

# Recommandations relatives à l'aide d'urgence destinée aux personnes te- nues de quitter le pays<sup>1</sup>

Les recommandations servent d'instrument de travail en vue de la préparation et de la mise en œuvre des dispositions de la nouvelle loi sur l'asile et les étrangers. Les dispositions de droit transitoire (chapitre 9) sont donc valables dès leur approbation par le comité. Les autres chapitres entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

## **Adopté lors de la séance du comité directeur CDAS du 3 mai 2007**

Editeur: Conférence suisse des directeurs/-trices cantonaux des affaires sociales  
Adresse: CDAS, Speichergasse 6, case postale, 3000 Berne 7

E-mail: [office@sodk.ch](mailto:office@sodk.ch)

Ces recommandations ont été élaborées en collaboration avec l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses, d'entente avec la Conférence des directeurs/-trices des départements cantonaux de justice et police CCDJP.

---

<sup>1</sup> Par personnes tenues de quitter le pays, nous entendons les personnes frappées d'une décision exécutoire de non-entrée en matière, de même que les personnes frappées d'une décision de refus d'asile et de renvoi. Les personnes admises à titre provisoire ne sont pas comprises dans cette catégorie.

# Aide d'urgence

## pour

### personnes tenues de quitter le pays

## 1. Aperçu

Selon la loi sur l'asile révisée qui entrera en vigueur le 1er janvier 2008, les personnes frappées d'une décision d'asile négative exécutoire seront désormais exclues du système d'aide sociale du domaine de l'asile, tout comme les personnes frappées d'une décision exécutoire de non-entrée en matière (NEM). Elles pourront bénéficier de l'aide d'urgence à certaines conditions données.

Du point de vue terminologique, il faut indiquer que les deux groupes de personnes dont il est question dans ces recommandations et qui seront exclues de l'aide sociale à partir du 1er janvier 2008 sont désignées comme "personnes tenues de quitter le pays".

La Confédération ne verse plus qu'une indemnité forfaitaire unique (forfait d'aide d'urgence) aux cantons en faveur de ces personnes, indemnité destinée à compenser l'aide d'urgence au sens de l'art. 12 de la Constitution fédérale (Cst.).

Les recommandations de la CDAS du 24 février 2006 sur l'organisation de l'aide d'urgence destinée aux NEM ont été remaniées et adaptées à la loi sur l'asile révisée et à la nouvelle loi sur les étrangers. Les recommandations sont valables à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2008. Leur but est d'assurer que les prestations soient déterminées selon des critères aussi uniformes que possible.

## 2. Conditions formelles

### 2.1 Identification et légitimation

Si une personne tenue de quitter le pays demande l'aide d'urgence au sens de l'article 12 Cst., il faut vérifier que les conditions préalables suivantes soient remplies:

La personne concernée doit être identifiée sur la base d'une carte d'identité, respectivement d'un papier d'identité (document officiel avec photographie qui permette l'identification du détenteur / de la détentrice) par les autorités compétentes en matière de migration. Si cela n'est pas possible, les autorités compétentes en matière de migration s'assureront par examen dactyloscopique qu'il s'agit d'une personne tenue de quitter le pays.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Base juridique: art. 102, alinéa 1 de la loi sur les étrangers (LEtr); RS 142.20 et art. 87 de l'Ordonnance... Ces dispositions peuvent être appliquées directement par les cantons, un arrêté cantonal n'est pas nécessaire. La mesure n'est pas disproportionnée, puisque seule la dactyloscopie permet une identification fiable.

## 2.2 Compétences

Selon l'article 80 de la loi sur l'asile révisée, qui entrera en vigueur le 1er janvier 2008, c'est le canton d'attribution qui est responsable de l'organisation du départ et qui est également compétent en matière d'octroi de l'aide sociale ou de l'aide d'urgence. Pour les personnes qui n'ont été attribuées à un canton que de manière virtuelle, c'est le canton compétent en matière d'octroi de l'aide d'urgence qui dispose de la compétence d'exécuter le renvoi. Les cantons peuvent déléguer cette compétence à leurs communes.

