



SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT  
CONFÉDÉRATION SUISSE  
CONFEDERAZIONE SVIZZERA  
CONFEDERAZIUN SVIZRA

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

# Rapport de monitoring NEM

## 4<sup>e</sup> trimestre 2004

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

**Berne-Wabern, le 5 avril 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 a pour finalité d'évaluer l'impact de la mesure d'exclusion des personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière (NEM) entrée en force du dispositif de l'aide sociale. Ce troisième rapport se concentre sur les données de monitoring relevées à l'issue du 4<sup>e</sup> trimestre. Toutefois, pour une meilleure lecture des évolutions, il sera parfois fait référence aux neuf premiers mois suivant la mise en œuvre du programme d'allègement budgétaire de la Confédération (c'est-à-dire la période d'avril à décembre 2004).

### II. Considérations et conclusions

**Effectif NEM:** 831 décisions de NEM sont entrées en force au 4<sup>e</sup> trimestre 2004, portant à 3'804 le nombre de personnes frappées d'une décision de NEM entrée en force depuis l'introduction du nouveau régime (le 1<sup>er</sup> avril 2004).

**Coûts de l'aide d'urgence (frais médicaux compris):** Globalement, les coûts des prestations versées entre avril et décembre 2004 (1,73 millions de francs) au titre de l'aide d'urgence sont couverts par le forfait octroyé par la Confédération (2,33 millions de francs), car un solde positif en faveur des cantons a été enregistré durant le premier trimestre.

Au cours du trimestre sous revue, 649 personnes ont sollicité une aide d'urgence, soit 17% environ de l'effectif concerné par une NEM entrée en force après le 1.4.2004. Le coût des prestations octroyées par les cantons durant le 4<sup>e</sup> trimestre s'est élevé à quelque 698'000 francs, prestations médicales comprises. Dans le même temps, les indemnités versées par la Confédération se sont établies à 499'000 francs pour l'aide d'urgence et à 30'000 francs pour l'exécution des renvois, les cantons affichant ainsi un déficit de l'ordre de 169'000 francs au titre des dépenses d'aide d'urgence. Le canton de Zurich y a contribué pour une large part.

**Coûts structurels:** L'exploitation, en parallèle, de structures destinées à l'accueil d'urgence de personnes frappées d'une décision de NEM s'est chiffrée à 923'000 francs non inscrits au bilan des coûts et indemnités. La Confédération n'a, en effet, pas pour objectif de financer l'aménagement de nouvelles structures d'accueil incitant les intéressés à prolonger leur séjour en Suisse.

**Évolution des coûts dans les cantons:** S'ils fluctuent considérablement d'un trimestre à l'autre dans certains cantons, les coûts d'aide d'urgence (frais de santé compris) sont, dans l'ensemble, légèrement à la baisse au 4<sup>e</sup> trimestre, après avoir augmenté fortement au 3<sup>e</sup> trimestre. Le forfait de 600 francs par personne versé aux cantons suffit encore à couvrir les dépenses d'aide d'urgence de 15 cantons, alors que 10 cantons affichent un déficit au 4<sup>e</sup> trimestre (ZH, SH, GL, SG, SO, BE, BL, FR, GE et VS). Enfin, le déficit substantiel accusé par le canton de Zurich se répercute fortement sur l'évolution des coûts.

**Difficultés rencontrées dans le canton et la ville de Zurich:** Contribuant largement aux déficits enregistrés au 4<sup>e</sup> trimestre, le canton de Zurich compte pour quelque 43% des prestations d'aide d'urgence allouées, entraînant à lui seul un déficit de 219'000 francs (frais de santé compris). Interrogées, les autorités zurichoises mettent cette évolution sur le compte des spécificités des grandes agglomérations urbaines. Mais elle

résulte également d'un choix politique, puisque l'objectif déclaré du canton est de tenir à l'écart de la rue les personnes tombant sous le coup de la mesure d'exclusion.

**Séjour irrégulier et délinquance:** 360 personnes frappées d'une décision de NEM ont été interpellées au cours du trimestre sous revue pour 553 interventions des services de police. 57% le sont pour séjour irrégulier. Sur 3'804 décisions entrées en force depuis avril 2004, 6% de l'effectif concerné a été appréhendé pour une infraction à la LStup ou un délit contre le patrimoine. La situation sécuritaire ne s'est donc pas dégradée sous l'effet de la mesure d'exclusion.

**Impact de la mesure d'exclusion en termes de séjours et de départs:** 80% de l'effectif concerné par une décision de NEM entrée en force au 2<sup>e</sup> trimestre, soit 1'788 personnes (cf. 1<sup>er</sup> rapport de monitoring), ne compte au nombre ni des bénéficiaires d'une aide d'urgence, ni des personnes interpellées par les services de police au 4<sup>e</sup> trimestre. 55% d'entre elles n'ont plus jamais été recensées depuis, et 20% figurent dans les chiffres du 4<sup>e</sup> trimestre. S'il est trop tôt pour en tirer des conclusions définitives, les chiffres tendent à démontrer que les effets escomptés de la mesure d'exclusion se sont réalisés: les intéressés ne se tournent plus vers les autorités pour obtenir une aide d'urgence, du moins après quelques mois, ni ne sont appréhendés par la police. Pour dresser un bilan plus formel, il faudra néanmoins continuer de suivre les développements de près.

**Fin du régime transitoire: le 1<sup>er</sup> trimestre 2005 en perspective:** L'échéance du 1<sup>er</sup> janvier 2005 marque également la fin du régime transitoire applicable à quelque 4'800 personnes frappées d'une décision de NEM entrée en force avant le 1<sup>er</sup> avril 2004. Il s'agit de personnes qui se sont vues attribuer une NEM et devraient avoir quitter la Suisse au plus tard jusqu'à fin 2004. Pour ce groupe de personnes, la Confédération a remboursé les frais éventuels jusqu'à fin 2004 par l'intermédiaire des forfaits d'aide sociale habituels.

## Table des matières

<b>1. Introduction</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Décisions de non-entrée en matière et effectifs concernés</b> .....	<b>2</b>
<b>2.1 Mesure d'exclusion: profil des effectifs concernés</b> .....	<b>2</b>
<b>2.2 Effectif recensé</b> .....	<b>3</b>
<b>2.3 Effectif relevant du régime transitoire</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Évolution des coûts à la charge des cantons et indemnités fédérales</b> .....	<b>4</b>
<b>3.1 Aide d'urgence consentie par les cantons</b> .....	<b>4</b>
3.1.1 Aide d'urgence: profil des bénéficiaires .....	4
3.1.2 Evolution des coûts par canton .....	4
3.1.3 Prestations d'aide d'urgence: évolution observée par canton .....	6
<b>3.2 Structures d'accueil</b> .....	<b>7</b>
<b>3.3 Frais de santé</b> .....	<b>8</b>
3.3.1 Prestations allouées à titre individuel .....	8
3.3.2 Évolution générale dans les cantons .....	9
<b>3.4 Indemnités au titre de l'aide d'urgence</b> .....	<b>9</b>
<b>3.5 Forfait d'exécution du renvoi</b> .....	<b>9</b>
<b>3.6 Bilan</b> .....	<b>10</b>
<b>4. Conséquences d'ordre général</b> .....	<b>11</b>
<b>4.1 Sécurité publique/délinquance</b> .....	<b>11</b>
4.1.1 Effectif NEM interpellé .....	11
4.1.2 Répartition par canton .....	11
4.1.3 Répartition par nationalité .....	11
4.1.4 Types et fréquence des délits .....	12
4.1.5 Mesures prises suite à l'interpellation .....	12
<b>4.2 Évolutions observées au niveau des centres d'enregistrement de la Confédération</b> .....	<b>12</b>
<b>4.3 Évolutions observées au niveau des cantons</b> .....	<b>13</b>
4.3.1 Personnes vulnérables .....	13
4.3.2 Mineurs non accompagnés (MNA) .....	13
4.3.3 Communication d'entrée en force .....	14
<b>4.4 Conséquences sur les villes et les communes</b> .....	<b>14</b>
<b>4.5 Perspective des œuvres d'entraide, des églises, des particuliers et du personnel d'encadrement</b> .....	<b>15</b>
<b>4.6 Jurisprudence fédérale et cantonale</b> .....	<b>15</b>
<b>5. Le point sur trois trimestres</b> .....	<b>17</b>
<b>5.1 Mouvements des effectifs NEM EF</b> .....	<b>17</b>
<b>5.2 Demandes multiples de prestations d'aide d'urgence</b> .....	<b>17</b>
<b>5.3 Effectif interpellé à plusieurs reprises par les services de police</b> .....	<b>17</b>
<b>6. Conclusions et perspectives</b> .....	<b>18</b>
<b>7. Table des illustrations</b> .....	<b>19</b>
<b>8. Abréviations</b> .....	<b>19</b>
<b>9. Impressum</b> .....	<b>20</b>
<b>Annexe I</b> .....	<b>21</b>
<b>Annexe II</b> .....	<b>22</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 des personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière (NEM) entrée en force du dispositif de l'aide sociale. 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.

Récemment créé, le groupe de contact Monitoring s'est réuni une première fois pour passer en revue la conception de ce troisième rapport. Outre des représentants de l'Office fédéral des migrations, il compte des représentants de la CCDJP, de la CDAS et de l'ASM. Forum d'échanges entre les administrations de niveau supérieur, forum de discussion sur les questions soulevées par le monitoring, ainsi que sur les résultats et la conception des rapports, le groupe a pour mission d'étudier les résultats sous un aspect stratégique plutôt qu'opérationnel, lequel demeure du ressort du groupe d'accompagnement externe.

Ce rapport se concentre sur les données de monitoring relevées à l'issue du 4<sup>e</sup> trimestre. 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.

Dans la logique des derniers rapports, les résultats trimestriels sont ensuite comparés. Enfin, le chapitre 5 dresse un premier bilan des développements observés depuis l'introduction du nouveau régime.

## 2. Décisions de non-entrée en matière et effectifs concernés

### 2.1 Mesure d'exclusion: profil des effectifs concernés

En recul de 30% sur un trimestre, le nombre de décisions de NEM entrées en force entre octobre et décembre 2004 s'est établi à 831, portant à 3'804 les décisions entrées en force depuis l'introduction du nouveau régime (le 1.4.2004).

La proportion des dossiers réglés en première instance débouchant sur une décision de NEM reste inchangée par rapport à l'année précédente (27% en 2004 contre 29% en 2003) reflétant, avec un certain décalage, la forte diminution de l'afflux de demandeurs d'asile en 2004 (soit -32% sur un an).

En termes de répartition par genre, 679 décisions entrées en force concernaient des hommes et 152 des femmes. Par profil d'âge, on observe que les jeunes restent surreprésentés, puisque les trois quarts des effectifs concernés avaient moins de 30 et 15% moins de 18 ans.

Quant à la répartition des décisions de NEM entrées en force par nationalité, les effectifs surreprésentés demeurent relativement constants sur trois trimestres, les ressortissants serbes et monténégrins se plaçant en tête de classement, suivis des nationaux bulgares, géorgiens, nigériens, algériens et guinéens (cf. annexe 1). A noter également la forte baisse des effectifs de nationalité inconnue, qui passent de 22% au 3<sup>e</sup> trimestre à 14% au 4<sup>e</sup> trimestre; évolution sur laquelle il reste, pour l'heure, difficile de se prononcer.

#### Décisions de NEM par durées de procédure

En termes de durées, on assiste, depuis le 2<sup>e</sup> trimestre, à une progression constante des décisions de NEM entrées en force dans les 30 jours, tandis que le nombre de procédures débouchant sur l'entrée en force d'une NEM après un an ou plus n'atteint pas le seuil des 10%.

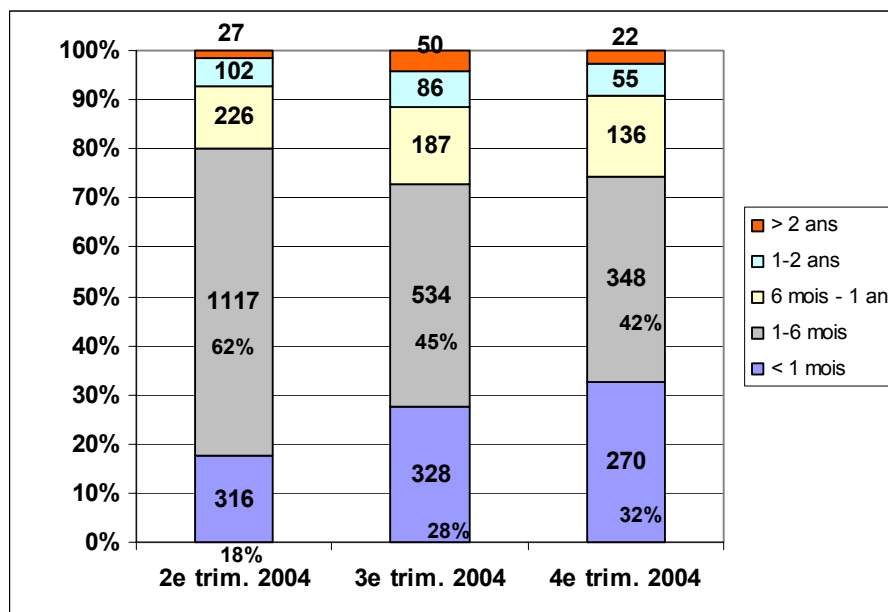


Figure 1: Décisions de NEM entrées en force en fonction de la durée de procédure

## Décisions de NEM: dans les CERA et les cantons

Les décisions de NEM entrées en force entre octobre et décembre 2004 se répartissent par moitié entre décisions notifiées dans les CERA et dans les cantons. Les décisions rendues dans les centres d'enregistrement gagnent ainsi du terrain, puisqu'elles représentaient 39% des NEM entrées en force au 3<sup>e</sup> trimestre. 372 personnes sur 831, soit 45% de l'effectif concerné, n'ont pas nécessité de transfert dans un canton, la décision les concernant étant entrée en force au CERA (contre 31% au trimestre précédent).

L'entrée en force d'une décision de NEM et, partant l'exclusion de l'intéressé du dispositif de l'asile, débouche le plus souvent sur un départ non contrôlé. Ce constat n'a d'ailleurs rien de surprenant, sachant que la mesure d'exclusion a précisément pour but d'inciter les intéressés à quitter le territoire par leurs propres moyens une fois la décision entrée en force. Rappelons également qu'au classement des effectifs sortants du dispositif de l'asile, par catégorie de départs, les départs non contrôlés arrivent régulièrement en tête (ils comptaient en 2004 pour 10'525 départs, soit 53% des départs enregistrés).

## 2.2 Effectif recensé

Au cours de la période sous revue, les autorités cantonales ont recensé 865 personnes, ce qui correspond à 23% des décisions de NEM entrées en force depuis avril 2004, soit 3'804 décisions. Sur ce nombre, 649 personnes (soit 17%) ont bénéficié de prestations d'aide d'urgence et 360 ont été appréhendées par les services de police<sup>1</sup>.

## 2.3 Effectif relevant du régime transitoire

Au 1<sup>er</sup> avril 2004, date d'entrée en force de la mesure d'exclusion, on comptait quelque 4'800 personnes frappées d'une décision de NEM entrée en force. Le régime transitoire applicable à cet effectif permettait aux cantons de continuer de facturer des forfaits d'aide sociale ordinaire, à condition que les intéressés soient hébergés dans des structures d'accueil destinées aux requérants d'asile. Ce régime a pris fin au 31 décembre 2004, date à laquelle les intéressés devaient en principe avoir quitté le territoire de leur propre initiative. Si, à défaut, ils tombent dans la détresse au-delà de cette échéance, les cantons peuvent, sur demande, leur allouer une aide d'urgence. L'effectif anciennement soumis au régime transitoire sera comptabilisé pour la première fois dans les chiffres de monitoring du 1<sup>er</sup> trimestre 2005.

Sur près de 4'800 décisions tombant sous le coup du régime transitoire, on dénombrait, fin 2004, 500 départs dans les catégories départs contrôlés et rapatriements. Un sondage réalisé par l'ODM indique néanmoins que, sur l'effectif restant, soit 4'300 bénéficiaires potentiels d'une aide d'urgence, 1'250 personnes ont effectivement été recensées dans les structures de l'asile, dont 800 pour le seul canton de Zurich. Ce dernier ne donne pas d'indications qui expliqueraient pourquoi ces personnes se trouvent encore dans les structures. Pour les autres cantons, il s'agit essentiellement de cas dont l'exécution du renvoi pose problème, notamment de familles et de personnes vulnérables ou souffrant de problèmes de santé.

À n'en pas douter, l'extension, le 1<sup>er</sup> janvier dernier, de la mesure d'exclusion aux personnes soumises au régime transitoire – désormais comptabilisées dans les chiffres de monitoring – se répercutera lourdement sur le 1<sup>er</sup> trimestre 2005.

---

<sup>1</sup> Sur 360 personnes interpellées, 144 étaient également bénéficiaires d'une aide d'urgence. L'effectif bénéficiaire de l'aide d'urgence additionné de l'effectif appréhendé par les services de police dépasse ainsi de 144 l'effectif total recensé.

### **3. Évolution des coûts à la charge des cantons et indemnités fédérales**

#### **3.1 Aide d'urgence consentie par les cantons**

Entre les mois d'octobre et de décembre 2004, le nombre de personnes ayant sollicité une aide d'urgence s'est élevé à 567, tous cantons confondus. S'y ajoutent les frais médicaux pris en charge pour 82 personnes, portant à 649 le nombre de bénéficiaires d'une aide d'urgence, soit 17% environ des (3'804) décisions de NEM entrées en force sur trois trimestres.

Pour la première fois, les chiffres du canton de Zurich ont pu être intégrés à l'analyse des coûts, d'où l'envol du nombre de bénéficiaires d'une aide d'urgence par rapport au trimestre précédent (379 personnes). Déduction faite des chiffres zurichois, ce nombre a reculé de près de 17% sur un trimestre.

##### **3.1.1 Aide d'urgence: profil des bénéficiaires**

###### **Profil des bénéficiaires par nationalité**

Sur un effectif de 649 bénéficiaires d'une aide d'urgence recensés au 4<sup>e</sup> trimestre, 231 (soit 35%) étaient de nationalité inconnue. Cette proportion est nettement plus importante que ne l'est la part de l'effectif de nationalité inconnue dans l'effectif total concerné par une NEM entrée en force (soit 21%, cf. fig. 1).

A l'inverse, les ressortissants de Serbie et Monténégro, de Bosnie-Herzégovine et de Turquie sont clairement sous-représentés dans l'effectif NEM entrée en force bénéficiaire de prestations. Ce constat montre que le recours à une aide d'urgence est largement fonction de la probabilité qu'aura l'intéressé de faire l'objet d'un rapatriement s'il devait «refaire surface».

###### **Impact de la durée de procédure sur le recours à une aide d'urgence**

Pour 75 bénéficiaires d'une aide d'urgence (soit 11,5% de l'effectif concerné), moins de 30 jours se sont écoulés entre l'introduction de la demande d'asile et la date d'entrée en force de la décision de NEM. Ce taux est nettement inférieur à la part des procédures de courte durée dans l'ensemble des décisions de NEM entrées en force (soit 24%). Les chiffres confirment ainsi l'hypothèse selon laquelle une procédure de courte durée, mettant d'emblée en lumière les perspectives peu prometteuses d'un séjour légal prolongé en Suisse, incite les intéressés à quitter rapidement le territoire ou à poursuivre leur voyage et les décourage de solliciter une aide d'urgence.

##### **3.1.2 Evolution des coûts par canton**

Si le forfait de 600 francs versé par la Confédération au titre de l'aide d'urgence permet toujours à quinze cantons de couvrir leurs dépenses (cf. fig. 2). Toutefois, dix cantons – numériquement importants pour la plupart – affichent un solde déficitaire (à savoir ZH, SH, GL, SG, SO, BE, BL, FR GE et VS). Le bilan du canton de ZG reste à clarifier.



Canton	Nombre de personnes	Nombre de jours	Coûts (frais médicaux exceptés)	Coût moyen par jour/ personne	Effectif NEM attribué EF au 4 <sup>e</sup> trimestre	Indemnités fédérales versées au titre de l'aide d'urgence au 4 <sup>e</sup> trimestre	Bilan indemnités fédérales - coûts de l'aide d'urgence (frais médicaux exceptés)	Bilan indemnités fédérales - coûts de l'aide d'urgence (frais médicaux compris)
AG	5	37	668	18	73	43'800	43'132	41'634
AI	0	0	0		0	0	0	0
AR	0	0	0		6	3'600	3'600	3'600
BE	79	2'757	71'401	26	115	69'000	-2'401	-23'267
BL	19	754	23'371	31	30	18'000	-5'371	-7'492
BS	4	129	2'437	19	20	12'000	9'564	9'564
FR	16	570	19'782	35	24	14'400	-5'382	-5'713
GE	32	**	22'413		24	14'400	-8'013	-8'013
GL	1	10	205	21	1	600	395	-151
GR	0	0	0		26	15'600	15'600	15'600
JU	1	77	2'695	35	9	5'400	2'705	1'724
LU	9	220	11'674	53	55	33'000	21'326	20'290
NE	10	224	8'960	40	29	17'400	8'440	2'030
NW	0	0	0		3	1'800	1'800	1'800
OW	6	**	713		3	1'800	1'088	96
SG	20	918	43'562	47	44	26'400	-17'162	-20'072
SH	11	646	26'599	41	7	4'200	-22'399	-24'051
SO	43	2'067	39'902	19	34	20'400	-19'502	-26'610
SZ	9	357	10'708	30	23	13 800	3'092	1'141
TG	2	31	900	29	30	18'000	17'100	12'857
TI	8	178	3'337	19	40	24'000	20'663	17'305
UR	0	0	0		4	2'400	2'400	2'377
VD	25	787	16'524	21	67	40'200	23'676	8'321
VS	11	506	18'520	37	20	12'000	-6'520	-7'377
ZG	2	**	**		7	4'200		
ZH	254	17'172	273'113	16	137	82'200	-190'913	-218'629
<b>Total</b>	<b>567</b>	<b>27'440</b>	<b>597'484</b>	<b>22</b>	<b>831</b>	<b>498'600</b>	<b>-98'884</b>	<b>-199'695</b>

Figure 2: Aperçu des prestations d'aide d'urgence

A noter que les chiffres reportés dans la colonne «bilan des indemnités fédérales - coûts de l'aide d'urgence» sont difficilement comparables, compte tenu de l'hétérogénéité des critères de collecte des données retenus par les cantons. En effet, les chiffres peuvent, par ex., comprendre des frais d'exploitation de structures d'accueil spéciales (destinées aux personnes vulnérables), ou des coûts structurels non pris en charge (encadrement) ou, à l'inverse, ne pas comprendre de frais d'hébergement.

Pour l'heure, le bilan très nuancé des coûts et indemnités et les modalités de l'aide d'urgence très variables d'un canton à l'autre ne permettent pas de dégager de conclusions ni de schémas précis. Il semblerait qu'une politique cantonale reposant sur des structures onéreuses mais difficiles d'accès n'est pas forcément moins efficace qu'une politique fondée

sur des structures à bon compte, mais plus facile d'accès pour les intéressés. Cette question reste à suivre de près.

### 3.1.3 Prestations d'aide d'urgence: évolution observée par canton

Les cantons, rappelons-le, touchent un forfait unique de 600 francs par personne pour l'aide d'urgence allouée à l'effectif NEM entrée en force. Or, si les forfaits versés ont nettement diminué au fil des trimestres, le nombre de bénéficiaires n'a pas régressé au même rythme. Cette évolution est notamment due à l'accumulation, d'un trimestre sur l'autre, d'effectifs concernés par une NEM entrée en force sollicitant une aide d'urgence.

	2 <sup>e</sup> trimestre	3 <sup>e</sup> trimestre	4 <sup>e</sup> trimestre
Effectif ayant sollicité une aide d'urgence	394	626	567
Effectif frappé d'une décision de NEM entrée en force au 4 <sup>e</sup> trimestre	1'788	1'185	831

Figure 3: Nombre de bénéficiaires de prestations d'aide d'urgence par rapport à l'effectif total concerné par un NEM

Force est de constater que le bilan des coûts et indemnités présente des écarts considérables d'un canton à l'autre. Si les données restent difficilement comparables en l'état, deux pistes se dégagent pour expliquer cette tendance.

Parmi les cantons déficitaires en termes de couverture des frais d'aide d'urgence, on compte essentiellement des cantons à agglomérations urbaines d'importance nationale (ZH, GE, BE) ou régionale (FR, SG). Preuve de l'attrait que suscitent les villes pour l'effectif NEM entrée en force, quatre des six cantons à forte agglomération (ZH, GE, BS, BE, VD et SG) affichent un bilan déficitaire.

Le canton de Zurich présente, à cet égard, une situation particulière. Au 4<sup>e</sup> trimestre 2004, il comptait à lui seul pour 43% des dépenses d'aide d'urgence engagées (frais de santé compris), dépenses que les indemnités fédérales n'ont pas suffi à couvrir. Ce déficit s'explique notamment par le passage, souvent sans transition, de l'effectif NEM à un régime d'aide d'urgence après l'entrée en force de la décision, parfois sans même changer de lieu d'hébergement. Ceci est également le reflet d'un choix politique, les autorités cantonales s'efforçant, dans la mesure du possible, de tenir les intéressés à l'écart de la rue. D'où aussi une très longue durée de prise en charge, soit 68 jours en moyenne par personne. D'autre part, 70% des bénéficiaires d'une aide d'urgence recensés dans ce canton apparaissaient déjà dans les chiffres du 2<sup>e</sup> ou du 3<sup>e</sup> trimestre, voire des deux trimestres (la moyenne nationale étant de 42%, déduction faite des chiffres zurichois).

Les cantons dont les structures d'hébergement sont délibérément peu attrayantes (les cantons de VD et de ZG ont, par ex., aménagé des abris de protection civile) ou géographiquement peu intéressantes (comme dans le cas du TI) semblent rentrer dans leurs frais. L'exemple du canton de Berne est intéressant à ce titre. En effet, si le centre de Jaun (opérationnel jusqu'en novembre), onéreux mais décentré, lui a permis de dresser un bilan positif dans l'ensemble, le centre aménagé à Lyss en décembre dernier (à titre transitoire,

avant l'ouverture de la structure d'aide d'urgence de Stafelalp), moins onéreux mais plus facile d'accès, s'est répercuté négativement sur l'évolution des coûts<sup>2</sup>.

Le Groupe de travail Monitoring a également passé au crible d'autres critères susceptibles d'expliquer les écarts relevés entre les cantons, sans toutefois aboutir à des conclusions probantes, notamment:

- l'impact du dispositif cantonal d'exécution des renvois sur le bilan de l'aide d'urgence,
- l'impact de la situation géographique du canton et des centres d'enregistrement,
- les modalités de l'aide d'urgence (en nature ou en espèces),
- la proportion, selon les cantons, de l'effectif ayant déposé une demande d'asile avant le 1.4.2004 (date d'entrée en application de la mesure d'exclusion) dans l'effectif bénéficiaire d'une aide d'urgence.

### 3.2 Structures d'accueil

Nombreux sont les cantons qui ont aménagé, en parallèle, des structures d'accueil d'urgence. Or, l'aménagement et l'exploitation de ce type de structures, qui ont pour effet de prolonger le séjour des intéressés en Suisse, ne sont pas dans l'intérêt de la Confédération, puisque contraires au but poursuivi, à savoir encourager les intéressés à quitter rapidement le territoire et ce, par leurs propres moyens. C'est pourquoi ces frais ne sont, en principe, pas pris en charge par la Confédération. L'exploitation de ces structures génère des coûts croissants depuis le 2<sup>e</sup> trimestre. Une évolution des coûts qui est d'ailleurs davantage imputable à l'aménagement de nouvelles capacités qu'à une hausse des frais d'exploitation de structures déjà opérationnelles.

Canton	Capacités d'accueil	Coûts (exploitation, encadrement) en francs	Coût moyen par nuitée/ personne en francs	Remarques
AG	71	47'300	7.40	Logements collectifs de Villnachern (hommes) et de Birr (familles)
BE	Selon les besoins	239'300	26.60	Octobre-novembre : structure d'accueil minimal, col du Jaun: Coûts proportionnels à l'effectif NEM hébergé (soit 80% des nuitées) décembre: centre de transit, Kappelen-Lyss
BL	60	≠données		Structure d'accueil d'urgence, MuttENZ, opérationnelle depuis le 7.12.2004
FR	20	60'200	33.00	Centre de la Poya, Pavillon NEM
GR	10	24'900	27.70	Établissement pénitentiaire Realta
JU	3	7'200	27.00	Foyer 1 <sup>er</sup> accueil Belfond
OW	4	1'200	3.30	Appartement
SG		3'000		Abris de protection civile, Oberbüren
SO	10	13'600	15.10	Logement de secours, Bellach
SZ	12	19'300	17.90	Abris de protection civile, Chaltbach
TG	6	5'300	9.70	Partie d'un logement collectif
TI	36	22'500	7.00	Jusqu'au 1.11.2004: Centre d'accueil NEM Monte-Ceneri

<sup>2</sup> Suite à une décision du Tribunal administratif du canton de Berne, les autorités bernoises sont tenues de verser une aide d'urgence aux personnes en détresse frappées d'une décision de NEM, indépendamment de leur degré de coopération. Les premiers effets de cette décision, si tant est qu'il y en ait, se feront sentir au 1<sup>er</sup> trimestre 2005.

				À compter du 2.11.2004: Camorino, Place sanitaire de secours
UR	6	1'200	2.20	Appartement 3 pièces
VD	35	212'300	67.40	Abris de protection civile, Lausanne
ZG	30-40	55'400	15.40	Abris de protection civile, Zoug
ZH	90	209'800	25.90	Logement de secours, Uster
<b>Total</b>		<b>922'500</b>		

Figure 4: Aperçu des structures d'aide d'urgence

### 3.3 Frais de santé

#### 3.3.1 Prestations allouées à titre individuel

D'octobre à décembre 2004, les prestations médicales assurées à l'effectif NEM se sont chiffrées à 100'811 francs, se répartissant sur 20 cantons. Sur ce montant, 45'193 francs sont imputables à la prise en charge de primes d'assurance. En tête de liste, Berne et Zurich absorbent le plus gros des dépenses.

Au cours du trimestre sous revue, 201 hommes et 51 femmes ont sollicité des prestations médicales, dont 41 mineurs.

Sur cet effectif, la date d'entrée en force de la décision de NEM remontait au 3<sup>e</sup> trimestre pour 91 personnes et au 2<sup>e</sup> trimestre pour 76 d'entre elles.

Canton	Nombre de personnes		Prestations médicales	Canton	Nombre de personnes		Prestations médicales
	en chiffres absolus	en %	francs		en chiffres absolus	en %	francs
AG	2	0,79	1'498	NW	0	0,00	0
AI	0	0,00	0	OW	3	1,19	992
AR	0	0,00	0	SG	4	1,59	2'910
BE	68	26,98	20'866	SH	4	1,59	1'652
BL	6	2,38	1'761	SO	23	9,13	7'108
BS	0	0,00	0	SZ	5	1,98	1'951
FR	2	0,79	331	TG	6	2,38	4'243
GE	0	0,00	0	TI	8	3,17	3'358
GL	2	0,79	546	UR	1	0,40	23
GR	0	0,00	0	VD	39	15,48	15'355
JU	1	0,40	981	VS	3	1,19	1'215
LU	2	0,79	1'036	ZG	2	0,79	857
NE	9	3,57	6'410	ZH	62	24,60	27'716
				<b>Total</b>	<b>252</b>	<b>100</b>	<b>100'811</b>

Figure 5: Aperçu des prestations médicales prises en charge

### 3.3.2 Évolution générale dans les cantons

Dans la logique des rapports précédents, les médecins cantonaux de BE, de BS, de GE, de SG, de SZ, du TI, de VD et de ZH ont été invités à s'exprimer 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 cantonaux de BE, de BS, de SG et de ZH, le passage au nouveau régime n'a pas eu de répercussions majeures à ce stade.

A l'inverse, les effets du nouveau régime commencent à se faire sentir dans les cantons de SZ, de GE, du TI et de VD. Dans le canton de SZ, les demandes de prise en charge de traitements, notamment de cures de désintoxication, se sont multipliées, tandis que GE enregistre neuf nouveaux patients en traitement. Tous cantons confondus, les coûts engagés se sont élevés à quelque 18'000 francs<sup>3</sup>.

Le canton de VD fait état de 55 patients NEM admis entre le 1<sup>er</sup> avril et le 31 décembre 2004, la moyenne d'âge étant de 26 ans. 11 cas particulièrement lourds ont été signalés au médecin cantonal. A souligner que les médecins cantonaux n'ont pas connaissance de tous les patients NEM traités, seuls les cas lourds, tels que les patients nécessitant un traitement onéreux ou souffrant de maladies graves, de dépression ou de schizophrénie, les cas à risque suicidaire et de VIH leur étant signalés. Les patients souffrant d'affections psychiatriques en particulier posent de sérieux problèmes.

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

Les forfaits versés aux cantons pour l'effectif dont la décision de NEM est entrée en force au 4<sup>e</sup> trimestre 2004 se montent à quelque 500'000 francs, tous cantons confondus. Pour un relevé des indemnités par canton, voir fig. 2, chap. 3.1.2.

### 3.5 Forfait d'exécution du renvoi

Au cours des trois derniers mois, les cantons ont facturé à ce titre 30 forfaits (de 1'000 francs par renvoi exécuté). Il faut toutefois s'attendre à ce que d'autres demandes d'indemnisation soient tardivement adressées à l'ODM pour les 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> trimestres 2004.

---

<sup>3</sup> À GE, 18 patients admis entre le 1<sup>er</sup> avril et le 31 décembre 2004 ont, à eux seuls, occasionné 115'492 francs de frais.

### 3.6 Bilan

Au cours du trimestre sous revue, l'aide d'urgence consentie par les cantons s'est chiffrée à 698'000 francs (prestations médicales comprises). Dans le même temps, les indemnités versées par la Confédération se sont établies à 499'000 francs pour l'aide d'urgence et à 30'000 francs pour l'exécution des renvois, les cantons affichant ainsi un déficit de l'ordre de 169'000 francs au titre des dépenses d'aide d'urgence. Indemnités fédérales et dépenses d'aide d'urgence s'équilibrent toutefois sur trois trimestres (d'avril à décembre), sachant que les cantons présentaient un solde positif au 1<sup>er</sup> trimestre.

Le bilan des trois premiers trimestres suivant l'introduction du nouveau régime d'indemnisation se présente comme suit:

	2 <sup>e</sup> trimestre 2004	3 <sup>e</sup> trimestre 2004	4 <sup>e</sup> trimestre 2004
Indemnités versées par la Confédération au titre de l'aide d'urgence	1'073'000.-	711'000.-	499'000.-
Indemnités d'exécution du renvoi allouées par la Confédération	2'000.-	23'000.-	30'000.-
Coûts de l'aide d'urgence individuelle à la charge des cantons (primes d'assurances et prestations médicales comprises)	- 253'000.-	- 776'000.-	- 698'000.-
<b>Solde</b>	<b>822'000.-</b>	<b>- 42'000.-</b>	<b>-169'000.-</b>

Figure 6: Comparaison des coûts à la charge des cantons avec les indemnités fédérales

## 4. Conséquences d'ordre général

### 4.1 Sécurité publique/délinquance

#### 4.1.1 Effectif NEM interpellé<sup>4</sup>

A l'issue du 4<sup>e</sup> trimestre 2004, les services de police sont intervenus 553 fois, interpellant 360 personnes frappées d'une décision de NEM entrée en force<sup>5</sup>. Sur ce nombre, 75% faisaient l'objet d'une NEM notifiée au 2<sup>e</sup> ou au 3<sup>e</sup> trimestre.

57% des interpellations le sont pour un motif de séjour irrégulier. Dans 45% des cas, le séjour irrégulier constituait d'ailleurs le seul motif d'interpellation.

#### 4.1.2 Répartition par canton

Les cantons d'AG, BE, BS, GE, SO, SG et ZH affichent le plus grand nombre d'interpellations à leur actif. Elles sont, en revanche, très rares dans les cantons de Suisse centrale (SZ faisant exception), ainsi que les cantons d'AI, TG, JU et VS (cf. annexe II).

A noter que BS et GE comptent, dans les effectifs interpellés, une très forte proportion de personnes attribuées à d'autres cantons, à savoir 91% pour BS et 70% pour GE. Ce taux est relativement élevé dans les cantons de ZH, de SO et de BE également (respectivement de 33%, 33% et 25%)<sup>6</sup>. Ces chiffres témoignent du fort pouvoir d'attraction des villes, Bâle et Genève en tête<sup>7</sup>.

#### 4.1.3 Répartition par nationalité

En termes de répartition par nationalité, les chiffres indiquent que les personnes «d'origine et de nationalité inconnues», les ressortissants guinéens, algériens et – dans une moindre mesure – géorgiens, sont proportionnellement surreprésentés dans l'effectif NEM entrée en force interpellé par les services de police. A l'inverse, les nationaux serbes et monténégrins et turcs sont sous-représentés. Deux facteurs pourraient expliquer cette tendance : la présence en Suisse d'un réseau social plus ou moins dense, et le dénouement plus ou moins facilité des opérations de renvoi. Autre point à relever, la répartition des effectifs interpellés par nationalité coïncide, à peu de chose près, avec celle des bénéficiaires d'une aide d'urgence. Ceci peut éventuellement être lié au fait que les bénéficiaires d'une aide d'urgence sont souvent signalés à la police.

---

<sup>4</sup> **Rectificatif** : A noter l'absence, dans le rapport du 3<sup>e</sup> trimestre 2004, des données policières du canton de Zoug. Sachant que les services de police zougais sont intervenus 5 fois au 3<sup>e</sup> trimestre, interpellant 4 personnes, 292 personnes ont donc été appréhendées à l'issue de 409 interventions au 3<sup>e</sup> trimestre 2004. Ces données seront rectifiées dans le rapport annuel.

<sup>5</sup> Les personnes localisées dans plusieurs cantons ne sont comptabilisées qu'une seule fois. En comptant les doubles saisies, le nombre de personnes recensées par les cantons s'élève à 408 (cf. annexe II, relevé par cantons).

<sup>6</sup> Il n'a pas été tenu compte, dans ces chiffres, des cantons présentant peu de cas.

<sup>7</sup> Quant à savoir si ce phénomène résulte de leur propriété de cantons limitrophes ou de leur taille réduite, et donc de la probabilité accrue d'y localiser des personnes attribuées à un autre canton, il est difficile de se prononcer.

#### 4.1.4 Types et fréquence des délits

Le tableau suivant récapitule le nombre d'interpellations signalées pour les trois types de délits les plus fréquents à l'issue des 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> trimestres 2004. Pour la première fois, il a été tenu compte des motifs cumulés dans l'énumération des délits.

Type de délits (motifs cumulés)	2 <sup>e</sup> trimestre	3 <sup>e</sup> trimestre	4 <sup>e</sup> trimestre
Nombre de cas d'interpellation	265	404	553
Séjour irrégulier uniquement	117	212	250
Infractions à la loi sur les stupéfiants	35	67	91
Délits contre le patrimoine	24	44	68

Figure 7: Récapitulatif des trois types de délits les plus fréquents à l'issue des 2<sup>e</sup>, 3<sup>e</sup> et 4<sup>e</sup> trimestres 2004

Si le nombre d'interpellations et le taux de délinquance progressent pour le troisième trimestre consécutif, le nombre de délits contre le patrimoine et d'infractions à la loi sur les stupéfiants (LStup) n'atteint pas des proportions alarmantes. Dans la lignée des deux trimestres précédents, les infractions contre l'intégrité personnelle (violence simple ou grave, menaces et contraintes) restent l'exception (pour les chiffres du 4<sup>e</sup> trimestre, cf. annexe II).

Un quart environ de l'effectif appréhendé apparaissait déjà dans les chiffres trimestriels précédents. Quoique en légère hausse, les délits liés à la LStup et les délits contre le patrimoine demeurent peu significatifs dans l'ensemble, concernant 6% des 3'804 personnes avec une décision NEM entrée en force à l'issue des trois derniers trimestres.

#### 4.1.5 Mesures prises suite à l'interpellation

Le nombre de personnes placées en détention en vue de l'exécution d'un renvoi est resté constant au fil des trimestres (soit 50, 54 et 51). Par contre, les rapatriements (de personnes appréhendées au cours du trimestre sous revue) s'orientent légèrement à la hausse, passant à 10, contre 2 au 2<sup>e</sup> et 5 au 3<sup>e</sup> trimestre.

Enfin, après avoir bondi de 43 au 2<sup>e</sup> trimestre à 72 au 3<sup>e</sup> trimestre, le nombre de personnes placées en détention en vue de l'exécution du renvoi s'est stabilisé à 69.

## 4.2 Évolutions observées au niveau des centres d'enregistrement de la Confédération

La situation a peu évolué dans les centres d'enregistrement (CERA) par rapport au trimestre précédent. Les personnes frappées d'une décision de NEM sont informées de ses implications soit par le personnel des centres, soit par l'intermédiaire d'autres requérants. Les départs effectués à partir des CERA se font volontairement et ne posent que rarement problème. Comme constaté au dernier trimestre, les œuvres d'entraide apportent soutien et informations aux personnes concernées, mais ne déposent pas systématiquement de recours.



## 4.3 Évolutions observées au niveau des cantons

### 4.3.1 Personnes vulnérables

Le canton de Soleure indique avoir mis à la rue des personnes faisant l'objet d'une NEM qui ont dû, par la suite, être réintégrées dans des centres en raison de la vulnérabilité de leur situation. Il s'agissait de personnes accidentées, malades, de femmes enceintes ou de mères célibataires. Il en résulte d'importants coûts d'encadrement à la charge du canton.

Au TI, quatre cas de tuberculose ont été diagnostiqués, notamment parmi des personnes frappées d'une décision de NEM. Celles-ci ont toutefois fait l'objet d'une admission provisoire et ne tombent ainsi pas sous le coup de l'exclusion du dispositif de l'aide sociale. Le médecin cantonal craint que le passage – déstabilisant – au nouveau régime d'aide sociale n'incite des patients en traitement à passer à la clandestinité, entraînant un faible risque de contagion.

Le Groupe de travail Monitoring s'attache actuellement à étudier le dossier des personnes vulnérables que les cantons ont porté à sa connaissance. Les résultats seront inclus dans le rapport annuel de monitoring.

### 4.3.2 Mineurs non accompagnés (MNA)

D'octobre à fin décembre 2004, 37 décisions de NEM rendues à l'encontre de mineurs non accompagnés (MNA) sont entrées en force.

Pour la première fois, le trimestre sous revue prend en compte les chiffres du canton de Zurich, d'où une nette augmentation des MNA recensés, soit 76, tous cantons confondus. La date d'entrée en force de la décision remontait au trimestre précédent pour 37 d'entre eux; elle se situait entre le 1.4.2004 et le 30.6.2004 pour 25 autres, tandis que 14 décisions sont entrées en force au cours du 4<sup>e</sup> trimestre.

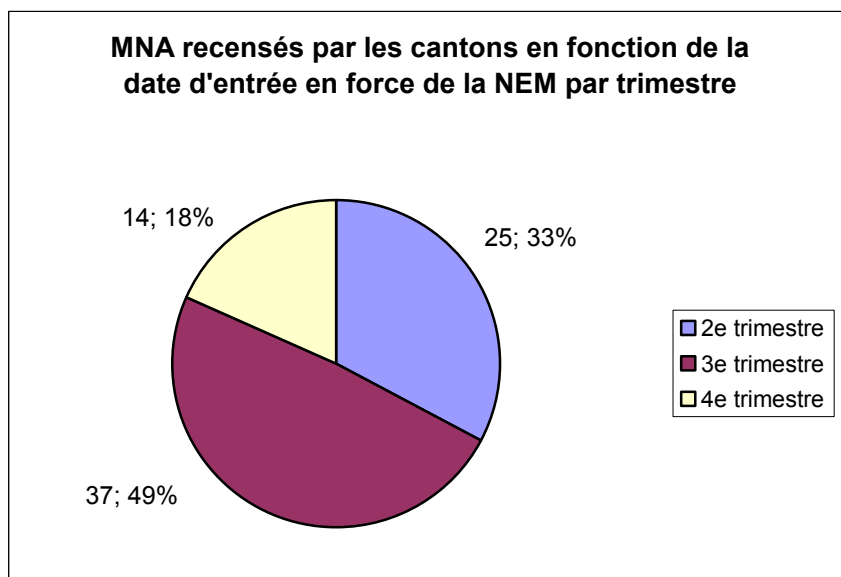


Figure 8: Répartition des MNA recensés par les cantons au 4<sup>e</sup> trimestre, selon la date d'entrée en force de la décision

La plupart des 32 MNA appréhendés (pour 57 interventions) l'a été pour séjour irrégulier. D'autres délits ont également été retenus, à savoir 9 infractions à la LStup (7 personnes) et 6 vols (5 personnes). Un mineur de 16 ans a été appréhendé et mis en détention en vue de

l'exécution du renvoi. 54 MNA (84 cas) ont sollicité une aide d'urgence, dont un seul âgé de moins de 16 ans. Enfin, 10 mineurs apparaissent à la fois sur le formulaire d'aide d'urgence et sur celui relatif aux interventions de police.

Face à l'hétérogénéité des pratiques cantonales en matière d'encadrement de cette population, l'ODM a mandaté l'Office fédéral de la justice afin de réaliser une expertise visant à déterminer les impératifs dictés par la Convention relative aux droits de l'enfant en matière d'aménagement de l'aide d'urgence. Des conclusions de cette expertise, il ressort ce qui suit:

1. Le devoir de protection inscrit dans la Convention relative aux droits de l'enfant va au-delà de l'aide en situation de détresse visée à l'art. 12 Cst. Il y a donc lieu d'apprécier, en fonction des circonstances, si les prestations visées à l'art. 12 Cst. garantissent à l'enfant la protection et les soins nécessaires à son bien-être exigés par ladite convention, ou si des mesures de soutien complémentaires s'imposent.
2. Le droit de tutelle s'applique également aux MNA frappés d'une décision de NEM. Les autorités sont donc tenues, au besoin, de prendre des mesures dans ce sens, dans l'hypothèse où elles n'auraient pas été prises dans le cadre de la procédure d'asile. Lorsque tel est le cas, les mesures requises vont au-delà des dispositions de l'art. 12 Cst.
3. Les autorités sont tenues d'informer les mineurs déboutés de leur droit à une aide d'urgence.
4. L'État est tenu d'assurer, aux enfants et aux jeunes en particulier, la protection et les soins nécessaires à leur bien-être. Concrètement, il doit intervenir en leur faveur du seul fait de leur condition de mineurs en détresse, indépendamment du fait qu'ils en fassent ou non la demande expresse.

À la lumière des conclusions de cette expertise, l'ODM a entrepris de réexaminer scrupuleusement le dossier des MNA frappés d'une décision de NEM entrée en force entre avril et décembre 2004. Un premier tour d'horizon a néanmoins permis de constater qu'un grand nombre de mineurs considérés jusque-là comme non accompagnés sont, dans les faits, soit accompagnés, soit reconnus majeurs.

### **4.3.3 Communication d'entrée en force**

Une fois la décision de NEM entrée en force, les cantons disposent d'un délai de dix jours pour exclure les intéressés des structures de l'asile et de l'aide sociale. D'où l'importance de communiquer rapidement la date d'entrée en force. Or, plusieurs cantons font état de retards persistants dans la notification des dates. Lorsque tel est le cas, les cantons continuent donc, sans connaissance de cause, de verser des prestations d'aide sociale ordinaire aux intéressés, censés être exclus des structures de l'asile et fondés, aux mieux, à percevoir une aide d'urgence. Ce problème sera abordé plus en détail dans le rapport annuel de monitoring.

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

Le président de l'«Initiative des villes» fait état, dans la presse quotidienne<sup>8</sup>, d'une lente mais constante progression du nombre de personnes frappées d'une décision de NEM sollicitant une aide auprès des villes et des communes. Ce constat concernerait au premier chef les grandes villes.

---

<sup>8</sup> Tagesanzeiger du 18.2.2005

## 4.5 Perspective des œuvres d'entraide, des églises, des particuliers et du personnel d'encadrement

Toujours à l'écoute des réactions du public et des organisations non gouvernementales, le Groupe de travail Monitoring analyse et s'efforce, au besoin, d'approfondir les informations qui lui parviennent.

Comme le constataient déjà les œuvres d'entraide au dernier trimestre, les personnes frappées d'une décision de NEM sont relativement peu nombreuses à faire appel à leurs services. Souvent, elles ne comprennent pas ce qu'implique réellement une décision de NEM. Un véritable réseau de solidarité semble toutefois s'être organisé, les intéressés étant souvent hébergés par leur famille, des amis ou des concitoyens. Les œuvres d'entraide craignent toutefois que ce phénomène n'entraîne une paupérisation de cette population résidente qui, souvent, peine déjà à subvenir à ses besoins.

