

LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

## L'état des lieux sur l'aide d'urgence pour les personnes ayant fait l'objet d'une non-entrée en matière dans le domaine de l'asile

*Dossier préparé par Barbro Darazs, collaboratrice spécialisée à la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)*

*Septembre 2004*

### **CDAS**

La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales se préoccupe de toutes les questions socio-politiques actuelles en Suisse. Ses principales tâches sont de faire connaître la position et le point de vue des cantons ou des départements cantonaux des affaires sociales, de les représenter également auprès du Conseil fédéral, de l'administration fédérale, du parlement et d'un public plus large. Elle assume également des travaux de coordination qui requièrent une collaboration active entre Confédération, cantons, communes et diverses organisations privées. La CDAS est soutenue par son secrétariat central permanent dont le siège se trouve à Berne.

Avertissement : Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es

## RESUME

Suite à la décision du Conseil fédéral le 29 janvier 2003, le domaine de l'asile doit épargner 137 millions de francs au total jusqu'en 2006. Le 19 décembre 2003, le Parlement a adopté le message soumis par le Conseil fédéral dans le cadre du programme d'allégement budgétaire 2003 (PAB03) en prévoyant de modifier la loi sur l'asile (LAsi) ainsi que la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). Ainsi depuis l'entrée en vigueur le 1er avril 2004 de ces mesures, les requérants dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière (NEM) sont désormais considérés comme des personnes séjournant de façon illégale en Suisse et par conséquent soumises à la LSEE, et ne bénéficient plus de l'aide sociale accordée aux requérants d'asile. Dès l'entrée en force de la décision, elles devront donc quitter les centres d'enregistrement, les structures ou les appartements mis à leur disposition dans les cantons d'attribution. Par contre, l'aide d'urgence en situation de détresse leur est garantie par la Constitution fédérale (Cst.). Lors des consultations concernant ces mesures d'économie, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) avait rejeté la proposition d'exclure les requérants déboutés du système de l'aide sociale.

Le Parlement ayant toutefois accepté les modifications proposées par le Conseil fédéral, le comité directeur de la CDAS avait alors décidé d'élaborer des recommandations au sein d'un groupe de travail composé de représentant-es de diverses organisations sur ce type d'aide constituant une nouveauté en Suisse. Sa tâche consistait alors à préciser la notion d'« aide d'urgence » en vertu de l'art. 12 Cst. pour des recommandations concernant l'aide d'urgence pour les personnes avec une décision de NEM. L'office fédéral des réfugiés (ODR) avait réagi aux inquiétudes des cantons, villes et communes en proposant la mise en place d'un monitoring, en principe limité à une période de trois ans, qui en tant qu'instrument d'appoint au programme d'allégement budgétaire devrait permettre d'évaluer si les forfaits couvrent réellement les risques financiers engendrés par les mesures d'allégement budgétaire, ainsi que de mettre en évidence les éventuelles charges supplémentaires et d'en dégager leur répartition régionale.

Trois mois après l'entrée en vigueur, le 1er avril 2004, des mesures d'allégement budgétaire 2003, onze mesures supplémentaires ont été mises en "consultation informelle" cet été 2004 dans le cadre de la révision partielle de la loi sur l'asile (LAsi) par le Conseiller fédéral et chef du Département de justice et police (DFJP) M. Christophe Blocher. Le Conseil fédéral a pris acte, lors de sa séance du 25 août 2004, de ces diverses propositions complémentaires et en a adopté la grande majorité qui seront soumises à la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats en septembre 2004.

## RIASSUNTO

In seguito alla decisione del Consiglio federale del 29 gennaio 2003, nel campo dell'asilo si devono risparmiare 137 milioni entro il 2006. Il 19 dicembre 2003 il Parlamento ha adottato il messaggio del Consiglio federale inserito nel programma di alleggerimento della spesa 2003 (PAB03), che prevedeva di modificare sia la legge sull'asilo (LAsi), sia la legge federale concernente la dimora e il domicilio degli stranieri (LDDS). Così, dall'entrata in vigore il primo aprile 2004 di queste misure, i richiedenti la cui domanda d'asilo è stata oggetto di una decisione di non entrata in materia (NEM) sono ormai considerati come persone che soggiornano illegalmente in Svizzera e come tali sottomesse alla LDDS, senza più diritto a beneficiare dell'assistenza sociale accordata ai richiedenti l'asilo. In seguito all'applicazione della decisione, dovranno lasciare i centri di registrazione, le strutture o gli appartamenti messi a loro disposizione nei cantoni d'attribuzione. Tuttavia, l'aiuto urgente in situazione di bisogno è garantito loro dalla Costituzione federale.

