

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur l'évaluation de la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA) du 7 mars 2006

1 INTRODUCTION

La loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA) a été adoptée par le Grand Conseil le 7 mars 2006. Certaines de ses dispositions ont fait l'objet d'un recours devant la Cour constitutionnelle. Les dispositions non contestées devant la justice, représentant la majeure partie de la loi, sont entrées en vigueur le 1er septembre 2006. La Cour a annulé une disposition, à savoir l'article 26, la jugeant contraire au droit supérieur. Les articles restants, reconnus conformes – soit les articles 6 alinéa 3, 25, 32, 49, 50 alinéa 1, et 67 alinéa 1 LARA – sont entrés en vigueur le 1^{er} novembre 2006.

Selon l'article 76, "la présente loi fait l'objet d'une évaluation dans les 5 ans dès son entrée en vigueur."

Par le présent rapport, le Conseil d'Etat fait part au Grand Conseil des résultats de l'évaluation de la LARA à laquelle il a procédé.

Les travaux ont été conduits par le Département de l'intérieur (DINT) puis dès janvier 2012 par le Département de l'économie et des sports (DECS). Y ont été associés le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) et l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM). La commission consultative en matière d'asile a été consultée.

Deux aspects, complémentaires, ont été examinés. D'un côté, il a été procédé à une analyse des résultats atteints par rapport aux objectifs déclarés dans le cadre de l'EMPL (novembre 2005, 294) ou ressortant des travaux parlementaires. De l'autre côté, l'adéquation des dispositions au cadre légal supérieur, à la jurisprudence et aux exigences opérationnelles a été soumise à examen.

2 OBJECTIFS ET RÉSULTATS

2.1 Objectifs ressortant de l'EMPL (Bulletin du Grand Conseil du Canton de Vaud no. 64 2006, pp. 7749 ss [ci-après : BGC])

2.1.1 Formaliser la répartition des compétences cantonales en matière d'asile et de distribution de l'aide d'urgence ; redéfinir les modes de coopération entre l'organe délégataire et le département ; en particulier :

-Préciser les relations entre l'Etat et l'entité délégataire

- Instaurer un lien direct entre le Chef du DINT et l'entité délégataire

- Fixer clairement le partage des responsabilités entre l'entité qui commande les prestations (Etat) et celle qui les fournit (entité délégataire)

(BGC p. 7749)

Objectif atteint. La LARA fixe les compétences du Conseil d'Etat (art. 5), du Département en charge de l'asile, soit le DECS depuis janvier 2012 (art. 6) et du DSAS (art. 7), crée l'EVAM (art. 9 à 18), précise les modalités de financement de celui-ci par l'Etat (art. 54 à 63) et de contrôle (art. 64 à 66) et les voies de droit contre les décisions de l'EVAM (art. 72 à 74).

2.1.2 Centraliser et coordonner l'ensemble de la matière en une seule loi

(BGC p. 7749)

Objectif majoritairement atteint. La très grande partie de la matière se trouve dans la LARA. Le contenu de l'aide d'urgence est défini dans l'art. 4a de la loi sur l'aide sociale vaudoise (LASV) alors que l'octroi de l'aide d'urgence est décrit dans la LARA (art. 49 à 51). Les modalités d'octroi de subventions dans le domaine de l'intégration des étrangers sont décrites dans la loi sur l'intégration des étrangers et sur la prévention du racisme (LIEPR).

2.1.3 Créer une base légale pour la délégation d'une tâche publique à une entité indépendante de l'Etat, et pour accorder une subvention pour l'accomplissement de cette tâche

(BGC p. 7749)

Objectif atteint. La LARA crée l'EVAM (art. 9 ss), lui assigne ses missions (art. 10), instaure le principe de la subvention (art. 55) et définit sa finalité et les modalités de son octroi (art. 56 ss).

2.1.4 Concentrer au sein d'un seul département et d'un seul organe délégataire, l'ensemble des compétences dans le domaine de l'asile et de l'aide d'urgence afin de réduire le nombre d'intervenants ; créer des synergies entre le bureau de coordination (conformément à l'article 4 de l'ordonnance 2 sur l'asile (OA2) ; Coasi) et la Division asile du SPOP

(BGC p. 7749)

Objectif majoritairement atteint. Le DECS englobe l'autorité migratoire cantonale (SPOP), le bureau de coordination au sens de l'art. 4 OA 2 (Coasi – SPOP), la Coordinatrice pour l'intégration des étrangers et la prévention du racisme (BCI – SPOP), décide de l'octroi de l'aide d'urgence, est chargé des relations avec l'établissement et contrôle l'activité de ce dernier (art. 6). La Coasi a été intégrée au SPOP. Des synergies importantes entre la Division asile du SPOP et la Coasi ont ainsi pu être créées, résultant notamment en une meilleure vue de l'ensemble des enjeux, en une meilleure prise en compte des conséquences financières lors du traitement administratif des cas individuels, et en une meilleure qualité des données gérées par le SPOP.

