Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2A.362/2005 /ajp

Arrêt du 27 octobre 2005
IIe Cour de droit public

Composition
MM. les Juges Merkli, Président,
Wurzburger et Zappelli, Juge suppléant.
Greffier: M. de Mestral.

Parties
X._____,
recourant, représenté par le Service d'Aide Juridique
aux Exilé-e-s (SAJE),

contre

Service de la population du canton de Vaud, Division Asile, avenue de Beaulieu 19, 1014 Lausanne,
Tribunal administratif du canton de Vaud,
avenue Eugène-Rambert 15, 1014 Lausanne.

Objet
Refus d'octroyer des dépens (refus de communiquer des données personnelles),

recours de droit administratif contre l'arrêt du Tribunal administratif du canton de Vaud du 29 avril 2005.

Faits:
A.
X._____, né le 15 août 1970, de nationalité inconnue, est entré en Suisse le 7 février 2000 et y a demandé l'asile. Par décision du 8 septembre 2001, l'Office fédéral des réfugiés, refusant d'entrer en matière sur la demande de l'intéressé, a prononcé son renvoi de Suisse.

X._____, ayant chargé le Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s de le représenter, a écrit le 1er octobre 2004 au Service de la population du canton de Vaud, Division asile (ci-après: le Service de la population) pour savoir si une demande de soutien à l'exécution du renvoi avait été présentée en sa faveur et si des démarches avaient été effectuées par les autorités fédérales en vue de son renvoi. Il a aussi demandé a recevoir les données concernant son renvoi.

Le 13 octobre 2004, le Service de la population a, notamment, invité le représentant d'X._____, à venir consulter le dossier dans ses bureaux. Le représentant de l'intéressé a alors prié le Service de la population de lui faire parvenir une copie du dossier, respectivement des pièces sur lesquelles l'autorité s'était fondée pour décider de l'octroi et de l'étendue d'une aide sociale. Par lettre du 20 octobre 2004, le Service de la population a maintenu sa position.
B.
Interjetant un recours auprès du Tribunal administratif du canton de Vaud contre les décisions du Service de la population des 13 et 20 octobre 2004, X._____ a demandé a recevoir copie de ses données personnelles.

Par arrêt du 29 avril 2005, le Tribunal administratif a admis le recours et annulé les décisions querellées, le dossier étant renvoyé au Service de la population en vue d'une nouvelle décision dans le sens des considérants.

En bref, tant les dispositions fédérales et cantonales sur les fichiers informatiques, l'information et la protection des données personnelles, que la jurisprudence du Tribunal fédéral permettait à quiconque en faisait la demande d'obtenir la photocopie des documents le concernant.

Le Tribunal administratif a refusé à X._____ l'allocation de dépens en se fondant sur sa jurisprudence constante. Il a laissé les frais de la cause à la charge du canton.
C.
Agissant par la voie du recours de droit administratif, X._____ demande au Tribunal fédéral, sous suite de frais et dépens, l'annulation partielle de l'arrêt du Tribunal administratif du 29 avril 2005 et l'octroi de dépens pour la procédure cantonale. Le Tribunal administratif aurait violé le droit fédéral. Le recourant se plaint aussi de l'absence de motivation de la décision attaquée quant aux dépens.

Le Tribunal administratif et le Service de la population concluent au rejet du recours. L'Office fédéral des migrations a renoncé à se déterminer.

Dans le cadre d'un second échange d'écritures, le recourant a déposé, les 28 juillet et 4 août 2005, des observations au sujet des réponses du Tribunal administratif et du Service de la population. Le 6 octobre 2005, le Tribunal administratif a renoncé à présenter des observations. Le 10 octobre 2005, le Service de la population a formulé des observations complémentaires et déclaré s'en remettre à justice.

Le recourant sollicite l'assistance judiciaire.