Par ailleurs, certains organismes ont récemment constaté que plusieurs cantons, notamment le Valais ou Berne, refusaient toute aide d'urgence aux personnes non accompagnées qui la sollicitaient. Une prise de position de ces cantons n'a pas été demandée.

Œuvres d'entraide et particuliers s'inquiètent enfin des perspectives d'avenir de l'effectif NEM sur le long terme. En effet, il y a fort à craindre que cette population, après avoir sollicité une aide d'urgence, et/ou avoir fait l'objet d'une détention administrative n'ayant pas débouché sur un renvoi, reste en Suisse avec des perspectives incertaines.

De son côté, la Fédération des Églises protestantes de Suisse (FEPS) a réalisé un monitoring indépendant sur la question des NEM qu'elle a publié le 3 février 2005. Ses conclusions ne diffèrent guère de celles des œuvres d'entraide et des particuliers : la population en quête de soutien est essentiellement constituée de jeunes hommes célibataires d'origine subsaharienne. Les familles, les femmes seules et les personnes vulnérables semblent, pour leur part, pouvoir accéder à des structures suffisantes pour ne pas faire appel aux Églises. Du point de vue du Groupe de travail Monitoring, il existe encore une autre explication à cela: les personnes vulnérables ne sont pas laissées pour compte mais hébergées dans des structures cantonales. La FEPS conclut son rapport en ces termes: «Jusqu'ici, la pression exercée sur les Églises et sur leurs services-conseils en vue de l'obtention de prestations d'aide d'urgence est demeurée, à quelques exceptions près, modérée»<sup>9</sup>.

Plusieurs cantons et centres font état de la présence, dans leurs structures d'accueil, de «dormeurs clandestins». S'il se limite à quelques villes ou à des centres spécifiques, ce phénomène n'en est pas moins source de sérieux problèmes sociaux, difficiles à gérer pour le personnel d'encadrement. Autre point récurrent, le surplus de travail occasionné par l'encadrement de personnes vulnérables. Reste que, d'une façon générale, la situation est jugée calme dans les centres.

## 4.6 Jurisprudence fédérale et cantonale

Par décision du 21.10.2004, le tribunal administratif du canton de Vaud a statué que les personnes frappées d'une décision de NEM, dont l'exécution du renvoi a été suspendue suite à l'introduction d'une demande de révision ou de reconsidération ou d'un recours assortis d'un effet suspensif, étaient fondées à percevoir des prestations d'aide sociale jusqu'à la notification d'une décision définitive. Sur recours exercé par le DFJP, le TF a

<sup>9</sup> Courrier de la Fédération des Églises protestantes de Suisse adressé à l'ODM en date du 16.2.2005: «Bericht zu den Auswirkungen auf die Kirchen und ihre Beratungsstellen»

confirmé, par arrêt du 9.2.2005, la décision du tribunal administratif. Par ailleurs, n'étant pas considérées, le temps de la procédure, comme des étrangers en séjour irrégulier, mais comme relevant du dispositif de l'asile, elles peuvent prétendre à l'aide sociale et non pas seulement à une aide d'urgence.

En date du 18.3.2005, le tribunal fédéral a annulé la décision du tribunal administratif soleurois, selon laquelle l'aide d'urgence pouvait être refusée aux personnes frappées d'une décision de NEM lorsqu'elles se montraient peu coopératives. Le TF a, en effet, considéré que cette restriction constituait une atteinte flagrante au droit fondamental à l'aide d'urgence.

## 5. Le point sur trois trimestres

### 5.1 Mouvements des effectifs NEM EF

A la fin 2004, 80% des 1'788 personnes frappées d'une décision de NEM entrée en force au 2<sup>e</sup> trimestre ne comptaient ni au nombre des bénéficiaires d'une aide d'urgence, ni au nombre de l'effectif recensé par les services de police; 55% d'entre elles n'ont plus jamais été recensées dans les chiffres de monitoring.

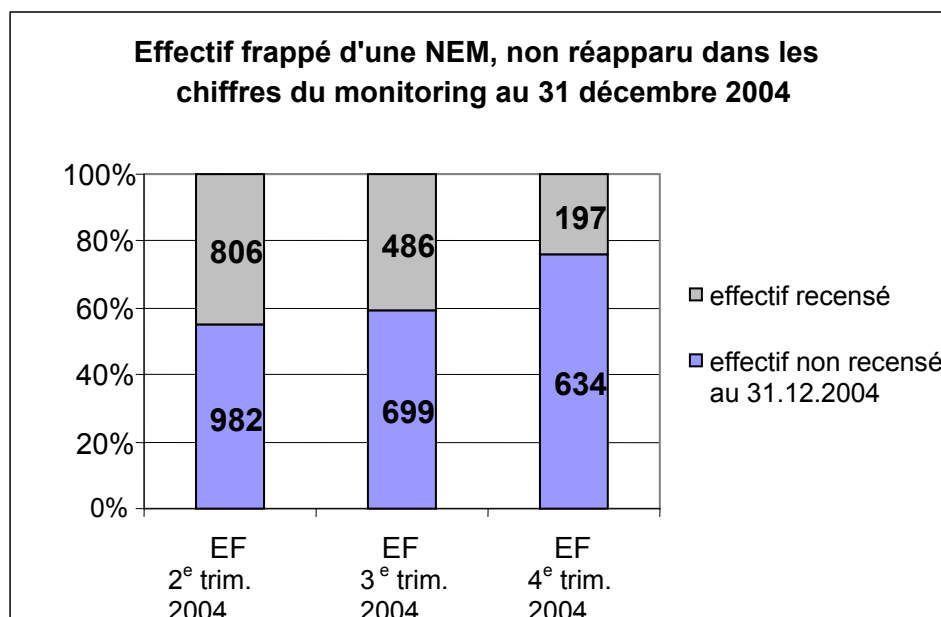


Figure 9: Effectif frappé d'une décision de NEM non réapparu dans les chiffres du monitoring au 31 décembre 2004

S'il est trop tôt pour tirer des conclusions formelles, les chiffres tendent néanmoins à démontrer que les effets escomptés de l'exclusion du dispositif de l'aide sociale se sont réalisés, puisque après quelques mois, les personnes avec une NEM ne font plus appel à une aide d'urgence et ne sont plus interpellées par la police. Pour dresser un bilan plus définitif, il faudra continuer de suivre les développements de près.

### 5.2 Demandes multiples de prestations d'aide d'urgence

55% des bénéficiaires d'une aide d'urgence enregistrés au 4<sup>e</sup> trimestre apparaissaient déjà une fois au moins dans les chiffres trimestriels précédents. 123 personnes figuraient même sur la liste des deux premiers trimestres. Enfin, dans 11 cas, les intéressés ont touché des prestations sur deux trimestres non consécutifs, faisant l'impasse sur un trimestre.

### 5.3 Effectif interpellé à plusieurs reprises par les services de police

26% de l'effectif interpellé au 4<sup>e</sup> trimestre avait déjà été appréhendé précédemment par les services de police. Seules 15 personnes ont été interpellées à chaque trimestre.

## 6. Conclusions et perspectives

### ▪ **Bénéficiaires d'une aide d'urgence et évolution des coûts**

En dépit d'un bilan déficitaire au 4<sup>e</sup> trimestre, les indemnités fédérales versées au titre de l'aide d'urgence ont, dans l'ensemble, permis aux cantons de couvrir les dépenses engagées entre avril et décembre 2004, sachant que le 2<sup>e</sup> trimestre présentait un solde largement excédentaire en faveur des cantons. Reste que le bilan des coûts et indemnités varie en fonction des cantons, que plusieurs cantons numériquement importants sont au nombre des cantons déficitaires, et que le nombre de cantons déficitaires progresse d'un trimestre à l'autre.

### ▪ **Coûts structurels**

À l'issue du trimestre sous revue, l'exploitation par les cantons de structures d'aide d'urgence se chiffrait à 923'000 francs, non inscrits au bilan des coûts et indemnités. Sachant que des différences considérables subsistent, selon les cantons, dans la définition des coûts structurels, mais aussi dans les critères de collecte des données, il s'agira de définir clairement, en prévision du prochain rapport, ce qu'on entend par coûts d'aide d'urgence au sens du monitoring. Les coûts feront, en outre l'objet d'un examen approfondi.

