeté une requête de reconsidération.

A partir du mois de février 2005, S._____ a perçu des prestations d'aide d'urgence sous la forme d'un hébergement dans un abri de protection civile et de repas en nature. Il a séjourné au centre Y._____, à D._____, puis au centre de la Fondation vaudoise pour l'accueil des requérants d'asile (FAREAS) de Z._____, et enfin au centre de la FAREAS de V._____. Durant son séjour à D._____, de septembre 2005 à janvier 2006, il a pu préparer lui-même ses repas. Il a en outre reçu des prestations en espèces complémentaires aux prestations en nature, soit de l'argent de poche, de janvier à novembre 2006.

Par décision du 2 novembre 2006, le Service vaudois de la population (SPOP), a accordé à S._____ une aide d'urgence, sous la forme d'un hébergement au centre FAREAS de V._____, de denrées alimentaires, d'articles d'hygiène et d'autres prestations de première nécessité en nature, le tout à fournir par la FAREAS; il a par ailleurs requis la Policlinique médicale universitaire de lui prodiguer au besoin des soins médicaux

d'urgence. Le SPOP a rendu les 16 et 30 novembre 2006 et le 14 décembre 2006 des décisions identiques.

B.
S._____ a déféré la décision du SPOP du 14 décembre 2006 au Tribunal administratif du canton de Vaud en concluant à son annulation. En bref, il faisait valoir que l'aide d'urgence était si peu étendue qu'elle était contraire à la dignité humaine et que les restrictions à son droit au respect de la vie privée étaient disproportionnées par rapport aux buts d'intérêts publics visés.

Statuant le 18 juillet 2008, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal vaudois a partiellement admis le recours dans la mesure où il était recevable. Elle a annulé la décision entreprise et elle a renvoyé la cause au SPOP pour nouvelle décision au sens des motifs. La Cour a tout d'abord considéré que l'intéressé, implicitement au moins, demandait une réforme de la décision attaquée en ce sens que les prestations de l'aide d'urgence fussent plus étendues que celles accordées jusqu'alors, notamment une aide plus étendue sous la forme de prestations financières. Elle a ensuite considéré que le fait que le recourant ne pouvait pas choisir et cuisiner ses aliments ne portait pas atteinte au noyau intangible du droit au minimum vital ni ne constituait une atteinte à la dignité humaine ou un traitement inhumain dégradant. Elle a par ailleurs retenu que le recourant, jeune homme célibataire et en bonne santé, pouvait être hébergé dans un établissement collectif. Cependant, pour une longue période, l'hébergement 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. Le recours devait dès
lors être partiellement admis pour ce motif. Il appartiendrait au SPOP et à l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM), qui avait succédé entre-temps à la FAREAS, de prévoir un hébergement, certes collectif, mais qui devrait comprendre un espace privatif. Enfin, la Cour a nié le droit de l'intéressé à des prestations en espèces sous la forme d'un argent de poche.

C.
S._____ interjette un recours en matière de droit public dans lequel il demande au Tribunal fédéral de constater une violation des art. 3, 6 et 8 CEDH, d'annuler l'arrêt attaqué dans la mesure où le recours n'est admis que partiellement et de lui allouer une indemnité de 15'000 fr. au titre de réparation morale.

Le SPOP a conclu au rejet du recours. Il a produit des déterminations de l'EVAM. La réponse du SPOP et les déterminations de l'EVAM ont été communiquées au recourant, qui a produit des déterminations complémentaires.

Considérant en droit:

1.
La voie du recours en matière de droit public est ouverte en l'espèce. Le recours est en effet dirigé contre un jugement final (art. 90 LTF) rendu dans une cause de droit public (art. 82 let. a LTF) par une autorité cantonale de dernière instance (art. 86 al. 1 let. d LTF), sans que l'on se trouve dans l'un des cas d'exception mentionnés par l'art. 83 LTF. Le recours a en outre été déposé dans le délai (art. 100 al. 1 LTF).

2.
Le recourant conclut au versement d'une indemnité de 15'000 fr. au titre de réparation morale. Il s'agit d'un chef de conclusion dont la Cour cantonale n'était pas saisie. Cette conclusion est d'emblée irrecevable au regard de l'art. 99 al. 2 LTF.

