

**La problématique des requérants d’asile déboutés
qui perçoivent l’aide d’urgence sur une longue période**

**Rapport final
(CONDENSE)**

Christian Bolliger, Marius Féraud

Berne, le 26 mai 2010

TABLE DES MATIERES

Condensé	ii
<i>Etendue de la problématique de la perception de l'aide d'urgence sur une longue période</i>	<i>ii</i>
<i>Ebauches d'explications concernant la longue durée de perception de l'aide d'urgence</i>	<i>iii</i>
<i>Ebauches de mesures cantonales</i>	<i>iv</i>
<i>Conclusion</i>	<i>v</i>
9 Examen des mesures envisagées	7
9.1 LES « BEST PRACTICES » DANS LE PROCESSUS CANTONAL D'EXECUTION	
DES RENVOIS	7
<i>Mesures encourageant la coopération : Dans le cadre de l'exécution des renvois, organisation de l'aide d'urgence y compris, des mesures encourageant la coopération et des possibilités de sanctions sont établies.</i>	<i>8</i>
<i>Coordination entre les autorités : L'exécution du renvoi et le versement de l'aide d'urgence sont du ressort du même office.</i>	<i>9</i>
<i>Capacités pour l'exécution des renvois : Le nombre suffisant de places de détention et la grande disponibilité des forces de police permettent de garantir la présence des requérants déboutés aux convocations (en vue de leur identification), ainsi qu'en cas d'expulsion prévue.</i>	<i>10</i>
<i>Déroulement de l'exécution des renvois : Les autorités chargées d'exécuter les renvois connaissent parfaitement la situation relative au séjour des requérants déboutés grâce aux informations fournies régulièrement et aux contrôles des présences effectués dans les logements.</i>	<i>11</i>
<i>Aide au retour / Conseil en vue du retour : Le conseil en vue du retour et la possibilité d'une aide au retour sont constamment portés à la connaissance des requérants déboutés, qui doivent pouvoir y accéder facilement.</i>	<i>11</i>
<i>Régime de l'aide d'urgence : le passage de l'aide sociale à l'aide d'urgence est ressenti de manière nettement tangible par les requérants déboutés.</i>	<i>12</i>
<i>Cas de rigueur : Les cantons sont conscients que, lors du dépôt de demandes d'autorisations pour cas de rigueur, leur pratique va avoir un impact sur les requérants déboutés. Ils préservent la marge de manœuvre dont ils disposent pour les cas de rigueur, surtout lorsqu'il s'agit de requérants déboutés qui ont volontairement entravé l'exécution de leur renvoi.....</i>	<i>13</i>
9.2 COMMENT GÉRER LES BÉNÉFICIAIRES DE LONGUE DURÉE	13

Condensé

Les requérants d'asile frappés d'une décision de renvoi exécutoire et auxquels un délai de départ a été imparti ou dont le délai de départ est échu n'ont plus droit à l'aide sociale. En effet, jusqu'au moment de leur départ de Suisse, ils ne peuvent, conformément à l'art. 12 de la Constitution fédérale, être aidés que s'ils se trouvent dans une situation de détresse (on parle d'aide d'urgence).

Büro Vatter AG a été chargé par l'Office fédéral des migrations (ODM) d'approfondir la problématique des requérants d'asile déboutés qui bénéficient de l'aide d'urgence. La question de *la perception de l'aide d'urgence sur une longue période* a été placée au centre de l'étude. Il s'agissait de décrire ce problème et ses répercussions, d'identifier d'éventuels facteurs d'explication et de débattre des mesures d'amélioration envisageables. La pratique des cantons en matière d'exécution des renvois a donc été essentielle. La question de savoir si la suppression de l'aide sociale aux requérants déboutés a entraîné une hausse du nombre de départs autonomes ou une réduction de la durée du séjour de ces personnes n'a pas fait l'objet de ladite étude.

L'étude s'appuie sur des analyses quantitatives de données extraites du suivi assuré par l'ODM en matière d'aide d'urgence, d'autres statistiques concernant le domaine de l'asile, ainsi que sur une analyse qualitative comparative effectuée dans sept cantons sur la base d'entretiens avec des responsables de l'exécution des renvois et de documents y afférents. Le temps et les données à disposition ont imposé des limites d'ordre méthodique.