Le Tribunal fédéral considère en droit:
1.
1.1 Le Tribunal fédéral examine d'office et librement la recevabilité des recours qui lui sont soumis (ATF 131 II 58 consid. 1). Il vérifie donc la voie de droit ouverte dans chaque cas particulier, quel que soit l'intitulé de l'acte de recours (ATF 120 II 270 consid. 1).
1.2 Selon l'art. 97 OJ en relation avec l'art. 5 PA, la voie du recours de droit administratif est ouverte exclusivement contre les décisions fondées sur le droit public fédéral - ou qui auraient dû l'être - (ATF 131 II 58 consid. 1.1; 129 I 337 consid. 1.1; 129 II 183 consid. 3.1). D'après la jurisprudence toutefois, le recours de droit administratif est également recevable contre les décisions fondées sur le droit cantonal et sur le droit fédéral, dans la mesure où la violation de dispositions de droit fédéral directement applicables est en jeu (ATF 128 I 46 consid. 1b/aa; 128 II 311 consid. 2.1; 125 II 10 consid. 2a; 123 II 231 consid. 1), contre les décisions prises en application de dispositions cantonales d'exécution du droit fédéral dénuées de portée indépendante et contre les décisions reposant sur des normes cantonales indépendantes présentant toutefois un rapport de connexité suffisamment étroit avec les questions de droit fédéral (cf. art.104 let. a OJ; ATF 128 II 56 consid. 1a/aa; 126 II 171 consid. 1a). En revanche, lorsque la décision attaquée repose sur du droit cantonal indépendant dépourvu de lien de connexité suffisant avec le droit fédéral, seule la voie du recours de droit public entre en considération (ATF 128
I 46 consid. 1b/aa; 128 II 56 consid. 1a/aa; 126 V 30 consid. 2; voir aussi arrêt non publié 1A.291/2004 du 13 mai 2005).
2.
2.1 Le principe de l'unité de procédure s'applique en procédure administrative fédérale. Cela signifie que les décisions sur les frais de procédure et les indemnités de partie, pour autant qu'elles soient basées sur le droit public fédéral (art. 5 PA en relation avec l'art. 97 OJ), sont susceptibles de recours de droit administratif au Tribunal fédéral, lorsque cette voie est ouverte sur le fond (art. 101 lettre b. OJ). Cette règle s'applique par analogie lorsqu'une décision basée sur le droit public fédéral est attaquée non seulement sur le fond, mais aussi en ce qui concerne la répartition des frais et dépens intervenue sur la base du droit cantonal; en raison de leur rapport étroit avec les problèmes juridiques de droit administratif fédéral que le Tribunal fédéral doit juger, les litiges sur les aspects accessoires de procédures sont à trancher en recours de droit administratif et non pas en recours de droit public (ATF 122 II 274 consid. 1b/aa p. 277 et les références citées).

Il en va autrement lorsque seule la question des frais et dépens réglée en application du droit cantonal est

contestée devant le Tribunal fédéral, quand bien même la question au fond relève du droit public fédéral. Il n'existe dans ce cas aucune décision susceptible de recours de droit administratif (art. 5 PA et 97 OJ; ATF 122 II 274 consid. 1b/bb p. 278; plus particulièrement sur la question des dépens: ATF 117 Ib 216 consid. 5b p. 218-219).
2.2 En l'espèce, le Tribunal administratif, dans son arrêt du 29 avril 2005, se fondant tant sur le droit fédéral (Loi fédérale du 19 juin 1992 sur la protection des données, LPD; RS 235.1) que sur le droit cantonal (Loi vaudoise du 25 mai 1981 sur les fichiers informatiques et la protection des données personnelles, LPID/VD; RS 172.65, ainsi que la Loi vaudoise du 24 septembre 2002 sur l'information, LInfo/VD; RSV 170.21) a donné raison au recourant sur le fond. Le recourant, qui a obtenu que le Service de la population lui communique copie des données le concernant, ne peut pas recourir sur ce point. Pour ce motif déjà, la voie du recours de droit administratif n'est pas ouverte.
2.3 Le Tribunal administratif a refusé d'allouer des dépens au recourant en se fondant sur l'art. 55 de la loi vaudoise du 18 décembre 1989 sur la juridiction et la procédure administratives (LJPA/VD; RSV 173.36). Cette disposition stipule que Ï'arrêt règle le sort des frais et dépens, qui sont en principe supportés par la ou les parties qui succombent(art. 55 al. 1 LJPA/VD). Ëorsque l'équité l'exige, le tribunal peut répartir les frais entre les parties et compenser les dépens, ou laisser tout ou partie des frais à la charge de l'État(art. 55 al. 3 LJPA/VD). En l'occurrence, le Tribunal administratif a tranché la question des dépens en se fondant sur le droit cantonal. Le recourant ne peut pas faire valoir que le Tribunal administratif aurait violé l'art. 64 PA, relatif aux dépens car la question des frais et dépens ne relève pas du droit fédéral (art. 1 al. 3 PA a contrario).