3.
3.1 Le recourant se plaint d'une violation de l'art. 6 par. 1 CEDH en reprochant aux premiers juges de ne pas avoir statué dans un délai raisonnable. Il fait valoir, en particulier, que l'arrêt attaqué a été rendu plus d'une année après le dépôt du recours, contrairement à l'exigence de l'art. 57 al. 1 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives du canton de Vaud (LJPA; loi abrogée par la loi sur la procédure administrative du 28 octobre 2008, entrée en vigueur le 1er janvier 2009 [LPA-VD; RSV 173.36]).

3.2 Dans la mesure où l'autorité intimée a rendu son arrêt, le grief de déni de justice formel est irrecevable, le recourant n'ayant pas d'intérêt à la constatation d'un tel déni (art. 29 Cst. et art. 89 al. 1 let. c LTF; ATF 131 II 361 consid. 1.2 p. 365; 128 II 34 consid. 1b p. 36). Le point de savoir s'il subsiste un droit à la constatation d'une éventuelle violation du principe de la célérité, qui sanctionne le dépassement du délai raisonnable ou adéquat et qui constitue une forme de réparation pour celui qui en est la victime (ATF 130 I 312 consid. 5.3 p. 333; 129 V 411 consid. 1.3 p. 417) peut demeurer indécis. Le recours devant l'autorité cantonale a été déposé le 19 décembre 2006. Le jugement attaqué a été rendu le 18 juillet 2008, soit une durée de procédure de dix-neuf mois. L'affaire était relativement complexe sur le plan juridique, le recourant ayant soulevé un certain nombre de griefs en relation avec ses droits fondamentaux, que la Cour cantonale a soigneusement examinés. La Cour a considéré que l'arrêt revêtait une portée de principe en ce qui concerne l'étendue de l'aide qui devait être allouée au recourant. Aussi bien a-t-elle tenu une séance de coordination entre les juges de la Cour de droit administratif et
public III. Il est vrai, d'autre part, que la procédure n'a pas nécessité de mesures d'instruction particulières et que le recourant, à plusieurs reprises, s'est plaint de la longueur de celle-ci. Compte tenu, en particulier, de la nature du litige et de l'enjeu qu'il présentait pour l'intéressé, un délai de dix-neuf mois est certainement à la limite de ce qui est admissible. Il n'apparaît cependant pas excessif au point de constituer une violation des art. 29 al. 1 Cst. et 6 par. 1 CEDH qui devrait être constatée dans le présent arrêt. Quant au délai d'une année pour statuer fixé par l'art. 57 al. 1 LJPA, il doit être considéré comme un délai d'ordre qui ne saurait comme tel créer un droit pour le justiciable (arrêts 2P.19/2005 du 11 novembre 2005 consid. 4.3 et 1P.663/2000 du 16 janvier 2001 consid. 2b).

4.
Quant au fond, les conclusions du recourant tendant à faire constater par le Tribunal fédéral diverses violations de la CEDH sont de nature purement constatatoire. On peut se demander si ces conclusions, qui ont en principe un caractère subsidiaire (cf. ATF 129 V 289 consid. 2.1 p. 290), ne sont pas irrecevables d'entrée de cause, d'autant que pour le reste le recourant conclut seulement à l'annulation (partielle) du jugement attaqué. On peut cependant déduire des motifs du recours que le recourant demande à être mis au bénéfice de l'aide sociale, plus étendue que l'aide d'urgence, et qu'il requiert, en partie tout au moins, une aide sous la forme de prestations en espèces. Ces conclusions, interprétées à la lumière des motifs du recours, sont recevables (cf. ATF 118 Ib 134 consid. 2 p. 135; 108 II 487 consid. 1 p. 488; LAURENT MERZ, in Basler Kommentar, BGG, 2008, no 18 ad art. 42 LTF).

5.
5.1 La demande d'asile du recourant a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière en 2005. A cette époque, l'intéressé avait le statut d'un étranger en attente d'un renvoi en vertu de l'art. 44a de la loi du 25 juin 1998 sur l'asile (LAsi; RS 142.31; disposition abrogée avec effet au 1er janvier 2008; RO 2004 1635; 2006 4751); il était de ce fait soumis aux dispositions de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE; RS 1 113 et les modifications successives). Considéré comme un étranger résidant illégalement en Suisse, il ne pouvait plus prétendre qu'à une aide d'urgence fournie par les cantons en application de l'art. 12 Cst. (cf. art. 14f al. 2 let. a LSEE, prévoyant un forfait versé de ce chef aux cantons par la Confédération; RO 2004 1634). L'art. 44a LAsi avait été introduit par la loi fédérale du 19 décembre 2003 sur le programme d'allégement budgétaire 2003, entrée en vigueur le 1er avril 2004. Il avait précisément pour but de réduire les dépenses dans le domaine de l'asile et d'inciter les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière devenue exécutoire à quitter rapidement la Suisse (FF 2003 5166 sv.).