Etendue de la problématique de la perception de l'aide d'urgence sur une longue période

Ci-après quelques données concernant les requérants d'asile frappés d'une décision de renvoi entrée en force depuis plusieurs années qui perçoivent l'aide d'urgence :

- Sur les 4699 bénéficiaires de l'aide d'urgence au deuxième trimestre 2009, 2093 (44 %) ont reçu une décision de renvoi qui est entrée en force avant 2008. Pour 1413 d'entre eux (30 %), la décision date de 2005 ou avant. Le nombre de bénéficiaires de longue durée est particulièrement élevé chez les personnes frappées d'une décision négative suite à une procédure d'asile (on les appelle les cas NegE) dont l'aide sociale n'a été supprimée qu'à partir du 1^{er} janvier 2008. 61 % des décisions ont été rendues avant l'introduction de la suppression de l'aide sociale et 42 % en 2005 ou avant. Le pourcentage est moins élevé chez les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière (cas NEM).
- Parmi les requérants d'asile dont la décision est entrée en force depuis le 1^{er} janvier 2008 (appelées les nouveaux cas), 55 % ont perçu l'aide d'urgence durant au moins un trimestre entre janvier 2008 et juin 2009. Chez les anciens cas avec décision NEgE (décision entrée en force avant le

1^{er} janvier 2008) qui étaient encore en Suisse fin 2007 et pour lesquels la suppression de l'aide sociale a été introduite début 2008, le pourcentage de bénéficiaires est supérieur (74 %).

- 15 % des personnes avec décision entrée en force au premier semestre 2008 étaient encore présentes au deuxième trimestre 2009. En revanche, 33 % des anciens cas NegE bénéficiaient encore de l'aide d'urgence au deuxième trimestre 2009.
- La durée de perception de l'aide d'urgence est sensiblement différente d'un canton à l'autre. Ainsi, selon la perspective, les cantons de Vaud, Zurich, Bâle-Campagne, Genève et en partie aussi Zoug sont les cantons les plus concernés, proportionnellement au nombre de personnes déboutées qui leur sont attribuées.
- Les autorités cantonales compétentes en matière d'exécution des renvois considèrent le système de l'aide d'urgence comme une structure coûteuse parallèle à l'aide sociale pour les requérants d'asile. En effet, les bénéficiaires de l'aide d'urgence présentent souvent des problèmes de santé, en particulier des maladies psychiques. De même, la délinquance chez les requérants déboutés est considérée comme problématique, bien que les personnes interrogées n'aient constaté aucun durcissement notoire pouvant être mis en relation avec l'aide d'urgence.

Ebauches d'explications concernant la longue durée de perception de l'aide d'urgence

En raison des limites d'ordre méthodique mentionnées précédemment, les constatations suivantes doivent être considérées comme des *indications tendancielles*. L'étude établit une distinction entre différents groupes de facteurs susceptibles d'influer sur la durée moyenne du séjour des requérants d'asile déboutés :

- *Aspects propres aux requérants déboutés* : Le principal facteur susceptible d'expliquer la durée du séjour des requérants frappés d'une décision de renvoi est la nationalité. Séjournent également en Suisse pendant une durée supérieure à la moyenne les personnes âgées, les femmes, de même que ceux dont le partenaire ou la famille vit sur le territoire helvétique.
- *Activités de la Confédération* : Les différences constatées dans la durée du séjour des requérants déboutés bénéficiant de l'aide d'urgence reflètent clairement la qualité de la collaboration en matière de retour entre la Confédération et les Etats de provenance de ces personnes. D'autres analyses plus approfondies révèlent que les personnes dont l'exécution du renvoi est suspendue suite à une demande en justice encore pendante (pouvoir de décision de la Confédération) pourraient représenter une part importante des bénéficiaires de l'aide d'urgence. Des différences sensibles existent dans ce domaine entre les cantons.
- *Exécution des renvois par les cantons* : Force est de constater que, dans la pratique systématique adoptée par les cantons en matière d'exécution des renvois, divers éléments devraient permettre

