

**RAPPORT DE LA COMMISSION
chargée d'examiner l'objet suivant :**

**Motion Pascale Manzini et consorts introduisant plus de pragmatisme
dans la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA)**

La commission a siégé le 9 mars 2012, de 10h10 à 11h20, Salle de conférences n° 300 du DEC, Rue Caroline 11, à Lausanne.

Elle était composée de Mmes Martine Fiora-Guttmann, Pascale Manzini, motionnaire, Michèle Gay Vallotton et de MM. Roger Saugy, Hans Rudolf Kappeler, Jean-Michel Dolivo, François Debluë, André Chatelain, Michaël Buffat, François Brélaz et Régis Courdesse, premier membre désigné, confirmé dans sa fonction de président rapporteur.

M. le Conseiller d'Etat Philippe Leuba (chef du DEC), était présent, ainsi que MM. Pierre Imhof (directeur EVAM) et Erich Dürst (responsable de la division asile au SPOP).

M. Jérôme Marcel, secrétaire de la commission, a tenu les notes de séance, ce dont nous le remercions vivement.

Position de la motionnaire

La motionnaire précise en préambule qu'elle ne remet pas en cause le travail effectué par l'Etablissement Vaudois d'Accueil des Migrants (EVAM). Elle relève que dans le cadre de ses locations, l'EVAM a la possibilité de les prolonger de trois mois lorsque les locataires sont régularisés, délai qui, à sa connaissance, est utilisé par l'EVAM. Toutefois, on est dans un contexte du marché du logement où les personnes qui viennent d'obtenir un permis de séjour ont beaucoup de peine à trouver un logement. C'est pourquoi tout en reconnaissant que la difficile situation du logement soit également difficile pour l'EVAM, sa motion propose que cette prolongation de trois mois puisse au maximum être accordée à trois reprises en faveur notamment des familles ayant des enfants mineurs. Elle relève que sa proposition est réaliste puisqu'elle pose la condition à ces prolongations en faveur des familles avec mineurs au fait qu' « *il soit constaté que toutes les mesures actives, en vue de trouver un logement, soient prises* ». Cette préoccupation de ne pas se retrouver avec des familles à la rue, si elle concerne le Canton et aux communes, retombe toutefois au final sur les communes, raison pour laquelle cette motion propose de modifier l'article 31, alinéa 1 de la LARA¹.

¹ Loi du 7 mars 2006 sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA)

Art. 31 Prolongation de l'hébergement et expulsion

¹ Lorsque l'assistance prend fin, l'établissement peut, par décision et moyennant indemnité, prolonger la durée de l'hébergement jusqu'à trois mois.

² L'établissement peut expulser les personnes qui demeurent dans ses locaux malgré la fin de la relation d'hébergement. Il peut faire appel à la force publique si nécessaire.

Position du Conseil d'Etat

Le chef du DEC explique que cette problématique se situe au cœur d'un système de vases communicants : si l'EVAM doit garder les titulaires de permis B dans les logements, elle dispose ainsi de moins d'appartements à mettre à disposition des personnes en procédure et dès lors ces personnes resteront plus longtemps dans les abris de la protection civile (PC) ou dans les logements collectifs. De cette façon, en définitive, ce sont les personnes se trouvant dans les situations les plus fragiles qui seront préférencées. Car le parc immobilier de l'EVAM n'est pas extensible et l'EVAM a dû faire appel à six abris PC pour remplir sa mission. Si on en est là, c'est parce que les structures d'accueil de l'EVAM débordent et qu'il manque d'appartements : si l'on a recours à des abris PC, c'est parce qu'il n'y a aucune autre solution. Or, il est tout de même plus facile de trouver un logement pour un titulaire de permis B que pour un requérant d'asile, éventuellement débouté. Aussi, la conséquence concrète d'une telle motion serait de péjorer la situation des plus démunis.

La motionnaire rappelle au chef du DEC qu'elle limite sa proposition aux familles avec enfants mineurs, que la rédaction prévoit que l'EVAM « *peut prolonger* » et non « *doit prolonger* », ce qui la rend raisonnable. Par ailleurs, elle souhaite bien entendu que les gens qui obtiennent un titre de séjour trouvent un logement, mais estime que pour faire face aux cas graves, la loi doit prévoir plus de souplesse.