5.2 Bien que la LSEE ait été remplacée dès le 1er janvier 2008 par la loi sur les étrangers du 16 octobre 2005 (LEtr; RS 142.20), la situation décrite n'a pas été modifiée. L'art. 82 al. 1 LAsi, dans sa version en vigueur depuis le 1er janvier 2008, prévoit en effet que l'octroi de l'aide sociale et 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 d'aide sociale (voir aussi, sur la continuité de la réglementation sur ce point: CHRISTOPH RÜEGG, Das Recht auf Hilfe in Notlagen, in Das Schweizerische Sozialhilferecht, 2008, p. 37).

5.3 Il résulte de cette réglementation que la personne qui a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière passée en force et d'une décision de renvoi exécutoire n'a plus droit à l'assistance ordinaire prévue par l'art. 81 LAsi, mais seulement à l'aide d'urgence garantie par l'art. 12 Cst. (voir aussi ATF 130 II 377 consid. 3.2.1 p. 381). La mise en oeuvre de l'art. 12 Cst. incombe aux cantons. Ceux-ci sont libres de fixer la nature et les modalités des prestations à fournir au titre de l'aide d'urgence (ATF 131 I 166 consid. 8.5 p. 184). Le droit fondamental à des conditions minimales d'existence selon l'art. 12 Cst. 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 (cf. ATF 131 V 256 consid. 6.1 p. 261; 131 I 166 consid. 3.1 p. 172; 130 I 71 consid. 4.1 p. 74). L'art. 12 Cst. se limite, autrement dit, à ce qui est nécessaire pour assurer une survie décente afin de ne pas être abandonné à la rue et réduit à la mendicité (ATF 121 I 367 consid. 2c p. 373).

5.4 Comme le relève la Cour cantonale, la mise en oeuvre de l'art. 12 Cst. peut être différenciée selon le statut de la personne assistée. Ainsi, pour les requérants d'asile sous le coup d'une décision de non-entrée en matière, aucun intérêt d'intégration n'est à poursuivre et aucun contact social durable ne doit être garanti au regard du caractère en principe temporaire de la présence de l'intéressé sur le territoire suisse. L'octroi de prestations minimales se justifie aussi afin de réduire l'incitation à demeurer en Suisse (ATF 131 I 166 consid. 8.2 p. 182). Cette différenciation découle également des art. 82 et 83 LAsi qui opèrent une claire distinction entre l'aide sociale et l'aide d'urgence. On rappellera par ailleurs que les causes de l'indigence n'ont pas d'incidence sur le droit d'obtenir l'assistance minimale garantie par l'art. 12 Cst. (ATF 134 I 65 consid. 3.3 p. 71). Ainsi, la suppression de l'aide d'urgence ne saurait être motivée par le refus de l'intéressé de coopérer avec les autorités en vue de son expulsion du territoire. Elle ne saurait être utilisée comme un moyen de contrainte pour obtenir l'expulsion ou pour réprimer des abus en matière de droit des étrangers (ATF 131 I 166 consid. 4.3 p. 174 et consid. 7.1
p. 179, ainsi que les références citées; voir aussi GIORGIO MALINVERNI, L'interprétation jurisprudentielle du droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse in: Liber Amicorum Luzius Wildhaber, 2007, p. 433).

5.5 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 2 décembre 2003 sur l'action sociale vaudoise (LASV; RSV 850.051), il peut prétendre au revenu d'insertion, qui comprend principalement une prestation financière. S'il est requérant d'asile, l'assistance peut notamment prendre la forme d'un hébergement et de prestations financières, le montant de celles-ci étant fixé par des normes adoptées par le Conseil d'Etat (art. 5, 21 et 42 de la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers du 7 mars 2006 [LARA; RSV 142.21]). Si, enfin, il séjourne illégalement sur le territoire vaudois, notamment lorsque sa requête d'asile a été écartée par une décision de non-entrée en matière, il a droit 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. L'aide d'urgence est dans la mesure du possible allouée sous la forme de prestations en nature. Elle comprend en principe le logement, en règle ordinaire dans un lieu d'hébergement collectif, la remise de denrées alimentaires et d'articles d'hygiène, des soins médicaux d'urgence dispensés en principe par la
Policlinique médicale universitaire (PMU) en collaboration avec les hospices cantonaux (CHUV). En cas de besoin établi, d'autres prestations de première nécessité peuvent être accordées.