d'accroître l'efficacité dans ce domaine : un traitement intensif des dossiers, une étroite collaboration avec les autorités de police, des contrôles réguliers du lieu de séjour des requérants déboutés et l'application scrupuleuse des mesures de contrainte (le manque fréquent de places de détention jouant un rôle partiel). Par ailleurs, l'idée qu'une coordination entre les autorités, laquelle permet d'éviter les interfaces, est propice au déroulement efficace de l'exécution des renvois semble faire son chemin. Le passage notable des requérants déboutés de l'aide sociale à l'aide d'urgence et l'omniprésence de la police contribuent également à réduire la durée du séjour des personnes concernées. L'aide au retour, combinée notamment à une pratique systématique en matière de renvois, incite les intéressés à quitter la Suisse, alors qu'une pratique libérale dans le domaine des cas de rigueur exercerait plutôt l'effet inverse.

- *Facteurs exogènes dans les cantons* : Les collectivités à forte démographie présentent, par rapport aux cantons de petite taille, toute une série d'aspects susceptibles d'accroître la durée du séjour des requérants déboutés (centre urbain, marché propice au trafic de drogue, anonymat, réseau de compatriotes). De même, les diverses formes de soutien apporté aux requérants déboutés par les sociétés civiles et les partis politiques influent sur la durée du séjour des intéressés.

Ebauches de mesures cantonales

L'étude vise à examiner, au niveau des cantons, différentes mesures sous la forme de « best practices » (proposer des améliorations à l'échelle fédérale ne faisant pas l'objet de la présente étude). Il s'agit, avant tout, d'introduire, dans le cadre de l'exécution des renvois, des mesures destinées à réduire l'attrait du séjour en Suisse, en particulier pour les personnes qui se montrent guère coopératives lors de l'établissement de leur identité. De telles mesures sont censées *accroître l'équité dans le traitement des cas individuels et mieux cibler l'utilisation des ressources*, tout en étant réalisables. Ont notamment été formulées les « *best practices* » suivantes, même si leurs chances d'aboutir sont plus ou moins grandes :

- *Mesures encourageant la coopération* : Dans le cadre de l'exécution des renvois, organisation de l'aide d'urgence y compris, des mesures encourageant la coopération et des possibilités de sanctions sont proposées.
- *Coordination entre les autorités* : L'exécution du renvoi et le versement de l'aide d'urgence sont du ressort du même office.
- *Capacités pour l'exécution des renvois* : Le nombre suffisant de places de détention et la grande disponibilité des forces de police permettent de garantir la présence des requérants déboutés aux convocations (en vue de leur identification), ainsi qu'en cas d'expulsion.

- *Déroulement de l'exécution des renvois* : Les autorités chargées d'exécuter les renvois connaissent parfaitement la situation relative au séjour des requérants déboutés grâce aux informations fournies régulièrement et aux contrôles des présences effectués dans les logements.
- *Aide au retour / Conseil en vue du retour* : Le conseil en vue du retour et la possibilité d'une aide au retour sont constamment portés à la connaissance des requérants déboutés, qui doivent pouvoir y accéder facilement.
- *Régime de l'aide d'urgence* : Le passage de l'aide sociale à l'aide d'urgence est ressenti de manière nettement tangible par les requérants déboutés.
- *Cas de rigueur* : Les cantons sont conscients que, lors du dépôt de demandes d'autorisations pour cas de rigueur, leur pratique va avoir un impact sur les requérants déboutés. Ils préservent la marge de manœuvre dont ils disposent pour les cas de rigueur, surtout lorsqu'il s'agit de requérants déboutés qui ont volontairement entravé l'exécution de leur renvoi.

Conclusion

La suppression de l'aide sociale et son extension le 1^{er} janvier 2008, dont le but était de rendre le séjour en Suisse des requérants d'asilédeboutés moins attrayant et, par là-même, de les inciter à partir de manière autonome, n'a malheureusement pas empêché une minorité d'entre eux de rester durablement sur le territoire helvétique. En effet, l'aide d'urgence représente, pour ces personnes, un scénario moins catastrophique que le retour dans leur pays d'origine. Aussi les autorités doivent-elles aujourd'hui s'attendre à ce qu'un nombre non négligeable de requérants déboutés perçoivent l'aide d'urgence durant plusieurs années.