Al momento delle consultazioni relative a queste misure di risparmio, la Conferenza delle direttrici e dei direttori cantonali degli affari sociali (CDAS) aveva respinto la proposta di escludere dal sistema di assistenza sociale i richiedenti respinti. Tuttavia, poiché il Parlamento aveva accettato le modifiche proposte dal Consiglio federale, il comitato direttore della CDAS ha deciso di elaborare delle raccomandazioni su questo nuovo aiuto, nell'ambito di un gruppo di lavoro composto da rappresentanti di diverse organizzazioni. Il gruppo aveva il compito di precisare la nozione di aiuto immediato in virtù dell'art. 12 della Costituzione, per elaborare raccomandazioni relative all'aiuto immediato a favore di persone con una decisione di NEM. L'Ufficio federale dei rifugiati (UFR) ha reagito alle preoccupazioni di cantoni, città e comuni proponendo un monitoraggio, di principio limitato ad un periodo di tre anni, quale strumento d'accompagnamento al programma di alleggerimento della spesa, per valutare se i forfaits coprono realmente i rischi finanziari generati dalle misure di alleggerimento, e per evidenziare gli eventuali oneri supplementari e la loro ripartizione regionale.

Tre mesi dopo l'entrata in vigore, il primo aprile 2004, delle misure d'alleggerimento della spesa 2003, nel corso dell'estate 2004 undici misure supplementari sono state messe in "consultazione informale" dal Consigliere federale e capo del Dipartimento di giustizia e polizia (DFGP) Christophe Blocher nel quadro della revisione parziale della legge sull'asilo (LAsi). Nella seduta del 25 agosto 2004 il Consiglio federale a preso atto di queste diverse proposte complementari e ne ha adottate una gran parte, che sarà sottoposta alla Commissione delle istituzioni politiche del Consiglio degli Stati in settembre 2004.

## Message concernant les mesures d'économie dans le domaine de l'asile

**Situation actuelle:**

Les personnes qui déposent une demande d'asile et qui reçoivent une décision de non entrée en matière, si elles ne peuvent pas être renvoyées, reçoivent actuellement l'aide sociale comme les requérants d'asile et ce, jusqu'au jour où leur renvoi devient exécutoire.

**Proposition:**

Les personnes qui reçoivent une décision de non entrée en matière sont considérées, dès l'entrée en force de la décision, comme des étrangers résidant illégalement en Suisse. Pour ces personnes, en cas de détresse grave, le minimum vital au sens de l'article 12 de la Constitution fédérale est garanti par les cantons. La Confédération assume en grande partie les risques financiers liés à cette mesure.

**Base juridique:**

Modification de la loi sur l'asile du 26 juin 1998, article 27 alinéa 4 (nouveau), article 32 alinéa 2 let. f, article 36, article 37, article 44a (nouveau), article 45 alinéas 2, article 46 alinéa 1 et 1<sup>bis</sup> (nouveau), article 88 alinéa 1<sup>bis</sup> (nouveau), article 108a (nouveau), article 109, article 112 alinéa 1.

Modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers du 26 mars 1931, article 13b alinéa 1 let. c et d (nouveau), article 13f (nouveau), article 14f (nouveau).

**Economies:**

2004: 15 millions de frs    2005: 45 millions de frs    2006: 77 millions de frs

## **Sommaire**

### **1. Rappel des faits**

- 1.1. Mesures d'économies fédérales
- 1.2. Les applications des nouvelles mesures fédérales
- 1.3. Les compensations forfaitaires versées par la Confédération