Le chef du DEC lui répond que **même si le texte légal actuel est clair, il est appliqué avec souplesse**. A ce jour, l'EVAM loge 747 personnes qui ne relèvent plus de sa responsabilité. Il s'agit de familles qui ont obtenu un permis B mais n'ont pas trouvé à se loger : on ne les met pas dehors, cette disposition ne met pas en place une guillotine. **Dans la réalité, on applique avec sensibilité et intelligence le cadre légal en tenant compte de la situation du marché du logement et de la situation familiale des personnes concernées**. Quand bien même l'EVAM doit faire appel à des abris PC, on n'applique pas strictement le couperet. Après le délai de trois mois, seuls les célibataires et les couples sont expulsés s'ils occupent encore leur logement. S'agissant des familles, il n'est procédé à des expulsions que si les occupants ne paient pas l'indemnité d'occupation ou que les occupants risquent, par leur comportement, de faire perdre le bail à l'EVAM ou que le bail soit résilié.

Le directeur de l'EVAM explique que la politique de l'EVAM est liée à la situation du logement. Jusqu'en 2008 avec une situation de baisse du nombre de requérants d'asile, on proposait aux occupants de leur transmettre le bail. Dès 2008, face à l'afflux de requérants d'asile, cette pratique a cessé et il a été mis petit à petit en pratique les dispositions de la LARA, en commençant avec les célibataires, ce qui a permis de libérer 120 logements. Pour mettre en place cette opération, il y a eu concertation avec le DSAS, le Centre social d'intégration des réfugiés (CSIRE), ainsi que les CSR, ce qui a permis à la plupart de ces 120 personnes d'avoir une solution dans les délais donnés. De plus, précise le directeur de l'EVAM, si la police est toujours avertie des expulsions prévues, dans 99% des cas l'EVAM annule la présence de celle-ci, car les choses se passent généralement bien. Concernant les familles avec enfants, il confirme les propos du chef du DEC : seul les cas évoqués aboutissent à des expulsions (non paiement des indemnités d'occupation, risque de perdre le bail, bail résilié).

Concernant l'affirmation que ces transitions reposent sur les communes, le directeur de l'EVAM explique que dans ces situations, depuis 2009 l'EVAM s'appuie prioritairement sur le CSIRE. Seuls les dossiers remontant à avant 2009, soit dix-neuf cas, sont traités uniquement par les CSR. Or, le CSIRE sanctionne celles et ceux qui ne cherchent pas activement à se loger.

Discussion générale et bien-fondé de la motion

Un député demande s'il est juste que parmi les requérants d'asile, certains travaillent, d'autres travaillent et sont aidés en parallèle, d'autres enfin sont entièrement à charge. Prenant un cas

particulier, il relève que dans un immeuble, propriété de l'EVAM, des familles sorties de l'asile y habitent depuis quinze ans.

Pour le Conseiller d'Etat, les immeubles propriété de l'EVAM doivent être utilisés pour remplir ses tâches. Lorsque les flux migratoires ont baissé, il était inimaginable qu'en pleine crise du logement l'EVAM conserve des appartements libres. Dès lors, l'EVAM a mis en location certains appartements dans des immeubles lui appartenant, tout en sachant qu'en cas de besoin elle serait amenée à résilier des baux afin d'utiliser ces appartements pour remplir ses missions. Il est précisé que les personnes occupant l'immeuble cité par le député sont poussées à rechercher un appartement.

Un autre député estime que la motion apparaît sectaire, car elle ne concerne que les familles avec enfants mineurs.

Un député favorable à la motion, relevant que le CE dit appliquer cette disposition légale avec souplesse, estime qu'au fond cette motion permettrait de mettre en syntonie² la pratique avec les dispositions juridiques. Cette motion propose en effet une disposition simple, immédiate et dont il semble qu'elle corresponde à la pratique. Or, il est toujours positif que les dispositions légales correspondent à la pratique.

Cet avis est partagé : cette motion ne fera qu'inscrire dans la loi la souplesse d'application que pratique l'EVAM, ce qui permettrait d'entériner et d'officialiser la pratique.

Le même député s'interroge sur le devoir des communes d'assurer un toit aux gens, notant qu'il est déjà problématique de trouver des logements d'urgence. Ainsi, quand des cas problématiques sont envoyés dans les CSR, ceux-ci ne disposent pas de logements d'urgence et se tournent vers les communes. Dès lors, sous quelle forme les CSR peuvent-ils intervenir dans cette problématique du relogement ?