Il s'agit ici d'une *lex specialis*, qui a priorité sur les dispositions générales de la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS).

## 3. Le droit à l'aide en situation de détresse (art. 12 Cst.)<sup>3</sup>

### 3.1 Le concept de l'aide en situation de détresse au sens de l'art. 12 Cst.

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

Le droit à l'aide d'urgence est un droit social directement recouvrable par action en justice. L'aide d'urgence est un droit fondamental qui ne garantit pas un revenu minimum. Le droit constitutionnel ne garantit que ce qui est indispensable à une existence conforme à la dignité humaine. L'exigence comprend donc uniquement les moyens indispensables pour survivre dans une situation de détresse, au sens d'une aide destinée à surmonter un passage difficile (nourriture, vêtement, toit et assistance médicale d'urgence).

L'aide en situation de détresse au sens de l'art. 12 Cst. doit être accordée sur demande.

En tant que droit fondamental à des prestations dans une situation de détresse, il vaut aussi bien pour les citoyen(ne)s suisses que pour les ressortissants étrangers, quel que soit le statut légal de leur séjour. Les personnes en séjour illégal peuvent donc aussi invoquer l'art. 12 Cst..

### 3.2 Condition d'applicabilité de l'art. 12 Cst.

Une condition de principe pour l'applicabilité de l'art. 12 Cst. est que l'on soit en présence d'une situation de détresse actuelle, c'est-à-dire qui s'est produite ou qui est imminente. Lorsque l'on vérifie si les conditions permettant l'attribution de l'aide d'urgence sont remplies, la personne concernée est tenue de collaborer. Il est licite de questionner de manière approfondie – par exemple de demander où et comment la personne a vécu jusque-là sans les subsides de l'aide d'urgence. Selon la situation, les questions et efforts de clarification sont à continuer pendant toute la durée de l'aide d'urgence.

### 3.3 Le principe de subsidiarité

Selon l'art. 12 Cst., la personne tombée en situation de détresse n'a droit à des prestations d'assistance des collectivités publiques que si elle n'est pas en mesure de subvenir elle-même à ses besoins ou, si elle peut couvrir tout ou une partie de ses besoins de base par des prestations de tiers (principe de subsidiarité).

---

<sup>3</sup> Décision du TF du 18 mars 2005

### **3.4 Obligations et conditions**

Des obligations et conditions, c'est-à-dire des dispositions secondaires concernant le droit aux prestations de l'art. 12 Cst., ne sont en principe pas exclues. Les dispositions secondaires permettent d'assurer l'exercice juridiquement correct d'un droit accordé, d'une autorisation, ou l'utilisation conforme à l'objectif des prestations des collectivités publiques (p. ex. l'exigence que le bénéficiaire vienne personnellement chercher ses prestations, une identification appropriée du bénéficiaire, pour empêcher des prestations multiples à l'ayant droit). Restent exclues les dispositions secondaires qui ne conduisent pas à mettre fin à la situation de détresse. Ainsi, le fait qu'une personne tenue de quitter le pays ne satisfasse pas à des obligations du droit des étrangers ne constitue pas un motif valable pour lui refuser l'aide d'urgence. A titre d'exemple, le séjour illégal en Suisse lié au refus de mettre fin à cet état de fait est contraire au droit et peut être vu comme une provocation. Pourtant, l'aide d'urgence doit être accordée même dans ce cas.

### **3.5 Le droit déterminant est le droit cantonal**

C'est le droit cantonal qui est déterminant en matière d'octroi de l'aide d'urgence aux personnes tenues de quitter le pays. Dans ce cadre, les cantons sont tenus, sur demande des personnes concernées, de fournir le minimum d'aide sociale nécessaire pour assurer leur existence au sens de l'art. 12 Cst.. Il est possible qu'en raison de leurs propres lois, certains cantons doivent fournir à ces personnes des prestations qui dépassent celles dont il est question dans l'art. 12 Cst. (p. ex. selon normes CSIAS)<sup>4</sup>.