### **2. Décisions de la CDAS**

- 2.1. Les recommandations CDAS en quelques points

### **3. Monitoring**

### **4. Situation et conséquences pratiques dans les cantons depuis le 1<sup>er</sup> avril**

- 4.1. Principales constatations

### **5. L'avenir et ses perspectives**

## **1. Rappel des faits**

### **1.1. Mesures d'économies fédérales**

Suite à la décision du Conseil fédéral du 29 janvier 2003, le domaine de l'asile doit épargner 137 millions de francs au total jusqu'en 2006. Le 2 juillet 2003, le Conseil fédéral a adopté le message concernant la loi fédérale sur le programme d'allègement budgétaire 2003. Le 19 décembre 2003, le Parlement a adopté le message soumis par le Conseil fédéral dans le cadre du programme d'allègement budgétaire 2003 (PAB03) en prévoyant de modifier la loi sur l'asile (LAsi), ainsi que la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). Dès lors depuis l'entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2004 de ces mesures, les requérants dont la demande d'asile a fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière (NEM) sont désormais considérés comme des personnes séjournant de façon illégale en Suisse et, par conséquent, soumises à la LSEE et elles ne bénéficient plus de l'aide sociale accordée aux requérants d'asile. Dès l'entrée en force de la décision, elles doivent par conséquent quitter les centres d'enregistrement, les structures ou les appartements mis à leur disposition dans les cantons d'attribution. Par contre, l'aide d'urgence en situation de détresse leur est garantie par la Constitution fédérale (Cst.).

### **1.2. Les applications des nouvelles mesures fédérales**

Depuis le 1<sup>er</sup> avril 2004, deux cas de figure sont possibles concernant les décisions de non-entrée en matière:

1. La décision de non-entrée en matière exécutoire est prise au centre d'enregistrement pour requérants d'asile (CERA), le départ peut être effectué immédiatement et la personne n'est pas attribuée à un canton.
2. La décision de non-entrée en matière exécutoire est prise alors que la personne est attribuée à un canton (en cas de procédure de recours plus longue, renvoi prévisible ou démarches complémentaires nécessaires).

### **1.3. Les compensations forfaitaires versées par la Confédération**

Sur la base du nouvel article 14 f de la LSEE, la Confédération alloue désormais aux cantons, en lieu et place des forfaits ordinaires d'aide sociale:

- Pour toute décision de non-entrée en matière, une indemnisation d'aide d'urgence unique de 600 francs, indépendamment du fait que la demande d'aide ait été sollicitée ou non par les personnes concernées.
- Un forfait de renvoi de 1000 francs après l'exécution effective du renvoi accompagné.
- Les prestations d'aide sociale ordinaires pendant 10 jours après l'entrée en force, intervenant après le 1<sup>er</sup> avril 2004, d'une décision de non-entrée en matière pour les personnes attribuées à un canton et, pendant 30 jours, si la durée est supérieure à 6 mois.
- S'agissant des personnes ayant fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière ou de renvoi passée en force avant le 1<sup>er</sup> avril 2004 (les cas relevant de dispositions transitoires), un forfait limité à 9 mois après l'entrée en vigueur de la révision de la loi (31.12.2004) pour les frais d'assistance ordinaires dont la demande de soutien à l'exécution du renvoi et de prise en charge des frais d'aide sociale a été approuvée par l'Office fédéral des réfugiés. Cette catégorie de personnes se voit exceptionnellement

accorder par la Confédération une aide au retour si une demande a été déposée jusqu'au 30 juin 2004.

## 2. Décisions de la CDAS

Lors des consultations concernant ces mesures d'économie, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) avait rejeté la proposition d'exclure les requérants déboutés NEM du système de l'aide sociale. Le Parlement ayant toutefois accepté les modifications proposées par le Conseil fédéral, le comité directeur de la CDAS avait alors décidé d'élaborer des **recommandations** au sein d'un groupe de travail composé de représentant-e-s de diverses organisations sur ce type d'aide constituant une nouveauté en Suisse.

Sa tâche consistait alors à préciser la notion d'«aide d'urgence» - telle que prévue dans l'art. 12 Cst. - pour les personnes avec une décision de NEM, ainsi que dénoncer certains principes relatifs à l'organisation et aux structures de cette aide dans les cantons. Ces recommandations s'adressent aux cantons et aux communes qui devront exécuter les lois (LAsi, LSEE) décidées par la Confédération.

Les recommandations de la CDAS ont été élaborées en collaboration avec l'Association des communes suisses (ACS), l'Union des villes suisses (UVS), la Conférence des chefs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP), la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) et l'Office fédéral des réfugiés (ODR).