La prise en charge médico-sanitaire est organisée par le DSAS, en collaboration avec le DECS (art. 7).

2.1.5 Renforcer le pouvoir de contrôle du Conseil d'Etat sur l'organe délégataire, afin d'aboutir à un meilleur contrôle du fonctionnement de l'entité délégataire par le Grand Conseil et le Conseil d'Etat ; en particulier : - Permettre à l'Etat de maîtriser le domaine subventionné - Instaurer un système de reporting

(BGC p.7749)

Objectif atteint. Le directeur de l'EVAM, qui est son organe suprême, ainsi que l'organe de contrôle sont nommés par le Conseil d'Etat (art. 12 et 13). L'organe de contrôle remet son rapport au Conseil d'Etat (art. 13). Le Conseil d'Etat approuve le budget et les comptes de l'EVAM (art. 5 et 64). Les règlements internes de l'EVAM sont approuvés par le Conseil d'Etat (art. 18). Les normes d'assistance sont fixées par le Conseil d'Etat (art. 5) et le C-DECS émet des directives à cet égard (art. 21). La subvention à l'EVAM est octroyée sur la base d'une convention conclue avec le Conseil d'Etat, à défaut de convention elle est fixée par décision du Conseil d'Etat (art. 57). L'établissement rapporte au moins deux fois par an au DECS sur son activité et sur l'utilisation de la subvention (art. 65) et fournit tout renseignement utile à l'examen de la proposition de subvention (art. 59). Les décisions rendues par l'EVAM peuvent faire l'objet d'un recours au DECS (art. 73).

2.1.6 Permettre un contrôle par le Grand Conseil en inscrivant les charges et les recettes au budget de l'Etat

(BGC p. 7749)

Objectif atteint. Selon l'art. 4, la subvention de l'Etat à l'EVAM ressort du budget de l'Etat.

2.1.7 Assainir la situation financière de l'entité délégataire ; en particulier :

- abandonner des créances de l'Etat
 - créer une créance post-posée
 - rembourser la créance post-posée par l'aliénation d'objets immobiliers
- (BGC p. 7753)

Objectif partiellement atteint. La situation financière de l'entité délégataire a été assainie. L'Etat a abandonné ses créances. Une créance post-posée a été créée par une convention du 29 août 2006 conclue entre l'Etat de Vaud et la Fondation vaudoise d'accueil des requérants d'asile (Fareas). La créance post-posée n'a été que partiellement remboursée, en raison d'une part du fait que les besoins opérationnels n'ont permis que l'aliénation d'un nombre limité d'objets immobiliers, et d'autre part que seulement les bénéfices comptables nets réalisés lors des opérations d'aliénation ont servi à rembourser la dette. Au 31 décembre 2011 la dette post-posée subsistante était de CHF 7'742'112, contre CHF 9'085'000 au moment de la signature de la convention.

2.1.8 Assurer une meilleure répartition des demandeurs d'asile dans les communes de plus de 2000 habitants

(BGC p. 7770)

Objectif partiellement atteint. La Fareas, puis l'EVAM, ont pu profiter de la diminution du nombre de personnes à héberger observée jusqu'en 2008 pour résilier des baux dans les communes où il hébergeait, en proportion de la population résidente, un nombre élevé de migrants. Cette politique a dû être stoppée depuis mi-2008 en raison du manque de places d'hébergement disponibles. D'autre part, dans plusieurs communes avec une proportion élevée de personnes assistées par l'EVAM (Crissier, Ste-Croix, Bex, Leysin), ce dernier exploite un foyer. Il ne serait raisonnable ni financièrement ni en matière d'exploitation de renoncer à ces capacités d'hébergement, d'ailleurs parfois financées par la Confédération. Enfin, la recherche d'hébergements dans des communes où peu de migrants sont hébergés par l'EVAM se poursuit, cependant difficilement en raison d'un marché du logement extrêmement tendu. Un projet de construction est en élaboration à Ecublens, mais bloqué par des recours d'autres sont envisagés mais leur nombre est très limité en raison des difficultés à trouver des terrains.

Pour faire face à l'augmentation du nombre de demandeurs d'asile, l'EVAM a dû recourir à des abris de protection civile. Actuellement, l'EVAM exploite 9 abris PC sis à Coteau-Fleuri (Lausanne), Gland, Le-Mont-sur-Lausanne, Orbe, Pully, Begnins, Coppet, Préverenges et Bussigny. Le choix des abris tient compte, parmi d'autres critères, de la répartition des demandeurs d'asile sur le territoire cantonal.

Un changement de la loi, introduisant des dispositions contraignantes, serait nécessaire pour parvenir à une meilleure répartition au-delà des résultats limités et essentiellement conjoncturels évoqués ci-dessus (voir ci-dessous, point 3.4.5.).

