



Béatrice Métraux
Conseillère d'Etat

Cheffe du Département de l'intérieur

Château cantonal
1014 Lausanne

27 NOV. 2012

Union des communes vaudoises
Av. de Lavaux 35
Case postale 481
1009 Pully

Lausanne, le 23 novembre 2012

Obligation de relogement suite à l'expulsion de locataires

Madame la Présidente,
Mesdames, Messieurs,

Dans le cadre d'une récente affaire, le Service juridique et législatif a émis un avis de droit relatif à l'obligation de relogement des communes.

Au vu de l'intérêt de ce document, je me permets de vous le faire suivre pour information.

Je vous en souhaite bonne réception et vous prie de croire, Madame la Présidente, Mesdames, Messieurs, à l'assurance de ma considération distinguée.

La Cheffe du département

Béatrice Métraux
Conseillère d'Etat

Annexe : ment.



**Service juridique et
législatif**

Affaires juridiques

Place du Château 1
1014 Lausanne

Madame Béatrice Métraux
Conseillère d'Etat

Par mail

N/réf. : A3 749/2012

Lausanne, le 26 octobre 2012

Obligation de relogement suite à l'expulsion de locataires

Madame la Conseillère,

Nous nous référons à votre demande du 9 octobre 2012 relative à l'objet cité en titre. En tant que telle, l'obligation de relogement découle du droit à un logement d'urgence approprié figurant à l'art. 33 de la Constitution du Canton de Vaud du 14 avril 2003 (Cst-VD ; RSV 101.01). Nous allons procéder à l'analyse du fondement de cette obligation, en nous penchant d'abord sur la portée générale des droits fondamentaux et plus particulièrement sur ce droit spécifique institué par l'art. 33 Cst-VD, puis en détaillant sa mise en œuvre sur le plan cantonal.

1. Portée des droits fondamentaux

De manière générale, les droits fondamentaux ont pour but de garantir les droits élémentaires des individus et sont le noyau dur des valeurs écrites d'une communauté (R. Kiener, W. Kälin, Grundrechte, Bern 2007, p. 30).

La Constitution vaudoise actuelle contient un catalogue complet des droits fondamentaux. Certains d'entre eux sont repris directement de la Constitution fédérale (Cst. ; RS 101) alors que d'autres vont plus loin que les garanties fédérales, soit par l'ajout de droits nouveaux ou en élargissant leur portée.

Les art. 9 à 37 Cst-VD garantissent différents droits fondamentaux alors que l'art. 38 Cst-VD définit les conditions auxquelles ils peuvent être restreints.

La doctrine classe les droits fondamentaux dans quatre catégories :

Obligation de relogement suite à l'expulsion de locataires

- les libertés, qui garantissent à l'individu une sphère d'autonomie, de liberté, dans laquelle l'Etat s'abstient et doit même le protéger ;
- les garanties de l'Etat de droit, qui postulent de l'Etat un comportement déterminé, conforme à l'Etat de droit ;
- les droits sociaux, qui confèrent aux particuliers le droit à des prestations concrètes de l'Etat ;
- les droits politiques, qui accordent aux particuliers la faculté de participer à la formation de la volonté politique.

Dans la Constitution cantonale, les droits fondamentaux ne sont pas répertoriés selon cette classification ; ils suivent toutefois de près la systématique de la Constitution fédérale.

Il convient d'opérer une distinction entre les droits sociaux et les buts sociaux : alors que seuls les premiers sont directement justiciables, les seconds donnent uniquement un mandat au législateur afin qu'intervienne pour les concrétiser. De manière générale, un droit est considéré comme justiciable lorsque sa garantie est suffisamment claire et précise quant à son contenu pour pouvoir constituer le fondement d'une décision concrète.

La Constitution cantonale ne distingue pas formellement les droits sociaux des buts sociaux. Cela étant, les droits fondamentaux, dans lesquels sont compris les droits découlant de l'art. 33 Cst.-VD, y sont traités de façon séparée des tâches de l'Etat, non justiciables auxquelles les buts sociaux sont intégrés (P. Moor [Ed.], La Constitution vaudoise du 14 avril 2003, Berne 2004, p.13-18).

2. Interprétation de l'art. 33 Cst-VD

2.1 Analyse

En vertu de l'art. 33 Cst-VD, *« toute personne dans le besoin a droit à un logement d'urgence approprié et des moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine »*. Comme développé ci-dessus, il s'agit d'un droit fondamental directement applicable. Cette disposition donne, à toute personne résidant dans le canton, le droit au minimum à l'aide d'urgence si elle n'est plus en mesure de subvenir à son entretien en raison d'une situation de détresse présente ou inéluctable.

Il s'agit ici, de déterminer à quoi correspond un logement d'urgence approprié.