Les représentant-e-s de l'Organisation suisse de l'aide aux réfugiés (OSAR) et de la Croix rouge suisse (CRS) ont également participé à ce groupe de travail. Toutefois, les mandats de ces organisations étant différents, il en a résulté des divergences d'opinions qui n'ont malheureusement pas pu être surmontées. De son côté, l'OSAR a également élaboré à l'attention des cantons des recommandations sur l'aide d'urgence destinées aux personnes concernées, et la CRS propose un modèle d'octroi de l'aide d'urgence de première nécessité.

### 2.1. Les recommandations CDAS en quelques points:

#### Buts

Leur objectif est de:

- préciser la notion d'aide d'urgence
- permettre une certaine homogénéité d'application de l'aide d'urgence à l'échelon national
- énoncer certains principes relatifs à l'organisation et à la structure de cette aide dans les cantons

#### L'aide d'urgence

##### **Art. 12 de la Constitution fédérale (Cst): Droit à l'aide en situation de détresse**

Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à ses besoins a, au sens de l'article 12 Cst, le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine.

En vertu de l'article 12 de la Constitution fédérale, toute personne se trouvant dans une situation d'urgence et ne pouvant subvenir à ses besoins peut ainsi prétendre à une aide

d'urgence qui constitue un droit fondamental recouvrable par une action en justice. Celle-ci comprend non seulement le droit d'être aidé et assisté, mais également de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Toutefois, la personne doit pouvoir justifier la détresse de sa situation.

Selon les recommandations de la CDAS, les prestations de l'aide d'urgence:

- sont en principe inférieures aux normes de l'aide sociale (normes CSIAS) et, par principe, également inférieures aux normes concernant l'aide sociale ordinaire pour requérants d'asile;
- doivent couvrir la **nourriture, l'habillement, le logement, les soins médicaux d'urgence, un minimum de conseils et d'informations élémentaires** sur les perspectives futures;
- sont accordées en premier lieu et autant que possible, sous forme de prestations **en nature**;
- doivent être attribuées aussi longtemps que perdure la situation de détresse;
- doivent être également, en cas de besoin, accordées aux personnes refusant de quitter le pays. Il s'agit dans cette situation d'organiser les mesures d'exécution de renvoi qui relèvent de la compétence de la police des étrangers;

Il n'est pas prévu d'octroyer ce type d'aide d'urgence aux ressortissants suisses, aux étrangers bénéficiant d'un droit de séjour en Suisse ou aux requérants d'asile.

Les **personnes vulnérables** (mineurs, personnes âgées, infirmes, femmes enceintes, malades, familles avec enfant en bas âge, femmes seules) doivent faire l'objet d'une attention particulière.

### **Les différentes compétences relatives à l'aide d'urgence pour les personnes NEM**

- **La compétence juridique** pour l'octroi de l'aide d'urgence revient aux cantons. Selon leur loi cantonale en vigueur, ils définissent également la répartition des compétences et des tâches à l'intérieur du canton.
- **La compétence territoriale:** Les personnes touchées par une décision de non-entrée en matière exécutoire relèvent de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). Elles ne disposent d'aucun domicile d'assistance. Selon les dispositions générales de la loi fédérale en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS), le lieu de séjour constitue la référence juridiquement pertinente pour l'octroi de l'aide d'urgence. Cependant suite à la demande des cantons et des communes, la Confédération a fixé dans le cadre de l'ordonnance les conditions légales du subventionnement de telle manière que l'indemnité au titre de l'aide d'urgence doit être versée aux **cantons d'attribution qui sont également responsables de l'exécution du renvoi.**
- Il appartient au **canton d'attribution de fournir l'aide d'urgence.** Toutefois, si une personne sollicite cette aide dans un autre canton, elle sera alors orientée vers le canton d'attribution.



- Pour les demandeurs d'asile qui quittent le centre d'enregistrement après avoir reçu leur décision de non-entrée en matière, la responsabilité de l'exécution du renvoi revient au canton notifié dans la décision du renvoi, à savoir **le canton d'attribution virtuel**.
- La police des étrangers cantonale se charge de **l'identification et de la légitimation** de la personne. Elle décidera également des prochaines mesures à suivre (exécution concernant le renvoi, orientation vers le service d'aide d'urgence du canton pour l'octroi de l'aide d'urgence, transfert vers un autre canton d'attribution).