2.1.9 Maintenir un système de " Double gate keeping " et limitation du choix du prestataire dans le domaine des soins

(BGC p.7772)

"objectif atteint - Le système de double gate keeping continue à être amélioré régulièrement pour assurer une prise en charge sanitaire optimale et économique des requérants, tenant compte de l'organisation de l'EVAM."

Du fait de la nouvelle organisation de l'EVAM, de la répartition géographique relativement mouvante des requérants, de l'augmentation de la file active des personnes à soigner durablement, et, dans un but de rendre plus efficace la gestion sanitaire et administrative des soins, une réflexion est en cours au DSAS pour la réorganisation du réseau de soins FARMED. Elle devrait aboutir à un meilleur ciblage de soins obligatoires sur les personnes en ayant le plus besoin.

2.1.10 Réaliser des économies par le système multi-assureurs et la franchise maximale

(BGC p. 7772)

Objectif atteint. Dans le cadre du contrat qui liait l'Etat de Vaud à l'assureur Helsana, jusqu'en 2005, l'Etat s'était engagé de prendre en charge 95 % du déficit de l'assureur pour le portefeuille en question. Il en résultait des charges annuelles d'environ 2.860 millions de francs (moyenne 2001 à 2004). Le passage au système multi-assureurs a permis de supprimer cette charge. Par ailleurs, chaque année, il est procédé à une nouvelle distribution des personnes assurées auprès des caisses les plus importantes du canton, en tenant compte du niveau des primes. Cette mesure permet une économie de quelques 100'000 francs par an. Le recours systématique à la franchise maximale a permis une économie pour les collectivités publiques vaudoises d'environ 1.630 millions de francs par année (moyenne 2006 à 2008). A partir de 2009, les conditions d'affiliation avec franchise maximale sont devenues moins favorables (modification de la législation fédérale en la matière). L'économie se situe désormais à environ 640'000 francs annuels.

La pertinence de maintenir les affiliations avec une franchise maximale continuera à être examinée annuellement.

2.1.11 Créer une base légale pour l'aide d'urgence (cf. arrêt PS.2004.0230) et l'organisation de sa délivrance

(BGC p. 7773)

Objectif atteint. L'aide d'urgence est défini à l'art. 4a LASV. L'octroi de l'aide d'urgence est décrit aux art. 49 à 51 LARA.

2.1.12 Permettre à l'entité délégataire d'accéder aux banques de données/applications informatiques de la Confédération et du SPOP

(BGC p. 7774)

Objectif atteint. Avec l'art. 67, l'EVAM dispose de la base légale nécessaire pour accéder aux données gérées par la Confédération et par le SPOP.

2.1.13 Assurer à long terme la viabilité financière et le bon fonctionnement de l'entité délégataire, donner une parfaite maîtrise à l'Etat du domaine subventionné et fixer clairement la répartition des responsabilités entre l'Etat et l'établissement ; en particulier :

- Eviter le surendettement à l'avenir
- Transférer à l'Etat les risques financiers imputables à la variation des volumes
- Instaurer un mécanisme d'ajustement de la subvention en fonction des volumes, en tenant compte des inerties structurelles
- Inciter l'entité délégataire à s'adapter efficacement aux variations des volumes
- Accorder une subvention permettant de couvrir les coûts
- Ajuster régulièrement les coûts par prestation, en fonction des résultats d'exploitation et des contrôles

(BCG p. 7775)

Objectif atteint. Le nouveau mécanisme de financement, par le biais d'une subvention annuelle de l'Etat et le fonds d'égalisation, évite durablement le surendettement de l'EVAM. Les risques financiers imputables à la variation du nombre de personnes à assister sont assumés par l'Etat, d'une part par une adaptation de la subvention en cours d'année si nécessaire (art. 61), d'autre part par l'instauration du fonds d'égalisation, et de la prise en charge d'un éventuel déficit de ce fonds par l'Etat (art. 62). Le mécanisme d'ajustement de la subvention tient compte des inerties structurelles, l'ensemble de la subvention n'étant pas soumis aux mêmes règles d'adaptation (art. 61). L'EVAM est incité à s'adapter efficacement aux variations des volumes, à la baisse comme à la hausse, par une adaptation du montant de la subvention. De manière générale, la subvention a couvert les coûts de fonctionnement, et l'EVAM a pu réaliser plusieurs années de suite des résultats opérationnels positifs. Les coûts par prestation sont ajustés annuellement, dans le cadre de la convention de subventionnement (art. 59). Toutefois, à ce jour, l'EVAM ne dispose pas de comptabilité analytique permettant de déterminer les coûts de chaque prestation avec précision.