Pour le soutien matériel ainsi que l'accès à l'aide d'urgence, il faut viser à l'égalité des droits pour toutes les personnes en séjour illégal. Un traitement différencié des bénéficiaires de l'aide d'urgence, pour lesquels l'Office fédéral des migrations verse un forfait d'aide d'urgence, et des autres personnes en séjour illégal (sans-papiers, touristes dont le visa a expiré, etc., qui sont soumis à la LAS) est à éviter.

## **4. Nature, étendue et durée de l'aide d'urgence**

### **4.1 Nature de l'aide d'urgence**

Vu que l'aide d'urgence ne doit pas créer d'incitations à prolonger le séjour en Suisse, elle doit en principe être fournie sous la forme de prestations en nature, et seulement à titre exceptionnel sous la forme de prestations pécuniaires.

L'aide économique comprise dans l'aide d'urgence peut être complétée par le conseil en cas de besoin.

### **4.2 Etendue de l'aide d'urgence**

En règle générale, les prestations selon l'art. 12 Cst. sont inférieures à celles qui sont accordées aux demandeurs d'asile en procédure régulière. Ici aussi, le principe du traitement individuel est à respecter. Dans cette question, il faut aussi prendre en compte les circonstances

---

<sup>4</sup> Cela n'est toutefois pas pris en compte dans le calcul du montant du forfait d'aide d'urgence. La Confédération ne compense que les prestations d'aide d'urgence dans le cadre du forfait d'aide d'urgence.

de chaque cas, entre autres la durée effective du séjour en Suisse et le comportement des personnes en cause<sup>5</sup>.

### **Liste des prestations**

Le principe du traitement individuel exige des services compétents en matière d'octroi de l'aide d'urgence de tenir compte des situations concrètes.

#### **Prestations**

- Nourriture et hygiène:*** Sous forme de prestations en nature ou de prestations pécuniaires journalières  
Selon l'art. 82, alinéa 4 de la Lasi, le paiement peut être limité aux jours de travail
- Logement:*** Hébergement simple, pratique et peu coûteux.
- Vêtements:*** Uniquement en nature.  
Cette offre ne devrait pas être faite d'emblée, si le besoin n'est pas évident et urgent.
- Soins médicaux d'urgence:*** Prise en charge en cas de besoin.  
Le canton de séjour qui fournit des soins médicaux d'urgence à une personne tenue de quitter le pays doit exiger du canton d'attribution le remboursement des frais. Il doit lui annoncer immédiatement le cas d'assistance. Le traitement doit être limité à l'urgence. En cas de poursuite éventuelle du traitement, une garantie de prise en charge des frais doit être exigée auprès du canton d'attribution. Autrement, les frais restent à la charge du canton de séjour.
- Conseil/médiation:*** Dans l'article 12 de la Cst., le conseil n'est pas mentionné expressément comme prestation de l'aide d'urgence. Il s'agit ici d'informations essentielles (retour, etc.), telles que l'orientation vers le service compétent. Dans une large mesure, le conseil dépend de la situation (cf. Directive sur les services-conseils en vue du retour: Asile 62.1).
- Le conseil peut aussi être important d'un point de vue préventif, vu qu'il faudrait donner à chaque personne un minimum de perspectives d'avenir concernant la suite de ses pérégrinations ou son retour.

#### **Groupes cibles particuliers:**

Concernant surtout l'hébergement, le conseil et la prise en charge, il convient de tenir compte, de manière appropriée, des besoins des familles, en partie aussi des femmes seules, des mineurs non accompagnés ainsi que des personnes de santé fragile et / ou malades.

---

<sup>5</sup>A mesure que le séjour se prolonge, des besoins élémentaires peuvent être pris en compte dans la sphère privée et au sens d'un minimum de participation à la vie sociale (dynamique des besoins de l'existence).

Les droits de l'enfant doivent être pris en considération (scolarisation obligatoire / mesures de tutelle en cas de besoin, cf. chapitre 5).

### **4.3 Durée de l'aide d'urgence**

L'aide d'urgence doit être fournie aussi longtemps que dure la situation de détresse.