Concernant les **dispositions transitoires** (anciens cas), la CDAS a recommandé de préparer suffisamment à l'avance le départ des personnes d'une structure d'asile ordinaire, particulièrement pour celles dont la décision de non-entrée en matière est passée en force ou l'exécution du renvoi a été prononcée avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation sur l'aide d'urgence (01.04.2004). Dans les situations où la Confédération accorde dans le cadre de l'assistance du renvoi une indemnisation des frais d'assistance pour ces personnes, celle-ci continue à allouer aux cantons les prestations d'aide sociale selon la LAsi (article 88, alinéa 1, lettre a) jusqu'à 9 mois au plus tard après l'entrée en vigueur de la révision de la loi (à savoir, jusqu'à fin 2004). Si aucune demande n'a été déposée ou si une indemnité des frais adaptée a été refusée, la Confédération verse aux cantons les forfaits habituels d'aide sociale engendrés depuis le 1<sup>er</sup> avril 2004 jusqu'au plus tard la fin du délai de départ.

L'arrêt des indemnisations des frais d'assistance par la Confédération signifie également l'arrêt de la prestation de l'assistance sociale relative à l'asile. La personne concernée doit en principe être exclue des structures pour requérants d'asile. En effet, la personne relève désormais de la LSEE et elle recevra selon les conditions données l'aide d'urgence par le canton.

### 3. Monitoring

Dès le début, les cantons conjointement aux villes et aux communes ont fait part de leurs craintes face aux impacts de la nouvelle réglementation fédérale dans le domaine de l'asile, à savoir:

- un transfert des coûts de la Confédération dans les domaines de l'assistance matérielle et du secteur médical en leur défaveur;
- un désengagement progressif de la Confédération de sa responsabilité dans le domaine de l'asile;
- une grande partie des requérants déboutés ne quitteront pas spontanément le pays et choisiront la voie de la clandestinité, ce qui renforcera la problématique déjà actuelle des personnes en situation irrégulière, surtout dans les grandes villes et agglomérations importantes;
- une bonne partie de ces mêmes personnes ne pourront ni être expulsées, ni obtenir un statut légal puisqu'elles ne possèdent ni papiers, ni permis de travail; elles resteront donc à leur charge rendant, par conséquent, les problèmes liés à l'exécution du renvoi plus épineux;
- une augmentation du travail au noir, de la criminalité, de la misère sociale et du nombre de sans-papiers pouvant entraîner une aggravation des tensions sociales, une perturbation de l'ordre public et une augmentation de la charge des services de police;

L'office fédéral des réfugiés (ODR) a réagi aux inquiétudes des cantons, villes et communes en proposant la mise en place d'un monitoring qui, en tant qu'instrument d'appoint au programme d'allègement budgétaire, devrait permettre d'évaluer si les forfaits couvrent réellement les risques financiers engendrés par les mesures d'allègement budgétaire 2003, ainsi que de mettre en évidence les éventuelles charges supplémentaires et d'en dégager leur répartition régionale.

A cet effet, chaque canton procède depuis le 1<sup>er</sup> avril 2004 à une collecte centralisée des données nécessaires pour une vérification trimestrielle des répercussions des mesures sur les cantons, les communes et villes. En cas de résultats divergeant des attentes, il a été demandé à la Confédération d'effectuer les rectifications requises.

Le monitoring est en principe limité à une période de trois ans.

Une structure mixte incluant un groupe de projet ODR et un groupe d'accompagnement externe composé de représentant-e-s des cantons et communes actifs dans les domaines de l'aide sociale de l'asile, de la police des étrangers et de la police cantonale assure ainsi l'introduction et la réalisation de ce monitoring.

#### **4. Situation et conséquences pratiques dans les cantons depuis le 1<sup>er</sup> avril 2004**

Sur le fond et de manière générale, le droit suisse de l'asile a fait l'objet de nombreuses révisions ces dernières années qui se sont toutes caractérisées par un durcissement général du système, et cela essentiellement à travers des mesures restrictives et répressives.

Avec l'entrée en vigueur des modifications du système de l'asile, il incombait aux cantons de devoir organiser dans un laps de temps très court leur propre dispositif d'aide d'urgence aux requérants ayant fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière, que ce soit pour adopter de nouvelles ordonnances cantonales régissant leur prise en charge ou pour mettre sur pied des infrastructures à leur intention.