2.1.14 Soumission des coûts à la loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF)

(BGC p. 7775)

Objectif initialement atteint. Abandonné avec la loi sur les péréquations intercommunales. Les dépenses du canton dans le domaine couvert par la LARA étaient soumises à la facture sociale (art. 63 LARA et art. 2 LOF) du 1^{er} septembre 2006 au 31 décembre 2010. Avec l'entrée en vigueur, au 1^{er} janvier 2011, de la loi sur les péréquations intercommunales, ces dépenses sont désormais exclusivement à la charge du canton, sous déduction bien entendu des subventions fédérales.

2.1.15 Créer une loi conforme au cadre légal fédéral en vigueur et à venir

(BGC p. 7780)

Objectif atteint. Les révisions de la LASi, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2007 et le 1^{er} janvier 2008, ainsi que l'introduction de la LEtr, au 1^{er} janvier 2008 n'ont pas nécessité de modifier la LARA.

2.1.16 Sécuriser la qualité et l'échange des données ; en particulier, rapprocher les applications informatiques cantonales de l'entité délégataire et du SPOP

(BGC p. 7783)

Objectif partiellement atteint. L'art. 67 donne à l'EVAM accès aux données concernant les personnes qu'il assiste. Les processus d'échange de données entre le Service de la population (SPOP) et l'EVAM ont été formalisés, avec une mise à jour régulière. La qualité des données fait l'objet d'un processus de vérification (comparaison entre les données de l'Office fédéral des migrations (ODM), du SPOP et de l'EVAM identification et correction des écarts identification et élimination des sources d'écarts) encore en cours d'optimisation. Les applications informatiques du SPOP et de l'EVAM n'ont pas été rapprochées. En 2012 – 2013, le SPOP réalisera son nouveau système d'information qui contiendra des fonctions destinées à faciliter l'échange d'information avec des partenaires, dont l'EVAM.

2.1.17 Eviter la mise en faillite de la caisse de pension de l'entité délégataire, en préservant les avoirs des assurés

(BGC p. 7793)

Objectif atteint. Diverses mesures ponctuelles et structurelles ont permis de garantir un taux de couverture du capital de prévoyance toujours supérieur à 100% depuis 2005, à l'exception de 2008, lorsqu'il était de 97.8% ce taux était au 31 décembre 2011 de 102%. Employeur et employés ont consenti des efforts pour parvenir à cet assainissement en consentant à verser des cotisations supplémentaires et à ne pas rémunérer les avoirs certaines années. En outre, l'employeur a consenti un versement unique d'assainissement de 450'000francs en 2008.

Les instances paritaires de la Caisse de pensions ont en outre été progressivement renouvelées et formées pour l'exercice de leur mandat.

On peut donc dire que la caisse de pensions de l'EVAM est structurellement dans une situation saine, tout en restant, comme l'ensemble des instituts de prévoyance, soumise aux aléas des marchés financiers.

2.1.18 Limiter les charges supportées par l'EVAM du fait que les personnes assistées ne déclarent pas toujours leurs revenus provenant d'une activité lucrative et refusent de restituer des prestations perçues indûment, respectivement d'honorer des factures concernant des prestations fournies en nature.

(BGC p. 7814)

Objectif partiellement atteint. L'art. 26 qui prévoyait de subordonner l'octroi d'une autorisation d'exercer une activité lucrative au versement d'une part du salaire directement à l'EVAM a été annulé par la Cour constitutionnelle avant son entrée en vigueur. Toutefois, l'EVAM a mis en place d'autres mesures destinées à limiter les risques dans ce domaine. Ainsi, il propose aux bénéficiaires de prestations d'assistance de signer, sur une base volontaire, des cessions de salaire. Les personnes concernées peuvent lever ces cessions à tout moment.

2.1.19 Sanctions

Objectif atteint. La question des sanctions est réglée par les articles 69 à 71 LARA. L'article 69 prévoit que l'assistance aux demandeurs d'asile et aux mineurs non accompagnés peut être réduite à l'aide d'urgence, mais pas au-delà. Cette pratique a été à maintes fois confirmée par la jurisprudence. L'Etablissement peut par ailleurs dénoncer d'éventuels abus d'assistance ou autres infraction à la LARA (art. 71). Celles-ci sont passibles d'une amende de CHF 10'000 au plus. Ce mécanisme de sanctions apparaît adéquat et une modification de la LARA sur ces points n'apparaît dès lors pas nécessaire.

2.2 Objectifs additionnels ressortant des travaux parlementaires

2.2.1 Création d'un établissement de droit public

(BGC p. 7938)

Objectif atteint. La LARA crée l'EVAM (art. 9 à 18), établissement de droit public.

2.2.2 Création d'une commission consultative en matière d'asile

(BGC p. 7941)

Objectif atteint. La LARA crée la commission consultative en matière d'asile (art. 8).