Si une personne tenue de quitter le pays demande l'aide d'urgence pour la première fois, il est recommandé de l'accorder d'abord pour une durée relativement brève. Pour des prestations en nature, l'aide au jour le jour est aussi admissible.

## **5. Mesures de scolarisation et de tutelle**

### **5.1 Scolarisation**

Selon l'art. 62, alinéa 2 Cst., les cantons doivent assurer un enseignement suffisant au niveau de l'école primaire, ouvert à tous les enfants et obligatoire. Cette disposition s'applique également aux enfants de personnes tenues de quitter le pays. La compétence incombe au canton de séjour de l'enfant.

### **5.2 Mesures de tutelle**

La compétence pour ordonner des mesures de tutelle appartient au canton de séjour de la personne tenue de quitter le pays (art. 24, alinéa 2, en relation avec l'art. 376, alinéa 1, du Code civil).

## **6. Assurances sociales / caisse-maladie**

En règle générale, les personnes tenues de quitter le pays ne doivent pas bénéficier du système suisse d'assurances sociales. Cela vaut en particulier s'il y a lieu de penser que ces personnes pourront quitter le territoire ou que leur renvoi pourra se faire prochainement.

Toutefois, si le séjour en Suisse dure plus de 3 mois, il est recommandé d'examiner l'affiliation à l'assurance de base d'une caisse-maladie, au cas où la personne ne peut pas quitter le pays. Le canton doit de toute manière assumer les coûts de la santé, que ce soit sous forme des coûts effectifs de maladie, ou sous forme de prime, franchise et participation de l'assuré.

Les personnes tenues de quitter le pays et qui sont déjà affiliées à une caisse-maladie en raison de la durée de leur séjour en Suisse ne doivent cesser de l'être qu'au moment de leur départ ou si l'on peut raisonnablement penser qu'elles ont quitté le pays.

## 7. Octroi d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur grave

Selon la loi révisée sur l'asile, le canton peut désormais accorder un permis de séjour lorsqu'il se trouve confronté à un cas de rigueur grave, même après que le renvoi est devenu exécutoire. Etant donné que l'octroi d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur grave nécessite un séjour d'une durée minimale de 5 ans, ce sujet sera traité au chapitre 9, à propos du règlement des cas relevant de l'ancien droit.

## 8. Aide au retour<sup>6</sup>

La directive révisée de la Confédération concernant l'aide au retour individuelle (Asile 62.2) est entrée en vigueur le 1er avril 2006. La principale modification concerne l'accès à l'aide financière au retour pour les personnes dont le délai de départ est échu.

Les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière (NEM) exécutoire ont la possibilité de bénéficier de conseils en vue du retour (cf. directive asile 62.1 du 9.1.2007), mais non d'une aide financière.

## 9. Cas relevant de l'ancien droit<sup>7</sup>

Parmi les personnes touchées par la mesure de suppression de l'aide sociale, beaucoup sont largement intégrées. Seuls quelques rares cas rempliront les conditions nécessaires à l'octroi d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur grave. La majorité des personnes doivent être motivées à envisager elles-mêmes leur départ. La collaboration entre les autorités cantonales compétentes en matière de migration et celles qui le sont en matière d'aide sociale est d'une importance toute particulière pour venir à bout des "cas relevant de l'ancien droit".

### 9.1. Aide au retour

#### 9.1.1. L'aide au retour avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008

Selon la circulaire "Asile 62.23" de l'ODM du 15 décembre 2006, il faudrait inciter le plus grand nombre de ces personnes à opter pour un retour volontaire et bien préparé dans leur pays, avant que la suppression de l'aide sociale ne soit appliquée. Pour cela, les requérants d'asile déboutés dont la décision est entrée en force et dont le délai de départ est arrivé à échéance pourront bénéficier des prestations suivantes de l'aide, proposées dans le but de les aider à rentrer dans leur pays (solution transitoire):

- Aide complémentaire matérielle selon directive "Asile 62.2" concernant l'aide au retour individuelle (fr. 3'000.--) ou
- possibilité supplémentaire de participation à un programme d'aide au retour spécifique à l'étranger.
- Il est nécessaire de s'annoncer jusqu'au 31 octobre 2007

La solution transitoire envisagée s'applique également aux personnes frappées d'une NEM.