En effet, en vertu de l'art. 12 de la Constitution fédérale, les cantons sont tenus de fournir à toute personne en situation de détresse un hébergement, de la nourriture, les soins d'hygiène et des soins médicaux si nécessaires.

Cinq mois après l'entrée en vigueur, au 1<sup>er</sup> avril 2004, des mesures d'allègement budgétaire 2003, les craintes des cantons, communes et villes se vérifient. En effet, ils subissent de plein fouet les conséquences négatives des décisions fédérales.

##### **4.1. Principales constatations**

*Les personnes ayant fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière passée en force après le 1<sup>er</sup> avril 2004 et dont la demande d'asile a été déposée depuis des mois, voire des années*

Le changement de paradigme dans le domaine de l'asile a des répercussions conséquentes, particulièrement pour les requérants qui doivent quitter les structures d'asile ordinaires et dont la plupart attendent depuis très longtemps une réponse à leur demande d'asile. En effet, pour ce groupe de personnes, cette soudaine décision de non-entrée en matière signifie un changement abrupt de statut induisant, par conséquent, des perspectives d'avenir

incertaines, surtout pour des familles avec des enfants, des femmes seules ou avec des jeunes enfants, des traumatisés de guerre.

Ni les cantons, ni l'Office fédéral des réfugiés n'avaient prévu un nombre si élevé de décisions entrées en force notifiées dans les cantons pour cette catégorie de personnes (anciens-nouveaux cas). Au départ, il n'était question que des dispositions transitoires et de décisions de non-entrée en matière passées en force au centre d'enregistrement à partir du 1<sup>er</sup> avril 2004. Il semblerait que les difficultés de communication entre les différents départements de la Confédération ont induit des frais administratifs, organisationnels et d'encadrement considérables pour les cantons.

Sans compter les implications humaines, psychologiques et sociales pour les requérants déboutés après une longue période d'attente et d'espoir, ainsi que pour le personnel d'encadrement.

### ***Les personnes ayant reçu leur décision de non-entrée en matière après le 1<sup>er</sup> avril 2004***

Les expériences divergent selon les cantons et différentes situations se présentent:

- la personne sollicite une aide d'urgence dans le canton d'attribution, puis disparaît soit définitivement, soit réapparaît dans un autre canton;
- la personne sollicite une aide d'urgence dans autre canton que celui qui lui a été notifié par l'Office fédéral des réfugiés; elle reçoit, si nécessaire, une aide d'urgence jusqu'à son départ possible vers le canton responsable du renvoi (moyens: octroi d'un billet de train, wagon sécurisé ou accompagnement pas la police des étrangers...);
- la personne s'organise et fait appel à des compatriotes installés depuis quelques temps en Suisse pour venir la chercher, l'héberger etc.;
- la personne doit être hospitalisée (maladie, tentative de suicide, dépression profonde, toxicomanie...) ce qui engendre des frais médicaux considérables à la charge du canton;

L'organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) a effectué auprès des cantons une enquête relative à leur pratique de l'octroi de l'aide d'urgence. Les résultats de cette évaluation peuvent être consultés sur leur site internet <http://www.osar.ch> sous "Rapport: aide d'urgence (en allemand)".

### ***Annnonce des décisions prises par la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA), ainsi que par l'Office fédéral des réfugiés***

L'article 20, al. 1, let. c, de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA2), prévoit le remboursement par la Confédération aux cantons des frais d'aide sociale pendant 10 jours dès l'entrée en force d'une décision de non-entrée en matière, intervenant après le 1<sup>er</sup> avril 2004, pour les personnes attribuées à un canton. Ce délai de 10 jours devrait éviter que les cantons ne soient pénalisés par une décision dont ils ne peuvent avoir connaissance dans l'immédiat. Passé ce délai, les personnes concernées ne peuvent bénéficier que de l'aide sociale d'urgence au sens de l'art. 12 Cst., aide accordée à charge du canton en vertu de la loi fédérale sur l'assistance et de la loi cantonale sur l'aide sociale.

Or il a été constaté que le délai de 10 jours n'est manifestement pas suffisant, car l'Office fédéral des réfugiés, ainsi que la Commission suisse de recours en matière d'asile (en cas de recours de la part du requérant débouté) communiquent régulièrement la date exacte d'entrée en force rétroactivement. Cette situation entraîne dès lors des frais considérables pour les cantons.