2.2.3 L'intégration est une prestation à fournir par l'établissement

(BGC p. 7942)

Objectif atteint. L'art. 38 précise que l'EVAM offre de l'assistance à l'intégration. La notion de l'intégration est définie dans la LIEPR, et les prestations de l'EVAM dans ce domaine sont fournies en fonction des spécifications fournies par le BCI et intégrées dans la convention de subventionnement. Suite à la modification de la législation fédérale en la matière, visant une meilleure intégration des personnes au bénéfice d'une admission provisoire, l'EVAM a ainsi renforcé ses prestations telles que les cours de français, les programmes de formation et d'occupation et le soutien à la recherche d'emploi.

2.2.4 La prise en charge prévue pour les mineurs non accompagnés (MNA) est également accessible aux requérants d'asile déboutés et aux clandestins

(BGC p. 7943)

Objectif atteint. Selon l'art. 45, les mineurs non accompagnés peuvent être placés dans les structures adaptées à leur prise en charge gérées par l'EVAM, quel que soit leur statut. Dans les faits, les mineurs non accompagnés déboutés ou clandestins sont effectivement dans le foyer destiné à ce type de population.

2.2.5 DINT doit évaluer régulièrement la convention de subventionnement

(BGC p. 7944)

Objectif atteint. La convention de subventionnement est conclue pour une année. Elle fait ainsi annuellement l'objet de certaines adaptations induites par la modification du contexte et par les expériences acquises.

2.2.6 La loi est évaluée après 5 ans

(BGC p. 7944)

Objectif atteint par le présent rapport avec un léger retard.

3 ADÉQUATION DES DISPOSITIONS DE LA LARA

L'adéquation des dispositions de la LARA a été évaluée par rapport au droit supérieur, à la cohérence avec d'autres textes législatifs, à la jurisprudence, à la cohérence interne et à l'exhaustivité, et aux besoins et contraintes opérationnels.

3.1 Compatibilité avec le droit supérieur

3.1.1 Bénéficiaires de prestations d'aide d'urgence

Selon l'art. 49, " *Les personnes séjournant illégalement sur territoire vaudois ont droit à l'aide d'urgence, si elles se trouvent dans une situation de détresse et ne sont pas en mesure de subvenir à leur entretien.*" *A contrario*, les personnes séjournant légalement sur territoire vaudois pourraient prétendre à des prestations d'assistance.

Sur ce point, la LARA pourrait être interprétée comme pas entièrement conforme au droit fédéral qui précise que " *Lorsque l'autorité sursoit à l'exécution du renvoi pour la durée d'une procédure ouverte par une voie de droit extraordinaire, les requérants d'asile déboutés reçoivent, sur demande, l'aide d'urgence.*" (art. 82 al. 2 LAsi). En effet, dans cette situation la personne concernée dispose ainsi d'un droit de séjour (temporaire) sur le territoire du canton en vertu de la législation fédérale sur l'asile.

Cependant, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal a reconnu que dans ce cas de figure, le droit fédéral était suffisamment explicite, et que par voie de conséquence, la personne ne pouvait prétendre qu'à des prestations d'aide d'urgence.

Dès lors, du moment que la jurisprudence est claire, il n'apparaît pas nécessaire de modifier la LARA sur ce point.

3.2 Cohérence avec d'autres textes légaux de rang égal

3.2.1 Loi sur l'aide sociale vaudoise

3.3 Conformité à la jurisprudence

A ce jour, aucune décision de justice ne conduit à une nécessité de modifier la LARA.

3.4 Cohérence interne et exhaustivité de la LARA

3.4.1 Application par analogie des dispositions régissant l'assistance, à l'aide d'urgence

La LARA contient au titre III (art. 19 à 43) une série de dispositions régissant l'assistance aux demandeurs d'asile. Formellement, ces dispositions ne s'appliquent pas, de par la loi, à l'aide d'urgence qui est régie uniquement par l'art. 4a LASV et les art. 49 à 51 LARA.

Toutefois, dans leur ensemble, les règles prévues par les art. 22 à 27 LARA (p.ex. obligation de renseigner [art. 22], principe de la subsidiarité des prestations [art. 23], restitution [art. 24], subrogation [art. 27]) sont l'expression de principes généraux. A ce titre, elles s'appliquent d'une manière générale, indépendamment d'une base légale spéciale, et s'étendent ainsi à l'aide d'urgence également.

3.4.2 Application du principe de subsidiarité

En vertu du principe de subsidiarité auquel est soumis le versement de prestations d'assistance (art. 23), aucune prestation d'assistance n'est versée lorsque le bénéficiaire dispose d'un revenu suffisamment élevé, et les prestations fournies en nature lui sont facturées.

Si l'intéressé ne collabore pas à l'établissement des faits concernant son revenu (p.ex. ne fournit pas les fiches de salaire) ou n'entreprend pas les démarches nécessaires à l'obtention d'un revenu auquel il pourrait prétendre (absence de démarches pour obtenir des prestations AVS, AI, AC, prestations complémentaires, rentes privées), il peut être soumis à des sanctions de la part de l'EVAM (art. 69). En vertu de l'art. 12 de la Constitution fédérale (Cst.), l'effet de la sanction ne peut toutefois pas conduire à réduire les prestations en-deçà des normes d'aide d'urgence.