6.
Comme le constate le jugement attaqué, le recourant est un jeune homme célibataire, sans problèmes médicaux attestés. Le fait de devoir séjourner dans un lieu d'hébergement collectif pour un homme célibataire et en bonne santé n'est certainement pas contraire, dans les présentes circonstances, aux exigences minimales garanties par l'art. 12 Cst. Un requérant d'asile débouté ne saurait en effet prétendre des prestations d'assistance en espèces pour vivre dans le logement de son choix ou dans certains cas pour vivre dans la clandestinité (ALAIN WURZBURGER, La jurisprudence récente du Tribunal fédéral en matière de police des étrangers, RDAF 1997 I p. 344). Pour ce qui est de la nourriture en particulier, il est légitime, comme on l'a vu, d'opérer une distinction entre les personnes qui séjournent régulièrement en Suisse et celles dont le séjour n'est que provisoire ou encore les personnes qui font l'objet d'une décision de non-entrée en matière et dont le séjour en Suisse est illégal.

Pour ces dernières en tout cas, les prestations en nature doivent en principe être préférées aux prestations en espèces. Elles en facilitent la distribution et l'utilisation d'une manière conforme à leur but (ATF 131 I 166 consid. 8.4 p. 184). Par
conséquent, le fait qu'en l'espèce l'hébergement et la nourriture sont fournis en nature n'apparaît pas contraire aux exigences minimales de l'art. 12 Cst. (voir aussi dans ce sens JÖRG PAUL MÜLLER/MARKUS SCHEFER, Grundrechte in der Schweiz, 4ème éd., 2008, p. 777; MARGRITH BIGLER-EGGENBERGER, in: Die Schweizerische Bundesverfassung, 2ème éd. 2008, no 37 ad art. 12 Cst.). A l'art. 82 al. 3 LAsi, le droit fédéral pose d'ailleurs le principe de l'aide en nature puisqu'il prévoit que l'aide sociale accordée aux requérants et aux personnes à protéger qui ne bénéficient pas d'une autorisation de séjour doit être fournie, dans la mesure du possible, sous la forme de prestations en nature. Les griefs du recourant relatifs à la forme des prestations d'aide qui lui sont accordées au titre de l'hébergement et de la nourriture sont dès lors mal fondés.

7.
7.1 Le recourant conteste également le jugement attaqué dans la mesure où celui-ci ne lui reconnaît pas le versement de prestations en espèces en plus des prestations en nature (logement et nourriture). A ce propos, les premiers juges ont considéré que l'absence de toute prestation financière, même sur une longue période, ne portait pas atteinte aux garanties minimales de l'art. 12 Cst. Ils ont relevé que jusqu'à l'entrée en vigueur de l'art. 4a LASV, le 1er novembre 2006, le recourant avait bénéficié de prestations financières qui avaient consisté (selon la convention de subventionnement pour 2006 entre l'Etat de Vaud et la FAREAS du 30 mars 2006) en l'octroi d'argent de poche, soit au maximum 4 fr. 30 par jour. Depuis novembre 2006 l'intéressé ne reçoit plus de prestations en argent au titre de l'aide d'urgence. Selon les premiers juges toujours, l'art. 4a al. 3 LASV ne prévoit pas explicitement l'octroi de prestations de ce type. Cette disposition peut toutefois être interprétée en ce sens qu'une aide financière - exceptionnelle cependant - n'est pas d'emblée exclue. En l'espèce, les prestations, toutes allouées en nature, satisfont aux besoins d'hébergement, de nourriture, d'articles d'hygiène, de vêtements et de soins
médicaux d'urgence. La décision du SPOP accorde également à l'intéressé les « autres prestations de première nécessité » visées par l'art. 4a al. 3 LASV. Celles-ci doivent permettre, selon la Cour cantonale, de répondre au droit fondamental de communiquer avec d'autres personnes, notamment ses proches. Le noyau du droit aux relations personnelles n'est pas touché si le bénéficiaire de l'aide d'urgence peut communiquer par lettres, voire par téléphone, avec ses proches: il suffit que l'aide allouée en nature pendant une longue période permette par la fourniture de moyens matériels adéquats de nouer ou d'entretenir des relations personnelles.

