



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun Svizra

Département fédéral de justice et police DFJP  
Office fédéral des migrations ODM

# **2<sup>e</sup> Rapport de monitoring NEM 3<sup>e</sup> trimestre 2004**

Répercussions de l'exclusion des personnes frappées d'une  
décision de non-entrée en matière passée en force du dispositif  
de l'aide sociale de l'asile

**Berne-Wabern, le 14.1.2005**

## Synthèse

### I. Remarque liminaire

Opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> avril 2004, l'instrument de monitoring dont se sont dotés la Confédération et les cantons permet d'évaluer l'impact de la mesure d'exclusion du système de l'aide sociale des personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière (NEM) passée en force. Ce deuxième rapport se concentre sur les données de monitoring relevées à l'issue du 3<sup>e</sup> trimestre, c'est-à-dire sur les mois de juillet à septembre 2004. Toutefois, pour une meilleure lecture des évolutions observées, il sera parfois fait référence aux six premiers mois suivant la mise en œuvre du programme d'allègement budgétaire 2003 de la Confédération (c'est-à-dire à la période d'avril à septembre 2004).

### II. Considérations et conclusions

#### *Observations générales*

A noter que l'introduction récente du nouveau régime d'aide sociale et les données parfois lacunaires fournies par les cantons ne permettent toujours pas d'apprécier pleinement les conséquences de la mesure d'exclusion. Il est donc indispensable de continuer de suivre la situation de près.

Entre juillet et septembre 2004, le nombre de décisions de NEM passées en force s'est établi à 1185, qui viennent s'ajouter aux 1788 enregistrées au trimestre précédent, portant à 2973 le nombre de personnes frappées d'une décision de NEM entrée en force en l'espace de six mois.

#### *Coûts et bénéficiaires de l'aide d'urgence*

Au cours de la période sous revue, 465 personnes, soit 16% de l'effectif concerné par une décision de NEM passée en force (2973), ont reçu une aide d'urgence des cantons. Ce taux est d'environ 14% pour les demandes d'asile déposées après le 1<sup>er</sup> avril 2004.

L'effectif bénéficiaire s'affiche ainsi en progression de 192 personnes par rapport au 2<sup>e</sup> trimestre 2004. Quant aux coûts de l'aide d'urgence individuelle à la charge des cantons, les données de monitoring indiquent qu'ils s'élèvent à quelque 518 000 francs<sup>1</sup> pour les mois de juillet à septembre 2004, ce qui représente une hausse de 356 000 francs sur un trimestre.

Pour cette même période, les forfaits versés par la Confédération au titre de l'aide d'urgence et de l'exécution des renvois s'établissent à 734 000 francs. Si l'on s'en tient au bilan des chiffres, les indemnités fédérales sont suffisantes pour couvrir les dépenses d'aide d'urgence individuelle à la charge des cantons.

Reste que ces chiffres ne tiennent pas compte des retards inhérents à la saisie des données dans les cantons, ni des coûts (frais médicaux notamment) dont on pourra tenir compte au

---

<sup>1</sup> Le canton de ZH n'a pas encore communiqué ses chiffres du 3<sup>e</sup> trimestre. Au trimestre précédent, ses dépenses d'aide d'urgence s'élevaient à 217 000 francs (75 313 pour l'aide d'urgence et 141 686 pour l'exploitation de structures d'aide d'urgence). Il n'a toutefois pas été tenu compte de ces données pour ne pas fausser la comparaison.

plus tôt dans le rapport annuel; autant d'éléments qui peuvent conduire à sous-estimer le niveau des dépenses des cantons pour l'aide d'urgence individuelle.

Par ailleurs, 54% des bénéficiaires d'une aide d'urgence sont frappés d'une décision de NEM passée en force au 2<sup>e</sup> trimestre, et 29% d'entre eux comptaient déjà au nombre des bénéficiaires recensés au trimestre précédent. De ce constat, il ressort que l'exclusion du dispositif de l'aide sociale n'incite pas nécessairement les intéressés à quitter la Suisse dans les 3 mois suivant l'entrée en force d'une décision de NEM. Il s'agira donc de suivre de près cette tendance à l'accumulation, d'un trimestre à l'autre, des effectifs NEM bénéficiaires d'une aide d'urgence.

L'exploitation, en parallèle, de structures d'aide d'urgence aménagées dans 12 cantons s'est chiffrée à 665 000 francs. Ces frais ne sont toutefois pas pris en charge par la Confédération, sachant que l'exclusion du dispositif de l'aide sociale a précisément pour but d'inciter les personnes frappées d'une décision de NEM à quitter le pays.

### **Autres conséquences**

#### **▪ Séjour irrégulier et délinquance**

De juillet à septembre 2004, les services de police sont intervenus 404 fois, interpellant 288 personnes frappées d'une décision de NEM, soit 88 de plus qu'au trimestre précédent. Dans 52% des cas, le séjour irrégulier constitue le seul motif de l'interpellation. Pour 65% de l'effectif interpellé, la date d'entrée en force de la décision remonte au 2<sup>e</sup> trimestre 2004.

Si l'on observe une progression du nombre d'infractions à la loi sur les stupéfiants (LStup) et de délits contre le patrimoine au regard du dernier trimestre, ce nombre reste néanmoins faible dans l'ensemble. A l'issue des deux premières périodes d'évaluation, 147 personnes sur 2973 (soit 5% de l'effectif NEM) ont fait l'objet d'une dénonciation pour infraction à la LStup ou pour délit contre le patrimoine.

#### **▪ Mineurs non accompagnés (MNA)**

D'avril à septembre 2004, 131 décisions de NEM rendues à l'encontre de mineurs non accompagnés (dont 2 âgés de moins de 16 ans) sont entrées en force. Au cours du trimestre sous revue, 49 MNA ont été recensés, soit qu'ils ont sollicité une aide d'urgence, soit qu'ils ont été interpellés par les services de police. Pour la moitié (25) d'entre eux, la date d'entrée en force de la décision remonte au 2<sup>e</sup> trimestre, et 10 d'entre eux figuraient déjà dans les derniers chiffres trimestriels. Reste que la question des MNA mérite un examen approfondi. Une expertise juridique, déjà ordonnée, doit se pencher en particulier sur la question de l'aménagement de l'aide d'urgence et des exigences posées en la matière par la Convention relative aux droits de l'enfant.

## Table des matières

|            |  |           |
|------------|--|-----------|
| <b>1</b>   | <b>Introduction</b> .....  | <b>1</b>  |
| <b>2</b>   | <b>État des lieux</b> .....  | <b>2</b>  |
| <b>2.1</b> | <b>Mesure d'exclusion: profil de l'effectif concerné</b> .....   | <b>2</b>  |
| 2.1.1      | Décisions de NEM: CERA et cantons.....   | 2         |
| <b>2.2</b> | <b>Effectif recensé</b> .....  | <b>3</b>  |
| <b>3</b>   | <b>Bilan des coûts de l'aide d'urgence à la charge des cantons et des indemnités fédérales perçues</b> ..... | <b>5</b>  |
| <b>3.1</b> | <b>Aide d'urgence apportée à titre individuel</b> .....  | <b>5</b>  |
| <b>3.2</b> | <b>Structures d'aide d'urgence</b> .....   | <b>6</b>  |
| <b>3.3</b> | <b>Frais de santé</b> .....  | <b>6</b>  |
| 3.3.1      | Prestations allouées à titre individuel .....  | 6         |
| 3.3.2      | Frais d'hospitalisation (non compensés) .....  | 7         |
| 3.3.3      | Évolution générale (des coûts) dans les cantons .....  | 8         |
| <b>3.4</b> | <b>Indemnité au titre de l'aide d'urgence</b> .....  | <b>8</b>  |
| <b>3.5</b> | <b>Forfait d'exécution du renvoi</b> .....   | <b>8</b>  |
| <b>3.6</b> | <b>Bilan</b> .....   | <b>8</b>  |
| <b>4</b>   | <b>Conséquences d'ordre général</b> .....  | <b>10</b> |
| <b>4.1</b> | <b>Interpellation de personnes concernées par une NEM</b> .....  | <b>10</b> |
| 4.1.1      | Effectif.....  | 10        |
| 4.1.2      | Répartition par canton .....   | 10        |
| 4.1.3      | Répartition par nationalité.....   | 10        |
| <b>4.2</b> | <b>Sécurité publique / Délinquance</b> .....   | <b>11</b> |
| 4.2.1      | Types et fréquence des délits.....   | 11        |
| 4.2.2      | Mesures prises suite à l'interpellation.....   | 12        |
| <b>4.3</b> | <b>Schémas de comportement des personnes concernées par une NEM</b> .....                                    | <b>12</b> |
| 4.3.1      | Au niveau des centres d'enregistrement de la Confédération .....   | 12        |
| 4.3.2      | Au niveau des cantons .....  | 13        |
| 4.3.3      | Conséquences sur les villes et les communes .....  | 14        |
| 4.3.4      | Perspective des polices cantonales et municipales.....   | 14        |
| 4.3.5      | Perspective des oeuvres d'entraide et des particuliers .....   | 14        |
| <b>4.4</b> | <b>Jurisprudence des tribunaux administratifs cantonaux</b> .....  | <b>15</b> |
| <b>5</b>   | <b>Conclusions</b> .....   | <b>16</b> |
| <b>6</b>   | <b>Table des figures</b> .....   | <b>17</b> |
| <b>7</b>   | <b>Abréviations</b> .....  | <b>17</b> |
| <b>8</b>   | <b>Impressum</b> .....   | <b>18</b> |

# 1 Introduction

Opérationnel depuis le 1<sup>er</sup> avril 2004, l'instrument de monitoring dont se sont dotés la Confédération et les cantons permet d'évaluer l'impact de la mesure d'exclusion du système de l'aide sociale des personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière (NEM) passée en force. L'objectif est notamment d'apprécier l'adéquation des forfaits prévus par la Confédération aux coûts réels et l'opportunité des modalités de l'aide d'urgence. Enfin, les rapports trimestriels font également le point sur le comportement des personnes frappées d'une décision de NEM en termes de départ et de délinquance.

Ce deuxième rapport se concentre sur le 3<sup>e</sup> trimestre 2004, soit sur les mois de juillet à septembre 2004. Au cours de cette période, 1185 décisions de NEM sont entrées en force, s'ajoutant aux 1788 enregistrées au trimestre précédent, portant à 2973 le nombre de décisions entrées en force depuis l'introduction, le 1<sup>er</sup> avril dernier, du nouveau régime d'aide sociale.

Les données quantitatives concernant les prestations d'aide d'urgence et les interventions policières ont été recueillies au moyen de formulaires remplis par les communes et les services de police.

Comme au dernier trimestre, l'analyse des coûts de l'aide d'urgence s'est effectuée en l'absence des données du canton de Zurich, qui a néanmoins communiqué ses chiffres du 2<sup>e</sup> trimestre dans l'intervalle. L'aide d'urgence consentie par ZH s'est ainsi chiffrée à 217 000 francs pour la période d'avril à juin 2004 (aide d'urgence: 75 313 francs ; dépenses structurelles: 141 686 francs).

Dans la logique du premier rapport de monitoring, il a été procédé à une série de sondages qualitatifs. Outre des médecins cantonaux, l'échantillon des personnes interrogées comprend désormais des représentants des polices municipales et cantonales. A compter de janvier 2005, des interviews détaillées sont prévues. Cette démarche devrait permettre d'étudier l'impact de la mesure d'exclusion sous l'angle social et policier, difficilement quantifiable aujourd'hui, et de mieux apprécier les conséquences de son application sur le terrain. Les interlocuteurs ont été sélectionnés sur recommandation des conférences et organismes consultés.

Ce deuxième rapport permet enfin d'établir un certain nombre de comparaisons par rapport au trimestre précédent, notamment de connaître l'effectif NEM recensé au 3<sup>e</sup> trimestre dont la décision est entrée en force entre avril et juin, et la proportion de l'effectif recensé pour la première ou la deuxième fois dans les chiffres trimestriels.

## 2 État des lieux

### 2.1 Mesure d'exclusion: profil de l'effectif concerné

S'établissant à 1185, le nombre de décisions de NEM passées en force entre juillet et septembre accuse un repli de 34% par rapport au trimestre précédent. En ligne avec les attentes, cette évolution s'explique notamment par la neutralisation des effets du régime transitoire – le raccourcissement des délais de recours avait tiré à la hausse les chiffres du 2<sup>e</sup> trimestre. Concrètement, sur 1185 décisions de NEM entrées en force au 3<sup>e</sup> trimestre, seules 61 ont été notifiées avant l'introduction de la mesure d'exclusion du dispositif de l'aide sociale (c'est-à-dire sous l'empire des anciennes dispositions légales), contre 786 au trimestre précédent.

Quant à la répartition par genre des décisions passées en force, 1013 concernaient des hommes et 172 des femmes. Par profil d'âge, on observe qu'un sixième de l'effectif avait moins de 18 et les trois quarts moins de 30 ans.

En l'espace de six mois, 2973 décisions de NEM sont passées en force, dont 1149 (39%) notifiées suite à une demande d'asile déposée après le 1<sup>er</sup> avril 2004, date à laquelle la mesure d'exclusion est entrée en application.

La répartition des décisions par nationalité se présente comme suit:

| Pays d'origine        | 2 <sup>e</sup> trimestre 2004 |       | 3 <sup>e</sup> trimestre 2004 |       |
|-----------------------|-------------------------------|-------|-------------------------------|-------|
|                       | en chiffres absolus           | en %  | en chiffres absolus           | en%   |
| Nationalité inconnue  | 424                           | 23,7  | 262                           | 22,1  |
| Serbie et Monténégro  | 146                           | 8,2   | 110                           | 9,3   |
| Bulgarie              | 61                            | 3,4   | 83                            | 7,0   |
| Géorgie               | 75                            | 4,2   | 68                            | 5,7   |
| Nigeria               | 96                            | 5,4   | 59                            | 5,0   |
| Algérie               | 94                            | 5,3   | 46                            | 3,9   |
| Guinée                | 122                           | 6,8   | 46                            | 3,9   |
| Bosnie et Herzégovine | 32                            | 1,8   | 33                            | 2,8   |
| Russie                | 45                            | 2,5   | 32                            | 2,7   |
| Turquie               | 38                            | 2,1   | 32                            | 2,7   |
| Autres                | 655                           | 36,6  | 414                           | 34,9  |
| Total                 | 1788                          | 100,0 | 1185                          | 100,0 |

Figure 1: Répartition des décisions de NEM passées en force par nationalité

A noter que la Bosnie et Herzégovine figure pour la première fois sur la liste des dix pays comptabilisant le plus grand nombre de décisions de NEM passées en force. Si ce nombre fléchit pour les ressortissants guinéens, nigériens, algériens et serbes et monténégrins au 3<sup>e</sup> trimestre, il est en progression pour la Bulgarie.

#### 2.1.1 Décisions de NEM: CERA et cantons

Sur 1185 décisions de NEM passées en force entre juillet et septembre 2004, 39% ont été, à l'origine, notifiées dans les CERA contre 61% dans les cantons. 31% de cet effectif, soit 370 personnes n'ont pas été envoyés dans un canton, la décision les concernant étant entrée en force au CERA, et se sont vu exclure des structures de l'asile pendant leur séjour au centre.

Dans la continuité du trimestre précédent, le taux de départs non contrôlés intervenus suite à l'entrée en force d'une décision de NEM dépasse nettement les 90%.

Dans près de trois quarts des cas, la procédure a duré six mois ou moins avant de déboucher sur l'entrée en force de la décision.

La représentation graphique des durées de procédure se présente comme suit:

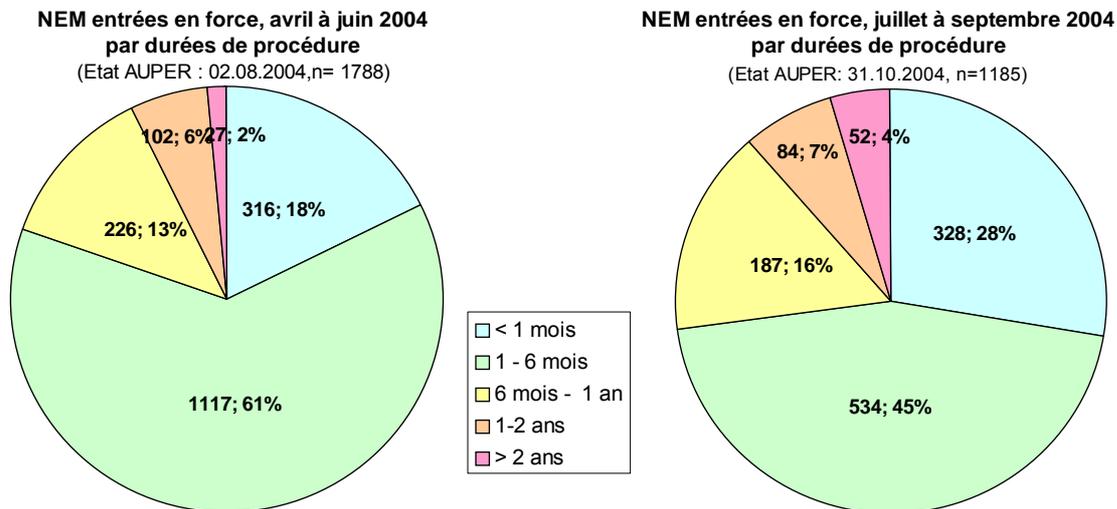


Figure 2: Durées de procédure des décisions de NEM passées en force

Exprimée en pour-cent, la proportion des procédures excédant 6 mois s'est accrue au 3<sup>e</sup> trimestre. Inévitables, ces cas se présentent, par exemple, lorsque le motif de non-entrée en matière est constaté tardivement. En chiffres absolus, en revanche, le nombre de procédures débouchant sur l'entrée en force d'une NEM après plus de 6 mois s'est légèrement tassé par rapport au 2<sup>e</sup> trimestre, reculant de 355 à 323, à l'inverse des procédures de courte durée, qui passent de 316 à 328. Quant aux procédures dont la durée s'échelonne d'un à six mois, elles sont en nette perte de vitesse: c'est en effet sur cette catégorie de procédures que le recul du nombre de demandes d'asile se répercute en premier lieu.

## 2.2 Effectif recensé

Au cours de la période sous revue, les autorités cantonales ont recensé 665 personnes, ce qui correspond à 22% des décisions de NEM entrées en force depuis avril 2004 (soit 2973 décisions). Sur ce nombre, 465 ont bénéficié de prestations d'aide d'urgence et 288 ont été appréhendées par les services de police<sup>2</sup>. 88 d'entre elles sont aussi enregistrées comme bénéficiaires d'une aide d'urgence. Sur l'effectif recensé, la date d'entrée en force de la décision remontait au 2<sup>e</sup> trimestre 2004 pour 383 d'entre elles, tandis que 191 personnes figuraient déjà dans les derniers chiffres trimestriels.

<sup>2</sup> A noter que les personnes localisées dans plusieurs cantons ou saisies en double après avoir fait l'objet d'un transfert ne sont comptabilisées qu'une seule fois. En comptant les doubles saisies le nombre de personnes recensées par les cantons s'élève à 326 (cf. annexe II).

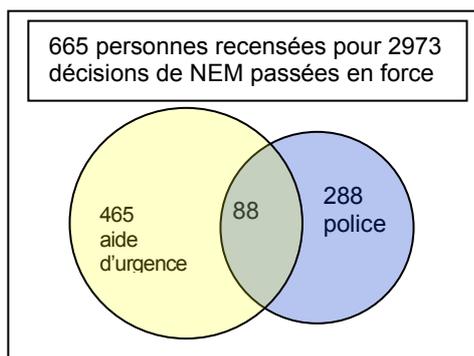


Figure 3: Aperçu de l'effectif NEM recensé

Quant aux personnes dont la demande d'asile a été enregistrée après le 1<sup>er</sup> avril 2004, l'effectif recensé est de 21%.

### 3 Bilan des coûts de l'aide d'urgence à la charge des cantons et des indemnités fédérales perçues

#### 3.1 Aide d'urgence apportée à titre individuel

Pour les mois de juillet à septembre 2004, le nombre de personnes ayant reçu une aide d'urgence s'est élevé à 379, tous cantons confondus. S'y ajoutent les frais médicaux pris en charge pour 86 personnes, portant à 465 le nombre de bénéficiaires d'une aide d'urgence, soit 16% environ des (2973) décisions de NEM passées en force d'avril à septembre 2004. Sur cet effectif, on dénombre 158 demandes d'asile déposées après le 1<sup>er</sup> avril 2004, et 252 décisions de NEM passées en force au 2<sup>e</sup> trimestre. Enfin, 133 personnes avaient déjà obtenu une aide d'urgence auprès des cantons au cours du trimestre précédent.

| Canton       | Nombre de personnes |               | Nombre de jours     | Nombre de jours par personne en moyenne | Coûts (frais médicaux exceptés) | Coût moyen par jour et par personne |
|--------------|---------------------|---------------|---------------------|---|---------------------------------|-------------------------------------|
|              | en chiffres absolus | en %          | en chiffres absolus | en chiffres absolus                     | francs                          | francs                              |
| AG           | 12                  | 3,17          | 46                  | 4                                       | 828                             | 18                                  |
| AI           | 0                   | 0,00          | 0                   | 0                                       | 0                               | 0                                   |
| AR           | 3                   | 0,79          | 114                 | 38                                      | 3249                            | 29                                  |
| BE           | 83                  | 21,90         | 1752                | 21                                      | 33 950                          | 19                                  |
| BL           | 17                  | 4,49          | 631                 | 37                                      | 20 508                          | 33                                  |
| BS           | 8                   | 2,11          | 355                 | 44                                      | 4344                            | 12                                  |
| FR           | 20                  | 5,28          | 328                 | 16                                      | 11 614                          | 35                                  |
| GE           | 22                  | 5,80          | 470                 | 21                                      | 16 050                          | 34                                  |
| GL           | 3                   | 0,79          | 57                  | 19                                      | 1064                            | 19                                  |
| GR           | 0                   | 0,00          | 0                   | 0                                       | 0                               | 0                                   |
| JU           | 1                   | 0,26          | 92                  | 92                                      | 3220                            | 35                                  |
| LU           | 10                  | 2,64          | 231                 | 23                                      | 20 698                          | 90                                  |
| NE           | 29                  | 7,65          | 627                 | 22                                      | 23 870                          | 38                                  |
| NW           | 0                   | 0,00          | 0                   | 0                                       | 0                               | 0                                   |
| OW           | 0                   | 0,00          | 0                   | 0                                       | 0                               | 0                                   |
| SG           | 55                  | 14,51         | 2790                | 51                                      | 93 677                          | 34                                  |
| SH           | 15                  | 3,96          | 918                 | 61                                      | 40 349                          | 44                                  |
| SO           | 31                  | 8,18          | 1345                | 43                                      | 27 322                          | 20                                  |
| SZ           | 3                   | 0,79          | 15                  | 5                                       | 750                             | 50                                  |
| TG           | 6                   | 1,58          | 269                 | 45                                      | 5758                            | 21                                  |
| TI           | 5                   | 1,32          | 282                 | 56                                      | 5347                            | 19                                  |
| UR           | 1                   | 0,26          | 2                   | 2                                       | 108                             | 54                                  |
| VD           | 33                  | 8,71          | 1095                | 33                                      | 17 178                          | 16                                  |
| VS           | 22                  | 5,80          | 566                 | 26                                      | 17 661                          | 31                                  |
| ZG           | 0                   | 0,00          | 0                   | 0                                       | 0                               | 0                                   |
| ZH           | ≠ données           | ≠ données     | ≠ données           | ≠ données                               | ≠ données                       | ≠ données                           |
| <b>Total</b> | <b>379</b>          | <b>100,00</b> | <b>11 985</b>       | <b>32</b>                               | <b>347 544</b>                  | <b>29</b>                           |

Figure 4: Aperçu des prestations d'aide d'urgence accordées par les cantons

Si le coût moyen occasionné par jour et par personne s'affiche en repli par rapport au trimestre précédant (30,50 francs, prestations médicales exceptées), on observe néanmoins

d'importants écarts, puisque le coût moyen s'échelonne entre 12 et 90 francs selon les cantons. L'équipe de monitoring s'efforce actuellement d'harmoniser et d'améliorer les critères de collecte des données sur ce point.

## 3.2 Structures d'aide d'urgence

Dans plusieurs cantons, l'aide d'urgence apportée aux personnes frappées d'une décision de NEM est organisée dans le cadre des structures d'asile ordinaires. Les dépenses qui en résultent sont, en partie, comptabilisées dans le chap. 3.1 (cf. aide d'urgence apportée à titre individuel).

| Canton       | Capacités d'accueil | Frais (exploitation, encadrement, administration) en francs | Remarques   |
|--------------|---------------------|---|---|
| AG           | 22                  | 18 000  | Logement collectif, Villnachern   |
| AI           | 6                   | 2400  | Foyer Bleiche (opérationnel jusqu'à la fin du 3 <sup>e</sup> trimestre 2004)            |
| BE           | selon besoins       | 318 000   | Structure d'accueil minimal, col du Jaun: 1044 nuitées au 3 <sup>e</sup> trimestre 2004 |
| FR           | 20                  | 50 000  | Centre de la Poya, Pavillon NEM   |
| GR           | 10                  | 24 900  | Établissement pénitentiaire Realta  |
| JU           | 4                   | 7200  | Centre pour l'aide d'urgence NEM  |
| SO           | 10                  | 11 000  | Logement de secours, Bellach  |
| SZ           | 12                  | 4800  | Abris de protection civile, Chaltbach   |
| TG           | 6                   | 11 200  | Partie d'un logement de secours réservée aux NEM  |
| TI           | 36                  | 27 000  | Cantonement militaire Monte Ceneri - Riviera (jusqu'au 1.11.2004)                       |
| VD           | 35                  | 191 000   | Abris de protection civile, Lausanne  |
| ZH           | 90                  | ≠ données   | Logement de secours, Uster  |
| <b>Total</b> |                     | <b>664 500</b>  |   |

Figure 5: Aperçu des structures d'aide d'urgence

## 3.3 Frais de santé

### 3.3.1 Prestations allouées à titre individuel

Entre juillet et septembre 2004, 18 cantons ont fourni à l'effectif NEM des prestations médicales pour une valeur totale de 170 123 francs. Sur ce chiffre, 66 228 francs sont imputables à la prise en charge de primes d'assurance maladie. En tête de liste, Genève et Berne affichent de loin les dépenses les plus élevées. Dans le cas de Genève, précisons qu'un patient a généré, à lui seul, la quasi-totalité des dépenses relevées. A Berne, elles s'expliquent par la prise en charge de primes d'assurance, hormis un montant de 908 francs.

| Canton       | Nombre de personnes |       | Prestations médicales | Canton     | Nombre de personnes |               | Prestations médicales |                |
|--------------|---------------------|-------|-----------------------|------------|---------------------|---------------|-----------------------|----------------|
|              | chiffres absolus    | %     | francs                |            | chiffres absolus    | %             | francs                |                |
| AG           | 0                   | 0,00  | 0                     | NW         | 0                   | 0,00          | 0                     |                |
| AI           | 0                   | 0,00  | 0                     | OW         | 2                   | 0,93          | 390                   |                |
| AR           | 1                   | 0,46  | 801                   | SG         | 49                  | 22,69         | 18 683                |                |
| BE           | 63                  | 29,17 | 32 222                | SH         | 0                   | 0,00          | 0                     |                |
| BL           | 1                   | 0,46  | 388                   | SO         | 28                  | 12,96         | 5137                  |                |
| BS           | 1                   | 0,46  | 5                     | SZ         | 0                   | 0,00          | 0                     |                |
| FR           | 2                   | 0,93  | 385                   | TG         | 7                   | 3,24          | 5604                  |                |
| GE           | ≠ données           | 0,00  | 88 944                | TI         | 6                   | 2,78          | 5019                  |                |
| GL           | 2                   | 0,93  | 1092                  | UR         | 1                   | 0,46          | 288                   |                |
| GR           | 0                   | 0,00  | 0                     | VD         | 34                  | 15,74         | 5474                  |                |
| JU           | 1                   | 0,46  | 1089                  | VS         | 1                   | 0,46          | 516                   |                |
| LU           | 2                   | 0,93  | 1424                  | ZG         | 0                   | 0,00          | 0                     |                |
| NE           | 15                  | 6,94  | 2662                  | ZH         | ≠ données           | ≠ données     | ≠ données             |                |
| <b>Total</b> |                     |       |                       | <b>216</b> |                     | <b>100,00</b> |                       | <b>170 123</b> |

Figure 6: Aperçu des prestations médicales fournies

Au cours de la période sous revue, 190 hommes et 26 femmes ont bénéficié de prestations médicales, dont 28 mineurs. Les coûts des prestations fournies s'échelonnent entre 3 et 3680 francs, hormis dans le canton de Genève.

Sur cet effectif, 135 personnes étaient concernées par une NEM passée en force au trimestre précédent, et 15 d'entre elles comptaient déjà au nombre des bénéficiaires de prestations médicales au dernier trimestre.

### 3.3.2 Frais d'hospitalisation (non compensés)

Quant à l'impact du nouveau régime d'aide sociale sur l'évolution des coûts non compensés, les responsables interrogés des hôpitaux cantonaux de BE, de GE, de SZ, de VD, du TI et de ZH ne sont pas encore en mesure d'avancer des chiffres précis sur le nombre de sans-papiers (catégorie dans laquelle tombent également les personnes frappées d'une décision de NEM) pris en charge avant et après le passage au nouveau régime.

Comme le mentionnait déjà le dernier rapport, il faudra attendre l'établissement des facturations et l'échéance des délais de rappel pour pouvoir se prononcer sur l'évolution des impayés<sup>3</sup>.

Le décompte annuel permettra de dresser un premier bilan du nombre de sans-papiers soignés et du niveau des impayés, conclusions qui seront présentées, au plus tôt, dans le prochain rapport.

<sup>3</sup> A noter que l'introduction du système de tarification TARMED a engendré un retard général dans la facturation des prestations médicales.

### 3.3.3 Évolution générale (des coûts) dans les cantons

Les médecins cantonaux de BE, de BS, de GE, de SG, de SZ, de VD, du VS, du TI et de ZH<sup>4</sup> ont eux aussi été invités à s'exprimer une nouvelle fois sur l'impact de la mesure d'exclusion sur leur travail au quotidien, et sur les coûts de santé occasionnés par l'effectif NEM non assuré.

Pour les médecins interrogés, le passage au nouveau système n'a pas eu, à ce stade, de répercussions majeures sur leur travail quotidien. Le nombre de personnes nécessitant des soins et séjournant irrégulièrement en Suisse n'aurait pas progressé de façon significative; ceci est la preuve d'un bon état de santé général. Ces personnes se feraient, le plus souvent, soigner pour des blessures. Reste que les médecins craignent une multiplication des cas de NEM malades après un séjour irrégulier prolongé, en particulier en hiver.

### 3.4 Indemnité au titre de l'aide d'urgence

A la fin de l'exercice, les cantons touchent une indemnité forfaitaire de 600 francs par personne pour l'aide d'urgence allouée à l'effectif concerné par une NEM entrée en force après le 1.4.2004. Pour le 3<sup>e</sup> trimestre 2004, ces forfaits se sont élevés à quelque 711 000 francs pour 1185 personnes<sup>5</sup>. A l'issue des six premiers mois suivant l'entrée en force de la mesure d'exclusion du système de de l'aide sociale, les indemnités dues aux cantons à ce titre s'élèvent à environ 800 000 francs.

### 3.5 Forfait d'exécution du renvoi

Au cours de la période sous revue, 23 forfaits de 1000 chacun ont été facturés pour l'exécution de renvois<sup>6</sup>, contre 2 au trimestre précédent. S'il s'inscrit en nette hausse sur un trimestre, ce chiffre reste pourtant modeste dans l'ensemble. A relever aussi qu'aucun forfait n'a, pour l'heure, été facturé par d'importants cantons tels que BE et VD, ou encore par le canton de TG, qui abrite un centre d'enregistrement. Il faut toutefois s'attendre à ce que des demandes d'indemnisation pour les 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> trimestres soient tardivement adressées à l'ODM.

### 3.6 Bilan

|  | 2 <sup>e</sup> trimestre 2004 | 3 <sup>e</sup> trimestre 2004 |
|--|-------------------------------|-------------------------------|
| Indemnités versées par la Confédération au titre de l'aide d'urgence   | 1 073 000.--                  | 711 000.--                    |
| Indemnités d'exécution du renvoi allouées par la Confédération   | 2000.--                       | 23 000.--                     |
| Coûts de l'aide d'urgence individuelle apportée par les cantons (frais d'assurance et prestations médicales compris) | - 162 000.--                  | - 518 000.--                  |
| <b>Montant total au crédit des cantons</b>   | <b>913 000.--</b>             | <b>216 000.--</b>             |

Figure 7: Comparaison des dépenses cantonales et des indemnités fédérales

A la lecture de ce tableau, il apparaît que le nombre de bénéficiaires d'une aide d'urgence s'est accru de 192 personnes au 3<sup>e</sup> trimestre, la facture de l'aide d'urgence individuelle

<sup>4</sup> Sélectionnés d'un commun accord avec le président de l'Association des médecins cantonaux suisses (AMCS) (critères : cantons urbains/ruraux, régions linguistiques). La FMH nous a redirigé vers les médecins cantonaux.

<sup>5</sup> Le tableau de répartition des forfaits d'aide d'urgence par canton se trouve dans l'annexe I.

<sup>6</sup> Les forfaits facturés se répartissent comme suit : AI (1), BL (5), FR (1), GR (1), LU (6), SZ (3), SO (3), ZG (2), ZH (1).

s'alourdissant dans le même temps de 356 000.- francs, auxquels s'ajoutent les frais structurels.

A noter que ce tableau comparatif n'est pas exhaustif, en l'absence notamment des chiffres du canton de Zurich sur l'aide d'urgence apportée au 3<sup>e</sup> trimestre 2004 et de ses chiffres du 2<sup>e</sup> trimestre, communiqués tardivement. Il faudra par conséquent revoir à la hausse de 75 313 francs les coûts de l'aide d'urgence enregistrés pour le 2<sup>e</sup> trimestre.

Il faut par ailleurs s'attendre à ce que d'autres demandes d'indemnisation parviennent à l'ODM pour l'exécution de renvois effectués sous escorte aux 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> trimestres 2004.

Quoique incomplètes (dans l'attente du décompte du canton de Zurich), ces données n'en permettent pas moins d'affirmer que les indemnités allouées par la Confédération permettent de couvrir les dépenses d'aide d'urgence individuelle engagées pour l'effectif concerné par une NEM passée en force au 3<sup>e</sup> trimestre 2004. Elles ne permettent cependant pas de couvrir les coûts d'exploitation des structures d'aide d'urgence, qui se chiffrent, pour la même période, à 665 000 francs<sup>7</sup>. Si ce montant vient indéniablement alourdir la facture au détriment des cantons, rappelons que ces structures ne sont pas financées par la Confédération, la logique de l'exclusion du dispositif de l'aide sociale étant précisément d'inciter les personnes frappées d'une NEM à quitter la Suisse.

---

<sup>7</sup> Les dépenses structurelles du canton de Zurich se sont élevées à 141 686 au 2<sup>e</sup> trimestre ; aucune donnée n'a en revanche été communiquée pour le 3<sup>e</sup> trimestre.

## 4 Conséquences d'ordre général

### 4.1 Interpellation de personnes concernées par une NEM

#### 4.1.1 Effectif

Au cours de la période considérée, les services de police sont intervenus 404 fois, interpellant 288 personnes<sup>8</sup>.

Sur ce nombre, 187 interpellés (65% de l'effectif concerné) faisaient l'objet d'une décision de NEM passée en force au 2<sup>e</sup> trimestre 2004. 46 d'entre eux avaient déjà été appréhendés à l'époque, mais n'avaient pas, pour diverses raisons, été placés en détention en vue de l'exécution du renvoi. Pour l'effectif NEM EF dont la demande a été enregistrée après le 1<sup>er</sup> avril 2004, le taux d'interpellation est de 9% au 3<sup>e</sup> trimestre.

Dans 52% des cas, le séjour irrégulier constitue le seul motif de l'interpellation. Si l'on ajoute à ce taux les personnes également interpellées pour d'autres délits ou infractions, le motif du séjour irrégulier est même retenu dans 57% des cas.

#### 4.1.2 Répartition par canton

Les 288 personnes interpellées l'ont été dans 20 cantons, dont 66% dans les cantons d'AG, de BE, de GE et de ZH.

19% des personnes appréhendées dans le canton de BE ne lui sont pas attribuées. A BS, canton doté d'un centre d'enregistrement, ce taux est même de 100%, alors qu'il est de 73% à GE et de 34% à ZH. Ces chiffres témoignent du fort pouvoir d'attraction de ces villes, où règne un certain anonymat, pour une catégorie de personnes telle que celle des NEM.

#### 4.1.3 Répartition par nationalité

| Pays                                 | % de l'effectif interpellé | % de l'effectif concerné par une NEM | écart en % |
|--------------------------------------|----------------------------|--------------------------------------|------------|
| Pays et continent d'origine inconnus | 38,5                       | 22,1                                 | 16,4       |
| Guinée                               | 10,8                       | 3,9                                  | 6,9        |
| Géorgie                              | 8,3                        | 5,7                                  | 2,6        |
| Algérie                              | 6,9                        | 3,9                                  | 3,0        |
| Nigeria                              | 5,6                        | 5,0                                  | 0,6        |
| Russie                               | 2,8                        | 2,7                                  | 0,1        |
| Côte d'Ivoire                        | 2,1                        | 2,0                                  | 0,1        |
| Serbie et Monténégro                 | 1,0                        | 9,3                                  | -8,3       |

Figure 8: Répartition de l'effectif interpellé par nationalité

A noter que les ressortissants guinéens, géorgiens et algériens, ainsi que les personnes dont la nationalité et le continent d'origine sont inconnus sont sur-représentés.

A l'inverse, les nationaux serbes et monténégrins sont nettement sous-représentés, puisqu'ils ne comptent que pour 1% de l'effectif interpellé.

<sup>8</sup> Les personnes interpellées dans plusieurs cantons sont comptabilisées une seule fois. En comptant les doubles saisies, le nombre de personnes appréhendées s'élève à 326 (cf. annexe II).

A la lumière de ces chiffres, il convient de se demander si certaines communautés sont mieux intégrées en Suisse que d'autres et si, par conséquent, ceux de leurs membres concernés par une NEM seraient moins exposés à une interpellation.

## 4.2 Sécurité publique / Délinquance

### 4.2.1 Types et fréquence des délits

En tête de liste, les cantons de ZH, d'AG et de GE affichent un nombre particulièrement important d'interpellés concernés par une NEM (80, 52, 49)<sup>9</sup>. Les cantons de BE, de SG et de BS suivent à bonne distance (32, 20, 16), tandis que les autres cantons ne dépassent pas, selon nos informations, la barre des 10. Pour leur part, les cantons d'AI, de GL, du JU, de NW, d'OW et de ZG ne rapportent aucun cas d'interpellation de personnes frappées d'une NEM passée en force après le 1<sup>er</sup> avril 2004 (cf. annexe II).

L'effectif appréhendé<sup>10</sup> pour séjour irrégulier (uniquement) a doublé au regard du trimestre précédent. Le nombre de délits contre le patrimoine et d'infractions à loi sur les stupéfiants (LStup) s'inscrit également à la hausse, même s'il reste peu significatif.

| Type de délit                            | 2 <sup>e</sup> trimestre | 3 <sup>e</sup> trimestre |
|--|--------------------------|--------------------------|
| Séjour irrégulier                        | 104                      | 209                      |
| Infractions à la loi sur les stupéfiants | 33                       | 58                       |
| Délits contre le patrimoine              | 21                       | 35                       |

Figure 9: Les trois types de délits les plus fréquents – évolution observée par rapport au trimestre précédent

Au cours de la période sous revue, des délits de violence, de menaces et d'atteinte à la liberté ont été retenus à 5 reprises (contre 2 au trimestre précédent), de même qu'un cas de lésion corporelle simple et un cas de lésion corporelle grave. Dans la continuité du trimestre précédent, c'est le canton de GE qui enregistre le plus grand nombre d'infractions à la LStup (26 cas), alors que ZH constate une progression des délits contre le patrimoine par rapport au trimestre précédent (8 cas, cf. annexe II).

Sur 2973 décisions de NEM passées en force à l'issue des 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> trimestres 2004, 2% de l'effectif concerné a commis, entre juillet et septembre, un délit lié aux stupéfiants, et 1,4% un délit contre le patrimoine<sup>11</sup>. En additionnant les chiffres des deux trimestres, ces taux sont, respectivement, de 3,1 et de 2,2%. Ces valeurs s'inscrivent donc à la hausse par rapport à la période précédente (LStup: 1,9%; délits contre le patrimoine: 1,3%). Reste qu'il faudra continuer de suivre les développements de près pour dégager des observations plus concluantes sur ce point.

<sup>9</sup>En faisant abstraction de l'effectif NEM transféré par d'autres cantons, le nombre de personnes appréhendées se réduit sensiblement dans les cantons de ZH et d'AG (53 à ZH et 26 en AG).

<sup>10</sup>En l'occurrence, le critère retenu n'est pas le nombre de personnes concernées, mais le premier motif d'interpellation indiqué. S'agissant des délits énumérés, l'écart entre le nombre de cas et le nombre de personnes est toutefois minime.

<sup>11</sup>Le calcul du taux de délinquance de l'effectif NEM EF se fonde sur le nombre de personnes concernées. 46 personnes apparaissent à la fois dans les chiffres du 2<sup>e</sup> et du 3<sup>e</sup> trimestre. Précisons que les chiffres n'ont pas été corrigés des doubles saisies, et qu'il n'a pas non plus été tenu compte de l'ordre dans lequel les motifs retenus sont indiqués.

## 4.2.2 Mesures prises suite à l'interpellation

Au cours du trimestre sous revue, une détention en vue de l'exécution du renvoi a été ordonnée à l'encontre de 54 personnes. Selon les données recueillies, il a été procédé à 5 rapatriements. Le recours à la détention préventive s'est également systématisé (72 cas relevés). Dans le canton d'AG, il apparaît que les transferts opérés par d'autres cantons ne sont souvent suivis d'aucune mesure particulière. Pour sa part, le canton de BS prononce, par principe, une mesure d'exclusion du territoire à l'encontre des personnes frappées d'une NEM passée en force, hormis celles dont le renvoi relève de sa responsabilité. Procédé qui se retrouve, à peu de chose près, à GE, où des mesures d'exclusion du territoire communal et cantonal ont été signifiées respectivement 7 et 14 fois. D'où le nombre relativement important de signalements enregistrés pour ces deux cantons.

## 4.3 Schémas de comportement des personnes concernées par une NEM

### 4.3.1 Au niveau des centres d'enregistrement de la Confédération

Globalement, il semble que les personnes concernées par une NEM sont maintenant relativement à jour sur les nouvelles mesures et les acceptent généralement sans trop de peine.

Si les mesures semblent bien comprises à Vallorbe et à Bâle, reste que les intéressés sollicitent souvent une aide juridique. A Bâle, plusieurs personnes se sont plaintes au moment de devoir quitter le CERA, affirmant qu'il ne leur avait jamais été expliqué ce que les nouvelles mesures impliquaient réellement, alors même qu'un traducteur leur avait tout exposé en cours de procédure. A Chiasso, il est régulièrement nécessaire de répéter aux intéressés qu'ils ont l'obligation de quitter la Suisse après l'entrée en force de la NEM.

A Bâle, des comportements agressifs sont régulièrement constatés, alors qu'à Chiasso, nombreux sont ceux qui se déclarent toxicomanes et psychologiquement atteints. Dans ces deux CERA, il est aussi observé que les personnes frappées d'une décision de NEM font davantage état de problèmes de santé, espérant ainsi prolonger leur séjour. A Kreuzlingen et à Vallorbe, il n'a pas, dans l'ensemble, été constaté de changements de comportement. Par contre, le nombre de demandes d'aide au retour est en augmentation, ce qui donne à espérer que les intéressés sont mieux disposés à l'idée d'un retour.

En règle générale, les intéressés quittent le CERA de leur propre initiative une fois la décision de NEM entrée en force. A cet égard, Bâle a constaté qu'un nombre croissant de personnes frappées d'une NEM en passe d'entrer en force renoncent par écrit à tout recours. On enregistre également un certain nombre de départs non contrôlés avant la date d'entrée en force de la NEM. A Vallorbe, cette tendance est en diminution par rapport au 2<sup>e</sup> trimestre.

Du côté des œuvres d'entraide, il n'est pas observé d'activités particulières. A Chiasso, des dépliants concernant l'aide d'urgence ont été mis à la disposition des personnes frappées d'une décision de NEM. A Kreuzlingen, il semble que ce sont surtout les mineurs non accompagnés, les familles avec enfants et les femmes qui sont au cœur des préoccupations des œuvres d'entraide. On constate aussi un nombre accru de recours, même s'ils n'ont aucune chance d'aboutir. Il semble que les œuvres d'entraide peinent à faire comprendre aux personnes frappées d'une NEM que la situation est sans espoir.

## 4.3.2 Au niveau des cantons

### Mineurs non accompagnés

De juillet à septembre 2004, 69 décisions de NEM rendues à l'encontre de mineurs non accompagnés (MNA) sont entrées en force. Deux mineurs avaient moins de 16 ans, 20 d'entre eux étaient âgés de 16 à 17 ans et 46 de 17 ans ou plus.

Sur 49 MNA recensés par les cantons au cours de cette période, 73% avaient entre 17 et 18 ans. 25 d'entre eux étaient concernés par une NEM passée en force au trimestre précédent, dont 10 figuraient déjà dans les derniers chiffres trimestriels.

Outre 28 MNA appréhendés, le plus souvent, pour séjour irrégulier, d'autres délits ont également été retenus, à savoir 5 infractions à la LStup et 2 vols. 21 d'entre eux n'ont sollicité qu'une aide d'urgence, 6 autres apparaissent à la fois sur le formulaire d'aide d'urgence et sur celui relatif aux interventions de police, et 9 ont sollicité des soins médicaux.

A souligner, à cet égard, la plus grande fréquence statistique des MNA recensés par rapport à l'effectif total concerné par une NEM entrée en force. Alors que 30% de l'effectif total (soit 2973 décisions entrées en force à compter du 1<sup>er</sup> avril 2004) a été recensé à ce jour, ce taux est de 41% pour les MNA (qui comptent un effectif de 131 personnes).

Quant à l'approche à adopter à l'égard des MNA frappés d'une décision de NEM passée en force, la réponse n'est pas la même dans tous les cantons: ils sont tantôt hébergés dans des structures d'accueil spécialisées après leur passage par un centre de transit, tantôt soumis au même régime que les adultes et donc exclus des structures de l'asile.

L'ODM est conscient de la nécessité d'une analyse approfondie. Une expertise juridique est d'ailleurs en cours, visant à établir les impératifs dictés par la Convention relative aux droits de l'enfant en matière d'aménagement de l'aide d'urgence.

### Communication d'entrée en force

Une fois la décision de NEM passée en force, les personnes dont la procédure a duré moins de 6 mois sont tenues de quitter le territoire suisse sans délai. Pour leur part, les cantons peuvent continuer de facturer le forfait d'aide sociale ordinaire pendant 10 jours au-delà de la date d'entrée en force. Plusieurs cantons s'accordent à juger ce délai trop bref, conclusion que confirme l'analyse des données AUPER. En effet, pour la période de juillet à septembre, il a fallu 8,5 jours en moyenne pour saisir l'entrée en force des décisions, ce qui laissait aux cantons un temps de réaction de 1,5 jour pour exclure les intéressés des structures de l'asile.

Les coûts occasionnés à partir du 11<sup>e</sup> jour suivant la date d'entrée en force sont toutefois inclus dans le monitoring, de même que les frais de loyer et de primes d'assurance qui continuent de courir.

### Encadrement

Dans plusieurs centres de transit, le personnel d'encadrement relève que les personnes frappées d'une décision de NEM sont nombreuses à ne pas quitter le territoire, demeurant à proximité des centres.

Interdites d'accès, elles tentent néanmoins de s'y introduire par la fenêtre pour passer la nuit dans les structures d'accueil. D'une façon générale, le travail d'encadrement pose un défi croissant dans les centres de transit, qui s'accompagne d'un alourdissement de la charge administrative. On observe, par ailleurs, une dégradation des rapports entre les requérants, qui sont aussi de moins en moins disposés à coopérer avec le personnel.

Il ressort, en outre, des indications fournies par le personnel d'encadrement que des requérants d'asile et des tiers prennent le relais pour héberger des personnes frappées d'une NEM.

Enfin, le personnel interrogé a indiqué qu'il ne serait en mesure de faire face au phénomène des «dormeurs clandestins» que s'il pouvait compter sur une présence policière renforcée.

### **4.3.3 Conséquences sur les villes et les communes**

La tendance des personnes frappées d'une décision de NEM de se déplacer vers les agglomérations de Bâle, de Genève et de Zurich observée au trimestre précédent se confirme au 3<sup>e</sup> trimestre (cf. chap. 4.1.2).

### **4.3.4 Perspective des polices cantonales et municipales**

Suite aux articles parus dans la presse dominicale du 14 novembre 2004, faisant état d'une recrudescence de la petite délinquance parmi les personnes concernées par une NEM, un sondage ponctuel a été réalisé auprès des services de police des villes de Lucerne, de Granges, d'Olten et de Saint-Gall. S'il n'est certes pas représentatif, ce sondage n'a toutefois pas confirmé cette information. Quoiqu'on observe effectivement des signes de dégradation dans certaines villes, rien n'indique si, et dans quelle mesure, ce phénomène est imputable aux activités de personnes frappées d'une décision de NEM. Dans l'une des villes sondées, on assisterait à l'apparition d'une nouvelle zone de trafic de drogues, impliquant plusieurs petits dealers «issus du domaine de l'asile». Dans d'autres villes, les services de police ne se prononcent pas à défaut de statistiques. Selon un autre sondage mené auprès de représentants des services cantonaux de migration, aucun changement majeur n'a été observé dans deux cantons, alors qu'un troisième canton fait état d'une augmentation du trafic de drogues.

Les résultats des sondages comme les données de monitoring (qui se recoupent largement) concluent à une légère progression de la petite délinquance, s'agissant en particulier du trafic de drogues et des délits de vol.

### **4.3.5 Perspective des oeuvres d'entraide et des particuliers**

Passées à la clandestinité, les personnes frappées d'une décision de NEM semblent préférer se tourner vers des particuliers que vers les œuvres d'entraide.<sup>12</sup> Ces dernières constatent, par ailleurs, une accumulation des effectifs NEM d'un trimestre sur l'autre. La montée des incertitudes et l'incapacité des intéressés à mesurer la portée réelle d'une décision de NEM se traduisent souvent par des réactions dépressives et de passivité. Enfin, les intéressés ne seraient pas suffisamment informés.

---

<sup>12</sup> Les résultats présentés sous ce point se fondent notamment sur le rapport d'une enquête réalisée par l'OSAR auprès de bureaux de consultation sociale et juridique, d'associations sociales et de particuliers engagés. Des observations semblables ressortent d'articles de presse et d'entretiens menés avec des représentants de collectivités privées.

Trop bref, le délai dont ils disposent leur laisse à peine le temps d'exercer leur droit de recours. Qui plus est, leurs conditions d'existence, souvent difficiles, ne sont pas pour faciliter la tâche des services d'aide juridique.

Dans certains cantons, les conditions d'octroi restrictives de l'aide d'urgence sont source de découragement, lorsque l'aide est subordonnée à l'engagement du candidat à quitter la Suisse ou limitée dans le temps, quand elle n'est pas tout simplement refusée. Les démarches administratives auprès de la police des étrangers, la crainte de faire l'objet d'une procédure pour séjour irrégulier ou d'une détention en vue de l'exécution du renvoi sont autant de facteurs qui découragent les intéressés de solliciter une aide d'urgence, et partant, des soins médicaux. D'où le suivi médical insuffisant des personnes concernées par une NEM, et la dégradation de leur état de santé. Du point de vue de l'ODM l'accès aux soins est en soi garanti. Le nœud du problème se situe au niveau du manque de volonté de coopérer des intéressés et de leur condition de clandestinité.