Les différences cantonales constatées dans la durée de perception de l'aide d'urgence et les résultats de l'analyse qualitative soulignent que les autorités compétentes jouissent d'une marge de manœuvre, qui leur permet d'influer sur cette durée. Cette marge est toutefois limitée non seulement par des facteurs sur lesquels il est difficile d'agir, comme la structure des cantons, les sociétés civiles et les partis politiques, mais aussi par des facteurs extracantonaux, tels que la politique extérieure de la Confédération en matière de retour, des suspensions de renvois suite à des procédures de recours pendantes et des aspects propres aux requérants déboutés.

9 Examen des mesures envisagées

Dans ce chapitre, les mesures sont examinées sur la base des analyses réalisées dans le cadre de la présente étude et des résultats obtenus au cours de l'atelier organisé à cette occasion. Celles présentées dans la première partie visent à réduire la durée de la perception de l'aide d'urgence chez les requérants d'asile déboutés et s'inspirent du modèle d'explication exposé au chap. 8 (ch. 9.1). L'accent est mis sur le processus cantonal d'exécution des renvois. Des « best practices » propres aux différents éléments du modèle sont formulées de manière volontairement simplifiée ; un débat permettra ensuite de déterminer si elles sont réalisables et efficaces.

La seconde partie du chapitre soulève la question des mesures qui entrent en ligne de compte s'agissant du groupe de bénéficiaires de longue durée dont le renvoi a peu de chances d'être exécuté (ch. 9.2). L'étude révèle principalement que, même après la suppression de l'aide sociale, certaines personnes ne sont pas prêtes à quitter la Suisse et ne peuvent être expulsées sous contrainte avec les instruments actuels.

9.1 Les « best practices » dans le processus cantonal d'exécution des renvois

Les « best practices » sont étudiées à la lumière des facteurs du processus cantonal d'exécution des renvois exposés dans le modèle d'explication (cf. schéma [8-1](#)). Le principe de chaque mesure est d'abord brièvement présenté, puis un débat est mené, au cours duquel divers aspects de l'efficacité et de la faisabilité de la mesure sont mis en lumière. Les effets indirects sont également évoqués. Il convient de tenir compte des remarques restrictives suivantes :

- Rappelons que le processus d'exécution des renvois, tel qu'il se présente aujourd'hui, a déjà fait l'objet d'une longue série de réformes, suite aux débats politiques et aux révisions de lois qu'il suscite depuis longtemps. Il n'est donc pas possible de s'attendre à d'autres durcissements dans le contexte politique (et constitutionnel) actuel.
- Force est de constater qu'étendre ces « best practices » à tous les cantons se heurte à des obstacles. En effet, les constatations émanant de la présente étude reposent, pour une grande part, sur l'analyse exploratoire de sept cantons et, partant, sur les évaluations de praticiens et non sur une vérification méthodiquement stricte des hypothèses. Les comparaisons cantonales quantitatives n'ont, parfois également pour des raisons méthodiques, fourni, dans l'ensemble, que peu de données claires sur les facteurs susceptibles d'expliquer la longueur de la durée de perception de l'aide d'urgence. La fiabilité des résultats empiriques

est donc empreinte d'incertitudes. Par conséquent, l'application de manière générale ne doit pas être surévaluée pour des raisons méthodiques.

- En conclusion, les interactions mises en évidence dans un certain contexte ne sont pas forcément valables dans d'autres contextes. Des facteurs exogènes non (ou difficilement) généralisables, tels que les partis politiques et les sociétés civiles, influent fortement sur la manière dont le régime de l'aide d'urgence et le processus d'exécution des renvois peuvent être conçus dans un certain canton et sur les répercussions que certaines mesures peuvent entraîner. La taille du canton, le rôle des communes en matière d'hébergement et les ressources financières constituent d'autres critères importants du processus d'exécution des renvois. Les efforts à fournir en vue d'adopter des « best practices » doivent donc, tout d'abord, être soigneusement étudiés pour chaque canton.