7.2 L'aide d'urgence, par définition, a en principe un caractère transitoire. L'article 12 Cst. ne vise qu'une aide minimale - à savoir un filet de protection temporaire pour les personnes qui ne trouvent aucune protection dans le cadre des institutions sociales existantes - pour mener une existence conforme à la dignité humaine (JEAN-FRANÇOIS AUBERT/PASCAL MAHON, Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999, 2003, no 4 ad art. 12 Cst.). En dépit de ce caractère transitoire, elle doit, même pour les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière, se poursuivre aussi longtemps que la personne concernée remplit les conditions de l'art. 12 Cst., soit durant toute la période nécessaire à la préparation et à l'exécution de son départ de Suisse (GIORGIO MALINVERNI/MICHEL HOTTELIER, La réglementation des décisions de non-entrée en matière dans le domaine du droit d'asile - Aspects constitutionnels, PJA 2004 p. 1353).

7.3 Le droit constitutionnel d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse est étroitement lié au respect de la dignité humaine garanti par l'art. 7 Cst. (ATF 131 I 166 consid. 3.1 p. 172; AUBERT/MAHON, op. cit., no 6 ad art. 7 Cst.; KATHRIN AMSTUTZ, Das Grundrecht auf Existenzsicherung, p. 71 ss; BIGLER-EGGENBERGER, op. cit., no 7 ad art. 12 Cst.; PETER UEBERSAX, Nothilfe: Gesetze auf Verfassungsmässigkeit prüfen, plädoyer 4/2006 p. 46). Sous l'angle de cette disposition constitutionnelle, qui sous-tend l'art. 12 Cst., plusieurs auteurs préconisent 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 prolonge : dans ces situations, il s'imposerait en effet d'ouvrir un espace de liberté qui permette à l'individu de déterminer lui-même et de satisfaire, même de façon très restreinte, des besoins sociaux psychiques et immatériels élémentaires de la vie quotidienne, comme par exemple se rendre dans un café, acheter des cigarettes ou un journal, emprunter un moyen de transport

public de proximité ou encore établir des contacts par téléphone avec ses proches (AMSTUTZ, op. cit., p. 271; idem, Verfassungsrechtliche Mindestanforderungen an die
Sozialhilfe im Asylwesen in: ASYL 2/2003 pp. 34 et 37; THOMAS GEISER, Gibt es ein Verfassungsrecht auf einen Mindestlohn?, in Der Verfassungsstaat vor neuen Herausforderungen, Mélanges en l'honneur de Yvo Hangartner, 1998, p. 812; CARLO TSCHUDI, Nothilfe an Personen mit Nichteintretensentscheid, Jusletter du 20 mars 2006, no 31; voir aussi THOMAS GÄCHTER, Soziale Grundrechte : das nackte Überleben - oder mehr?, in ius.full, Sondernummer Grundrechtszyklus, 2007, p. 19 ss; FELIX WOLFFERS, Grundriss des Sozialhilferechts, 2ème éd., 1999, p. 141). D'autres auteurs contestent explicitement ce point de vue (BERNHARD WALDMANN, Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung, ZBl 2006 p. 356) ou ne mentionnent concrètement comme exemple de soutien à une personne en situation de détresse que l'hébergement, la fourniture de nourriture et de vêtement ainsi que les soins médicaux de base (CHRISTINE BREINING-KAUFMANN/SANDRA WINTSCH, Rechtsfragen zur Beschränkung der Nothilfe, ZBl 2005 p. 500 sv.).

7.4 La question soulevée ici peut demeurer indécise. Le droit constitutionnel d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse est régi par le principe de la subsidiarité. La personne qui, objectivement, serait en mesure de se procurer les ressources indispensables à sa survie par ses propres moyens, notamment en acceptant un travail convenable, ne remplit pas les conditions du droit. Aussi bien la jurisprudence considère-t-elle que la fourniture d'une aide matérielle peut être assortie de la charge de participer à des mesures d'occupation et d'intégration. Ces mesures ou programmes doivent en principe être considérés comme un travail convenable, même si le revenu qu'il procure n'atteint pas le montant des prestations d'assistance (ATF 131 I 71 consid. 4.3 p. 75 et consid. 5 p. 77).

