

N° affaire: **GE.2008.0099**
 Autorité:, Date décision: TA, 11.02.2009
 Juge: AZ
 Greffier: MTL
 Publication (revue juridique):
 Ref. TF:
Nom des parties contenant: X. c/EVAM, Etablissement vaudois d'accueil des migrants

LOI FÉDÉRALE SUR LA PROTECTION
 DES DONNÉES
 PROTECTION DES DONNÉES
 CONSULTATION DU DOSSIER
 AUTORITÉ DE RECOURS
 OBJET DU LITIGE
 COMPÉTENCE
 CONFLIT DE COMPÉTENCES
 DONNÉES PERSONNELLES

Cst-VD-27-3
 Cst-29-2
 LARA-72
 LInfo-21
 LJPA-4-1
 LPA-VD-35-2
 LPA-VD-92
 LPD
 LPD-8
 LPrD-3-3

Résumé contenant:

Recours contre un refus de l'EVAM, dans une procédure tendant à l'octroi de prestations, de communiquer les pièces du dossier. Selon la jurisprudence fédérale, lorsqu'une question relative à la protection des données apparaît dans le cadre d'une procédure qui a pour objet principal d'autres prétentions que celles découlant spécifiquement de la LPD, elle doit être tranchée dans le cadre de la procédure principale et suivre les voies de droit prévues à cet effet. Solution reprise en droit cantonal. Recours irrecevable, transmis à titre d'opposition au directeur de l'EVAM.

**TRIBUNAL CANTONAL****COUR DE DROIT ADMINISTRATIF ET PUBLIC****Arrêt du 11 février 2009**

Composition

M. Alain Zumsteg, président; M. Eric Brandt et Mme Imogen Billotte, juges; M. Mathieu Burllet, greffier.

Recourante

X. _____, à Lausanne, représentée par le Service d'aide juridique aux exilés, SAJE, à Lausanne,

Autorité intimée

EVAM, Etablissement vaudois d'accueil des migrants,

Objet

Recours X. _____ c/ décision de l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM) du 19 mars 2008 (accès au dossier)

Vu les faits suivants

A. X. _____, née le *****, de nationalité camerounaise, est entrée en Suisse le 14 juin 2005. Elle a déposé le même jour une demande d'asile, qui a été rejetée. Selon ses déclarations, elle a déposé, en automne 2007, par l'intermédiaire du Service d'aide juridique aux Exilé-e-s (SAJE), une demande de reconsidération de la décision de renvoi pour faits nouveaux. Toujours selon ses déclarations, l'Office des migrations(ODM) a ordonné, par décision du 3 septembre 2007, la suspension des mesures d'exécution du

renvoi.

Une procédure de recours contre une décision d'octroi de l'aide d'urgence en lieu et place de l'aide sociale est actuellement pendante devant le tribunal de céans (PS.2008.0010).

B. Par courrier du 29 février 2008 adressé à l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM), X. _____, par l'intermédiaire du SAJE, a demandé à être mise au bénéfice de l'aide sociale et non plus de l'aide d'urgence. Subsidiatement, elle a sollicité l'octroi, dans le cadre de l'aide d'urgence, de diverses prestations, dont l'énumération exhaustive n'est pas utile dans le cadre de la présente cause. Enfin, son courrier contenait la demande suivante :

"Nous remercions votre autorité de bien vouloir nous communiquer une copie complète du dossier de la requérante afin de nous permettre de nous déterminer en toute connaissance de cause et de défendre au mieux ses intérêts."

L'EVAM a rendu une décision le 19 mars 2008. Les différentes prestations demandées, à l'exception de la requête relative au dossier, sont examinées successivement dans le corps du texte. Il est ensuite mentionné que le courrier vaut décision pour les points abordés et qu'il peut faire l'objet d'une opposition selon les voies de droit usuelles. Enfin, la décision contient le passage suivant :

"Pour ce qui concerne votre demande d'obtenir une copie du dossier de votre mandante, celui-ci est disponible pour consultation auprès de l'antenne EVAM de Lausanne (rue du Bugnon 42 - 1020 Renens). Cas échéant, nous vous remercions de prendre contact avec la responsable de secteur au n° de tél. [...]."

C. Le SAJE a fait recours, par acte du 8 avril 2008, contre la décision de l'EVAM du 19 mars 2008. L'acte contient les conclusions suivantes :

"Pour ces motifs et tous autres, nous sollicitons de votre autorité :

- préliminairement, qu'elle renonce à percevoir une avance de frais de procédure;*
 - principalement, qu'elle annule la décision attaquée de l'EVAM du 19 mars 2008 en tant qu'elle invite la recourante à venir consulter son dossier à l'antenne de l'EVAM rue du Bugnon 42 à Renens;*
- sous suite de dépens."*

Le 15 avril 2008, le juge instructeur a informé les parties qu'il apparaissait que la décision attaquée avait été prise par l'EVAM dans le cadre de l'application de la loi du 7 mars 2006 sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA; RSV 142.21) et qu'à ce titre elle n'était pas susceptible d'un recours direct à la Cour de droit administratif et public (art. 72 à 74 LARA). Le juge instructeur a fait savoir que, sauf avis contraire des parties avant le 30 avril 2008, le recours serait traité comme une opposition et transmis au Directeur de l'EVAM, comme objet de sa compétence.