Etant donné les difficultés d'adaptations auxquelles il faut s'attendre, c'est la première mesure qui, du point de vue de la faisabilité des « best practices » envisagées, sort du lot : pluridisciplinaire, elle peut servir de ligne de conduite pour la conception du processus d'exécution des renvois et de l'aide d'urgence. *Elle vise à accroître l'équité dans le traitement des cas individuels et à mieux cibler l'utilisation des ressources limitées des autorités.* Tout processus d'exécution des renvois qui répond à ces critères devrait, d'un point de vue financier et politique, avoir de bonnes chances de fonctionner.

Mesures encourageant la coopération : Dans le cadre de l'exécution des renvois, organisation de l'aide d'urgence y compris, des mesures encourageant la coopération et des possibilités de sanctions sont établies.

Principe : Différents degrés peuvent être appliqués aux prestations qui sont versées aux requérants d'asile déboutés et aux contrôles auxquels ces derniers sont soumis. En les associant au niveau de coopération dans le domaine de l'exécution des renvois, il est possible de créer ou de renforcer des mesures visant à encourager la collaboration avec les autorités.

Débat : De telles mesures seraient possibles, conformément au droit constitutionnel (cf., p. ex., ATF 131 I 166, en particulier consid. 7), dans le cadre de l'hébergement, des prestations qui sont remises (possibilité de gains spéciaux), de la liberté de mouvement (présentation à des convocations avec ou sans escorte policière) ou du rythme auquel les requérants déboutés sont tenus de se présenter (cf. les différentes « practices » ci-dessous). C'est ainsi que, par exemple, dans le canton des Grisons, les personnes déboutées continuent tout d'abord de vivre dans le logement qu'elles occupaient jusque-là. Ce n'est que lorsqu'il s'avère qu'elles n'ont pas l'intention de partir de manière autonome ou qu'elles ne coopèrent pas qu'elles sont transférées dans le logement

d'urgence de Valzeina. Des mesures claires et pratiques incitant à la coopération seraient ici souhaitables.

La mise en œuvre de cette mesure ne devrait pas entraîner de dépenses démesurées, étant donné qu'elle favorise le versement ciblé des prestations fournies dans le cadre de l'aide d'urgence. De même, sur le plan politique, la mise sur pied d'une telle mesure incitative devrait, par rapport à d'autres mesures, être plus facile. En effet, elle vise à accroître l'équité dans le traitement des cas individuels et l'efficacité dans l'utilisation des ressources, en ne permettant aux autorités d'épuiser toutes les possibilités offertes dans le cadre d'un renvoi coûteux et rigoureux que dans le cas des personnes récalcitrantes. Pour procéder de la sorte, il faut toutefois que l'autorité chargée du renvoi dispose de capacités suffisantes pour pouvoir connaître le niveau de coopération des requérants déboutés. Une grande proximité entre les protagonistes s'impose.

Se pose également la question de savoir, concernant notamment la longue durée de perception de l'aide d'urgence, comment procéder avec les personnes déboutées qui ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine pour des raisons indépendantes de leur volonté. C'est un fait que le retour peut également échouer en raison du manque de coopération du pays de provenance. Dans le cadre de la détermination des priorités relatives à l'utilisation des ressources, il importe donc d'étudier soigneusement quel effort concernant l'exécution des renvois se justifie pour ces personnes. Parallèlement, il y a également lieu de penser à l'éventuel exemple que pourrait donner aux autres requérants déboutés la diminution des efforts déployés pour exécuter les renvois. De même, il convient de peser soigneusement le pour et le contre afin de savoir si l'échec des retours est dû au manque de coopération ou à des motifs d'ordre supérieur.

Coordination entre les autorités : L'exécution du renvoi et le versement de l'aide d'urgence sont du ressort du même office.

Principe : L'attribution à un seul et même office de la compétence en matière d'hébergement et de renvoi des requérants déboutés peut permettre de réduire les démarches, de faciliter la coordination entre les autorités chargées de verser l'aide d'urgence et celles tenues d'exécuter les renvois et de garantir une uniformité dans l'exécution des mesures. L'autorité chargée des questions de migration s'impose comme étant l'organe compétent, du fait qu'elle est la principale responsable de l'exécution des renvois et qu'elle appartient généralement au même département que les autorités de police, également concernées.