Malgré les mécontentements formulés par les cantons peu de temps après l'entrée en vigueur des nouvelles mesures d'épargne, ainsi qu'une lettre adressée par Madame la conseillère d'Etat Ruth Lüthi, cheffe du Département de la santé et des affaires sociales du canton de Fribourg, à l'attention de Monsieur le conseiller fédéral Christophe Blocher, chef du Département fédéral de justice et police, la situation ne s'est pas modifiée. En attendant les premiers résultats du monitoring, la charge financière se fait au détriment des cantons.

### *Un surcroît de charges administratives, organisationnelles et financières*

D'une manière générale, l'application conséquente de la nouvelle disposition fédérale a engendré pour les autorités cantonales un surcroît de contraintes administratives, organisationnelles et financières au détriment d'autres tâches qui ont, par ailleurs, un aspect préventif (par ex., la formation pour le personnel d'encadrement dans le secteur de l'asile). Le travail de coordination entre les différents services concernés (la police des étrangers, le service de la population et des migrants, les services communaux, les services médicaux, Caritas, ...), ainsi que la collecte de données nécessaires au monitoring ont exigé de la part des professionnels un important investissement de temps. De plus, le secteur de la coordination d'asile a dû accomplir de plus en plus de tâches - telles que la recherche de documents d'identité manquants, les entretiens en vue du renvoi, l'examen de la détention en vue de l'exécution du renvoi, etc. - qui relèvent habituellement de la compétence de la police. En outre, un flou sur les plans juridique et financier a pu être constaté dans le domaine de l'exécution des décisions de renvoi obligeant les cantons à devoir non seulement interpréter la loi, mais également à devoir faire face aux multiples contestations par voies juridiques.

Un premier rapport de monitoring est en cours d'élaboration et sera publié prochainement par l'Office fédéral des réfugiés. Il rendra compte des premières indications et observations amenées par les différents membres du groupe de travail sur les trois premiers mois depuis l'introduction du programme d'allégement budgétaire 2003. Toutefois, les premiers résultats ne pourront pas simplement se limiter aux données statistiques, sans tenir compte des observations complémentaires fournies par les cantons. Par conséquent, ils devront être interprétés avec précaution car les statistiques existantes dans le monitoring ne peuvent guère rendre compte de la situation réelle sur le terrain et ne saisissent pas les répercussions liées à la disparition dans la clandestinité des personnes NEM, encore moins sur une période d'évaluation aussi courte.

## **5. L'avenir et ses perspectives**

Cinq mois après l'introduction de l'exclusion du système de l'aide sociale, il n'est pas possible d'émettre sur une aussi courte période une interprétation générale des répercussions humaines, sociales et financières. Pour l'instant, aucun effet dramatique de ce changement n'apparaît dans la mesure où le nouveau règlement n'est appliqué que depuis peu. Toutefois, il s'avère qu'une majorité des personnes concernées choisissent et choisiront de vivre dans la clandestinité, comme de travailler au noir plutôt que de quitter le pays spontanément. Le problème des personnes en situation irrégulière se renforcera progressivement, notamment dans les grandes villes, ainsi que les répercussions qu'il

entraîne, dont une augmentation de la misère sociale, de la criminalité et du nombre de sans-papiers. S'agissant de l'exécution du renvoi, les cantons, les communes et les villes se sentent laissés à eux-mêmes. Il existe aujourd'hui dans les cantons un nombre important de requérants d'asile déboutés qui ne peuvent ni être expulsés, ni obtenir de statut légal puisque ne possédant ni papiers, ni permis de travail.

De plus, on peut s'attendre à une augmentation de personnes sollicitant l'aide d'urgence ou faisant surface suite à un comportement délictueux lorsque d'une part, viendra l'hiver et la nécessité d'être hébergé, d'autre part les réseaux privés sociaux n'auront plus les moyens de répondre aux besoins urgents.

Bien que les conséquences des dispositions fédérales introduites ne soient pas suffisamment connues et évaluées à l'heure actuelle, onze mesures supplémentaires dans le cadre de la révision partielle de la loi sur l'asile (LAsi) ont été mises en "consultation informelle" cet été 2004 par le conseiller fédéral et chef du Département fédéral de justice et police (DFJP), M. Christophe Blocher, auprès des gouvernements cantonaux, unions des communes et villes suisses, ainsi que des organisations humanitaires (HCR/OSAR). Lors de sa séance du 25 août 2004, le Conseil fédéral a pris acte de ces diverses propositions complémentaires et de modifications et en a adopté la grande majorité qui seront soumises à la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats en septembre 2004.