Par lettre du 28 avril 2008, le directeur de l'EVAM a déclaré qu'il n'était pas d'avis que le recours devait être considéré comme une opposition et lui être transmis. Le directeur a exposé que l'EVAM n'avait pas considéré que la demande du SAJE concernant l'envoi de copies des pièces du dossier faisait partie des requêtes sur lesquelles l'EVAM avait été appelé statuer, en sorte qu'aucune décision n'avait été formellement rendue à ce sujet; l'indication selon laquelle le dossier pouvait être consulté était une simple note informative. Le directeur de l'EVAM a considéré qu'en l'absence de décision formelle, une opposition n'était pas possible.

Pour sa part, le SAJE a affirmé, par lettre du 29 avril 2008, que la décision de l'EVAM concernant la communication des pièces du dossier n'avait pas été prise en application de la LARA, ladite loi ne réglant pas l'accès aux pièces du dossier, et qu'en conséquence, la procédure décrite aux art. 72 à 74 LARA n'était pas applicable.

Par lettre du 2 mai 2008, le juge instructeur a fait savoir au directeur de l'EVAM qu'il considérait que X. _____ avait demandé très clairement qu'une copie complète des pièces du dossier lui soit envoyée et que la réponse de l'EVAM relative à cette demande paraissait constituer, selon qu'on la qualifie de note informative ou de décision, soit un déni de justice formel, soit une décision négative. Le juge instructeur a prié le directeur de l'EVAM de lui indiquer si l'EVAM refusait d'envoyer au mandataire de X. _____ des copies des pièces qu'elle pourrait obtenir en se rendant à l'antenne lausannoise de l'EVAM, et, dans l'affirmative, s'il persistait à penser qu'une contestation sur ce point n'était pas susceptible d'opposition ou de recours.

Le directeur de l'EVAM a répondu le 8 mai 2008 que l'EVAM n'était matériellement pas en mesure de communiquer au SAJE des copies de l'intégralité du dossier de X. _____, et qu'une contestation de sa décision, sous forme d'opposition auprès du directeur de l'EVAM, était possible.

Le tribunal a délibéré par voie de circulation.

Considérant en droit

1. L'art. 29 al. 2 de la loi du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA), en vigueur jusqu'au 31 décembre 2008, disposait ce qui suit :

"2 Est une décision toute mesure prise par une autorité dans un cas d'espèce et ayant pour objet:

a. de créer, de modifier ou d'annuler des droits ou des obligations;

b. de constater l'existence, l'inexistence ou l'étendue de droits ou d'obligations;

c. de rejeter ou de déclarer irrecevables des demandes tendant à créer, modifier, annuler ou constater des droits ou obligations."

L'art. 3 al.1 de la loi du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative (LPA-VD; RSV 173.36) comporte une règle analogue.

En autorisant le SAJE, par décision du 19 mars 2008, à venir consulter le dossier de la recourante auprès de l'antenne de l'EVAM de Lausanne alors que le SAJE avait demandé que lui soit communiqué une copie complète du dossier de la recourante, l'EVAM a partiellement refusé la demande du SAJE. Ce refus est une décision négative qui, en tant que telle, est susceptible de recours.

2. L'art. 4 al. 1 LJPA disposait que la Cour de droit administratif et public (CDAP) connaît en dernière instance cantonale de tous les recours contre les décisions administratives cantonales ou communales lorsqu'aucune autre autorité ou cour du Tribunal cantonal n'est expressément désignée par la loi pour en connaître. Selon l'art. 92 LPA-VD, le Tribunal cantonal connaît des recours contre les décisions et décisions sur recours rendues par les autorités administratives, lorsque la loi ne prévoit aucune autre autorité pour en connaître. La compétence de la CDAP est donc générale et subsidiaire. Il s'ensuit en conséquence

d'examiner si une norme spéciale prévoit une autre solution *in casu*.

a) La recourante tient en substance le raisonnement suivant :