---

<sup>6</sup> Voir chapitre 9.2

<sup>7</sup> Personnes dont la décision en matière d'asile et de renvoi est devenue exécutoire avant l'entrée en vigueur de l'extension de la suppression de l'aide sociale.

### 9.1.2. L'aide au retour après le 1<sup>er</sup> janvier 2008

Pour les personnes qui, selon l'ancien droit, sont déjà au bénéfice d'une décision de refus d'asile et de renvoi dont l'échéance est fixée, il faudra mettre en place des offres individuelles, afin de les motiver à quitter le pays d'elles-mêmes. Pour chaque personne dont la décision d'asile et de renvoi est devenue exécutoire avant le 1<sup>er</sup> janvier 2008 ou dont l'admission provisoire a été levée de manière exécutoire, la Confédération alloue aux cantons une indemnité de transition sous forme d'une contribution unique de 15'000 francs, dans la mesure où ces personnes, selon toute probabilité, n'ont pas encore quitté la Suisse (Ordonnance 2 sur l'asile concernant les questions de financement). Il est donc indiqué d'utiliser une partie de ce forfait pour l'aide au retour de ce groupe de personnes, ceci dès le 1<sup>er</sup> janvier 2008.

### 9.2. Octroi d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur grave

Comme mentionné au chapitre 7, le canton peut désormais accorder un permis de séjour selon la loi révisée sur l'asile lorsqu'il se trouve confronté à un cas de rigueur grave, même après que le renvoi est devenu exécutoire. Les critères servant à déterminer un cas de rigueur sont les mêmes que ceux qui ont été mis au point jusqu'ici par le Tribunal fédéral pour apprécier les cas de détresse personnelle grave. Selon l'art. 22 de l'OA 1 il importe de tenir compte notamment

- de l'intégration sociale du requérant
- du respect de l'ordre juridique suisse
- de la période et de la durée de scolarisation des enfants
- de la durée du séjour en Suisse
- de l'état de santé
- de la possibilité de réintégration dans l'Etat de provenance

Par ailleurs, le requérant doit indiquer son identité.

En elle-même, une dépendance permanente de l'aide d'urgence ne constitue d'aucune manière un cas de rigueur grave. L'octroi d'un permis de séjour destiné aux cas de rigueur ne peut être considéré que très rarement comme une solution à la problématique des bénéficiaires de l'aide d'urgence sur la durée. La situation de détresse dépend donc de l'ensemble des facteurs à prendre en considération.

L'octroi d'un permis de séjour pour cas de rigueur est l'affaire des autorités cantonales compétentes en matière de migration, mais la Confédération doit également donner son accord. Si les autorités compétentes en matière d'aide sociale étaient confrontées à des cas qu'elles pourraient juger susceptibles d'être des cas de rigueur, elles doivent les communiquer aux autorités compétentes en matière de migration.

Dans des cas isolés, les mesures appliquées à l'égard des cas de transition dans le cadre juridique donné peuvent mener à des situations extrêmement problématiques. Dans de tels cas, il est indiqué de recourir à des solutions pragmatiques à un autre niveau.

**Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales**

La Présidente

La Secrétaire générale



Kathrin Hilber  
Présidente du Gouvernement st-gallois



Margrith Hanselmann

Berne, le 8 mai 2007

Z:\\_SODK16. Migration, Integration\AG Ausdehnung SozialhilfestopplEmpfehlungen\Definitiv\Ausreisepflichtige Entwurf BEKO frz 4.4.07.doc