La question se pose de savoir – et elle n'est pas réglée par le texte de la loi – s'il est admissible d'appliquer le principe de subsidiarité à un revenu non établi (absence de collaboration pour établir le montant du revenu) ou non obtenu (absence de démarche pour obtenir un revenu duquel l'intéressé pourrait bénéficier). L'application de ce principe pourrait conduire à ce que le bénéficiaire se trouve

avec des ressources inférieures aux normes d'aide d'urgence.

Dans son arrêt 2P.147/2002 du 4 mars 2003, le Tribunal fédéral a jugé que l'interprétation de l'art. 12 de la Constitution fédérale à laquelle s'était livrée le Tribunal administratif bernois était plausible et dans tous les cas non arbitraire. Selon ce dernier, le droit à des prestations au sens de l'art. 12 Cst. féd. n'est pas inconditionnel ; il suppose que le requérant ne soit pas en mesure de s'assumer ("*für sich zu sorgen*"). Dans un arrêt subséquent (ATF 103 I 71 traduit in RDAF 2005 I 490), le Tribunal fédéral a confirmé cette jurisprudence : l'art. 12 Cst. féd. "*ne garantit que le minimum vital, c'est-à-dire les moyens qui, au sens d'un soutien passager, sont indispensables à la survie (nourriture, vêtements, soins médicaux de base). Cette limitation au minimum vital a pour effet que la portée de ce droit constitutionnel et son noyau coïncident.*" Et le Tribunal fédéral de poursuivre : "*Les constitutions fédérale et cantonale [dans ce cas, la Constitution schaffousoise] soumettent donc le droit à l'aide dans des situations de détresse à certaines conditions, en exigeant explicitement que seule la personne qui n'est pas en mesure de subvenir elle-même à son entretien - pour des raisons de fait ou de droit - peut demander une telle aide. Par conséquent, celui qui, objectivement, serait en mesure de se procurer les ressources indispensables à sa survie par ses propres moyens - en particulier en acceptant un travail convenable - n'entre pas dans le champ d'application matériel du droit à l'aide au sens de l'article 12 Cst., car il ne remplit pas les conditions du droit.*"

Ainsi, si le principe de subsidiarité trouve également application en matière d'aide d'urgence, il ne peut conduire qu'à une suppression (et non à une diminution) des prestations qui correspondent déjà au minimum vital. Il est donc possible de supprimer l'aide d'urgence si le bénéficiaire est **objectivement** en mesure de se procurer les ressources indispensables à sa survie par ses propres moyens. La problématique relève dès lors plutôt de la preuve de l'existence de ces moyens. S'il peut être objectivement établi que le requérant est en mesure de se procurer les ressources minimales dont il a besoin, une suppression de l'aide d'urgence pourrait entrer en ligne de compte. On peut dès lors exiger d'une personne qu'elle entreprenne des démarches pour obtenir d'autres ressources financières, à condition qu'elle soit objectivement en mesure de le faire.

Il s'agirait notamment de faire appel au soutien financier du conjoint ou de la famille, de demander le versement d'une rente à laquelle la personne aurait droit, ou dans certains cas encore, utiliser sa fortune personnelle. Néanmoins, il convient de préciser ici que ces situations s'avèrent dans la pratique relativement rares.

Le manque de collaboration d'un requérant ne peut donc entraîner automatiquement la suppression de l'aide. Il convient en premier lieu de s'assurer que cette personne disposerait vraisemblablement d'une possibilité pour obtenir les ressources minimales dont elle a besoin.

Sur la base de ce qui précède, le Conseil d'Etat estime qu'une modification de la loi n'est pas requise.

3.4.3 Conditions de restitution de prestations d'assistance

L'art. 24 précise les règles applicables à la restitution de prestations d'assistance fournies indûment, c'est-à-dire pour une période pendant laquelle le bénéficiaire disposait d'un autre revenu. Ces règles s'appliquent également à des prestations en nature non remboursées en dépit de l'existence d'un revenu.

L'art. 85 de la loi fédérale sur l'asile (LAsi) instaure l'obligation de rembourser des prestations d'assistance. Cette obligation, contrairement à l'art. 24 LARA, se réfère à des prestations d'assistance obtenues pour une période sans autre revenu (ou avec un revenu insuffisant), et donc licitement.

Dans la pratique, la distinction entre ces deux cas de figure n'est pas toujours bien comprise par les personnes concernées. Un recours concernant cette problématique est actuellement pendant devant le Tribunal fédéral.

Il ne paraît pas nécessaire, à ce stade, de clarifier davantage le texte de la LARA. Cette position pourrait être revue en fonction de l'issue du recours susmentionné.