Les lois applicables sont la loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD; RS 235.1), l'ancienne loi du 25 mai 1981 sur les fichiers informatiques et la protection des données personnelles (aLIPD, abrogée par l'entrée en vigueur, le 1^{er} novembre 2008, de la loi du 11 septembre 2007 sur la protection des données personnelles [LPrD; RSV 172.65]) et la loi du 24 septembre 2002 sur l'information (LInfo; RSV 170.21). La LPD ne réglant pas la question des voies de recours cantonales, il faudrait se reporter aux lois cantonales en la matière. Comme l'aLIPD ne contenait pas de disposition concernant les voies de recours contre le refus de communiquer des données informatisées, la cour de céans serait compétente pour statuer sur le recours; l'art. 21 LInfo prévoit quant à lui une possibilité de recours direct à la CDAP.

b) Il est à relever qu'outre les questions de protection des données, la cause présente un aspect relatif aux garanties générales de procédure, plus spécifiquement au droit de consulter le dossier (art. 29 al. 2 Cst.; art. 27 al. 3 Cst-VD). Le Tribunal fédéral a considéré, s'agissant de la LPD, que le droit d'accès prévu par la loi et le droit de consultation prévu par les règles générales de procédure sont des droits distincts, qui n'ont pas la même portée ni le même champ d'application (ATF 125 II 473 consid. 4a, traduit in JdT 2001 II p. 322). Le droit d'accès à des données personnelles, régi à l'art. 8 LPD, est, dans une certaine mesure, plus étroit que le droit de consulter le dossier en vertu des garanties générales de procédure, car il ne s'étend pas à toutes les pièces essentielles de la procédure, mais ne vise que les données concernant la personne intéressée. Par ailleurs, il est aussi plus large en ce sens que - sauf abus de droit - il peut être invoqué sans qu'il faille se prévaloir d'un intérêt particulier, même en dehors d'une procédure administrative. Il n'est donc pas lié à la préparation, par une autorité, d'une décision pouvant porter atteinte aux intérêts de la personne concernée, mais à une simple collecte de données personnelles effectuée par l'autorité (ATF 127 V 219 consid. 1a p. 222; 123 II 534 consid. 1b, traduit in JdT 1999 I p. 193). Le Tribunal fédéral a considéré, toujours en relation avec la LPD, que la décision d'une autorité refusant de donner suite à une demande de consulter des données en dehors de toute procédure pouvait être déférée aux juridictions compétentes en matière de protection des données selon la procédure prévue par la LPD (ATF 127 V 219 consid. 1a p. 222 s.). Les questions du droit de la protection des données peuvent toutefois se poser, de façon transversale, dans le cadre d'une procédure déterminée qui a principalement pour objet d'autres droits (ATF 126 II 126 consid. 4 p. 130; 123 II 534 consid. 1b, traduit in JdT 1999 I p. 193). Lorsqu'une question relative à la protection des données apparaît dans le cadre d'une procédure qui a pour objet principal d'autres prétentions que celles découlant spécifiquement de la loi sur la protection des données, elle doit être tranchée dans le cadre de la procédure principale et suivre les voies de droit prévues à cet effet (ATF 128 II 311 consid. 8.4 p. 327 s.; 127 V 219 consid. 1a p. 223; 126 II 126 consid. 4 p. 130; 123 II 534 consid. 1b, traduit in JdT 1999 I p. 193).

Cette solution s'impose également en droit cantonal, d'autant plus que la LPrD ne s'applique pas aux procédures civiles pénales ou administratives (art. 3 al. 3 let. b) et que l'art. 35 al.2 LPA-VD dispose que la loi sur l'information n'est pas applicable à la consultation des dossiers en cours de procédure.

c) En l'occurrence, dans sa lettre du 29 février 2008, la recourante demandait à être mise au bénéfice de l'aide sociale et non plus de l'aide d'urgence, et, subsidiairement, sollicitait l'octroi de diverses prestations. En fin de lettre, le SAJE demandait à recevoir une copie complète du dossier de la recourante. Ainsi, cette dernière demande n'était pas articulée de manière indépendante, mais bien en relation avec l'octroi de prestations requises à titre d'aide d'urgence, prestations dont l'octroi est de la compétence de l'EVAM (art. 50 al. 2 LARA). C'est donc la voie de droit ordinaire prévue contre une décision prise par le directeur ou un cadre supérieur de l'EVAM en application de la LARA qui doit être suivie. La décision peut faire l'objet d'une opposition auprès du directeur de l'EVAM, selon l'art. 72 al. 1 LARA. C'est d'ailleurs cette voie qui a été dûment indiquée en l'espèce dans la décision litigieuse.

3. La recourante fait valoir qu'en matière de choix des voies de droit, dans le doute, celle la plus favorable à l'administré doit être préférée et qu'en l'occurrence la voie directe à la CDAP est la plus rapide, donc la plus favorable. Elle cite à l'appui de son raisonnement la décision *Perry c. Lettonie*, requête n° 30273/03, décision de la Cour européenne des Droits de l'Homme du 18 janvier 2007 (recevabilité).