Pour ce motif également, le recourant ne peut pas attaquer l'arrêt du Tribunal administratif du 29 avril 2005, en tant qu'il concerne le refus d'octroi de dépens, par la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral. A supposer que le recours doive malgré tout être traité comme recours de droit administratif (cf. dans le domaine des assurances sociales ATF 126 V 143), le résultat ne serait pas différent, car le Tribunal fédéral ne pourrait examiner l'application du droit cantonal que sous l'angle de l'arbitraire, comme il le ferait dans un recours de droit public.
3.
Il faut encore examiner si le recours interjeté peut être traité comme un recours de droit public. En effet, la désignation inexacte d'un moyen de droit ne nuit pas au recourant et un recours d'un type donné, irrecevable à ce titre, peut dans certains cas être traité comme recours d'un autre type, s'il en remplit les conditions (ATF 126 II 506 consid. 1b p. 509; 120 II 270 consid. 2 p. 272).
3.1 Selon l'art. 90 al. 1 let. b OJ, l'acte de recours doit - sous peine d'irrecevabilité - contenir ün exposé des faits essentiels et un exposé succinct des droits constitutionnels ou des principes juridiques violés, précisant en quoi consiste la violation. Lorsqu'il est saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral n'a donc pas à vérifier, de lui-même, si la décision attaquée est en tout point conforme au droit et à l'équité; il n'examine que les moyens de nature constitutionnelle, invoqués et suffisamment motivés dans l'acte de recours. L'intéressé ne saurait se contenter de soulever de vagues griefs ou de renvoyer aux actes cantonaux (ATF 129 I 113 consid. 2.1 p. 120; 125 I 71 consid. 1c p. 76; 122 I 168 consid. 2b p. 172/173; 115 Ia 27).
3.2 En l'espèce, l'argumentation du recourant est fondée pour l'essentiel sur la prétendue violation de l'art. 64 PA. Or, comme on l'a vu ci-dessus (consid. 2.3), cette disposition n'est en tout état de cause pas applicable en l'occurrence, le droit cantonal trouvant application.
3.3 Le seul élément qui pourrait être rattaché à la violation d'un droit constitutionnel serait l'absence de la motivation relative au refus d'octroyer des dépens et donc la violation du droit d'être entendu. En effet, le droit d'être entendu implique également pour l'autorité l'obligation de motiver sa décision (ATF 126 I 97 consid. 2b p. 102). La motivation d'une décision est suffisante lorsque l'intéressé est mis en mesure d'en apprécier la portée et de la déférer à une instance supérieure en pleine connaissance de cause (ATF 122 IV 8 consid. 2c p. 14-15). Il suffit que l'autorité mentionne au moins brièvement les motifs qui l'ont guidée et sur lesquels elle a fondé son prononcé, sans qu'elle soit tenue de répondre à tous les arguments avancés (SJ 1994 p. 161 consid. 1b p. 163). L'étendue de l'obligation de motiver dépend de la complexité de la cause à juger (ATF 111 Ia 2 consid. 4b p. 4; sur tous ces points: ATF 129 I 313 consid. 13, non publié).

Le recourant s'en prévaut mais son argumentation sur ce point est excessivement sommaire et ne répond pas aux exigences légales et jurisprudentielles, énoncées ci-dessus, relatives au recours de droit public.

On observe que, dans la présente procédure, le Tribunal administratif a motivé son refus d'octroi de dépens en se fondant sur sa jurisprudence, à savoir son arrêt PE.2001.0231 du 9 novembre 2001. Il est vrai que cet arrêt, qui figure au dossier, ne contient aucune motivation sur la question des dépens mais se réfère à une jurisprudence antérieure, à savoir l'arrêt du Tribunal administratif PE.2000.0174 du 24 août 2001.

Toutefois, cette motivation sommaire de l'arrêt querellé ne permet pas encore d'entrer en matière sur le recours de droit public. En effet, la jurisprudence du Tribunal administratif concernant les dépens et les motifs de cette jurisprudence sont expliqués dans l'arrêt du Tribunal administratif PE.1997.0533 du 16 septembre 1998 ainsi que dans la décision du juge instructeur du Tribunal administratif (dossier PE.1998.0259) du 31 août 1998. Le rejet des dépens y est motivé en substance par la circonstance que les frais de représentation à la charge des recourants sont relativement peu élevés. Or, dans ces deux causes, le Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s est intervenu comme représentant de la partie recourante. Comme dans la présente cause le recourant est représenté par le Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s, il ne peut pas prétendre ignorer la jurisprudence du Tribunal administratif en la matière. Il n'y aurait donc, même si la cour de céans entrait en matière sur le recours de droit public, pas de violation du droit d'être entendu.
3.4 Pour le reste, le recourant ne soulève aucun autre moyen relevant du recours de droit public. Il relève certes dans son écriture du 28 juillet 2005, quelques arrêts à l'appui, que la jurisprudence du Tribunal administratif n'est pas constante en ce qui concerne les dépens. Mais il n'expose pas cependant en quoi ces différences seraient constitutives d'arbitraire ou d'une inégalité de traitement, au sens où l'entend la jurisprudence (cf. notamment l'ATF 130 I 65 consid. 3.6 p. 70-71). Il s'ensuit que le recours n'est pas non plus recevable en tant que recours de droit public.

Quoi qu'il en soit on peut rappeler enfin qu'on ne saurait déduire directement de la Constitution fédérale un droit à des dépens en procédure administrative (ATF 117 V 401 consid. 1; arrêt 2P.147/2005 du 31 août 2005 et les références citées).
4.
Dès lors, le recours doit être déclaré irrecevable.

Compte tenu des circonstances, il n'y a pas lieu de percevoir un émolument judiciaire. La requête tendant à l'octroi de l'assistance judiciaire devient donc sans objet en ce qui concerne les frais. Le représentant du recourant, soit le juriste ayant agi en l'espèce, n'étant pas avocat ne peut par ailleurs pas être désigné comme avocat d'office.

Par ces motifs, le Tribunal fédéral prononce:
1.
Le recours est déclaré irrecevable.
2.
Il n'est pas perçu de frais.
3.
La demande d'assistance judiciaire est rejetée dans la mesure où elle n'est pas sans objet.
4.
Le présent arrêt est communiqué en copie au représentant du recourant, au Service de la population et au Tribunal administratif du canton de Vaud, ainsi qu'à l'Office fédéral des migrations.
Lausanne, le 27 octobre 2005
Au nom de la IIe Cour de droit public
du Tribunal fédéral suisse
Le président: Le greffier: