

Question

La nouvelle loi sur l'asile, plus restrictive, est entrée en vigueur le 1er avril 2004. Les requérants frappés d'une décision de non-entrée en matière (NEM) ne sont plus soumis à la loi sur l'asile mais à la loi sur les étrangers ; ils ne bénéficient plus de l'aide sociale (= exclusion de l'aide sociale) mais peuvent solliciter une aide d'urgence en vertu de l'article 12 de la Constitution fédérale (« Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine»). Cette aide urgente comprend l'hébergement, la nourriture, les habits et les soins médicaux de première nécessité.

Selon l'Office fédéral des réfugiés (ODR), près de 80 pour cent des requérants NEM sont renvoyés directement des centres d'enregistrement fédéraux. Les autres 20 pour cent, qui font l'objet d'une procédure plus longue, sont attribués à un canton ou placés dans une structure d'accueil pour requérants, puis renvoyés de là au moment de l'entrée en force de la décision. La Confédération accorde aux cantons un montant forfaitaire de 600 francs pour «leurs» requérants NEM.

Selon les informations véhiculées par la presse, plusieurs cantons rencontrent des difficultés dans l'application du nouveau droit sur l'asile. En outre, l'aide urgente à laquelle ont droit les personnes NEM depuis leur exclusion de l'aide sociale est plus chère pour les cantons que prévu : le forfait de 600 francs par personne ne permet pas de couvrir les coûts. La Conférence des directeurs des affaires sociales (CDAS) envisage donc de demander à la Confédération d'augmenter ce montant.

Par ailleurs, on semble assister à un transfert des coûts des cantons vers les églises et les œuvres d'entraide : paroisses, services sociaux des églises et œuvres caritatives sont de plus en plus souvent sollicités par des requérants NEM en détresse, ce qui a mobilisé la Conférence des évêques suisses (CES), plusieurs évêques à titre individuel et la Fédération des Eglises protestantes de Suisse (FEPS). Ceux-ci estiment que les mesures prises dans le domaine de l'asile ne doivent pas avoir pour effet de pousser les requérants d'asile dans la clandestinité. Mises à la rue, sans statut légal ni ressources, ces personnes risqueraient de basculer dans la délinquance et la prostitution.

Vu ce qui précède, je me permets de poser au Conseil d'Etat du canton de Fribourg les questions suivantes en rapport avec l'application du nouveau droit sur l'asile dans notre canton:

1. Quelles sont les mesures urgentes prises par le canton de Fribourg pour les requérants NEM: établissement de l'identité, structure d'hébergement, aide urgente?
2. Combien de requérants NEM séjournent dans notre canton (depuis le 1er avril jusqu'à ce jour)? Quelle en est la proportion comparée à d'autres cantons?
3. A combien se montent les coûts directs et indirects de l'aide d'urgence dans le canton de Fribourg ? Ces coûts sont-ils couverts par les forfaits de la Confédération (aide d'urgence et exécution du renvoi)? Si non, qu'entend faire le Conseil d'Etat?

4. Le traitement des étrangers en cas de non collaboration constitue un point sensible dans l'exécution de la législation sur l'asile et sur les étrangers. Quelques cantons préconisent la suppression de l'aide urgente pour les requérants d'asile qui ne coopèrent pas dans la remise des documents de voyage. Le canton de Berne notamment a pris une initiative dans ce sens (23.02.05). Le Conseil d'Etat fribourgeois se range-t-il également à cet avis ou estime-t-il au contraire que cette mesure dissuasive n'est pas adéquate dès lors qu'elle contrevient à l'article 12 de la Constitution et peut pousser les personnes concernées dans l'illégalité?
5. Quelles sont les mesures prises dans le canton à l'égard des requérants d'asile frappés d'une décision NEM avant le 1er avril 2004, et qui faisaient l'objet d'un règlement transitoire de 9 mois au maximum?
6. Le ministre de la justice Christoph Blocher et la commission compétente du Conseil national veulent étendre les mesures restrictives (exclusion de l'aide sociale) à tous les requérants d'asile déboutés dans un avenir plus ou moins proche. Quelles en seraient les conséquences pour le canton de Fribourg aux plans des chiffres et des coûts?
7. Dans le même temps, il est prévu d'introduire la "détention dissuasive" ainsi que de prolonger la durée de la détention en vue du refoulement. Quelle est la position du canton de Fribourg par rapport à ce deuxième train de restrictions?
8. Quelle est la stratégie à moyen et à long termes du Conseil d'Etat fribourgeois en ce qui concerne le nouveau droit d'asile et son exécution?

Le 25 février 2005

Réponse du Conseil d'Etat

1. Dès l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions régissant le statut des NEM, le 1er avril 2004, le Conseil d'Etat a pris un ensemble de mesures pour faire face à cette situation. Une structure d'accueil " bas-seuil " de vingt places, gérée par la Croix-Rouge fribourgeoise, a été mise en place pour répondre aux besoins urgents en matière d'hébergement. En outre, les personnes concernées reçoivent une aide matérielle de 10 francs par jour et par personne. Cette aide d'urgence au sens de l'article 12 de la Constitution fédérale est accordée pour une durée de sept jours au maximum, renouvelable sur demande après identification à la police cantonale et interview au service de la population et des migrants. Les personnes NEM ont également accès aux soins médicaux d'urgence et en sont dûment informées par la Croix-Rouge. Durant l'hiver, la structure d'accueil, sise dans l'un des pavillons du Foyer pour requérants d'asile de la Poya à Fribourg, est restée ouverte toute la journée. Dès le 1er mai, elle est fermée de 9 heures à 17 heures.
2. De plus de 180 au 1er avril 2004, le nombre de personnes NEM séjournant dans le canton est tombé actuellement à près de 42 encore hébergées dans les structures officielles de l'asile. Cela correspond à la clé de répartition des requérants d'asile entre les cantons. Cette même régression a également été constatée dans les autres cantons. Les personnes poursuivant clandestinement leur séjour ne sont bien sûr pas comprises dans ces statistiques.
3. Du 1er avril au 31 décembre 2004, les coûts relatifs à l'aide sociale des personnes NEM attribuées au canton se sont élevés à 656 000 francs (aide matérielle, hébergement, frais

médicaux, salaires, loyers, frais administratifs, monitoring). Ce montant ne comprend pas les coûts indirects induits au niveau des hôpitaux, de la police cantonale et de la justice. L'Office fédéral des migrations (ODM) a versé au canton des subventions pour un montant de 64 200 francs (600 francs x 107 personnes). Il y a lieu de rappeler ici, que lors de chaque consultation fédérale, le Conseil d'Etat a insisté sur le fait que la révision de la loi sur l'asile entraînerait un transfert de charges de la Confédération vers les cantons. Aujourd'hui, les résultats chiffrés le confirment. Les membres du Conseil d'Etat sont intervenus dans le cadre des Conférences des Directeurs cantonaux de la justice et des affaires sociales, partenaires de la Confédération dans le monitoring, afin que le montant de la subvention fédérale soit réévalué sur la base des coûts réels.

Les coûts de l'exécution du renvoi sont quant à eux couverts par les remboursements ou le forfait accordé à certaines conditions par la Confédération.

4. Selon l'article 12 de la Constitution fédérale, "quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine." De l'avis du Conseil d'Etat, il s'agit là d'un droit fondamental et absolu, qui ne saurait être remis en question par une autorité cantonale. Cette position vient d'être confirmée tout récemment par le Tribunal fédéral. En ce qui concerne le contenu respectivement l'étendue de l'aide d'urgence, le Conseil d'Etat suit les recommandations de la Conférence des Directeurs cantonaux des affaires sociales. Celles-ci prévoient que l'aide d'urgence est octroyée lorsque la personne ne peut plus assurer ses besoins de base nécessaires à tout être humain (nourriture, habillement, logement, hygiène, soins médicaux et conseil élémentaire), les prestations prévues à ce titre se situant en principe en dessous de celles accordées aux requérants d'asile dans la procédure ordinaire. Ces prestations sont accordées en premier lieu et autant que possible sous forme de prestations en nature. Elles sont en espèces uniquement dans les cas où il n'est pas possible d'octroyer des prestations en nature ou si les frais inhérents sont trop élevés.
5. A l'issue d'une phase d'information individuelle auprès de toutes les personnes concernées, les mesures destinées à assurer le renvoi des requérants d'asile frappés d'une décision NEM avant le 1er avril 2004 se sont poursuivies pendant la phase transitoire qui a couru jusqu'au 31 décembre 2004. Une aide au retour a en particulier été présentée aux personnes visées. A la suite de celle que finançait à certaines conditions la Confédération, une aide au retour prise en charge par le canton a également été proposée. Les personnes refusant néanmoins de coopérer à leur départ de Suisse ont, pour la plupart, fait l'objet de mesures d'expulsion des structures officielles d'hébergement du domaine de l'asile. En tout, seules 24 personnes de la catégorie concernée séjournaient encore dans le canton au 30 avril 2005 auprès des structures officielles de l'asile. Depuis le 1er janvier 2005, l'aide sociale que peuvent nécessiter ces personnes est à la charge du canton.
6. La suppression de l'aide sociale aux requérants d'asile déboutés entraînerait indéniablement un nouveau transfert de charges de la Confédération vers les cantons. Une telle mesure concernerait actuellement environ 280 personnes (dont environ 25 enfants scolarisés). Ces personnes se répartissent de la manière suivante : 40 (26 hommes, 12 femmes, 2 enfants) sont indépendantes financièrement et vivent en dehors des structures de la Croix-Rouge ; 150 (66 hommes, 46 femmes, 38 enfants) sont logées dans 76 appartements gérés par la Croix-Rouge ; 89 (62 hommes, 21 femmes, 6 enfants) sont logées dans les centres d'hébergement gérés par la Croix-Rouge. Si les mesures restrictives devaient être étendues à tous les requérants d'asile déboutés, ces personnes seraient censées quitter la Suisse par leurs propres moyens, à l'instar des personnes NEM. Dans l'attente de leur départ, elles pourraient recevoir une aide d'urgence, mais seraient privées de toute possibilité d'exercer une activité lucrative (alors qu'aujourd'hui,