Œuvres d'entraide et particuliers le soulignent, l'aide d'urgence et les coûts qui y sont liés se répercutent largement sur les collectivités privées, qui menacent d'arriver à saturation. Ce seuil franchi, il faudra s'attendre à une recrudescence de la petite délinquance.

Quant au faible taux de départs contrôlés enregistré pour l'effectif NEM, les personnes interrogées estiment qu'un retour dans la sécurité n'est pas garanti. En effet, bien que les frais de départ des personnes frappées d'une décision de NEM passée en force sont remboursés par la Confédération, il semblerait que les cantons refusent souvent tout soutien aux candidats au départ. Cette affirmation est réfutée par les cantons.

Dernier point soulevé, l'exclusion des personnes soumises au régime transitoire du dispositif de l'aide sociale devrait alourdir considérablement les charges qui pèsent sur les œuvres d'entraide et les particuliers.

#### **4.4 Jurisprudence des tribunaux administratifs cantonaux**

Dans son jugement du 15 novembre 2004, le tribunal administratif du canton de Berne statue que le droit à une aide d'urgence minimale est un droit intangible, reconnu à toute personne, même lorsqu'il n'est pas entré en matière sur sa demande d'asile. Il conclut qu'il n'est pas licite de refuser une aide d'urgence comme moyen de pression à l'égard de personnes frappées d'une décision de NEM peu enclines à coopérer. Le tribunal administratif de Soleure ne parvient pas à la même conclusion, estimant pour sa part que l'aide d'urgence a été refusée à juste titre à quatre personnes concernées par une NEM qui avaient refusé de décliner leur identité.

Saisi d'un recours de droit public, le Tribunal fédéral a, par décision du 23 décembre 2004, gelé par mesure provisionnelle la décision des autorités soleuroises, contraignant les autorités cantonales à accorder provisoirement une aide d'urgence minimale aux personnes frappées d'une décision de NEM, ceci même si elles ne contribuent pas à faciliter l'organisation de leur départ.

## 5 Conclusions

**L'Office fédéral des migrations (ODM) estime qu'il n'y a pas lieu, pour l'heure, d'adapter le forfait d'aide d'urgence (600 francs) alloué pour les personnes frappées d'une décision de NEM passée en force. Il convient néanmoins de suivre de près l'évolution de la situation.**

Selon les données de monitoring, les coûts supportés par les cantons (excepté Zurich) au cours du trimestre sous revue pour l'aide d'urgence individuelle consentie se sont élevés à quelque 518 000 francs. Pour la même période, les forfaits versés au titre de l'aide d'urgence et de l'exécution des renvois s'établissent à 734 000 francs.

Par ailleurs, l'exploitation, dans certains cantons, de structures d'aide d'urgence s'est chiffrée à 665 000 francs. Ces dépenses ne sont pas couvertes par les indemnités fédérales, l'exclusion du dispositif de l'aide sociale ayant précisément pour but d'inciter les personnes frappées d'une décision de NEM à quitter le pays.

**L'ODM constate que plus de la moitié de l'effectif recensé au 3<sup>e</sup> trimestre est concerné par une décision de NEM entrée en force au trimestre précédent. Il lui semble donc essentiel d'observer si cette tendance se confirme au prochain trimestre et si l'effectif bénéficiaire d'une aide d'urgence et l'effectif NEM interpellé par les services de police continuent de s'accumuler.**

Pour 54% des bénéficiaires d'une aide d'urgence et 65% de l'effectif appréhendé par la police au 3<sup>e</sup> trimestre, l'entrée en force de la décision de NEM remonte au trimestre précédent. En tout, 383 personnes, soit 58% de l'effectif recensé par les cantons (665 personnes) sont concernées par une NEM passée en force au 2<sup>e</sup> trimestre, dont 191 qui apparaissaient déjà dans le dernier relevé trimestriel.

**L'ODM observe que, malgré une légère progression, le nombre de délits enregistrés reste faible dans l'ensemble. Pour dresser un bilan plus précis, il conviendra de continuer de suivre de près l'évolution de la situation.**

L'effectif interpellé par les services de police s'est accru de 88 personnes par rapport au trimestre précédent. Quoique orienté à la hausse, le nombre d'infractions à la loi sur les stupéfiants et de délits contre le patrimoine reste relativement faible. Enfin, pour 65% de l'effectif NEM appréhendé (288 personnes) au cours de la période sous revue, l'entrée en force de la décision remonte au 2<sup>e</sup> trimestre.

**Conscient de la situation particulière des mineurs non accompagnés (MNA), l'ODM a soumis la question à une expertise juridique.**

La question des MNA mérite un examen approfondi. C'est pourquoi une expertise juridique est en cours, visant à établir quels sont les impératifs dictés par la Convention relative aux droits de l'enfant en matière d'aménagement de l'aide d'urgence à l'intention des MNA.

## 6 Table des figures

|   |    |
|---|----|
| Figure 1: Répartition des décisions de NEM passées en force par nationalité .....                                   | 2  |
| Figure 2: Durées de procédure des décisions de NEM passées en force .....   | 3  |
| Figure 3: Aperçu de l'effectif NEM recensé .....  | 4  |
| Figure 4: Aperçu des prestations d'aide d'urgence accordées par les cantons .....                                   | 5  |
| Figure 5: Aperçu des structures d'aide d'urgence .....  | 6  |
| Figure 6: Aperçu des prestations médicales fournies .....   | 7  |
| Figure 7: Comparaison des dépenses cantonales et des indemnités fédérales .....                                     | 8  |
| Figure 8: Répartition de l'effectif interpellé par nationalité .....  | 10 |
| Figure 9: Les trois types de délits les plus fréquents – évolution observée par rapport au trimestre précédent..... | 11 |

## 7 Abréviations

|       |  |
|-------|--|
| ASM   | Association des services cantonaux de migration  |
| AUPER | Système d'enregistrement automatisé des personnes (banque de données de l'ODM)           |
| CCDJP | Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police |
| CCPCS | Conférence des commandants des polices cantonales de Suisse                              |
| CDAS  | Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales                 |
| CDS   | Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé                    |
| CEI   | Communauté d'Etats indépendants, anciennes républiques soviétiques                       |
| CERA  | Centre d'enregistrement pour requérants d'asile  |
| CRS   | Croix-Rouge suisse   |
| CSIAS | Conférence suisse des institutions d'action sociale                                      |
| EF    | entrée en force  |
| MNA   | Mineur non accompagné  |
| NEM   | Non-entrée en matière  |
| ODM   | Office fédéral des migrations  |
| OSAR  | Organisation suisse d'aide aux réfugiés  |
| RA    | requérant d'asile  |

## 8 Impressum

### Équipe de rédaction: Nationalité & intégration, Office fédéral des migrations

- Karin Zürcher
- Yves Tettamanti
- Martin Michel
- Marie-Claire Mathey
- Eveline Gugger Bruckdorfer
- Isabelle Schenker
- Petra Graf

### Composition ODM du groupe d'accompagnement «Sous-projet Monitoring»

- Procédure d'asile: Lieske Schwartz, Martin Wende
- Entrée, séjour & retour: Christoph Feldmann, Peter Wenger
- Services centraux: André Michel

### Composition du groupe d'accompagnement externe Monitoring NEM

- CDAS Weibel Albert, SO
- CDAS Rohrbach Gérald, VD
- CDS Wolff Hans, UMSCO - Policlinique de Médecine, GE
- ASM Varni Bruno, BS
- ASM Dürst Erich, VD
- CCPCS Christian Steuble, KAPO ZH
- CSIAS Turrian Claude, VD
- Asylorganisation Zürich Kunz Thomas
- Office des Étrangers TG Bruderer Rolf
- Département de l'Intérieur AG Bamert-Rizzo Andreas