Débat : La mise sur pied de cette « best practice » se heurte à de gros obstacles : tout d'abord, il n'est pas facile, politiquement parlant, de remanier un accord existant entre des autorités, en particulier lorsque plusieurs départements sont impliqués. Habituellement, de telles occasions ne se

présentent que dans le cadre de réorganisations à grande échelle de l'administration publique. Dans les cantons dans lesquels l'hébergement des requérants déboutés relève de la compétence des communes, l'efficacité d'une telle réorganisation est, de toute façon, limitée. Il est également possible d'avancer l'argument selon lequel il est plus efficace de confier la compétence de l'hébergement des requérants déboutés à l'autorité sociale, laquelle abrite aussi les requérants d'asile.

Indépendamment de la coordination entre les autorités, il est vivement recommandé d'instaurer une étroite coopération, une information réciproque et une concertation régulière entre les responsables du versement de l'aide d'urgence, de l'exécution des renvois, du conseil en vue du retour et de la police cantonale.

Capacités pour l'exécution des renvois : Le nombre suffisant de places de détention et la grande disponibilité des forces de police permettent de garantir la présence des requérants déboutés aux convocations (en vue de leur identification), ainsi qu'en cas d'expulsion prévue.

Principe : Ce n'est que si l'on dispose de capacités suffisantes dans les centres de détention en vue de l'exécution du renvoi et que si la police dispose de ressources suffisantes pour conduire les requérants déboutés à leurs convocations que les renvois sous contrainte peuvent être exécutés. Adopter une pratique systématique peut également inciter d'autres requérants déboutés à coopérer davantage. Il en va de même d'une présence généralisée des forces de police et d'une intensification des contrôles.

Débat : Dans les cantons ayant constaté des lacunes au niveau de l'exécution des renvois et dans lesquels la longue durée de perception de l'aide d'urgence est un réel problème, il s'est avéré que le manque de places de détention et de ressources policières expliquait, en grande partie, la situation. On peut donc conclure que l'existence de telles capacités est indispensable pour que l'exécution des renvois soit efficace. La détention pour insoumission ne s'est, d'après l'expérience des cantons ayant mis en œuvre cette nouvelle forme de détention, pas avérée très convaincante. Cependant, augmenter le nombre de places de détention tout comme accroître les ressources de la police ne va pas sans entraîner des frais conséquents et constitue un sujet sensible sur le plan politique. Les participants à l'atelier ont également supposé qu'intensifier l'activité de contrôle des autorités de police n'avait de sens que si le séjour illégal pouvait être systématiquement sanctionné. Or la plupart des cantons ne possèdent pas les ressources nécessaires.

Déroulement de l'exécution des renvois : Les autorités chargées d'exécuter les renvois connaissent parfaitement la situation relative au séjour des requérants déboutés grâce aux informations fournies régulièrement et aux contrôles des présences effectués dans les logements.

Principe : Grâce aux contrôles des présences effectués dans les logements et aux informations fournies régulièrement à l'autorité compétente en matière de migration, cette dernière est informée en permanence sur le séjour des requérants déboutés, d'où la garantie d'un plus grand respect des délais importants dans le domaine de l'exécution des renvois. On est également en droit d'attendre de cette proximité qu'elle augmente la disposition des intéressés à coopérer.

Débat : L'obligation d'informer régulièrement signifie aussi pour les autorités un surplus de travail, qui requiert une mobilisation de ressources en personnel, notamment dans les grands cantons. En cas de pénurie de ressources, il importe donc de décider, sur la base de critères prédéfinis, quels requérants déboutés sont soumis à cette obligation. De même, le rythme auquel les intéressés sont tenus de se présenter peut être différent d'un individu à l'autre ou être lié au respect de certains comportements. La concrétisation de cette mesure repose sur les critères propres à la « pratique » Mesures encourageant la coopération.

Aide au retour / Conseil en vue du retour : Le conseil en vue du retour et la possibilité d'une aide au retour sont constamment portés à la connaissance des requérants déboutés, qui doivent pouvoir y accéder facilement.

Principe : Recourir à l'aide au retour dépend des possibilités offertes dans le cadre d'une expulsion sous contrainte. C'est pourquoi il y a lieu de garantir que le conseil en vue du retour et l'aide au retour soient portés à la connaissance de tous, que les requérants déboutés en aient bien conscience et qu'ils puissent y accéder facilement, de sorte que les candidats au départ puissent être clairement et rapidement conseillés.