7.5 En l'espèce, il ressort de la prise de position de l'EVAM - qui n'a pas été contestée sur ce point par le recourant dans ses déterminations ultérieures - que les bénéficiaires de l'aide d'urgence peuvent suivre des programmes d'occupation qui ont un lien direct avec leur lieu de vie (par exemple des travaux de nettoyage ou de surveillance). Ils reçoivent pour cela une rémunération qui s'ajoute à l'assistance en nature. L'EVAM indique à ce sujet que le recourant a participé aux nettoyages collectifs du 1er janvier 2008 au 31 juillet 2008, travaux pour lesquels il était indemnisé à hauteur de 300 fr. par mois. Cette participation, selon l'EVAM, a dû être interrompue du fait que l'intéressé, à de nombreuses reprises, n'avait pas respecté les horaires pour cette activité. Rien ne permet d'admettre en l'occurrence qu'un programme d'occupation semblable à celui auquel le recourant s'est soumis durant cette période de sept mois ne puisse plus lui être offert ou que la participation à un tel programme ne puisse pas être exigée de lui. On doit par conséquent admettre qu'il serait certainement en mesure, par une occupation au centre, de gagner par ses propres moyens un minimum d'argent de poche.

8.
8.1 Le recourant soulève par ailleurs de nombreux griefs en relation avec la qualité et la quantité de nourriture qu'il reçoit et avec ses conditions proprement dites d'hébergement dans un centre collectif. A cet égard, il se dit victime de diverses formes de contraintes au quotidien, notamment le service d'un seul repas chaud dans la journée, le service d'une nourriture standard, l'obligation de se soumettre à de multiples rendez-vous pour la distribution des prestations, l'obligation de vivre dans un centre surveillé, le comportement agressif ou inadapté des agents de sécurité, le manque de réglementation sur la surveillance, l'interdiction des visites et, enfin, le désoeuvrement et la promiscuité.

8.2 Il faut tout d'abord relever à ce sujet que, du fait de son statut de ressortissant étranger en situation illégale, le recourant se trouve, par rapport à l'autorité, dans un rapport particulier de dépendance, qui lui confère certes le droit d'obtenir de l'aide, mais qui implique en contrepartie le devoir de se soumettre à certaines contraintes pouvant limiter sa liberté, à tout le moins tant que celles-ci restent dans des limites acceptables et ne constituent pas une atteinte grave à ses droits fondamentaux. Dans les cas d'atteintes graves, il doit pouvoir bénéficier d'une protection juridique et recourir aussi bien contre les actes particuliers que contre le comportement général du personnel ou des responsables du centre. Pour ces cas, il est en droit d'obtenir une décision qui sera le plus souvent une décision en constatation (ATF 133 I 49 consid. 3.2 p. 55 ss; 128 II 156 consid. 3b p. 163 sv.; voir aussi arrêt 2P.272/2006 du 24 mai 2007 consid. 4). Des voies de droit sont prévues aux art. 72 à 74 LARA.

C'est ainsi que les décisions rendues par le directeur ou par un cadre supérieur de l'établissement en application de la loi peuvent faire l'objet d'une opposition auprès du directeur de l'établissement. Le directeur statue à bref délai sur l'opposition (art. 72 al. 1 et 3 LARA). Ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours au Département (art. 73 LARA). La voie du recours de droit administratif au tribunal cantonal est ouverte contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître (art. 92 al. 1 LPA-VD). Indépendamment de cette disposition de droit cantonal, la garantie de l'accès au juge s'impose déjà par l'art. 86 al. 2 LTF (applicable également au recours constitutionnel subsidiaire par le renvoi de l'art. 114 LTF).

8.3 Dans le cas particulier, le jugement attaqué et la décision précédente ne portent que sur la question de l'aide d'urgence en son principe et sur son contenu minimal au regard de l'art. 12 Cst. Dans la mesure où les griefs du recourant sortent du cadre ainsi défini, ils ne sauraient être examinés dans la présente procédure, mais peuvent l'être au besoin par les voies de droit prévues par les art. 72 ss LARA. Le recours est donc irrecevable sur les points soulevés ici par le recourant.

9.
Il résulte de ce qui précède que le recours, dans la mesure où il est recevable, doit être rejeté. Le recourant a été dispensé de verser une avance de frais et il n'y a pas lieu de mettre des frais de justice à sa charge.

Le Tribunal fédéral prononce:

1.
Dans la mesure où il est recevable, le recours est rejeté.

2.
Il n'est pas perçu de frais de justice.

3.
Le présent arrêt est communiqué aux parties et au Tribunal cantonal vaudois.

Lucerne, le 20 mars 2009
Au nom de la Ire Cour de droit social
du Tribunal fédéral suisse
Le Président: Le Greffier:

Ursprung Métral