Le directeur de l'EVAM explique qu'une partie des personnes concernées sont au bénéfice du RI, et sont dès lors suivies par les CSR qui les assistent et sont tenus de les appuyer dans leur recherche de logement. Une des raisons de l'application avec souplesse des dispositions de la LARA, en plus de ne pas mettre des gens à la rue, est le respect vis-à-vis des communes qui accueillent le plus grand nombre de requérants d'asile. Dans le fonds, là où il y aurait le plus d'expulsions, c'est précisément dans les communes qui accueillent le plus de requérants d'asile, soit là où il y a la plus grande pression, La Ville de Lausanne dispose par exemple d'une cellule qui prend en main ces situations avec une certaine efficacité.

Quant à la question des retour en foyer, évoquée, dans les situations où l'on est contraint d'expulser une famille (défaut de paiement, problèmes de comportements), explique le directeur de l'EVAM, on garde toujours une place en foyer pour s'assurer qu'il n'y ait pas de famille à la rue au cas où elle ne trouverait pas à se reloger.

Plusieurs députés opposés à la motion insistent sur le fait que la loi est appliquée avec souplesse, ce qui se traduit notamment par le maintien de 747 personnes (familles avec permis B) dans les logements de l'EVAM.

Se plaçant sur un plan législatif, un député demande si une loi peut être appliquées de manière arbitraire ou si elle doit prévoir explicitement qu'il y a une marge de manœuvre ? Et ce député insiste sur sa question : est-ce que le fait de passer de « jusqu'à trois mois » à « au maximum trois fois trois mois » changera quelque chose à l'application du principe de proportionnalité ?

Pour le Conseiller d'Etat, les lois ne peuvent pas tout prévoir, mais il y a un grand principe qui sous-tend l'action publique, à savoir le principe de proportionnalité. Et c'est ce principe qui

² Etat de systèmes oscillant à la même fréquence ou capables d'émettre ou de recevoir des ondes de même fréquence.

s'applique en l'espèce. Mais la motion examinée ne fait pas cela : au contraire, elle fixe des conditions spécifiques. Or, la proposition de modification de loi est rédigée de manière tellement stricte (au maximum trois fois), qu'il réduit la marge d'interprétation lié à la proportionnalité de son application. Aussi, estime le chef du DEC, la sagesse voudrait que la commission prenne acte que l'EVAM applique la disposition actuelle avec souplesse. De plus, il relève que la manière dont est rédigée la motion (« à condition qu'il soit constaté que toutes les mesures actives, en vue de trouver un nouveau logement, soient prises ») pose une condition qu'il sera difficile de prouver pour le requérant, du moment qu'il y a toujours une démarche supplémentaire qui peut être faite dans un domaine tel que la recherche d'un logement. Au fond, et compte tenu des objectifs qui sous-tendent la motion, à vouloir un texte parfait, un cadre strict, on va se trouver dans une situation contre productive où l'EVAM ne pourra plus appliquer la loi avec mesure. Le chef du DEC n'a pas demandé d'avis de droit. Le texte proposé ne supprime bien sûr pas le principe de proportionnalité, mais à sons sens, comme il est très précis, il pourrait en limiter la portée.

Pour un autre député, le texte actuel (« jusqu'à trois mois ») montre aussi que l'on a réfléchi et fixé une limite. Ceci dit, il estime qu'il est très positif que cela se passe autrement que dans la loi, et il lui semblerait cohérent d'adapter la loi à la pratique, ne serait-ce que pour montrer que cela se passe autrement dans la réalité.

Revenant sur le chiffre de 747 personnes qui ne sont pas expulsées de leur logement, un député souhaite en savoir plus, car il estime qu'il y a trop de souplesse dans l'application de la LARA, à tel point qu'à Crissier on crée du logement dans des réfectoires.

Le directeur de l'EVAM indique qu'il s'agit de personnes qui ont obtenu un permis B. Les célibataires étant expulsés, dans la pratique après quatre mois, car la décision d'expulsion est prise après un délai de trois mois, celle-ci nécessitant ensuite un délai d'exécution. Sur ces 747 personnes, environ 150 sont encore dans le délai de trois mois et environ 600 personnes sont hors de ce délai. Parmi ces cas, les dossiers antérieurs à 2009 concernent 19 familles pour 80 personnes.