La recourante n'indique pas le passage de la décision dont elle se prévaut. On trouve cependant dans cette décision la phrase suivante : "*Dans une hypothèse où plusieurs recours équivalents s'ouvrent au requérant, il peut choisir celui qui vise son grief principal de la manière la plus directe*". Cette phrase semble poser une règle qui s'impose en droit interne aux autorités des Etats membres. Cette interprétation se révèle cependant erronée lorsqu'on replace la phrase dans le contexte de la décision et qu'on considère l'objet traité.

La décision *Perry c. Lettonie* du 18 janvier 2007 concerne la recevabilité de la requête n° 30273/03. A ce sujet, l'art. 35 § 1 CEDH dispose :

"1. La Cour ne peut être saisie qu'après l'épuisement des voies de recours internes, tel qu'il est entendu selon les principes de droit international généralement reconnus, et dans un délai de six mois à partir de la date de la décision interne définitive."

Le Gouvernement de la Lettonie avait notamment fait valoir que le requérant n'avait pas épuisé les voies de recours internes qui s'offraient à lui. C'est dans ce cadre que la cour a rappelé que le requérant n'était pas tenu, pour que son action soit recevable, d'utiliser toutes les voies de recours internes possibles; il suffisait qu'il choisisse celle qui visait son grief principal de la manière la plus directe pour que sa requête auprès de la Cour européenne des Droits de l'Homme ne puisse être déclarée irrecevable. Ainsi, la possibilité de choix dont il est question dans la phrase précitée ne saurait se comprendre comme une règle de procédure qui s'impose en droit interne. Il s'agit simplement d'une limite à l'incombeance du requérant d'épuiser les voies de recours internes.

Cette interprétation est renforcée lorsque l'on se reporte à la décision *Croke c. Irlande* (déc.), n° 33267/96 du 15 juin 1999, à laquelle renvoie la décision *Perry c. Lettonie*, et qui contient le passage suivant : "*The Court recalls that an applicant is required to make normal use of domestic remedies which are effective, sufficient and accessible (...). It is also recalled that, in the event of there being a number of remedies which an individual can pursue, that person is entitled to choose a remedy which addresses his or her essential grievance (...)*" (note : les parenthèses contiennent exclusivement des références). On voit que la "possibilité de choix" est clairement envisagée en relation avec la question de l'épuisement de voix de recours internes;

l'utilisation du terme "entitled", qu'on peut traduire par "autorisé", renforce l'idée d'exception à l'incombance.

Pour le surplus, la subsomption opérée par la recourante - sur la base d'une règle inexistante - est incorrecte. En effet, si l'on admettait la compétence directe de la cour de céans, la recourante perdrait la possibilité de faire valoir ses moyens devant le directeur de l'EVAM (par la voie de l'opposition) et, ensuite, devant le Département de l'intérieur. On ne saurait considérer comme plus favorable une procédure privant un justiciable de deux instances auxquelles il pourrait soumettre ses griefs. Ce d'autant plus lorsque lesdites instances, en raison de leur position au sein de l'administration, ont un pouvoir d'examen plus grand sur les décisions rendues que le juge administratif.

4. Il résulte de ce qui précède que la CDAP n'est pas compétente pour statuer sur le recours interjeté contre la décision de l'EVAM du 19 mars 2008. Le recours doit donc être déclaré irrecevable et transmis, à titre d'opposition, au directeur de l'EVAM, lequel devra notamment se prononcer sur sa recevabilité, notamment au regard du délai d'opposition de dix jours.

Compte tenu de la situation de la recourante, les frais de la cause seront laissés à la charge de l'Etat (art. 50 LPA-VD).

Par ces motifs
la Cour de droit administratif et public
du Tribunal cantonal
arrête:

- I. Le recours est irrecevable.
- II. Le recours est transmis, à titre d'opposition, au directeur de l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants.
- III. Il n'est pas perçu d'émolument de justice ni alloué de dépens.

Lausanne, le 11 février 2009

Le président:

Le greffier:

Le présent arrêt est communiqué aux destinataires de l'avis d'envoi ci-joint.

Il peut faire l'objet, dans les trente jours suivant sa notification, d'un recours au Tribunal fédéral. Le recours en matière de droit public s'exerce aux conditions des articles 82 ss de la loi du 17 juin 2005 sur le Tribunal fédéral (LTF - RS 173.110), le recours constitutionnel subsidiaire à celles des articles 113 ss LTF. Le mémoire de recours doit être rédigé dans une langue officielle, indiquer les conclusions, les motifs et les moyens de preuve, et être signé. Les motifs doivent exposer succinctement en quoi l'acte attaqué viole le droit. Les pièces invoquées comme moyens de preuve doivent être jointes au mémoire, pour autant qu'elles soient en mains de la partie; il en va de même de

la décision attaquée.