### ▪ **Séjour et délinquance**

S'il progresse numériquement, l'effectif interpellé par les services de police se maintient pour autant à un faible niveau. En termes de délits, la situation ne s'est pas non plus fondamentalement dégradée, les intéressés étant toujours majoritairement appréhendés pour séjour irrégulier. Les infractions à la LStup et les délits contre le patrimoine marquent néanmoins une légère hausse, concernant 6% des personnes frappées d'une décision de NEM entrée en force après le 1<sup>er</sup> avril.

### ▪ **Le 1<sup>er</sup> trimestre 2005 en perspective**

Au 31 décembre 2004, l'exclusion du dispositif de l'aide sociale s'est étendue à l'effectif NEM soumis au régime transitoire (décisions de NEM antérieures au 1<sup>er</sup> avril 2004). Les intéressés sont donc exclus des structures d'accueil ordinaires (hormis dans le canton de Zurich) depuis cette date pour la plupart, sinon depuis l'été 2004. En plus de la rigueur hivernale, le nombre de bénéficiaires d'une aide d'urgence devrait augmenter s'il n'est pas possible d'appliquer la règle sur la NEM voulue par le législateur, à savoir que les personnes concernées quittent la Suisse d'elles-mêmes.

## 7. Table des illustrations

Figure 1:	Décisions de NEM entrées en force en fonction de la durée de procédure .....	2
Figure 2:	Aperçu des prestations d'aide d'urgence .....	5
Figure 3:	Nombre de bénéficiaires de prestations d'aide d'urgence par rapport à l'effectif total concerné par un NEM .....	6
Figure 4:	Aperçu des structures d'aide d'urgence .....	8
Figure 5:	Aperçu des prestations médicales prises en charge .....	8
Figure 6:	Comparaison des coûts à la charge des cantons avec les indemnités fédérales .....	10
Figure 7:	Récapitulatif des trois types de délits les plus fréquents à l'issue des 2e, 3e et 4e trimestres 2004 .....	12
Figure 8:	Répartition des MNA recensés par les cantons au 4e trimestre, selon la date d'entrée en force de la décision .....	13
Figure 9:	Effectif frappé d'une décision de NEM non réapparu dans les chiffres du monitoring au 31 décembre 2004 .....	17

## 8. 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'États indépendants (ex-républiques de l'Union Soviétique)
CERA	Centre d'enregistrement pour requérants d'asile
CRS	Croix-Rouge suisse
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
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

## 9. Impressum

**Equipe de rédaction, Domaine de direction Nationalité & intégration,  
Office fédéral des migrations:**

- Karin Zürcher
- Petra Graf
- Marie-Claire Mathey
- Martin Michel
- Isabelle Schenker

**Traduction D/F:**

Marloes Vidalis-Frei, Traductrice ETI

**Composition du groupe d'accompagnement ODM**

- Domaine de Direction Procédure d'asile : Lieske Schwartz
- Domaine de Direction Entrée, séjour & retour : Christoph Feldmann, Peter Wenger

**Composition du groupe d'accompagnement externe**

- CDAS Albert Weibel, SO
- Gérald Rohrbach, VD
- CDS Patrick Bodenmann, PMU Lausanne - Polyclinique  
Médicale Universitaire, VD
- ASM Erich Dürst, VD  
Adrian Baumann, ZH
- CCPCS Christian Steuble, KAPO ZH
- CSIAS Ruedi Hofstetter, ZH
- Asyl-Organisation Zürich Thomas Kunz
- Office des étrangers TG Rolf Bruderer
- Département de l'Intérieur AG Andreas Bamert-Rizzo



## Annexe I

### Répartition des décisions NEM par nationalité

Pays d'origine	2 <sup>e</sup> trimestre 2004		3 <sup>e</sup> trimestre 2004		4 <sup>e</sup> trimestre 2004		Total avril - déc. 04	
	en chiffres absolus	en %	en chiffres absolus	en %	en chiffres absolus	en %	en chiffres absolus	en %
Nationalité inconnue	424	23.7	262	22.1	119	14.3	805	21.2
Serbie et Monténégro	146	8.2	110	9.3	83	10.0	339	8.9
Bulgarie	61	3.4	83	7.0	72	8.7	216	5.7
Géorgie	75	4.2	68	5.7	64	7.7	207	5.4
Nigeria	96	5.4	59	5.0	37	4.5	192	5.0
Algérie	94	5.3	46	3.9	37	4.5	177	4.7
Guinée	122	6.8	46	3.9	27	3.2	195	5.1
Bosnie et Herzégovine	32	1.8	33	2.8	14	1.7	79	2.1
Russie	45	2.5	32	2.7	37	4.5	114	3.0
Turquie	38	2.1	32	2.7	30	3.6	100	2.6
Autres (4 <sup>e</sup> trimestre: 58 pays d'origine)	655	36.6	414	34.9	311	37.3	1'380	36.3
<b>Total</b>	<b>1'788</b>	<b>100.0</b>	<b>1'185</b>	<b>100.0</b>	<b>831</b>	<b>100.0</b>	<b>3'804</b>	<b>100.0</b>

## Annexe II

### Sécurité publique Répartition des décisions NEM par nationalité

Canton	Interpellations		Motifs de l'interpellation (citations comme 2 <sup>e</sup> motif y comprises)					Mesures prises suite à l'interpellation			
	Nombre de personnes interpellées	Nombre d'interpellations	Sejour irrégulier seulement	Transfert par un autre canton	Infractions (Lstup)	Vol, Cambriolage, autres délits sur la fortune	Autres motifs	Transfert dans un autre canton	Exécution du renvoi	Détention en vue de l'exécution du renvoi	Autres mesures
AG	43	77	21	10	20	5	20x violation de domicile 2x recel 1x falsification 2x autres délits				39x dénonciation 13x détention préventive 1x autres 24x pas d'autres mesures
AI	0	0									
AR	3	3		3	1	1				3	
BE	54	73	43	9	15	1	20x inconnu 3x autres délits	1	1	7	20x dénonciation 8x détention préventive 1x autres 28x pas d'autres mesures 6x inconnu 1x vide
BL	22	25	25		1	1	7x autres délits 16x inconnu	2		8	13x dénonciation 2x pas d'autres mesures
BS	25	34	34			1	23x autres délits	22	1		32x dénonciation 1x pas d'autres mesures
FR	7	9	3		4	2	1x violence et menace 1x autres délits	1			6x dénonciation 2x inconnu
GE	56	62	26		26	10	5x viol. de domicile 2x violence et menace 1x dégradation du matériel 1x autre délit contre la vie ou la liberté 1x infraction LCR 1x autres délits	13			10x dénonciation 34x détention préventive 1x pas d'autres mesures 3x inconnu 1x vide
GL	0	0									
GR	10	14	11	4	2	1	1x falsification 1x autres délits	3		2	7x dénonciation 2x pas d'autres mesures
JU	0	0									
LU	3	3	3							1	2x dénonciation
NE	15	26	13		1	15	4x autres délits 19x inconnu	4			20x dénonciation 1x autres 1x inconnu
NW	1	1					1x inconnu		1		
OW	1	1	1							1	
SG	30	54	43	2	4	2	1x viol. de domicile 5x autres délits	2	1	9	19x dénonciation 2x dét. préventive 21x autres
SH	6	6	6	3							2x dénonciation 1x détention préventive 3x pas d'autres mesures
SO	27	44	42	2	1	2	12x autres délits		6	1	37x dénonciation
SZ	8	12	2		4	9	1x violence et menace 2x viol. de domicile				7x dénonciation 5x vide
TG	2	2	1				1x autres délits	1			1x dénonciation
TI	4	4	2				2x autres délits			2	2x dénonciation
UR	3	3	3	1		2				3	
VD	20	23	5		8	4	1x lésion corporelle grave 1x autre délit contre la vie ou la liberté 1x travail au noir 1x viol. de domicile 4x autres délits				13x dénonciation 8x détention préventive 2x inconnu
VS	3	3	3							3	
ZG	1	2	2				2x autres délits				2x dénonciation
ZH	64	72	57	12	4	12	1x falsification 1x travail au noir	9		11	37x dénonciation 3x détent.préventive 5x autres 3x pas d'autres mesures 2x inconnu 2x vide
<b>Total</b>	<b>408</b>	<b>553</b>	<b>346</b>	<b>46</b>	<b>91</b>	<b>68</b>		<b>58</b>	<b>10</b>	<b>51</b>	