

Etrangers en situation irrégulière

Question

La Confédération n'offre plus d'aide matérielle aux requérants d'asile touchés par une décision de non entrée en matière.

Pour le canton de Fribourg il semblerait qu'un bon nombre de personnes sont concernées par cette disposition.

Clandestins, réfugiés économiques ou immigrants pour des causes diverses, souvent par nécessité, ces personnes ont abusé du droit d'asile et doivent donc quitter le territoire de la Confédération.

Cette situation m'interpelle et je demande au Conseil d'Etat les renseignements sur les questions suivantes :

1. Quelles sont les intentions du Conseil d'Etat sur le sort réservé aux personnes concernées, notamment au sujet de leur renvoi ?
2. Quel est le coût de leur accueil et de leur entretien à charge de l'Etat ?
3. Le Conseil d'Etat pourrait-il expliquer comment il entend concilier une attitude réceptive à l'égard des étrangers en situation irrégulière et en assumer la charge matérielle alors que la Justice sanctionne la personne qui pour des raisons humanitaires reçoit et accueille chez elle un étranger se trouvant dans la même situation ?

Le 17 juin 2004

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Le 1^{er} avril 2004 sont entrées en vigueur la loi fédérale sur le programme d'allégement budgétaire 2003 (PAB03) du 19 décembre 2003 et les ordonnances révisées sur l'asile. Ces nouvelles dispositions légales prévoient notamment d'exclure de la loi sur l'asile (LAsi) les requérants d'asile qui sont sous le coup d'une décision de non entrée en matière (NEM) entrée en force. En conséquence, ces personnes NEM sont considérées comme des personnes en situation illégale et relevant de la loi sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE). Elles sont ainsi exclues du système d'aide sociale de la LAsi, à charge de la Confédération. Les cantons restent dès lors responsables de l'exécution des renvois de ces personnes. Ils assument l'octroi et la prise en charge de l'aide sociale d'urgence au sens de l'art. 12 Cst féd, aide accordée en vertu de la loi fédérale sur l'assistance et des lois cantonales sur l'aide sociale. En vertu de l'art. 14f (nouveau) LSEE, la Confédération verse aux cantons des subventions forfaitaires afin de compenser les dépenses liées à l'aide d'urgence et aux frais de départ pour l'exécution du renvoi. Il s'agit là d'une politique fédérale de dissuasion pour diminuer le nombre de demandes d'asile et d'un transfert de charges sur les cantons.

Parmi les personnes sous le coup d'une décision de non entrée en matière, il y a lieu de distinguer quatre catégories de personnes qui posent des problématiques différentes :

1) Les personnes faisant l'objet d'une décision NEM entrée en force après le 1^{er} avril 2004 et qui ne sont pas attribuées à un canton

La procédure est très courte : dans un délai de 30 jours pendant le séjour de la personne au centre d'enregistrement de la Confédération (CERA), la décision est prise; le requérant dispose d'un délai de recours de 5 jours, puis la décision entre en force et est notifiée à la personne NEM, sur place, au CERA. Cette personne se retrouve dès lors en situation illégale et doit quitter la Suisse par ses propres moyens dans les 24h. De telles personnes sont susceptibles d'apparaître dans le canton ou d'être transférées d'un canton de séjour vers le canton de Fribourg lorsque ce dernier est désigné pour l'exécution du renvoi. Au 30 juin 2004, le canton a été désigné par l' Office fédéral des réfugiés (ODR) canton d'attribution pour l'exécution du renvoi de 13 personnes NEM non attribuées. En cas de présence de ces personnes, le canton est compétent pour l'exécution du renvoi et pour l'octroi de l'aide sociale d'urgence.

2) Les personnes faisant l'objet d'une décision NEM entrée en force après le 1^{er} avril 2004 et qui sont attribuées à un canton

Si la procédure n'est pas accomplie dans les 30 jours que compte au maximum le séjour d'une personne au CERA, le requérant est attribué à un canton (accueil et hébergement). Au 30 juin 2004, cela concerne une trentaine de personnes pour le canton de Fribourg.

3) Les personnes dont la procédure d'asile a duré plus de 6 mois et dont la décision NEM est entrée en force après le 1^{er} avril 2004

Cette catégorie de personnes a été introduite le 30 juin 2004 par l'ODR, d'une part, pour tenir compte d'un arrêt de la Commission suisse de recours en matière d'asile (CRA) et, d'autre part, pour répondre aux attentes des cantons qui ont relevé les difficultés liées à la mise en application des nouvelles dispositions pour les personnes qui avaient introduit leur demande d'asile avant le 1^{er} avril 2004 et qui, au moment de l'entrée en force de la décision NEM, séjournaient depuis un certain temps en Suisse. Cette nouvelle disposition est appliquée rétroactivement au 1^{er} avril 2004. Au 30 juin 2004, cela concerne une dizaine de personnes pour le canton de Fribourg.