Tout d'abord, les conditions d'existence minimales conformes à la dignité humaine figurent dans la même disposition que la garantie d'un logement d'urgence approprié. Or chaque disposition doit avoir un contenu homogène. Il en découle que le minimum vital et le logement d'urgence approprié forment en quelque sorte, le « kit de survie » auquel chacun a droit.

Obligation de relogement suite à l'expulsion de locataires

(Assemblée constituante du canton de Vaud, Bulletin de séance n°33 du 16 novembre 2001, p 35). Selon les travaux de l'Assemblée constituante, le droit au logement est doublement limité. D'une part, seule une personne dans le besoin peut en bénéficier et, d'autre part, il ne doit s'agir que d'un logement d'urgence. C'est ainsi une notion qui est proche de celle du minimum vital et qui ne fait que préciser son contenu. Ce logement se présente plutôt comme un toit provisoire ou un abri d'urgence que comme un logement durable. D'ailleurs, comme l'a laissé entendre l'Assemblée constituante, la personne ne doit pas nécessairement être financièrement dans le besoin. Il peut s'agir de quiconque se trouve dans une situation de détresse, soit de toute personne frappée par la destruction de son logement, par exemple, suite à un incendie ou une catastrophe (Assemblée constituante du canton de Vaud, Bulletin de séance n°33 du 16 novembre 2001, p 35-37). L'art. 33 Cst-VD se distingue ainsi clairement de la tâche non justiciable, mais imposée à l'Etat et aux communes, posée à l'art. 67 Cst-VD de veiller à mettre à disposition de toute personne un logement à des conditions supportables, qui doit être concrétisée par des dispositions légales. S'agissant de la législation cantonale régissant le logement, la loi sur le logement (LL ; RSV 840.11), en particulier au vu des buts qu'elle poursuit (art. 1 LL), met clairement en œuvre le but social figurant à l'art. 67 Cst-VD mais n'apporte aucune indication supplémentaire relative à l'art. 33 Cst-VD.

L'art. 33 Cst-VD étant un droit fondamental justiciable et toute personne dans le besoin devant pouvoir bénéficier d'un logement d'urgence approprié, les pouvoirs publics doivent être en mesure de fournir un tel abri. Ils doivent ainsi le garantir et le fournir directement dans le cas concret (P. Mahon, Rapport sur l'avant-projet de Constitution, mis en consultation en juin 2001, p. 41-42).

Ce droit ne peut pas être restreint en application de l'art. 38 Cst-VD car le droit fondamental à l'aide d'urgence se confond avec son noyau intangible, si ce n'est en cas d'abus de droit (ATF 2P.318/2004 consid. 3.1 et 6.2, et ATF 130 I 71 consid. 4.1, EMPL d'octobre 2005, BGC p.7848)

La Constitution cantonale, tout comme la Constitution fédérale à son article 6, consacre également la responsabilité individuelle (art. 8 Cst-VD). Ainsi, mener une existence conforme à la dignité de chacun repose en premier lieu sur sa propre responsabilité ; c'est uniquement s'il ne parvient pas à subvenir à ses besoins que l'Etat intervient à titre subsidiaire, par des prestations positives..

En conclusion sur ce point, pour satisfaire à la garantie de l'art. 33 Cst-VD, les pouvoirs publics doivent être en mesure de fournir un logement d'urgence approprié à toute personne dans le besoin mais celle-ci doit préalablement avoir tout mis en œuvre pour y subvenir par ses propres moyens.

Obligation de relogement suite à l'expulsion de locataires
2.2 Lien avec le droit constitutionnel fédéral

Les droits fondamentaux cantonaux n'ont de portée juridique propre que s'ils vont plus loin que la garantie fédérale. Vu que, comme exposé ci-dessus, les droits fondamentaux sont directement justiciables, leur étendue doit être clairement établie, notamment par rapport au droit fédéral. Ainsi, lorsqu'une constitution cantonale reprend et élargit une garantie fédérale, il faut que l'assemblée constituante veille à le mentionner clairement dans la disposition elle-même ou dans un commentaire explicatif. (P. Mahon, Rapport sur l'avant-projet de Constitution, mis en consultation en juin 2001, p. 24-25).