l'exercice d'une telle activité est tolérée, selon les circonstances). Il est prévu en l'état que la Confédération verse aux cantons un montant forfaitaire unique de 5000 francs par décision rendue. Le Conseil fédéral proposait un délai de transition de trois ans pour les cas entrés en force avant l'entrée en vigueur de la loi révisée, délai pendant lequel ces personnes auraient encore eu droit, à charge de la Confédération, à l'aide sociale versée ordinairement aux requérants d'asile. Toutefois, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats s'est prononcée, en date du 3 février 2005, contre le maintien de ce délai de transition.

Il est dès lors difficile à l'heure actuelle de prévoir les coûts qu'engendrerait l'entrée en vigueur des mesures proposées par le Département fédéral de justice et police et les Chambres fédérales. Dans tous les cas, particulièrement pour ceux entrés en force avant l'entrée en vigueur de la loi révisée, il serait nécessaire de prévoir une période de transition, avec des mesures d'accompagnement. En effet, il n'est pas concevable pour le Conseil d'Etat de mettre à la rue des familles avec enfants. Un retour dans leur pays d'origine dans la dignité devrait dans la mesure du possible être organisé dans chaque cas. Eu égard à ces considérations, le forfait de 5000 francs qui serait versé par la Confédération paraît d'ores et déjà insuffisant, en particulier pour la catégorie des personnes vulnérables (familles avec enfants, familles monoparentales, mineurs non accompagnés, personnes atteintes de maladie physique ou psychique, personnes toxico dépendantes).

7. Le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de se déterminer, en juillet 2004, à propos des mesures coercitives supplémentaires envisagées par le Département fédéral de justice et police. Si le Conseil d'Etat est conscient que certaines difficultés dans l'exécution des renvois sont liées au refus de collaboration des personnes concernées, il lui paraît cependant improbable qu'un renforcement des mesures de détention, en particulier la prolongation de leur durée, induisent réellement de meilleures intentions auprès des étrangers récalcitrants à un départ. Telle prolongation ne permettrait en outre pas de solutionner des blocages durables de la part d'autorités étrangères.
8. Le Conseil d'Etat estime qu'un durcissement de la loi sur l'asile ne doit pas conduire à une remise en cause de l'accueil que réserve notre pays aux réfugiés ayant besoin de protection. Etant donné que la législation sur l'asile relève de la compétence de la Confédération, le Conseil d'Etat ne saurait toutefois refuser d'appliquer les nouvelles dispositions de la loi sur l'asile si celles-ci devaient être adoptées par les Chambres fédérales. Cela dit, le Conseil d'Etat s'inquiète non seulement de la situation des requérants qui risquent effectivement de disparaître dans la clandestinité, mais également, sous l'angle financier, du report sur le canton et les communes des coûts d'aide sociale que les modifications législatives envisagées ne manqueront pas de produire. En l'état, il serait cependant prématuré de vouloir définir une stratégie à moyen ou à long terme, alors que le contenu du nouveau droit n'est pas encore connu.

Fribourg, le 3 mai 2005