Annexe:

composition du groupe de travail

**Arbeitsgruppe "Ausdehnung Sozialhilfestopp":  
Mitglieder**

- SODK:** Margrith Hanselmann, Generalsekretärin, Vorsitz  
**Nicole Meier**, Höhere Fachangestellte  
 Eigerplatz 5, Postfach 459  
 3000 Bern 14  
 Tel: 031 371 04 29  
 Fax: 031 371 17 41  
 Mail: [office@sodk-cdas-cdos.ch](mailto:office@sodk-cdas-cdos.ch)
- BFM** **Martina Obrist- Scheidegger**  
 Quellenweg 6  
 3003 Bern- Wabern
- KKJPD/  
VKM** **Florian Düblin**  
 Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern  
 Amt für Migration und Personenstand  
 Eigerstrasse 73  
 3011 Bern  
 Tel: 031 633 47 32  
 Fax: 031 633 42 43  
 Mail: [florian.dueblin@pom.be.ch](mailto:florian.dueblin@pom.be.ch)
- SKOS** **Dr. Thomas Kunz**, Direktor  
 Asyl-Organisation Zürich, Postfach  
 8031 Zürich  
 Tel: 01 445 67 21  
 Fax: 01 445 67 68  
 Mail: [thomas.kunz@ao.stzh.ch](mailto:thomas.kunz@ao.stzh.ch)
- SGV/SSV** **Maria- Luisa Zürcher**, stv. Direktorin SGV  
 Schweizerischer Gemeindeverband  
 Solothurnstr. 22  
 3322 Urtenen- Schönbühl  
 Tel: 031 858 31 16  
 Fax: 031 858 31 15  
 Mail: [marialuisa.zuercher@chgemeinden.ch](mailto:marialuisa.zuercher@chgemeinden.ch)
- Sozialhilfebehörde** **Ursula Heitz**, Bereichsleitung Asylkoordination  
 Direktion für Bildung, Soziales und Sport der Stadt Bern  
 Monbijoustrasse 32, Postfach 5171  
 3001 Bern  
 Tel.: 031 321 60 80  
 Fax: 031 321 62 66  
 Mail: [ursula.heitz@bern.ch](mailto:ursula.heitz@bern.ch)
- Edgar Ruthishauser**, Leiter Sozialabteilung Opfikon  
 Oberhauserstrasse 25  
 8152 Glattbrugg  
 Tel: 044 829 82 17  
 Fax: 044 829 82 11  
 Mail: [edgar.ruthishauser@opfikon.ch](mailto:edgar.ruthishauser@opfikon.ch)

**Kantone:  
BE**

**Florian Düblin**, Co- Leiter Asyl  
Polizei- und Militärdirektion des Kantons Bern  
Amt für Migration und Personenstand  
Eigerstrasse 73  
3011 Bern  
Tel: 031 633 47 32  
Fax: 031 633 55 86  
Mail: [florian.dueblin@pom.be.ch](mailto:florian.dueblin@pom.be.ch)

**SZ**

**Heidi Stocker**, Sachbearbeiterin  
Fremdenpolizei des Kantons Schwyz  
Postfach 454  
6431 Schwyz  
Tel: 041 819 22 73  
Fax: 041 819 22 79  
Mail: [heidi.stocker@sz.ch](mailto:heidi.stocker@sz.ch)

**TG**

**Irène Eigenmann**, Leiterin Asyl; vertreten durch Florentina Wohnlich  
Sozialamt des Kt. Thurgau  
Ressort Asylkoordination  
Postfach  
8510 Frauenfeld  
Tel: 052 724 28 56  
Fax: 052 724 25 86  
Mail: [irene.eigenmann@tg.ch](mailto:irene.eigenmann@tg.ch)

**VD**

**Gérald Rohrbach**, Coordinateur asile  
Coordination asile COASI  
Service de la Population  
Avenue de Beaulieu 19  
1014 Lausanne  
Tel: 021 316 51 81  
Fax: 021 316 46 51  
Mail: [gerald.rohrbach@vd.ch](mailto:gerald.rohrbach@vd.ch)

**Juristischer  
Experte**

**Dr. Kurt Meyer**  
St. Urbanstr. 52  
4914 Roggwil  
Tel. 062 929 17 76  
Fax 062 916 50 05  
Mail: [kmeyer@solnet.ch](mailto:kmeyer@solnet.ch)