Pour le directeur, la loi est respectée puisque seule une prolongation de trois mois est accordée, sous réserve de cas tels que des traitements médicaux lourds en cours ou la signature d'un bail commençant quelques mois plus tard. Par contre, l'EVAM ne met pas en œuvre l'expulsion lorsqu'il s'agit de familles avec enfants. Mais pour éviter qu'en cas de recours au Tribunal des baux, ce dernier estime qu'il s'agit d'un bail tacite, des rappels réguliers sont adressés aux personnes concernées afin de rester dans le cadre de l'application de la LARA.

Un député relève que la catégorie de population dont on parle a beaucoup de difficultés à trouver un logement. Sans compter que ces personnes sortent d'une période où ils ont été assistés et que, partant, nombreux sont ceux qui ignorent les démarches à effectuer pour se loger. Avec deux difficultés supplémentaires, soit la coordination entre les divers intervenants sociaux, d'une part, la préférence marquée des gérances pour les locataires suisses, d'autre part.

Le chef du DEC comprend le souci de protéger ces populations. Mais pas au détriment des personnes qui sont en début de procédure d'asile et qui n'ont pas de permis B ou au détriment de personnes logées dans des abris PC, donc de personnes en situation encore plus défavorable. Enfin, on parle d'un secteur où, d'une année à l'autre, on a constaté une augmentation de 45%. Tout est plein et on examine une motion qui demande à l'EVAM de prolonger le soutien à des personnes qui ne relèvent plus de ses missions.

Plusieurs députés estiment que la question n'est pas celle des délais, mais celle de la situation du marché du logement dans le canton. En outre, les gens ne se trouvent en effet pas à la rue. Par ailleurs, avec cette situation de vases communicants, on ne ferait que déplacer le problème. Mais, il ne s'agit pas de monter une catégorie contre une autre, bien que la pénurie de logements rend plus

difficile l'exercice consistant à défendre la construction d'immeubles de l'EVAM ou l'ouverture d'abris PC, dans un contexte où s'exprime la peur et les préjugés.

Pour un député, si la pénurie est si importante, autant modifier l'article de loi qui oblige les communes de 2000 habitants et plus de collaborer avec l'EVAM, pour leur imposer de loger les gens.

Pour le chef du DEC, la loi stipule que les communes de plus de 2000 habitants ont une obligation de collaborer. Il n'y a aucune autre mesure.

En guise d'essai de synthèse, le président de la commission, dans un premier temps favorable à l'esprit de la motion, constate suite à la discussion et aux arguments, notamment juridiques, portés devant cette commission que :

- l'EVAM a une souplesse d'application et de pratique. Concrètement, des familles régularisées avant 2009 sont toujours logées par l'EVAM.
- Si on bloque les appartement pour une certaine catégorie, on péjore la situations d'autres catégories encore plus fragiles. A fin janvier 2012, l'EVAM hébergeait 4833 personnes, soit 500 personnes de plus qu'en janvier 2011. De plus, fin janvier 2012, le taux d'occupation des foyers et abris PC de l'EVAM s'élevait à 112% !
- La motion, en fixant des délais très clairs (trois fois trois mois) et des conditions précises, apparaît comme plus restrictive que la pratique actuelle.

Pour ces diverses raisons il ne pourra pas soutenir cette motion. Toutefois, en tant que rapporteur, il assure les députés favorables à la motion qu'il fera état dans son rapport de la souplesse que permet la situation actuelle.

La motionnaire remercie pour les informations obtenues et est heureuse d'avoir entendu ces engagements d'application avec souplesse de la LARA. Elle relève toutefois qu'elle n'a pas apprécié que l'on ait évoqué le sectarisme pour parler de sa proposition qui met en avant les situations de familles hébergeant des enfants mineurs. Il s'agit d'un choix humaniste, le démarrage dans la vie apparaissant à ses yeux comme le moment le plus important pour le développement futur de l'être humain. La motionnaire n'est pas opposée à la transformation de sa motion en postulat, mais elle a l'impression que cela ne changera rien, car dès qu'on s'attaque au juridique, on peut toujours trouver tous les défauts de la terre à une loi. Lors de la présente discussion, elle aurait souhaité entendre parler d'une possibilité d'améliorer le partenariat entre l'EVAM et les communes pour la résolution des problèmes de relogement des requérants ayant obtenu le permis B.

Vote de prise en considération de la motion

Par 4 oui, 6 non et 1 abstention, la commission recommande au Grand Conseil de ne pas prendre en considération cette motion.

La motionnaire renonce à déposer un rapport de minorité, en tenant compte des assurances du président-rapporteur.

Froideville, le 4 avril 2012

Le rapporteur :
(signé) Régis Courdesse