

L'aide d'urgence s'enlise

En 2009, le Tribunal fédéral (TF) a rendu le second arrêt de principe sur l'aide d'urgence, après le fameux arrêt « Soleure » qui date de 2005¹. Ce dernier concernait les principes entourant la suppression de l'aide sociale aux requérants d'asile déboutés. Le Tribunal fédéral y reprenait essentiellement les discours des autorités politiques selon quoi, après la suppression des prestations d'aide sociale, l'étranger dépourvu de toute ressource a encore le droit de vivre dans la dignité au sens du droit à des prestations de survie garanties par le droit fondamental au minimum vital de l'article 12 Cst². La nouveauté de ce récent arrêt est que l'on apprend qu'il n'existe aucune limite temporelle à l'octroi de l'aide d'urgence, donc que l'état de survie induit par cette aide peut durer indéfiniment.

1. La ligne de défense juridique

En 2009 le SAJE³, association qui fournit une aide juridique aux requérants d'asile sur le canton de Vaud, a essentiellement mené des procédures de recours contre l'aide d'urgence en lien avec sa durée, ce qui était encore le seul point laissé ouvert. Trois recours ont été déposés au TF concernant une femme et deux hommes qui séjournèrent depuis 1 à 4 ans dans l'aide d'urgence en nature. En outre, il apparaissait de plus en plus clairement que l'aide d'urgence, loin de pouvoir être assimilée à une aide, consiste essentiellement en un régime de contrôle administratif très intrusif. La vie entière des personnes concernées est absorbée dans la sphère de surveillance et de réglementation de l'autorité. Cette dernière est omniprésente de jour comme de nuit dans le centre d'urgence, contrôle toutes les allées et venues, procède à la fouille corporelle quotidienne et fait main basse sur la liberté économique des personnes par la suppression de toute prestation en espèces. Ces mesures de privation des moyens essentiels pour vivre exercent une pression économique et psychologique sur les intéressés afin de les inciter à quitter la Suisse d'eux-mêmes. Ils sont acculés à la « survie », c'est-à-dire que l'application de la loi, une mesure ordonnée par l'autorité, porte directement atteinte à la gestion de leur existence personnelle. Aucun aspect de la vie quotidienne n'échappe au regard de l'autorité. Ainsi privés d'autonomie, les requérants vivent dans un régime de vie quasi-carcéral où le fait qui provoque la détention n'est pas une condamnation pénale, mais la simple nécessité de survivre suite à la rupture de l'aide sociale.

¹ ATF 131 I 166 = RDAF 2006 I 504, 18 mars 2005

² Conformément à la jurisprudence ATF 121 I 367 = SJ 1996 p. 389 = JT 121 I 367, 27 octobre 1995

³ Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s, financé par Caritas, EPER, CSP-Vaud et SOS Asile Vaud

Les recours du SAJE mettaient en avant le problème de la contrainte dans le régime de l'aide d'urgence. Dans un arrêt de principe, le TF a considéré que l'aide d'urgence peut durer indéfiniment et n'est pas entré en matière sur les arguments en lien avec l'existence d'un régime de contrainte.

2. La temporalité sans fin de l'aide d'urgence

Dans un arrêt du 20 mars 2009 (8C_681/2008), le Tribunal fédéral confirme en tous points sa précédente jurisprudence relative à l'aide d'urgence. Il maintient l'argumentation selon laquelle l'octroi de l'aide d'urgence correspond au bénéfice du droit fondamental au minimum vital tel que défini à l'article 12 Cst. Après la suppression de l'aide sociale pour encourager au départ de Suisse, l'étranger ne peut être abandonné à lui-même et doit recevoir ce qui est « nécessaire pour assurer une survie décente », c'est-à-dire au moins de la nourriture, un logement, des vêtements et l'accès aux soins médicaux d'urgence (consid. 5.3). Il appartient aux cantons de définir ce minimum vital. A cet égard, ils sont libres de ne prévoir que des prestations en nature, y compris pour l'alimentation (consid. 6). Le régime n'est pas discriminatoire parce qu'« aucun intérêt d'intégration n'est à poursuivre » pour ces requérants d'asile tenus de quitter la Suisse immédiatement, de sorte que leur situation du point de vue du droit à l'aide n'est pas comparable à celle des requérants d'asile en procédure (consid. 5.4). En outre, la longue durée de l'aide d'urgence ne justifiait pas en elle-même l'octroi de prestations financières (consid. 7.3). Selon une argumentation discutable, le TF juge que le recourant doit effectuer les travaux de nettoyage du centre d'hébergement s'il souhaite améliorer sa situation, indemnisés à hauteur 300 frs pas mois (consid. 7.5). La nouveauté principale de cet arrêt, qui ne ressort pas explicitement de l'argumentation, est que l'aide d'urgence dure aussi longtemps que le requérant n'a pas quitté la Suisse, ce séjour étant en principe « temporaire » (consid. 5.4).