Débat : La présente étude n'a pas pu se pencher sur la manière de procéder de chaque canton en matière de conseils en vue du retour. Le fait qu'un canton développe unilatéralement son aide au retour, en y consacrant davantage de fonds par exemple, ne signifie pas pour autant que les personnes concernées seront davantage disposées à quitter la Suisse de manière autonome. L'alternative de l'aide au retour apparaît bien plus comme une option, lorsque l'expulsion sous contrainte est appliquée systématiquement en cas de non-coopération. Dans ces circonstances, il est indispensable que l'aide au retour soit extrêmement accessible. Il est même recommandé d'examiner si les offres en matière de retour doivent encore être valables durant la détention en vue de l'exécution du renvoi ou pour insoumission. Le risque court toutefois d'inciter à retarder

le plus possible le retour autonome. Aussi y a-t-il lieu d'examiner soigneusement les projets en cours (comme le projet « Détention » piloté par la Croix-Rouge suisse dans différents cantons).

Régime de l'aide d'urgence : le passage de l'aide sociale à l'aide d'urgence est ressenti de manière nettement tangible par les requérants déboutés.

Principe : En s'assurant que le passage de l'aide sociale à l'aide d'urgence soit particulièrement marqué (prestations plus modiques, déplacement, interdiction de travail), les autorités envoient un signal clair aux requérants déboutés en les dissuadant de rester aussi longtemps que possible en Suisse en dépit d'une décision négative. Ce signal fait défaut lorsque les requérants d'asile déboutés restent dans les structures d'asile ordinaires en raison d'un manque de capacités et, selon les circonstances, continuent à percevoir l'aide sociale.

Débat : L'étude a notamment montré que la forme des prestations matérielles devrait avoir un effet sur la durée de séjour des requérants déboutés. Cependant, il ne faut pas s'attendre à ce que la mesure augmente massivement la disposition au départ des intéressés : il est probable que la différence entre l'aide sociale et l'aide d'urgence ne suffise pas à rendre l'option du retour plus attractive, notamment dans le cas des éventuels bénéficiaires de longue durée.

Par ailleurs, il faut rappeler que le régime de l'aide d'urgence s'oriente de manière logique sur le maintien des mesures encourageant la coopération et sur l'engagement ciblé et efficace des ressources, comme cela a été discuté dans le cadre des « best practices » pluridisciplinaires. Paradoxalement, des réductions de prestations en matière d'aide d'urgence ont parfois pour effet d'augmenter les coûts pour les cantons. Ainsi, la remise de produits alimentaires est nettement plus coûteuse que le versement d'un forfait et la mise en place de structures d'aide d'urgence revient également plus cher que l'hébergement dans les logements existants. Sur le plan politique, il devrait également être difficile d'imposer un régime d'aide d'urgence restrictif pour tous les requérants déboutés. En effet, dans de nombreux cantons, la forme que revêt actuellement l'aide d'urgence est le fruit d'un débat politique intense. Les participants à l'atelier ont donc aussi débattu la possibilité de définir à l'échelle fédérale des taux maximums pour l'aide d'urgence. Compte tenu du fait que les cantons ont des opinions et des approches très différentes dans ce domaine, ils estiment cependant que les chances d'aboutir d'un tel projet seraient plutôt faibles.

Cas de rigueur : Les cantons sont conscients que, lors du dépôt de demandes d'autorisations pour cas de rigueur, leur pratique va avoir un impact sur les requérants déboutés. Ils préservent la marge de manœuvre dont ils disposent pour les cas de rigueur, surtout lorsqu'il s'agit de requérants déboutés qui ont volontairement entravé l'exécution de leur renvoi.

Principe : Une pratique libérale en matière de cas de rigueur aux termes de l'art. 14, al. 2, de la loi sur l'asile (LAsi) crée une incitation supplémentaire à rester en Suisse, notamment pour les requérants déboutés ayant déjà longuement séjourné dans notre pays. Il est possible d'éviter une telle situation en ne transmettant à la Confédération que des demandes de cas de rigueur concernant des requérants déboutés n'ayant pas commis de fautes.

Débat : La possibilité d'ajouter une « clause de faute » comme motif d'exclusion dans la LAsi a été débattue dans le cadre de l'atelier. Etant donné qu'il est difficile d'évaluer les chances d'aboutir d'un durcissement de la pratique en matière de cas de rigueur, nous ne pouvons que renvoyer à la marge de manœuvre dont disposent les cantons en vertu de la LAsi. Il est tout aussi difficile d'estimer à quel point il serait possible de mettre en œuvre politiquement des modifications de la pratique au sein des cantons. Cependant, l'ODM a d'ores et déjà fixé des lignes directrices dans ce domaine en adoptant des dispositions supplémentaires aux niveaux des ordonnances et des directives en vue d'uniformiser la pratique. Cette harmonisation se reflètera également dans les données chiffrées.

9.2 Comment gérer les bénéficiaires de longue durée

La grande majorité des responsables cantonaux en matière d'exécution des renvois interrogés estime que même une exécution des renvois optimisée (cf. ch. 9.1) ne permettrait pas d'expulser rapidement toutes les personnes tenues de quitter le pays. Par conséquent, les autorités cantonales responsables de l'exécution des renvois considèrent que les politiques doivent impérativement prendre acte de cette situation, discuter de la suite à donner et, par la même occasion, légitimer l'action des autorités d'exécution des renvois à l'égard des bénéficiaires de longue durée.

La discussion entre les responsables en matière d'exécution des renvois a montré non seulement que la question de l'attitude à adopter vis-à-vis de ces personnes n'était pas résolue, mais aussi qu'elle était particulièrement *controversée*. Les solutions proposées sont au nombre de deux :

- *Régularisation :* Certains demandent à ce que les personnes qui ont déjà séjourné très longtemps en Suisse alors qu'elles sont frappées d'une décision de renvoi exécutoire soient régularisées. A cette fin, il faudrait définir une durée de séjour précise et/ou des critères précis à

satisfaisant, tels que l'impossibilité factuelle d'exécuter le renvoi. La possibilité de délivrer des autorisations de travail a également été évoquée dans ce cadre. Autre possibilité : accorder de manière sporadique des amnisties.

- *Status quo* : L'alternative à la régularisation consiste à garder les bénéficiaires de longue durée dans le système de l'aide d'urgence. Parmi ceux qui soutiennent cette solution, certains proposent éventuellement d'inciter au départ une partie de ces personnes au travers d'une gestion par cas intensive (cf. ch. 9.1). Concernant les cas restants, les efforts fournis pour encourager les départs devraient être réduits au strict minimum en fonction des moyens disponibles, de manière à ce que l'administration puisse concentrer ses forces sur les cas pour lesquels un résultat peut être obtenu.

Les opposants à une régularisation estiment qu'une telle solution inciterait, dans tous les cas, fortement les autres requérants d'asile déboutés à demeurer en Suisse. Ils rappellent également qu'il s'agit souvent de personnes qui restent dépendantes du soutien de l'Etat après avoir été régularisées. Cette étude n'a pas permis de faire la lumière sur l'ampleur des répercussions qu'une régularisation aurait sur les autres requérants déboutés et il n'est sans doute guère possible de la mesurer avec certitude. Il est probable qu'une amnistie aurait un caractère moins prévisible qu'une régularisation sur la base de critères légaux et que son impact sur les requérants déboutés serait moins important. En cas de maintien du *status quo*, l'impact serait encore plus faible.

Les déclarations formulées dans cette étude par des experts médicaux et des spécialistes confrontés dans leur quotidien au versement de l'aide d'urgence soulèvent, par ailleurs, un certain nombre de questions sur l'état de santé des bénéficiaires de longue durée. Cet état de santé est parfois loin d'être bon, notamment sur le plan psychique. Les experts interrogés critiquent le fait que ces personnes vivent, parfois pendant des années, sans structures d'accueil de jour dans des logements conçus à la base pour un hébergement de courte durée et que les soins médicaux sont insuffisants. Se pose la question de savoir dans quelle mesure il ne faudrait pas examiner de plus près les aspects relatifs à la santé des bénéficiaires de longue durée.