4) Les personnes dont la décision NEM est entrée en force avant le 1^{er} avril 2004

Lesdites personnes vivent dans les structures d'hébergement réservées aux requérants d'asile, soit dans les centres de premier accueil soit en appartements. Ces structures d'hébergement sont gérées par la Croix-Rouge fribourgeoise, à qui l'Etat a confié le mandat d'octroyer l'aide sociale aux requérants d'asile. Dans le canton de Fribourg, leur nombre s'élève à 119 personnes au 30 juin 2004. Certaines de ces personnes ont été attribuées à notre canton depuis plusieurs mois, voire années. Il n'a pas été possible jusqu'à ce jour d'exécuter leur renvoi, le Service de la population et des migrants (SPoMi) se heurtant à d'importants obstacles techniques en matière d'identification, de documents de voyage et de réadmission.

Réponse à la question 1.

Le Conseil d'Etat, dans le respect des dispositions légales, n'entend pas traiter ces situations différemment de celles des autres étrangers en situation illégale. Ainsi, outre le rappel fait à chaque personne concernée de se soumettre aux décisions rendues, les mesures notamment de contrainte sont régulièrement appliquées aux ressortissants étrangers tenus de quitter la Suisse et qui se soustraient à ladite obligation. Durant le premier semestre 2004, 45 personnes ont été placées en détention en vue d'assurer leur renvoi.

Réponse à la question 2.

Les incidences et les coûts à charge du canton sont différents, tant du point de vue du suivi social qu'en matière de police, suivant les quatre catégories énoncées plus haut.

- 1) **Les personnes faisant l'objet d'une décision NEM entrée en force après le 1^{er} avril 2004 et qui n'ont pas été attribuées au canton** ont droit, si elles le demandent, à une aide sociale d'urgence au sens de l'article 12 Cst fédérale, soit un lit et une aide minimale, de préférence en nature et pendant une durée limitée. Pour faire face à cette situation le canton a prévu une structure d'accueil « bas-seuil » de 20 places, gérée par la Croix-Rouge fribourgeoise, division requérants d'asile (CRF), apportant aux personnes concernées une aide en nature limitée dans le temps. Cette aide consiste en un repas chaud servi le soir et un petit déjeuner. Elle est octroyée uniquement aux personnes identifiées par la Police cantonale. Une collaboration avec l'Hôpital cantonal et les centres de santé pour requérants d'asile gérés par la CRF assure la prise en charge des soins d'urgence. Cette structure d'accueil « bas-seuil » est sise dans l'un des pavillons du Foyer pour requérants d'asile de la Poya, à Fribourg. Elle répond aux recommandations de la Conférence des Directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) en matière d'aide d'urgence. Cette aide constitue un droit fondamental selon l'art. 12 Cst fédérale, mais elle est cependant inférieure aux normes d'aide sociale conventionnelles. Cette structure d'accueil est aujourd'hui opérationnelle. Toutefois, vu le faible nombre de demandes et les coûts de fonctionnement disproportionnés qui en résulteraient, ladite structure n'a pas encore ouvert ses portes. Cependant, les quatre personnes ayant demandé l'aide d'urgence et qui ont été identifiées par la police cantonale, ont été logées dans les structures d'hébergement de la CRF. Elles ont reçu une aide matérielle réduite selon les normes fixées par la Direction de la santé et des affaires sociales en conformité avec les recommandations de la CDAS. La Confédération verse une indemnité de Fr. 600.- par personne NEM au titre de l'aide sociale d'urgence au canton désigné pour l'exécution du renvoi de la personne NEM.

- 2) **Les personnes faisant l'objet d'une décision NEM entrée en force après le 1^{er} avril 2004 et qui ont été attribuées au canton** sont appelées à quitter les structures d'hébergement gérées par la CRF dans les 10 jours suivant l'entrée en force de la décision NEM. Dès le 11^{ème} jour, lesdites personnes ne peuvent bénéficier que de l'aide sociale d'urgence accordée en vertu de l'article 12 Cst fédérale et fixée par la Direction de la santé et des affaires sociales en conformité avec les recommandations de la CDAS. Le Service de l'action sociale (SASoc) a déjà rendu un certain nombre de décisions de fin du droit à l'hébergement dans les structures d'hébergement gérées par la CRF et les procédures d'expulsion des foyers mises sur pied par le SPoMi et la police cantonale sont en cours. Pour ces personnes, la Confédération ne rembourse les forfaits ordinaires d'aide sociale que jusqu'à 10 jours après l'entrée en force de la décision. Tant qu'elles sont hébergées dans les structures d'hébergement gérées par la CRF ces personnes restent affiliées à la caisse-maladie.

- 3) **Les personnes dont la procédure d'asile a duré plus de 6 mois et dont la décision NEM est entrée en force après le 1^{er} avril 2004** ont un délai de 30 jours dès l'entrée en force de la décision NEM pour quitter les structures d'hébergement gérées par la CRF. Dès le 31^{ème} jour, lesdites personnes ne peuvent bénéficier que de l'aide sociale d'urgence accordée en vertu de l'article 12 Cst fédérale et fixée par la Direction de la santé et des affaires sociales en conformité avec les recommandations de la CDAS. Le SASoc a déjà rendu un certain nombre de décisions de fin du droit à l'hébergement dans les structures d'hébergement gérées par la CRF et les procédures d'expulsion des foyers mises sur pied par le SPoMi et la police cantonale sont en cours. Pour ces personnes, la Confédération rembourse aux cantons les forfaits ordinaires d'aide sociale durant 30 jours dès l'entrée en force de la NEM. Tant qu'elles sont hébergées dans les structures d'hébergement gérées par la CRF ces personnes restent affiliées à la caisse-maladie.

- 4) **Les personnes faisant l'objet d'une décision NEM entrée en force avant le 1^{er} avril 2004** sont appelées à quitter les structures officielles d'hébergement de la CRF d'ici au 31 décembre 2004. Depuis le 1^{er} avril, ces personnes ont été personnellement informées par le SASoc et le SPoMi du changement de leur statut et de leur obligation de quitter la Suisse dans les plus brefs délais. Jusqu'au 30 juin, elles ont pu s'inscrire auprès du Bureau de conseil en vue du retour (Bureau CVR), dans le but d'organiser leur retour avant le 30 septembre prochain et de bénéficier d'une aide au retour à charge de la Confédération. Ainsi, 35 personnes se sont annoncées et ont bénéficié des conseils du Bureau CVR. 18 personnes se sont inscrites dans les délais pour un retour dans leur pays jusqu'au 30 septembre tout en bénéficiant du programme spécial d'aide au retour. A ce jour, 12 départs contrôlés ont eu lieu. Ces personnes ont également été personnellement informées qu'à partir du 1^{er} juillet 2004, elles ne pourront plus prétendre à l'octroi de prestations fondées sur la législation sur l'asile et qu'elles ne bénéficieront plus que de prestations réduites au sens de l'aide sociale d'urgence accordée en vertu de l'article 12 Cst fédérale et fixée par la Direction de la santé et des affaires sociales en conformité avec les recommandations de la CDAS. Il leur a également été indiqué qu'elles s'exposent à des mesures de contrainte en vue du retour. Pour ces personnes, la Confédération rembourse les frais d'aide sociale au plus tard jusqu'au 31 décembre 2004. Tant qu'elles sont hébergées dans les structures d'hébergement gérées par la CRF ces personnes restent affiliées à la caisse-maladie.

Coûts

A la suite des craintes exprimées à maintes reprises par les cantons, les villes et les communes, que ces mesures se traduiraient par un report de charges de la Confédération sur les cantons et les communes, le Conseil fédéral s'est engagé à indemniser cet éventuel report de charges. En effet, afin de vérifier le bien-fondé des craintes émises par les cantons, l'ODR a introduit une procédure de **monitoring**, laquelle consiste notamment, selon la volonté du législateur, à évaluer les coûts pendant une période limitée dans le temps (cf. art. 14f al. 3 LSEE). Le canton a désigné le Service de l'action sociale et le Service de la population et des migrants comme organes de contact de l'ODR pour la transmission des informations nécessaires à l'établissement de ce monitoring. Il s'agit de faire ressortir au mieux les dépenses sociales, de santé et de police du canton induites par l'introduction de ces dispositions.

Les données collectées du 1^{er} avril au 30 juin 2004 ont été transmises à l'ODR le 27 juillet 2004. Les dépenses au cours de ce premier trimestre et à charge du canton pour les quatre catégories de NEM se sont élevées à 29'316 fr. 15 pour les prestations d'aide sociale (entretien, logement, caisse-maladie), dont 264 fr. pour la catégorie 1 (personnes NEM non attribuées au canton), et à 90'739 fr. 55 pour les coûts de fonctionnement y relatifs (loyer de la structure « bas-seuil », personnel d'encadrement et frais administratifs).

Réponse à la question 3.

Contrairement à l'interprétation faite par M. Brönnimann, l'action du Conseil d'Etat ne saurait en aucun cas être comprise comme une attitude réceptive à l'égard des étrangers en situation irrégulière. L'art. 12 de la Constitution fédérale confère à quiconque se trouvant dans une situation de détresse un droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Cette disposition impose en conséquence à l'Etat la responsabilité de parer aux besoins minimaux des étrangers concernés pendant la durée du processus de leur identification et de la mise en œuvre de leur renvoi. Un particulier ne saurait par contre se substituer en la matière à l'autorité compétente sans s'exposer aux dispositions pénales sanctionnant la facilitation du séjour illégal en Suisse.

Fribourg, le 17 août 2004