3.4.4 Conditions d'hébergement en cas de nécessité (art. 28 à 33)

L'art. 28 al. 2 précise qu'en cas d'afflux massif et inattendu, le département peut ordonner l'ouverture d'abris de protection civile. Cette disposition permet au canton de faire face, dans des conditions certes pas idéales, à l'augmentation du nombre de personnes à héberger en conséquence de l'accroissement des demandes d'asile courant 2011.

Dans son arrêt GE.2012.0039 du 25 mai 2012, le Tribunal Cantonal a confirmé que, dans la situation actuelle, les conditions d'application de l'article 28 al. 2 LARA étaient remplies, et que la réquisition d'abris de protection civile par l'autorité était légale.

Dans la pratique, la condition, prise littéralement, semble trop limitative. En effet, en fonction de la situation sur le marché immobilier ainsi que d'autres conjonctures, un recours à des abris peut être nécessaire en dehors de tout afflux, p.ex. si un foyer EVAM devait être détruit par un incendie. De même, le recours à des abris peut s'avérer nécessaire bien au-delà de la phase d'afflux massif, si à sa suite les effectifs des personnes à héberger restent élevés.

Il convient toutefois de rappeler que le but de cette disposition est d'éviter que des personnes, faute de possibilité de les loger, se retrouvent à la rue, quelles qu'en soient les causes.

Le Conseil d'Etat estime dès lors qu'une interprétation étendue peut être donnée à cet article. Il n'est donc pas nécessaire de le modifier.

3.4.5 Répartition des requérants d'asile sur le territoire du canton

Il est souhaitable de répartir équitablement les requérants d'asile, dans la mesure du possible, sur le territoire vaudois. Toutefois, comme exposé ci-dessus (point 2.1.14), cet objectif n'a été atteint que partiellement. En effet, la législation en vigueur (art. 29) n'a pas de caractère contraignant vis-à-vis des communes.

A ce stade, le Conseil d'Etat ne souhaite pas introduire de législation plus contraignante.

3.4.6 Règles relatives à l'assurance obligatoire des soins

En vertu de l'art. 5 qui dispose que le Conseil d'Etat fixe les normes d'assistance, le RLARA introduit un forfait, facturé aux demandeurs d'asile disposant de revenus mais assurés dans le cadre de la LAMal par les autorités. Ce forfait couvre les primes d'assurance, la franchise et la participation à la charge de l'assuré.

Il n'est pas nécessaire de créer une base légale formelle pour cette solution, le règlement constituant une base suffisante.

3.4.7 Requirants d'asile déboutés attribués à d'autres cantons

Conformément au principe de subsidiarité régissant les prestations sociales, aux recommandations de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et à la pratique constante en la matière, l'aide d'urgence n'est octroyée aux requérants d'asile que pour autant qu'ils aient été attribués au canton de Vaud, les requérants attribués à d'autres cantons étant dirigés vers ceux-ci pour solliciter d'éventuelles prestations.

Cette restriction ne figure pas explicitement dans la loi. Son application est néanmoins conforme au cadre légal en vigueur.

Une modification de la LARA sur ce point ne s'impose dès lors pas.

3.4.8 Protection des données (art. 67 et 68)

3.5 Travaux législatifs depuis l'entrée en vigueur de la LARA

3.5.1 Prolongation de l'hébergement et expulsion

Le 17 janvier 2012, la députée Pascale Manzini et consorts ont proposé, au moyen d'une motion (11_MOT_157), de modifier l'art. 29 al. 1. Les motionnaires souhaitaient en effet donner, si nécessaire, plus de temps aux personnes qui ne sont plus assistées par l'EVAM pour chercher un appartement à leur propre nom.

Si cette motion devait être votée, une modification de la LARA s'imposerait.

3.6 Adéquation de la loi aux contraintes et besoins opérationnels

3.6.1 Compétences, organisation et modalités en matière d'octroi de l'aide d'urgence (art. 49 à 51 ainsi que 6 et 10)

Actuellement, la loi prévoit une double compétence : le DECS (SPOP) rend une décision 'cadre' d'octroi de l'aide d'urgence, l'EVAM exécute cette décision dans ce cadre, l'établissement est amené à rendre des décisions d'application (nature et envergure des prestations, lieu d'hébergement, sanctions). Ce système garantit que l'identité du demandeur peut être vérifiée (par le SPOP) et que les démarches en vue du renvoi de Suisse peuvent se poursuivre le plus efficacement possible (passage régulier au SPOP) il assure également que les décisions concrètes concernant l'hébergement et les prestations d'entretien sont prises par l'entité chargée de leur mise en œuvre. En revanche, cette double compétence est parfois difficilement compréhensible par l'administré, elle augmente les besoins de coordination entre les deux entités, et peut conduire à une multiplication des démarches judiciaires pour contester les différentes décisions rendues.