La justification de l'aide d'urgence est d'une certaine mauvaise foi. Rien qu'en s'en tenant au texte de l'arrêt, le Tribunal affirme ainsi que le séjour en Suisse du requérant d'asile débouté est « temporaire » alors que le recourant lui-même s'y trouve depuis plus de quatre ans. Le Tribunal affirme que le recourant bénéficie du droit fondamental au minimum vital tout en jugeant qu'il ne saurait bénéficier d'un logement autre que collectif, ni prétendre à des prestations pour cuisiner ses propres repas, et moins encore à un peu d'argent de poche. Le recourant ne doit pas s'intégrer ni avoir aucun « contact social durable ». Un droit fondamental défini aussi restrictivement est un leurre. Les droits fondamentaux ne peuvent pas avoir pour signification la suppression systématique de tous

les aspects de la plus simple vie quotidienne, comme avoir son propre « chez soi », choisir et cuisiner ses propres aliments, ou avoir un minimum de vie sociale par exemple, prendre un café sur une terrasse, acheter un journal ou un ticket de bus. Le TF dit encore que le recourant doit « survivre » « décevement ». Ces deux termes sont incompatibles. La vie sans doute peut être décente mais la survie est une lutte pour sauvegarder le simple fait d'être en vie. Il s'agit d'un état de l'être humain dépourvu de toute dignité et acculé à la mort. La survie est la vie dépourvue de toute signification sociale ou politique, réduite aux fonctions biologiques, le dernier moment avant sa disparition complète. Dire que cet état est « décent » est une déformation de sens. Un autre jeu de mots consiste à affirmer que « l'incitation au départ » n'est pas synonyme de « la contrainte au départ » (consid. 5.4). Selon les propres termes du Conseil fédéral pourtant, l'aide d'urgence est un « dispositif destiné à améliorer l'exécution du renvoi »⁴.

La plus importante contradiction se trouve dans la loi vaudoise elle-même, qui a été directement inspirée de ce discours faussé sur l'aide d'urgence. Il s'agit de l'article 49 LARA⁵ qui dit que les étrangers qui séjournent « illégalement » sur le territoire vaudois ont droit à l'aide d'urgence (sous entendu, ils ne peuvent pas prétendre à l'aide sociale). Or, 147 personnes⁶ (essentiellement des familles) séjournent sur le canton de Vaud en y étant autorisées par l'ODM ou le TAF⁷ et les qualifier « d'illégales » est une falsification, un abus de langage. On voit là combien la théorie sur l'aide d'urgence et son corollaire, la théorie sur le droit fondamental au minimum vital, sont des constructions politiques. Sur le plan juridique, elles ne tiennent pas debout.

3. Sombres perspectives

On constate, après cinq ans de jurisprudence sur l'aide d'urgence que, sur le plan juridique, le phénomène est enlisé. Les Tribunaux ont adopté leur vitesse de croisière pour ainsi dire. Ils ont élaboré les réponses-types à n'importe quel argument que l'on pourrait soulever en la matière et sont désormais en mesure de répondre à long terme aux recours en rappelant toujours que « l'aide d'urgence est le bénéfice du droit fondamental au

⁴ Conseil fédéral, *Message concernant le programme d'allégement 2003 du budget de la Confédération (PAB 03)*, juillet 2003, FF 2003 p. 5166

⁵ Loi du 7 mars 2006 sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers, RSV 142.21

⁶ Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur les postulats Silauri (08_POS_073) et Mahaim (08_POS_075) et sur l'interpellation Brélaz (08_INT_178), juillet 2009. Selon ce rapport au 30 avril 2009, 675 personnes étaient à l'aide d'urgence, dont 85 enfants. 49% d'entre elles y sont depuis une année au moins sans interruption.