Seront donc soumises au Conseil des Etats:

#### **Au chapitre des mesures sociales et financières**

- Extension de la suppression de l'aide sociale (réservée pour l'instant aux cas de non-entrée en matière) à toutes les personnes ayant fait l'objet d'une décision d'asile négative et d'une décision de renvoi. Elles recevront l'aide d'urgence.

#### **Au chapitre des mesures de contrainte**

- Prolongation de la durée maximale de détention en vue de l'exécution du renvoi
- Extension du champ d'application de l'assignation à un lieu de séjour et de l'interdiction de pénétrer dans un lieu déterminé
- Introduction de la rétention de courte durée

#### **Au chapitre des mesures visant à accélérer la procédure d'asile**

- Extension du motif de non-entrée en matière pour non remise de documents de voyage ou d'identité
- Prélèvement d'émoluments pour l'engagement d'une procédure de réexamen à l'Office fédéral des réfugiés
- Extension du catalogue de données pouvant être communiquées aux Etats d'origine ou de provenance en cas de renvois
- Mesures visant à accélérer la procédure de recours

En revanche, le Conseil fédéral n'a pas donné son accord pour deux des onze propositions visant à durcir la révision de la loi sur l'asile: l'instauration d'une détention pour cause d'insoumission et le nouveau dispositif en lieu et place de l'admission humanitaire.

Une délégation de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales est invitée à venir présenter ses arguments sur les mesures sociales et financières auprès de ladite commission (6 septembre 2004).

Sur la forme, le processus de la procédure de consultation inhabituelle a été vivement critiqué. Le très court délai d'un mois accordé durant la période estivale pour se prononcer sur un sujet aussi éminemment politique n'a tout simplement pas permis une analyse approfondie des propositions qui auront des effets conséquents pour les cantons.

Quant aux mesures sociales et financières, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales a clairement rejeté l'extension de l'exclusion de l'aide sociale à tous les requérants dont la demande a fait l'objet d'une décision de renvoi exécutoire. Cela signifie que les difficultés déjà actuellement rencontrées depuis le 1<sup>er</sup> avril 2004 dans les cantons, les communes et les villes se renforceront considérablement. Quelques 14'000 personnes seraient ainsi concernées par ce projet de mesures supplémentaires, dont de nombreuses familles avec enfants scolarisés. En outre, le forfait prévu par la loi sur l'asile pour l'exécution du renvoi impliquant une baisse des coûts à moyen terme et un effet d'accélération de l'exécution ne produira pas les effets escomptés. Les cantons, les communes et en particulier les grandes villes se verront confrontées à des problèmes dont les conséquences humaines, sociales et financières seront de plus en plus difficiles à gérer.

Il ne s'agit ni plus, ni moins d'un report des coûts et des charges de la Confédération sur les cantons. Pour mémoire, celle-ci s'était engagée lors des consultations précédentes sur les révisions de la loi sur l'asile et les modifications y relatives, à éviter tout transfert de charges découlant des mesures d'allégement budgétaire 2003 dans le domaine de l'asile en introduisant notamment le monitoring comme instrument d'évaluation des effets.

Par ailleurs, les mesures proposées par le Département fédéral de justice et police s'éloignent largement du souhait énoncé par le Conseil fédéral dans son communiqué de presse daté du 23 juin 2004 pour "*une optimisation du retour des requérants d'asile et des étrangers tenus de quitter la Suisse passe nécessairement par une gestion multidisciplinaire de la migration*". La problématique de l'immigration clandestine ne s'arrête pas à nos frontières. Son envergure ne peut se satisfaire uniquement d'une mise en place de mesures répressives et restrictives dans notre législation. Bien qu'il soit nécessaire de reconsidérer la loi sur l'asile, il est essentiel qu'elle puisse être parallèlement accompagnée d'une politique de la migration respectueuse de la Convention relative aux statuts des réfugiés.

Au demeurant, une association aux accords de Schengen et de Dublin permettrait, grâce à une collaboration efficace avec nos pays voisins membres de l'Union européenne, une meilleure maîtrise d'une immigration clandestine croissante et incontrôlée.