Or, dans le commentaire de la Cst-VD, l'assemblée constituante précise bien que l'art. 33 Cst-VD ne garantit pas le droit à un minimum vital qui serait équivalent pour tout le monde ; le critère déterminant est celui des ressources nécessaires pour mener une existence digne, ressources qui varient selon les personnes et les situations. Ainsi, le logement d'urgence approprié doit être adapté au besoin et aux circonstances. (Assemblée constituante du canton de Vaud, Commentaire du projet de nouvelle Constitution, canton de Vaud 2002, ad. art. 33 Cst-VD, p.10-11). Cette disposition cantonale peut ainsi être mise en lien avec l'art. 12 Cst. protégeant la dignité humaine. Dans ce cadre, les modalités de l'aide dépendent toujours du contexte particulier du cas d'espèce. Il faut ainsi tenir compte de l'intensité, de la durée prévisible et des implications concrètes pour la personne touchée. Bien que le Tribunal fédéral ne se soit pas prononcé sur la question, la précision que l'art. 33 Cst-VD apporte à l'art. 12 Cst. n'offre pas une protection plus large du droit concerné bien qu'elle permette de préciser son sens (P. Moor [Ed.], La Constitution vaudoise du 14 avril 2003, Berne 2004, p.111). La mention expresse du principe de subsidiarité à l'art. 12 Cst., illustre bien la volonté du constituant de limiter les prétentions pouvant découler de l'application de cette disposition au strict minimum. Ainsi l'art. 12 Cst. ne couvre pas les prestations d'aide sociale allant au-delà de ces prestations minimales qui sont fondées sur les buts sociaux cantonaux et fédéraux qui doivent, pour trouver une application concrète, être mis en œuvre par la législation (R. Kiener, W. Kälin, Grundrechte, Bern 2007, p. 398 ; ATF 130 I 71 ; ATF 2P. 267/2004 du 4 janvier 2005). Le Tribunal fédéral a encore précisé que le droit fondamental à des conditions minimales d'existence ne garantit pas un revenu minimal, mais uniquement la couverture des besoins élémentaires pour survivre d'une manière conforme aux exigences de la dignité humaine, tels que la nourriture, le logement, l'habillement et les soins médicaux de base. L'art. 12 Cst. se limite autrement dit, à ce qui est nécessaire pour assurer une survie décente afin de ne pas être abandonné à la rue et réduit à la mendicité (ATF 136 I 254 consid. 4.2 et réf. citées). Cette jurisprudence a été reprise à l'art. 4a de la loi sur l'action sociale

Obligation de relogement suite à l'expulsion de locataires

vaudoise (LASV ; RSV 850.051 LASV), qui établit les conditions d'octroi et les composantes de l'aide d'urgence.

En conclusion, mis en lien avec l'art. 12 Cst., l'art. 33 Cst-VD impose clairement, en particulier s'agissant du logement, d'assurer à toute personne dans le besoin, les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Cette disposition n'offre ainsi pas une protection plus large que le droit fédéral (P. Moor (Ed.), op cit., p.110). Cela ne fait que corroborer l'analyse développée au point 2.1 ci-dessus.

3. Mise en œuvre de l'obligation de relogement

3.1 Autorités compétentes

Selon l'art. 5 LASV, sous réserve des compétences du Conseil de politique sociale, le département chargé des affaires sociales est l'autorité compétente pour définir et organiser l'action sociale (al. 1); ses compétences sont détaillées à l'art. 7 LASV. L'action sociale est appliquée par le département, les communes, les associations de communes, le Centre social cantonal, le Centre social d'intégration des réfugiés et les organes délégataires (art. 5 al. 2). La commune ou l'association de communes confie les tâches d'action sociale à un service communal, respectivement au Centre social régional (CSR) ou au Centre social intercommunal (CSI) (art. 5 al. 3).

Les compétences particulières des autorités communales et des autres autorités spécifiques d'application sont énumérées à l'art. 18 LASV. L'octroi d'un logement d'urgence approprié entre dans le cadre de l'application de l'action sociale et incombe ainsi aux autorités d'application que sont les communes ou les associations de communes agissant par leur centre social régional ou intercommunal.

Au sein des communes, la délégation de compétences se traduit par un transfert de responsabilités des communes vers les centres sociaux régionaux ou intercommunaux et par la remise du traitement des dossiers à leurs employés. Ceux-ci peuvent désormais recevoir les bénéficiaires, ouvrir les dossiers, préparer les décisions d'aide et les assumer. La commune conserve toutefois un pouvoir de contrôle, voire de visa préalable à la prise des décisions finales (EMPL de septembre 2003, p. 32).

3.2 Etendue de l'obligation de relogement des communes

Une obligation de relogement à l'égard des communes, en particulier suite à l'expulsion de locataires, existe bel et bien mais elle se limite à des prestations minimales permettant de mener une existence conforme à la dignité humaine garantie directement par les art. 12 Cst. et 33 Cst-VD. Elles ne s'étendent pas à des prestations sociales telles que prévues notamment,

Obligation de relogement suite à l'expulsion de locataires

par l'art. 67 Cst-VD et concrétisées en particulier par la législation sur les logements subventionnés et en matière d'aide sociale. Comme expliqué ci-dessus, la notion de logement d'urgence approprié varie en fonction des circonstances (jeunes enfants, maladies, etc.). En application de la législation qui en régit la mise en oeuvre, cette aide est en principe accordée à toute personne résidant dans le canton, sous forme de prestations en nature. Le droit au minimum vital ne garantit ainsi pas un revenu minimum. L'aide d'urgence comprend un logement, en général dans un hébergement collectif (art. 4a LASV ; EMPL du 31 janvier 2006, BGC p. 7848).

Selon l'art. 18 al. 1 let. b LASV, ce sont les communes – ou les entités communales ou intercommunales qu'elles créent à cet effet – qui ont pour attributions d'appliquer l'action sociale. Plus spécifiquement, l'art. 18 al. 1 let. d leur impose « *d'offrir un appui social aux personnes en difficulté* ».

Concernant l'obligation communale de prendre en dépôt les biens meubles appartenant à des personnes expulsés qui ne peuvent être pris en charge par celles-ci, elle peut se fonder avant tout sur l'art. 12 Cst., respectivement sur la LASV, garantissant le droit d'être assisté et aidé, et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Le fait qu'une personne puisse conserver ses biens meubles, dans la mesure du raisonnable, semble tout à fait s'inscrire dans le cadre de cette protection constitutionnelle.

Les art. 12 Cst. et 33 Cst-VD s'appliquent à chacun, même aux personnes séjournant sans droit en Suisse (R. Kiener, W. Kälin, Grundrechte, Bern 2007, p. 395). Il est ainsi possible de loger les personnes dans le besoin provisoirement dans des logements ou abris collectifs aussi bien que dans des logements en bonne et due forme. Il faut par contre, conformément à la jurisprudence concernant notamment l'hébergement des requérants d'asile auquel s'appliquent les mêmes garanties constitutionnelles, adapter les conditions d'hébergement aux cas particuliers (ATF 136 I 254, consid. 6). Il faut donc par exemple, tenir compte de maladies qui rendraient les hébergements collectifs inadaptés et veiller à assurer une prise en charge adaptée des familles avec de jeunes enfants.

L'art. 3 LASV précise que l'aide financière aux personnes est subsidiaire à l'entretien prodigué par la famille à ses membres, aux prestations des assurances sociales et aux autres prestations sociales, fédérales, cantonales, communales ou privées; elle peut, le cas échéant, être accordée en complément de revenu ou à titre d'avance sur prestations sociales (al. 1). La subsidiarité de l'aide implique pour ceux qui la requièrent l'obligation d'entreprendre toutes démarches utiles auprès des personnes ou organismes concernés pour éviter ou limiter leur prise en charge financière (al. 2).

Il en découle qu'une personne au bénéfice d'une mesure d'aide d'urgence au sens de l'art. 4a LASV est soumise à quelques obligations annexes. Il est

Obligation de relogement suite à l'expulsion de locataires

notamment exigé qu'elle collabore à l'élaboration de son état de nécessité et de ses besoins et qu'elle fasse l'effort de venir chercher les prestations qui lui sont dues auprès de l'autorité compétente. Elle doit également collaborer à la détermination des objectifs visant à favoriser son retour à l'autonomie et sa participation active à la vie sociale et économique (art. 40 al. 2 LASV ; EMPL du 31 janvier 2006, p.84)

4 Conclusion

Au vu de ce qui précède, les communes, par leur propre service social ou le centre social régional ou intercommunal, doivent assurer aux ex-locataires expulsés une existence conforme à la dignité humaine, notamment en leur fournissant un logement d'urgence approprié tel que défini ci-dessus au regard de l'art. 33 Cst VD ; c'est en effet à elles qu'il revient de concrétiser ce droit fondamental compris dans l'action sociale, en offrant ainsi une aide appropriée aux personnes exposées à de telles difficultés. Si un tel logement peut se présenter comme un toit provisoire, sous forme d'hébergement collectif ou d'abri d'urgence plutôt que comme un logement durable, il convient néanmoins d'adapter les conditions d'hébergement aux cas particuliers (p.ex. personnes exposées à des maladies, familles avec enfants). Pour leur part, les bénéficiaires d'une telle aide sont tenus de tout mettre en œuvre pour retrouver leur autonomie. Les prestations qu'elles reçoivent étant subsidiaires, il convient de responsabiliser les personnes concernées afin qu'elles entreprennent des démarches en vue de se reloger par elles-mêmes.

Nous espérons avoir répondu à votre demande, et restons bien évidemment à disposition pour tout renseignement complémentaire.

Nous vous prions d'agréer, Madame la Conseillère, l'expression de nos sentiments distingués.

Nicole Vermot
Conseillère juridique