⁷ L'office fédéral des migrations ou le Tribunal administratif fédéral peuvent autoriser le séjour en Suisse lorsqu'ils examinent une demande de régularisation ou un recours déposé après la fin de la procédure d'asile.

minimum vital dans la dignité, conforme aux prescriptions de l'article 12 de notre Constitution ». Les perspectives de changement, et notamment d'introduction du principe de la proportionnalité de ces mesures « d'incitation » c'est-à-dire de contrainte, paraissent pratiquement nulles à moyen terme. L'arrêt du Tribunal fédéral du 20 mars 2009 entérine le caractère infini dans le temps de « l'aide » en nature sous surveillance quasi-policière, c'est-à-dire de l'ordre du camp⁸. Le Tribunal cantonal a jugé très clairement et contre toutes les apparences, que le régime de l'aide d'urgence ne saurait être assimilé à une mesure de contrainte en vue de l'exécution du renvoi⁹. La question de la place des enfants dans ce régime particulièrement précaire a été liquidée avec la même constance par le Tribunal cantonal¹⁰. On ne peut pourtant prétendre que leur droit au développement, garanti par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme et par la Convention des Nations Unies relative à la protection de l'enfant, trouve satisfaction dans ce non-droit aux « contacts sociaux », à l'intégration.

Les deux seuls points positifs de ce bilan après 5 ans d'application de ce régime de survie sont la fermeture du centre du Simplon en août 2009, ce centre qui accueillait les familles dans des conditions d'insalubrité et de promiscuité incroyables, et l'introduction via le nouveau règlement sur l'aide d'urgence du droit aux « prestations complémentaires », essentiellement 30 frs par an pour les besoins des enfants liés à leur scolarité. Ce tout petit bénéfice ne couvre évidemment pas ces besoins, comme d'ailleurs le reste des prestations dans l'aide d'urgence.

On dira avec la Cour européenne des droits de l'homme que la privation d'aide sociale est une mesure particulièrement rigoureuse qui place les intéressés dans une situation de grande détresse incompatible avec les garanties de l'article 3 CEDH contre les mauvais traitements¹¹. Selon ce point de vue, lorsque le requérant reçoit de la nourriture, des vêtements et un abri, ce n'est pas un « bénéfice », c'est un droit, celui à la protection de son intégrité. Et lorsque l'autorité délivre de la nourriture, des vêtements, un abri, ce ne sont pas des « prestations » mais l'exercice de l'obligation conventionnelle positive de l'Etat de ne pas nuire à la dignité des personnes. Enfin, les autorités affirment qu'après suppression de l'aide sociale, les requérants d'asile peuvent demander l'aide d'urgence.

⁸ La littérature contemporaine, a de plus en plus tendance à appeler ces centres de regroupement des étrangers indésirables des « camps » Parmi d'autres : M.-C. Caloz-Tschopp, *Les étrangers aux frontières de l'Europe et le spectre des camps*, La Dispute, Paris, 2004.

⁹ PS.2009.0004, arrêt du 21 avril 2009

¹⁰ PS.2008.0059, arrêt du 20 août 2009

¹¹ *Selçuk c. Turquie*, n°23184/94, 24 avril 1998 ; *Azinas c. Chypre*, n°56679/00, 20 juin 2002

Mais il s'agit là encore d'une fiction car à aucun moment les requérants d'asile ne demandent l'aide d'urgence. Ils demandent l'aide sociale et plus encore, le droit de travailler et d'être reconnus comme membres à part entière de la société.

Karine Powlakic

Publié dans le *Journal de SOS-Asile Vaud*, 2^{ème} trimestre, 2010

NB : Sur le canton de Vaud, un certain nombre de requérants d'asile déboutés sont toujours à l'aide d'urgence, depuis le début de cette mesure, en 2004, soit depuis 16 ans maintenant (2020).