Le Conseil d'Etat considère que l'intérêt public de pouvoir identifier le demandeur de l'aide d'urgence et d'effectuer les démarches en vue du retour l'emporte sur une éventuelle simplification administrative pour le requérant.

3.6.1.1 Organisation de la prise en charge sanitaire (art. 5 et 6, 20, 34 à 37)

3.6.2 Organisation de la prise en charge sanitaire (art. 5 et 6, 20, 34 à 37)

La rédaction des art. 34 al. 2 et 35 au sujet des compétences respectives du DSAS et de l'EVAM dans le cadre de l'affiliation des demandeurs d'asile et bénéficiaires de l'aide d'urgence à l'assurance obligatoire des soins n'est pas des plus heureuses. En effet, selon l'art. 34 al. 2, le DSAS "veille à affilier les demandeurs d'asile ...", alors que selon l'art. 35, l'EVAM "doit veiller à ce que [les demandeurs d'asile] soient assurés...".

Cependant, le Conseil d'Etat constate que dans la pratique, les compétences des différents acteurs – qui collaborent intensément dans ce domaine d'activité – sont clairement définies et qu'il n'y a pas de problème concret justifiant une modification de cette disposition.

3.6.3 Moyens de contrôle de l'EVAM (art. 32 et 33)

La gestion de centres d'hébergement collectifs par l'EVAM rend nécessaire de doter l'établissement de certains moyens de surveillance et de contrôle. L'utilisation de moyens de vidéosurveillance pourrait aider l'EVAM à mieux remplir sa mission sans surcoût trop important.

L'utilisation de moyens de vidéosurveillance nécessite une base légale formelle qui fait actuellement défaut.

Dans la mesure où une loi générale à cet égard est actuellement en élaboration au sein de l'Etat, il n'est pas pertinent de modifier la LARA sur ce point.

Le contrôle par l'EVAM des lieux d'hébergement mentionné à l'art. 32 se limite à la vérification de la conformité de l'utilisation avec la LATC et avec la décision d'hébergement. En réalité, le personnel de l'EVAM collabore avec la Police dans le cadre de contrôles, notamment ceux concernant la lutte contre le trafic de stupéfiants.

3.6.4 Gestion financière, octroi de la subvention, contrôle (art. 54 à 66)

Le plafonnement du fonds d'égalisation à 5% de la subvention annuelle pourrait être revu. En effet, l'intégration des frais de santé, en 2011, dans le budget de l'EVAM, conduit à une augmentation du plafond du fonds, sans modification des risques auxquels l'EVAM fait face.

Toutefois, à ce stade, le Conseil d'Etat n'estime pas nécessaire de modifier la loi sur ce point.

3.6.5 Procédure d'opposition et de recours (art. 72 à 74)

En vertu des dispositions de la loi sur la procédure administrative (LPA), les oppositions contre les décisions de l'EVAM, puis les recours, déploient un effet suspensif. Il existe un certain intérêt public pour que certaines de ces décisions puissent être immédiatement exécutoires. Ainsi, par exemple, en cas d'opposition, puis de recours contre une décision de déménagement, l'effet suspensif conduit à bloquer, pendant toute la durée de la procédure, deux places d'hébergement. Une telle situation peut être préjudiciable également à d'autres bénéficiaires de prestations d'hébergement, puisqu'elle peut contraindre l'EVAM à loger ces derniers dans des conditions moins favorables, tels que des abris de protection civile.

Afin de pouvoir rendre certaines décisions immédiatement exécutoires, une disposition dérogatoire à la LPA serait nécessaire.

Le Conseil d'Etat renonce à proposer, en l'état, une telle modification de la loi. En effet, bien que ce changement pourrait améliorer cette procédure, elle engendrerait un lourd processus législatif alors qu'il n'est pas imposé par une législation ou une nouvelle jurisprudence.

4 CONCLUSIONS

En conclusion, le Conseil d'Etat constate que la majorité des objectifs assignés à la LARA, soit dans l'EMPL, soit dans le cadre des travaux parlementaires, sont atteints. En effet, sur 27 objectifs identifiés, 18 sont entièrement atteints, 2 majoritairement atteints, 6 partiellement atteints, et un a été abandonné dans le cadre d'un autre projet législatif (loi sur la péréquation intercommunale).

Il estime également qu'il ne se justifie pas actuellement de modifier cette loi. Il considère en effet que la LARA, dans son ensemble, est adéquate et cohérente. Certaines modifications mineures pourraient certes permettre d'améliorer encore l'adéquation et la cohérence concernant certains points isolés. Mais il ne semble pas pertinent d'initier des travaux législatifs sans nécessité.

En fonction des évolutions futures, le Conseil d'Etat pourrait bien entendu être amené à proposer des modifications de la LARA au Parlement.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 27 février 2013.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean