

Aide d'urgence pour les requérant-e-s d'asile débouté-e-s

**Pratique de l'aide d'urgence dans quelques
cantons –
Mise à jour du rapport sur l'aide d'urgence 2008**

Michael Sutter

Weyermannsstrasse 10
Case postale 8154
CH-3001 Berne

Pour les colis:
Weyermannsstrasse 10
CH-3008 Berne

T ++41 31 370 75 75
F ++41 31 370 75 00

info@osar.ch
www.osar.ch

CCP 30-16741-4
Compte dons
CCP 30-1085-7


Berne, le 1^{er} février 2011



A propos de l'auteur: Michael Sutter, lic.rer.soc., a étudié les sciences politiques, l'histoire et la sociologie à l'Université de Berne, Zurich et Bologne. Après avoir terminé ses études, il a travaillé en tant qu'assistant de recherche à l'Institut de sciences politiques de l'Université de Berne et a, par la suite, effectué un stage au sein de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR. Il a rédigé le présent rapport dans le cadre d'un contrat à durée déterminée avec l'OSAR.

Impressum

EDITEUR

 Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR
Case postale 8154, 3001 Berne
Tél. 031 370 75 75
Fax 031 370 75 00
E-Mail: info@osar.ch
Internet: www.osar.ch
CCP Dons: 10-10000-5


AUTEUR

Michael Sutter

VERSIONS

Allemand, français

COPYRIGHT

© 2011  Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Berne
copies et impressions autorisées sous réserve de la mention de la source.

Sommaire

Résumé	1
Introduction	2
I. Thèmes spécifiques.....	5
1. Santé	5
1.1 Maladies graves.....	5
1.2 Maladies psychiques	5
1.3 Assurance-maladie	7
1.4 Accès aux soins médicaux	8
2. Les enfants	9
2.1 Femmes seules avec de jeunes enfants.....	9
2.2 Familles avec enfants	10
2.3 Hébergement conforme aux droits de l'enfant	11
2.4 Droit à la formation: problèmes de scolarisation à Berne et dans les Grisons	12
2.5 Droit au respect de la vie privée et à la vie de famille	13
3. Etendue et contenu de l'aide d'urgence	14
3.1 Refus de l'aide d'urgence.....	14
3.2 Exclusion de l'aide d'urgence	14
3.3 Hébergement approprié.....	14
3.4 Le versement de l'aide d'urgence	15
4. Aide d'urgence malgré l'impossibilité du renvoi.....	16
5. Aide d'urgence malgré une procédure en cours et un séjour légal	17
6. Les cas de rigueur	18
7. Le soutien de la société civile	19
8. Prestations à long terme de l'aide d'urgence.....	21
9. Constat.....	22
II. Aperçu sur la pratique des cantons d'Argovie, de Berne, de Fribourg, des Grisons, de Lucerne, de Vaud et de Zurich	26

Résumé

Cette actualisation du rapport de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR de 2008 fait état de la pratique relative à l'octroi de l'aide d'urgence dans sept cantons. Il constate que, dans ce domaine, de nombreuses situations dramatiques perdurent. Etant donné les grosses différences qui existent d'un canton à l'autre, ce n'est pas tant la situation spécifique à chaque personne qui détermine le traitement qui lui est réservé, mais surtout le canton auquel elle est attribuée. Ni la Confédération, ni les cantons ne définissent clairement quelles personnes sont considérées comme particulièrement vulnérables. De ce fait, des personnes qui ont subi de graves traumatismes ou qui sont gravement malades, des familles et des femmes seules avec enfants, ne reçoivent que les prestations de soutien minimales et elles sont hébergées dans des centres d'aide d'urgence qui ne peuvent pas répondre à leurs besoins spécifiques.

L'accès aux soins médicaux est très problématique, surtout lorsque les demandes de traitements ne sont pas examinées par du personnel médical qualifié, mais par les employé-e-s des centres d'aide d'urgence, qui décident alors qui peut consulter un médecin. De nombreuses personnes à l'aide d'urgence sont dans un état de santé psychique critique, en partie à cause de la situation que leur impose ce régime.

Les lieux d'hébergement ne répondent souvent pas aux exigences les plus élémentaires. Des abris de protection civile souterrains, des services d'accueil d'urgence fermés la journée ou situés dans des villages de montagne reculés continuent d'être utilisés. Dans plusieurs cantons, l'octroi de l'aide d'urgence est lié à des démarches toujours plus contraignantes (obligation de s'annoncer chaque jour à l'Office de la population, changement du lieu d'hébergement chaque semaine, contrôles de présence, parfois plusieurs fois par jour, dans les centres d'hébergement). Ces exigences ne servent pas à clarifier le besoin d'aide, mais sont destinées d'une part à rendre l'aide d'urgence la moins attractive possible et d'autre part à faciliter les mesures d'expulsion pour les autorités.

Les cas les plus révoltants concernent les personnes contraintes à l'aide d'urgence alors qu'il leur est impossible d'obtenir soit les documents d'identité du pays d'origine, soit une autorisation de retour. Un autre problème concerne les personnes qui restent soumises au régime de l'aide d'urgence, alors même que la procédure d'asile redémarre et qu'une interdiction de renvoi a été délivrée. Enfin, seule une partie des cantons utilise la possibilité de soumettre des cas de rigueur à la Confédération et alors uniquement pour des cas isolés.

Le soutien de la société civile, souvent indispensable pour que les bénéficiaires de l'aide d'urgence aient une existence digne, est de plus en plus souvent considéré par les autorités comme un facteur dérangent. Les tentatives de criminaliser les personnes qui offrent leur soutien sont fort préoccupantes.

Le nombre non négligeable de personnes qui perçoivent l'aide d'urgence sur une longue période montre à quel point la suppression de l'aide sociale n'a pas eu l'effet escompté.

Introduction

Depuis l'introduction du régime de l'aide d'urgence en 2004, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR s'est penchée de manière approfondie sur ce problème et a suivi avec attention l'évolution de la situation dans ce domaine. Elle a publié plusieurs rapports sur la mise en œuvre de la suppression de l'aide sociale.¹ Le dernier, qui a examiné de manière très complète la pratique de l'aide d'urgence dans tous les cantons, a été publié en décembre 2008.²

En mai 2010, Christian Bolliger et Marius Féraud, du bureau Vatter à Berne, ont réalisé, sur mandat de l'Office fédéral des migrations (ODM) et des cantons, une étude sur le thème de *l'octroi de l'aide d'urgence pendant une longue durée aux requérant-e-s d'asile débouté-e-s* (citée ci-après *l'étude Vatter*).³ L'étude reflète le point de vue des autorités. Elle analyse, sur une base statistique, la pratique de tous les cantons, en se reposant sur les données du monitoring de l'ODM relatives à la suppression de l'aide sociale; en outre, les experts ont questionné des représentant-e-s de l'ODM, des représentant-e-s de services de la population et de services sociaux de sept cantons, des employé-e-s de police ainsi que des directeurs et directrices et des employé-e-s de centres d'aide d'urgence, pour ensuite formuler des recommandations à l'attention des cantons (dénommées *Best Practices*). Une lecture attentive de l'étude montre que ces recommandations reposent principalement sur les déclarations des personnes questionnées et que les résultats statistiques n'ont par contre pratiquement pas été considérés. Les auteurs arrivent à la conclusion que «la généralisation de ces *Best Practices* à tous les cantons se heurte à des obstacles.»⁴

Les résultats de *l'étude Vatter* ont incité l'OSAR à actualiser son rapport de 2008 dans le but de mettre en évidence les aspects qui n'ont pas été pris en considération. Il s'agit notamment de se placer dans la perspective des personnes soumises à l'aide d'urgence ainsi que des acteurs et actrices de la société civile engagé-e-s dans ce domaine. Le présent rapport reprend la structure suivie par *l'étude Vatter*, en abordant les sept mêmes cantons. L'objectif n'est pas de présenter une analyse approfondie, mais d'aborder quelques problèmes et questions particulièrement importants qui surgissent dans ce contexte.

¹ Kathrin Buchmann/Silvana Kohler, Nothilfe für Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid, Überblick über die kantonale Praxis, Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Berne, 3 juin 2004; cf. aussi Kathrin Buchmann/Silvana Kohler, Nothilfe für Personen mit rechtskräftigem Nichteintretensentscheid, in: ASYL 2004/n° 3; Kathrin Buchmann/Silvana Kohler, Verschärfungen vom 1. April 2004 im Asyl- und Ausländerbereich, Bilanz nach einem Jahr, Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Berne, 15 juillet 2005; Kältekarte, Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Berne, décembre 2005; Kathrin Buchmann/Silvana Kohler, Nothilfe im Asylbereich, Einzelschicksale und Überblick über die kantonale Praxis, Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Berne, 17 août 2006.

² Muriel Trummer, L'aide d'urgence pour les requérants d'asile déboutés, commentaire sur l'extension de la suppression de l'aide sociale, Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Berne, 15 décembre 2008; cf. aussi: Muriel Trummer, Nothilfe für abgewiesene Asylbewerber, in: ASYL 2009/n° 1.

³ Christian Bolliger/Marius Féraud, La problématique des requérants d'asile déboutés qui perçoivent l'aide d'urgence sur une longue période (condensé du rapport final en allemand). Büro Vatter, Bern 2010: www.ejpd.admin.ch/content/dam/data/migration/asyl_schutz_vor_verfolgung/sozialhilfe/berlangzeitbezug-nothilfe-f.pdf.

⁴ Christian Bolliger/Marius Féraud, op cit., p. 7.

Durant les deux années qui ont suivi l'introduction de l'extension de la suppression de l'aide sociale, le 1^{er} janvier 2008, 11'425 décisions de refus d'asile sont entrées en force (NEM ou décisions négatives).⁵ Parmi les personnes concernées, 58 % ont perçu au moins une fois l'aide d'urgence. Quelque 70 % des bénéficiaires de l'aide d'urgence en 2008 (décision rendue en 2008 et octroi de l'aide d'urgence en 2008) recevaient l'aide d'urgence encore en 2009. En revanche, l'ODM n'a pas publié les chiffres relatifs au *pourcentage* des personnes qui ont reçu une décision entrée en force avant le 1^{er} janvier 2008 et qui percevaient encore l'aide d'urgence en 2009. C'est d'autant plus regrettable que ces chiffres auraient permis de savoir si la suppression de l'aide sociale a vraiment incité davantage de personnes concernées à rentrer volontairement dans leur pays. Les chiffres (absolus) disponibles montrent en fait que durant le deuxième trimestre 2009, 1413 personnes touchaient encore l'aide d'urgence alors que la décision leur avait été notifiée déjà avant 2006 (dans 579 cas même avant 2004).⁶

Les conclusions de ce rapport ciblent tout particulièrement les personnes vulnérables (familles avec enfants, mineurs non accompagnés (MNA), femmes seules ainsi que les personnes malades, qui ont vécu des traumatismes, ou âgées). Ce sont ces personnes qui souffrent le plus fortement du régime de l'aide d'urgence, alors que selon les déclarations officielles, de telles situations devaient être évitées. Dans les explications à la votation du 24 septembre 2006, le Conseil fédéral précisait, à propos des personnes touchées par la suppression de l'aide sociale: «La situation particulière des personnes vulnérables, telles que les mineurs et les malades, sera prise en compte.»⁷ En réponse aux critiques du «Comité bourgeois pour un non», qui relevait que l'intérêt particulier des personnes vulnérables n'était pas mentionné dans la loi, le Conseil fédéral ajoutait: «Les autorités cantonales sont [...] conduites, en vertu de l'art. 12 de la Constitution fédérale et de la pratique établie par le Tribunal fédéral, à tenir compte de la situation des personnes particulièrement vulnérables. Raison pour laquelle il n'a pas été jugé utile de régler expressément cette question dans la loi sur l'asile.»⁸ Les *recommandations de la Conférence des directeurs et directrices des affaires sociales (CDAS) relatives à l'aide d'urgence destinée aux personnes tenues de quitter le pays* précisent également: «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.»⁹

Le présent rapport montre toutefois, à partir de nombreux exemples, que ces principes ne sont pas suffisamment respectés par les cantons. Les personnes particulièrement vulnérables constituent une grande partie des bénéficiaires de

⁵ Entre l'introduction de la suppression de l'aide sociale, en 2004, et la fin de l'année 2009, 26'391 personnes au total ont été touchées par cette mesure (ODM, Rapport de suivi concernant la suppression de l'aide sociale, année 2009; Muriel Trummer, op cit., p. 2).

⁶ Christian Bolliger/Marius Féraud, op cit., p. 20s.; les chiffres pour l'année 2010 ne sont pas disponibles.

⁷ Votation populaire du 24 septembre 2006, explications du Conseil fédéral, www.parlament.ch/f/wahlen-abstimmungen/volksabstimmungen/frueherevolksabstimmungen/abstimmungen2006/24092006/Documents/Abstimmungsbuechlein_240906_d.pdf.

⁸ www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=7222.

⁹ Conférence des directeurs et directrices des affaires sociales (CDAS), *Recommandations relatives à l'aide d'urgence destinée aux personnes tenues de quitter le pays*, du 3 mai 2007, p. 5. www.sodk.ch/fileadmin/user_upload/Aktuell/Empfehlungen/Empfehlungen_Ausreisepflichtige_f_2007.pdf.

l'aide d'urgence et elles restent également en moyenne plus longtemps soumises à ce régime.

Actuellement, les cantons n'ont pas encore totalement éliminé les situations dramatiques, connues pourtant depuis longtemps et critiquées à plusieurs reprises. Plusieurs cantons ont même tenté, par le passé, d'imposer des conditions inadmissibles à l'octroi de l'aide d'urgence et de nombreux cantons continuent de refuser d'affilier les bénéficiaires de l'aide d'urgence à l'assurance maladie obligatoire.

Le présent rapport se divise en deux parties. La première traite de thèmes spécifiques, donne des exemples de situations particulières¹⁰ et avance des revendications. La deuxième partie présente un aperçu actualisé de la pratique de l'octroi de l'aide d'urgence dans sept cantons sélectionnés. Il s'agit des cantons qui ont également été cités dans *l'étude Vatter* (Argovie, Berne, Fribourg, les Grisons, Lucerne, Vaud et Zurich).

Sans les informations fournies par les bénévoles des réseaux de solidarité, par les représentant-e-s des églises et les représentant-e-s et les collaborateurs et collaboratrices des observatoires régionaux, des œuvres d'entraide et des bureaux de consultations juridiques, il n'aurait pas été possible d'entrer en contact avec les personnes concernées et d'obtenir des informations indépendantes des autorités. Nous remercions tous ces organismes de leur soutien. Nous aimerions également remercier tout particulièrement *l'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers*, qui a réuni et documenté de nombreuses situations individuelles. Enfin, nos remerciements s'adressent également aux cantons d'Argovie, de Berne, de Fribourg, des Grisons, de Vaud et de Zurich, qui ont été d'accord de nous renseigner sur leur pratique. Les autorités de Lucerne ont, et nous le regrettons, refusé de donner à l'OSAR des informations sur la situation de l'aide d'urgence dans le canton.

¹⁰ Il n'a malheureusement pas été possible de rassembler des cas dans tous les cantons. Certains bénéficiaires de l'aide d'urgence ont peur et sont très réservés, allant jusqu'à refuser de donner des renseignements sur leur situation et de paraître publiquement. D'autres avaient déjà eu des contacts avec les médias et n'ont pas voulu que leur situation soit de nouveau évoquée.

I. Thèmes spécifiques

1. Santé

1.1 Maladies graves

Les requérant-e-s d'asile débouté-e-s peuvent entre autres obtenir une admission provisoire si, en cas de retour dans leur pays d'origine ou de provenance, leur vie était réellement en danger à cause du manque crucial de structures médicales.¹¹ Dans le cas suivant, qui concerne le canton de Zurich, les autorités soutiennent néanmoins qu'un renvoi est possible et maintiennent une personne au régime de l'aide d'urgence, alors qu'il n'existe dans le pays d'origine aucune structure médicale adéquate permettant de traiter sa grave maladie.

«Joseph¹², âgé de 43 ans, est originaire du Congo et il vit en Suisse depuis 6 ans. Il est séropositif, souffre de troubles intestinaux et d'hémorroïdes, qui ont nécessité plusieurs opérations. Son état de santé psychique est critique: il souffre de troubles du sommeil et présente des tendances suicidaires pour lesquelles il suit un traitement psychiatrique. Il doit prendre chaque jour des médicaments contre le Sida. S'il omet de prendre ses médicaments un seul jour, son corps développe des résistances et il doit passer à une autre médication. Plusieurs expertises médicales certifient qu'un traitement est impossible au Congo. Les médicaments y sont hors de prix et accessibles uniquement à une petite partie de la population (qui en a les moyens financiers). Une expertise psychiatrique atteste qu'en cas de renvoi, l'état psychique de Joseph risque fortement de s'aggraver. Malgré cet état de santé précaire, il vit de l'aide d'urgence et les autorités soutiennent qu'un renvoi est possible. Craignant de rencontrer la police, il ne sort pratiquement pas du centre d'aide d'urgence.»¹³

- Les personnes malades ne doivent pas être soumises au régime de l'aide d'urgence et l'état de santé doit être pris en compte.

1.2 Maladies psychiques

De nombreuses personnes en procédure d'asile ont vécu des événements traumatisants, soit dans leur pays d'origine, soit durant leur fuite. Comme le montre le cas suivant, concernant une personne du canton de Berne, des personnes psychologiquement malades continuent d'être hébergées dans des centres ordinaires d'aide d'urgence, où leur besoin particulier de protection n'est pas suffisamment pris en compte.¹⁴

¹¹ Art. 83, al. 4 LAsi (RS 142.31).

¹² La rédaction a changé tous les noms mentionnés dans le présent rapport.

¹³ Ce cas a été annoncé à l'OSAR par la Section suisse d'Amnesty International.

¹⁴ Voir aussi le cas de Dejan et Sanja, au chapitre 2.2.

«Tenzing, âgé aujourd'hui de 63 ans, a travaillé pour la famille royale du Népal. Après l'assassinat du roi, il a subi plusieurs fois des menaces. En 2004, des militaires l'ont recherché, arrêté et torturé jusqu'à ce qu'il perde connaissance. Après une nouvelle agression, il a réussi à prendre la fuite et à atteindre la Suisse. Il n'a pas pu présenter de papiers d'identité et l'ODM, considérant que ses explications n'étaient pas crédibles, a rendu une décision de non-entrée en matière. Le Tribunal administratif fédéral a rejeté le recours. Ni l'ODM, ni le TAF n'ont pris suffisamment en compte les pièces écrites remises, certaines en cours de procédure. Ces documents attestent d'une part les persécutions et les mauvais traitements qu'il a subis au Népal et d'autre part des graves blessures et atteintes à la santé consécutives surtout aux tortures subies. En août 2008, une demande de révision a été déposée, qui n'a pas encore été jugée, et Tenzing n'a pas droit à une admission provisoire. Il doit suivre en permanence un traitement médical en raison des traumatismes subis. Malgré cette situation, on le pousse constamment à quitter la Suisse. Bien que l'exécution du renvoi soit provisoirement suspendue durant la procédure de révision, il doit vivre avec l'aide d'urgence minimale, soit 6 francs par jour sous la forme de bons pour un petit magasin interne au centre (art. 14 OILFAE). Il lui est impossible, dans la très petite chambre où il est logé au centre d'aide d'urgence, de jouir d'un peu de tranquillité. En outre, les thérapies qui lui sont nécessaires ne lui sont plus accordées depuis quelques temps déjà; en effet, aucune décision n'a été rendue sur son statut de séjour et, dans le cadre de l'aide d'urgence, il ne bénéficie que d'une couverture maladie minimale.»¹⁵

Il est incontestable que l'état de santé de nombreuses personnes à l'aide d'urgence est critique, surtout sur le plan psychique.¹⁶ Cette situation serait peu analysée, selon les auteurs de *l'étude Vatter*.¹⁷ D'une part, l'assistance médicale est insuffisante (dans de nombreux centres d'aide d'urgence, par exemple, le personnel qui décide si quelqu'un est autorisé à consulter un médecin ne bénéficie pas d'une formation suffisante) et d'autre part, les personnes concernées doivent souvent vivre pendant de longues années sans structure de jour réglementée, dans des centres d'accueil prévus pour un hébergement de courte durée. En outre, de nombreux et nombreuses bénéficiaires de l'aide d'urgence sont confrontés à de fréquents et réguliers changements du lieu d'hébergement («dynamisation») ou risquent l'arrestation à n'importe quel moment.

A cela s'ajoutent l'absence d'occupation et l'incertitude face à l'avenir. Pour beaucoup de bénéficiaires de l'aide d'urgence, l'état de santé déplorable est, du moins en partie, la conséquence du régime d'aide d'urgence.¹⁸ «Ces personnes, qui n'ont pas d'autorisation de séjour, tombent dans un isolement social, comparable à celui des personnes atteintes de démence. Elles perdent leur personnalité, elles se sentent rabaisées, elles deviennent complètement dépendantes d'autrui, raison pour laquelle elles acceptent tout ce qu'on leur dit. Leur vie est entièrement déterminée

¹⁵ Swiss-Exile (Bienne) a annoncé ce cas à l'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers.

¹⁶ Christian Bolliger/Marius Féraud, op cit., p. 29, 103, 112; voir aussi Patrick Bodenmann et al., Durcissement des lois sociales et santé des migrants forcés, *Revue médicale Suisse* 3181.

¹⁷ Christian Bolliger/Marius Féraud, op cit., p. 112.

¹⁸ Cf. aussi Margarita Sanchez-Mazas et al. (en préparation). Avenir de l'asile, destins de débouté-e-s, les conséquences de la suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile pour les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière. p. 141–144, 177–180; Julia Mueller et al., Mental health of failed asylum seekers as compared with pending and temporarily accepted asylum seekers, *The European Journal of Public Health*, 2010.

par d'autres personnes et elles s'isolent.»¹⁹ Le deuxième cas, qui concerne le canton de Fribourg, montre les conséquences que peut avoir le régime de l'aide d'urgence sur le psychisme d'une personne.

«En 2003, Aimé fuit son pays et demande l'asile en Suisse. L'ODR refuse d'entrer en matière parce qu'il ne présente pas de pièces d'identité. Aimé devient alors un NEM (non-entrée en matière). Les autorités aimeraient qu'il quitte la Suisse au plus vite. Il est exclu de l'aide sociale et soumis à un régime d'aide d'urgence strict: il reçoit dix francs par jour, n'a pas le droit de travailler et habite à Fribourg au foyer de la Poya où le confort est minimal voire inexistant. Sa seule activité consiste à se rendre une fois par semaine à la police et au service cantonal des migrants pour un contrôle conditionnant l'octroi des 10 francs quotidiens. Condamné à cette précarité, Aimé refuse de disparaître, comme beaucoup, dans la clandestinité. Il se résigne à des conditions de vie extrêmement difficiles, qui n'ont jamais été prévues pour perdurer. Il a eu avec une Suisse, en 2004 et en 2006, deux enfants dont il explique ne pas vouloir se séparer. Quant à une expulsion, elle est irréalisable sans documents de voyage. Sa région d'origine (Nord Kivu) est d'ailleurs dévastée par la guerre. Aimé s'installe donc durablement, comme tant d'autres, dans cette aide qui n'a plus les caractéristiques de l'urgence. Malgré diverses démarches, Aimé ne parvient pas à régulariser sa situation et végète pendant plus de cinq ans dans cette non-existence. En l'absence de toute perspective d'avenir, sa santé psychique se dégrade lentement. Il a déjà du être hospitalisé à trois reprises. Finalement Aimé a reçu une admission provisoire.»²⁰

- Lors de l'octroi de l'aide d'urgence, l'état de santé des personnes concernées doit être pris en compte de manière appropriée.
- Plus les procédures sont longues, plus les cantons sont tenus d'octroyer aux personnes concernées les prestations d'aide prévues par le droit d'asile.

1.3 Assurance-maladie

La législation est pourtant claire²¹ et l'OFSP a même déclaré en 2008 déjà qu'il était illégal d'exclure les requérant-e-s d'asile débouté-e-s et les bénéficiaires de l'aide d'urgence de la couverture de base de l'assurance-maladie.²² Malgré tout, de nombreuses personnes à l'aide d'urgence ne sont pas assurées ou sont exclues de l'assurance de base. La CDAS indique elle aussi, dans ses recommandations, que les bénéficiaires de l'aide d'urgence doivent en principe être assurés.²³ En comparant la pratique des cantons étudiés, nous constatons que tous les bénéficiaires de l'aide d'urgence sont affiliés à une assurance-maladie dans les cantons d'Argovie, de Fribourg, de Lucerne et de Vaud. En revanche, dans les cantons de Berne, des

¹⁹ Margarita Sanchez-Mazas et al., op cit., p. 177.

²⁰ Ce cas a été annoncé par le Centre de Contact Suisses-Immigrés de Fribourg à l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers.

²¹ Art. 3 LAMal (RS 832.10); art. 1 OAMal (RS 832.102); art. 82a LAsi.

²² Prise de position de l'OFSP, division Surveillance de l'assurance-maladie, du 25 novembre 2008 sur la protection d'assurance des personnes sans document de séjour valable (voir aussi www.redcross.ch/data/dossier/24/redcross_dossier_24_18_de.pdf).

²³ CDAS, op cit., p. 6.

Grisons et de Zurich, une assurance-maladie (individuelle) n'est conclue que pour une partie des personnes concernées.²⁴

A plusieurs reprises, divers milieux sont intervenus à l'encontre de ce principe, en exigeant que les personnes qui ne possèdent pas d'autorisation de séjour valable ne soient pas exclues de l'assurance-maladie obligatoire.²⁵ En été 2010, la Conseillère fédérale Widmer-Schlumpf et le Conseiller fédéral Burkhalter, alors en charge du dossier, ont rendu une décision de principe qui oblige d'assurer les requérant-e-s d'asile débouté-e-s et les NEM. Les offices fédéraux compétents (OFSP et ODM) sont en train d'élaborer les ordonnances d'application qui en découlent.²⁶ Il faut espérer que les bénéficiaires de l'aide d'urgence seront bientôt dans tous les cantons réintégrés dans l'assurance-maladie obligatoire, comme le prescrit la loi depuis longtemps.

- La loi est claire: les personnes qui ont reçu une décision de renvoi entrée en force doivent être admises dans l'assurance de base.

1.4 Accès aux soins médicaux

Dans de nombreux centres d'hébergement, le personnel qui décide si une personne peut bénéficier, ou pas, d'une consultation ou d'un traitement médical ne dispose pas d'une formation médicale suffisante. Le manque de connaissances spécifiques peut avoir pour conséquence que le traitement de maladies sérieuses n'est pas garanti, les symptômes n'étant pas correctement analysés. Les bénéficiaires de l'aide d'urgence ont pourtant le droit de voir leurs problèmes médicaux être examinés par du personnel médical spécialisé et non pas par les employé-e-s des centres d'aide d'urgence. Dans les cantons de Fribourg et de Vaud par exemple, les centres d'aide d'urgence ont régulièrement la visite d'infirmiers ou d'infirmières.

L'accès aux prestations médicales n'est en fait possible sans problème que si les personnes concernées en sont informées, si elles sont assurées et si elles peuvent présenter un certificat d'assurance. En outre, elles doivent pouvoir bénéficier de la gratuité du transport jusque chez le médecin ou jusqu'à l'hôpital le plus proche.

Les demandes de soins doivent être examinées par du personnel qualifié. Les autorités sont tenues de garantir des horaires de présence dans les centres et de le communiquer aux pensionnaires.

²⁴ Pour les détails concernant chaque canton, voir l'aperçu sur la pratique des cantons d'Argovie, de Berne, de Fribourg, des Grisons, de Lucerne, de Vaud et de Zurich, à partir de la page 26.

²⁵ Citons notamment IGA SOS Racisme (Soleure), l'Observatoire suisse pour le droit d'asile et des étrangers, Augenauf et l'OSAR.

²⁶ Requérants privés de soins: bientôt la fin? «Le Temps», 17 août 2010; Le Conseil fédéral est favorable à une assurance de base pour les requérant-e-s d'asile: www.tagesschau.sf.tv/Nachrichten/Archiv/2010/08/16/Schweiz/Krankenversicherung-fuer-alleabgewiesenen-Asylbewerber.

2. Les enfants

2.1 Femmes seules avec de jeunes enfants

La Convention sur les droits de l'enfant stipule que «dans toutes les décisions qui concernent les enfants, (...) l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale.»²⁷ Ce principe s'applique quel que soit le statut légal des parents. Or, des mères doivent vivre avec leur jeune enfant dans des centres d'hébergements collectifs pour bénéficiaires de l'aide d'urgence. Les deux exemples suivants illustrent cette situation.

«Lynn, originaire du Congo, est arrivée en Suisse en 2004. L'ODM a rejeté sa demande d'asile et son fils Marc est né l'année suivante. La Commission de recours en matière d'asile a estimé, en 2004, que le renvoi d'une personne avec un jeune enfant vers le Congo n'était pas exigible; le Tribunal administratif fédéral l'a confirmé en 2009²⁸, mais cela n'a pas empêché Lynn d'essayer un refus à sa demande de régularisation pour elle-même et pour son fils Marc. Depuis ce moment, Lynn et Marc vivent en Suisse sans autorisation de séjour valable. Entre 2007 et 2009, Lynn a été condamnée plusieurs fois à plusieurs semaines de prison pour séjour illégal. Des amendes lui ont été infligées pour avoir utilisé les transports publics sans billet valable. Elle a bénéficié de l'aide sociale de 2005 à 2008, puis de l'aide d'urgence. Ses moyens financiers modestes ne lui ont pas permis de payer les amendes, qui ont été transformées en peines privatives de liberté, d'où une détention de 5 mois en 2008. Lynn et Marc se sont retrouvés dans le quartier mère-enfant de la prison. Victime d'une agression en prison, elle a été soignée à l'Hôpital de l'Île, à Berne. Durant cette période, une personne externe s'est occupée de Marc. Cette situation a été très dure à supporter pour Lynn et pour Marc. Dernièrement, Lynn a de nouveau dû purger plusieurs mois de prison pour séjour illégal et pour des amendes restées impayées. Mais cette fois, elle n'a pas pu prendre Marc avec elle, celui-ci ayant maintenant passé l'âge limite de 3 ans. Son fils a donc été placé chez des tiers durant la détention. Les enfants peuvent rendre visite à leur mère en prison une fois par semaine, pendant trois heures. Mais la plupart du temps, ils ne leur rendent visite que toutes les deux semaines, puisqu'ils dépendent, vu leur jeune âge, des disponibilités de la personne qui s'occupe d'eux.»²⁹ Une demande pour effectuer la peine sous forme de travail d'intérêt général a été refusée; entre-temps, une demande de détention en milieu ouvert a été acceptée. Lynn a pu «purger» sa peine au centre, les menottes aux pieds.

«Alina est arrivée en Suisse en 2007, en provenance d'Ethiopie. Sa demande d'asile a été rejetée. En 2008, elle a donné naissance à un fils, prénommé David. Suite à une décision d'asile négative, tous deux ont été exclu-e-s de l'aide sociale en 2009. Ils vivent, depuis lors, dans un centre fournissant des prestations en nature. Alina reçoit en tout 84 francs par semaine (six francs par

²⁷ Art. 3 de la Convention relative aux droits de l'enfant (RS 0.107).

²⁸ Décision D-4551/2009,
http://relevancy.bger.ch/pdf/azabvger/2009/d_04551_2009_2009_09_30_t.pdf.

²⁹ Ce cas a été annoncé par le Service d'aide aux sans-papiers de Berne à l'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers.

personne et par jour) pour acheter, dans le magasin du centre, de la nourriture et ce dont elle a besoin chaque jour. Avec cet argent, elle doit notamment acheter les langes et la nourriture pour son bébé ainsi que les articles d'hygiène pour elle-même. Elle ne reçoit pas d'argent comptant et le magasin n'est ouvert que le mardi et le vendredi. Pour acheter des habits appropriés aux saisons, elle a droit à un bon, délivré deux fois par année. Une petite activité effectuée chaque jour dans le centre de transit lui procure un petit pécule de 35 francs par semaine. Ce montant permet à Alina de recevoir un bon d'achat Migros, des cartes de téléphone, d'acheter des vivres supplémentaires ou d'autres produits au magasin du centre. Mais cela suffit à peine pour vivre. L'office cantonal de la migration a résilié l'assurance-maladie en février 2008. Alina et David n'ont plus droit qu'aux soins d'urgence. Par chance, le centre (resp. l'Armée du salut), fournissant des prestations en nature, a payé les frais de vaccination, que le canton de Berne ne prend pas en charge. Des contrôles de présence ont lieu chaque jour dans le centre.»³⁰

- Les prestations d'aide doivent être adaptées aux besoins individuels.
- Il faut éviter de créer inutilement des situations pénibles. Les cantons possèdent une marge de manœuvre et ils doivent l'utiliser.

2.2 Familles avec enfants

Pour tenir compte des besoins particuliers des familles, ces dernières sont souvent maintenues dans les structures de l'asile. Mais des cas existent où des familles ont été hébergées dans des centres d'aide d'urgence. C'est d'autant plus regrettable que les familles restent comparativement plus longtemps à l'aide d'urgence³¹ et qu'elles ne peuvent pas vraiment disparaître dans la clandestinité.

«Dejan et Sanja, originaires de Macédoine/Kosovo, ont déposé une demande d'asile en 2002. Leur demande a été rejetée en dernière instance en 2006. Peu après, Sanja a fait une tentative de suicide. Depuis lors, elle doit suivre un traitement psychiatrique en raison des troubles du comportement post-traumatiques liés aux événements qu'elle a subis durant la guerre. La menace d'un renvoi aggrave encore son état de santé et des expertises psychiatriques prescrivent un traitement intensif à long terme, impossible à suivre ni en Macédoine, ni au Kosovo. En cas de renvoi, le risque est élevé qu'elle subisse un nouveau traumatisme, à l'endroit où elle a vécu la guerre. Ses trois enfants sont tous nés en Suisse, en 2003, 2005 et 2010 et l'aîné va à l'école. La famille n'a droit qu'à l'aide d'urgence minimale et au début, elle n'a eu pour tout hébergement qu'une petite baraque mal isolée, où le nombre de lits était insuffisant et la lumière du jour très faible, aggravant l'état de santé de Sanja. En outre, cette situation ne répond pas aux besoins des enfants. Le canton a déjà menacé de procéder à un renvoi séparé. Or, Dejan doit se consacrer entièrement à sa famille; son épouse, malade, ne peut assumer aucune tâche éducative; elle a besoin d'aide pour contrecarrer ses tendances suicidaires.

³⁰ C'est la personne concernée qui a elle-même annoncé sa situation à l'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers.

³¹ Christian Bolliger/Marius Féraud, op cit., p. 36, 45.

L'exécution du renvoi a été provisoirement annulée, Sanja ayant été victime d'une crise d'épilepsie qui a suivi une naissance prématurée en 2010.»³²

Les graves troubles psychiques de la mère et l'intérêt des enfants, qui doivent être pris en compte, rendent un renvoi de cette famille disproportionné. La situation est semblable dans le cas suivant, qui concerne le canton de St-Gall. Là non plus, l'intérêt de l'enfant n'a pas été suffisamment pris en compte.

«Une famille de quatre personnes provenant de Turquie est arrivée en Suisse en 2006 et a déposé une demande d'asile. Elle a reçu une décision de non-entrée en matière et, après le rejet du recours, s'est retrouvée à l'aide d'urgence. La famille vit avec seulement 504 francs par mois pour la nourriture et les soins d'hygiène, sans moyens de communication, ni de déplacement. Elle est isolée à Azmoos, un petit village, où elle ne connaît pratiquement personne. Il lui est impossible de se procurer du lait, des fruits ou des légumes, pourtant essentiels dans une alimentation saine. Le vendredi, elle n'a en règle générale plus que du pain, un peu de beurre et du fromage dans le frigo, ceci jusqu'au lundi, jour où elle reçoit 126 francs pour la semaine. Lorsqu'il faut quelque chose de spécial pour l'école, elle ne sait pas comment le payer. Jusqu'à son expulsion en 2008, la famille vivait complètement isolée dans ce petit village. Elle ne disposait pas de ressources financières suffisantes. Il lui aurait été impossible de survivre sans l'aide de tiers. Les 504 francs par mois, pour toute la famille, ne permettent pas d'offrir une alimentation saine aux enfants.»³³

- Il faut favoriser le maintien des familles avec enfants dans les structures de l'asile et leur faire bénéficier des prestations accordées aux requérant-e-s d'asile.
- Si des enfants ne peuvent pas obtenir des prestations accordées aux requérant-e-s d'asile, il faut leur octroyer un montant fixe supplémentaire, qui permette de couvrir leurs besoins élémentaires.
- Une demande ne doit être nécessaire pour des prestations supplémentaires individuelles que si elles vont au-delà de ces besoins.
- Chaque cas doit être examiné séparément, afin de vérifier que les prestations d'aide minimales permettent de couvrir les besoins en protection et le bien-être des enfants et des jeunes. En cas de nécessité, il faut adapter les prestations.³⁴

2.3 Hébergement conforme aux droits de l'enfant

L'hébergement des enfants doit respecter les dispositions de la Convention sur les droits de l'enfant (art. 2, 3, 31 et l'art. 27: «Les Etats parties reconnaissent le droit

³² Ce cas a été annoncé par le Service d'aide juridique pour requérant-e-s d'asile de l'EPER en Argovie à l'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers.

³³ Ce cas a été annoncé par le Service d'aide juridique pour requérant-e-s d'asile, à St-Gall, à l'Observatoire du droit d'asile et des étrangers de la Suisse orientale.

³⁴ Voir à ce propos DFJP, Office fédéral de la Justice, La structure d'aide dans les situations d'urgence (art. 12 Constit. féd.) pour les requérant-e-s d'asile mineurs avec une décision de non-entrée en matière, avis de droit du 25 février 2005.

de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social.») ainsi que celles de la Constitution fédérale (art. 11). L'exemple ci-dessous, qui concerne le canton de Zurich, illustre bien que les conditions d'hébergement des centres ordinaires d'aide d'urgence ne répondent souvent pas aux besoins des enfants.

«Farid a fui l'Afghanistan avec son fils Arian à cause d'une querelle de famille qu'il aurait déclenché sans le vouloir et il a demandé l'asile en Suisse. L'ODM ne l'a pas crû et a rejeté la demande d'asile. Farid et son fils Arian ont tout d'abord pu attendre l'issue de la procédure d'asile dans une commune; au début 2009, ils ont été transférés au centre d'aide d'urgence (CAU) de la Juchstrasse, composé de baraquements. Arian, âgé de 11 ans, souffre fortement des conditions d'hébergement à la Juchstrasse. Il n'y a pas d'enfants du même âge et il est régulièrement confronté aux tensions qui règnent entre les bénéficiaires de l'aide d'urgence et témoin des razzias de la police. Des peurs l'assaillent également la nuit. A l'école, il n'arrive pratiquement pas à se concentrer. Il a dû redoubler, alors qu'il était un excellent élève dans son pays. Le rapport du Service psychologique scolaire de la ville de Zurich relève qu'Arian a besoin d'un soutien psychothérapeutique et que l'hébergement dans le CAU rend impossible toute stabilisation psychique. Les Services sociaux de Zurich estiment malgré tout que le jeune Arian peut, à l'âge de 11 ans, supporter le séjour dans le centre d'aide d'urgence et ils refusent un retour dans les structures communales, se justifiant en partie avec des arguments cyniques et dénués de tout sentiment.»³⁵

- Le lieu d'hébergement doit être approprié à l'enfant.
- Il faut tenir compte des besoins de l'enfant dans chaque situation, qu'il soit accompagné ou non.

2.4 Droit à la formation: problèmes de scolarisation à Berne et dans les Grisons

Le 22 juin 2009, la Direction de l'éducation du canton de Berne a communiqué qu'à l'avenir, tous les enfants qui sont à l'aide d'urgence seraient obligatoirement scolarisés. Cela n'a pas empêché les problèmes de surgir. Deux enfants d'une famille de quatre personnes, en âge de scolarité, hébergés durant trois mois dès décembre 2009 dans le centre fournissant des prestations en nature d'Eschenhof, n'ont pas pu aller à l'école suite au refus de la commune de Gampelen de les scolariser. Augenauf Berne est intervenu auprès du Service des migrations. Entre-temps, la famille a été transférée dans un autre centre, où les enfants ont pu de nouveau aller à l'école. Des enfants hébergés dans le centre fournissant des prestations en nature de Kappelen n'ont pas pu non plus fréquenter l'école, malgré la décision de la Direction de l'éducation.³⁶ A ce jour, plus aucun cas n'a été signalé où la scolarisation des enfants n'est pas possible.

³⁵ Ce cas a été annoncé par la Freiplatzaktion Zurich à l'Observatoire du droit d'asile et des étrangers de la Suisse orientale.

³⁶ www.derbund.ch/zeitungen/kanton_bern/Keine-Schule-fuer-Asylsuchende/story/14215172.

La Convention sur les droits de l'enfant et la Constitution fédérale disposent que tous les enfants ont un droit à un enseignement primaire obligatoire suffisant et gratuit.³⁷ Ces règles sont contraignantes et les cantons n'ont pas de marge de manœuvre.

- Les enfants en âge de scolarité obligatoire ont droit à un enseignement primaire suffisant, quel que soit leur statut.
- S'il n'est pas possible de le dispenser dans la commune où les familles sont hébergées, elles doivent être transférées vers un lieu où les enfants peuvent être scolarisés régulièrement.

Dans le centre de renvoi Flueli à Valzeina, dans les Grisons, une mère originaire de Syrie était hébergée avec ses quatre enfants (le père était détenu à Coire en vue de son expulsion). Des problèmes ont surgi lors de la visite au jardin d'enfants de l'aînée des enfants. La commission scolaire acceptait la fillette dans la garderie de Grünsch, mais le Service de la police et du droit civil (APZ) a refusé de prendre en charge les frais de transport, en prétextant l'absence d'obligation de placer les enfants en jardin d'enfants dans le canton des Grisons. Le réseau de solidarité de Suisse orientale s'est mobilisé pour permettre à l'enfant d'aller au jardin d'enfants; il a payé le bus scolaire et plusieurs personnes se sont chargées d'accompagner à tour de rôle l'enfant en bus.

2.5 Droit au respect de la vie privée et à la vie de famille

La Cour européenne des droits de l'homme de Strasbourg a rendu un jugement le 29 juillet 2010 qui fait jurisprudence en matière de droit au respect à la vie privée et à la vie de famille. Dans le cas concret, les juges ont considéré que la Suisse avait refusé à tort pendant plusieurs années à deux requérants d'asile Ethiopiens déboutés le droit de vivre chacun avec sa femme. Après le rejet de leur demande d'asile, un retour des requérants dans leur pays d'origine n'était pas possible à cause de l'attitude des autorités éthiopiennes. Les femmes ont été attribuées respectivement au canton de St-Gall et au canton de Berne, les hommes au canton de Vaud. L'un des couples a eu un enfant en 2005, mais leur situation n'a pas changé pour autant. Ce n'est qu'en 2008 que les deux femmes ont pu obtenir une autorisation de séjour pour le canton de Vaud. La Cour européenne des droits de l'homme, qui s'est prononcée sur le recours que les femmes avaient déposé auparavant, a jugé qu'en empêchant de fait la vie commune aux deux couples, la Suisse avait violé la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Les juges de Strasbourg ont constaté la violation du droit au respect de la vie privée et de la vie de famille, garanti par l'art. 8 CEDH. Globalement, l'intérêt privé des recourantes à une vie commune légale avec leur mari primait les intérêts de la Suisse (notamment à une répartition équilibrée des requérants et requérantes d'asile entre les cantons).³⁸

³⁷ Art. 19 Constit. féd.; art. 28 Convention sur les droits de l'enfant.

³⁸ <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=SUISSE%20%7C%20kimfe&sessionId=59540643&skin=hudoc-fr>.

3. Etendue et contenu de l'aide d'urgence

3.1 Refus de l'aide d'urgence

Différents rapports provenant du canton des Grisons ont signalé que des requérant-e-s d'asile débouté-e-s se voyaient refuser l'aide d'urgence s'ils ou elles se rendaient seul-e-s à l'Office de la police et du droit civil. Parfois, ils ou elles étaient renvoyé-e-s en s'entendant dire qu'ils auraient dû quitter la Suisse. Mais lorsqu'ils ou elles se rendaient accompagné-e-s par une personne du réseau de solidarité des Grisons, l'office leur octroyait l'aide d'urgence.³⁹ Des situations similaires ont également été signalées dans d'autres cantons.⁴⁰

3.2 Exclusion de l'aide d'urgence

En 2005 déjà, le Tribunal fédéral a jugé que le droit à l'aide d'urgence existait quel que soit le comportement concret du ou de la bénéficiaire.⁴¹ Or, au début 2009, deux cas ont été signalés dans le canton des Grisons, où des personnes à l'aide d'urgence en ont été provisoirement exclues. Plusieurs personnes étant intervenues à titre privé pour dénoncer cette situation, les décisions ont été annulées. Finalement, le Département de la Justice, de la sécurité et de la santé du canton des Grisons (instance de recours de l'Office de la police et du droit civil) a rendu le 8 avril 2009 une décision super-provisionnelle où il interdit toute restriction à l'octroi de l'aide d'urgence: «L'art. 12 de la Constitution fédérale ne peut faire l'objet d'aucune restriction, étant donné qu'elle toucherait à la fois un domaine protégé et le noyau intangible du droit. L'aide d'urgence garantit un droit minimal à l'alimentation, au logement, à l'habillement et aux soins médicaux.» La décision invite l'APZ à réintroduire immédiatement l'aide d'urgence aux personnes concernées.⁴² Depuis cette décision, nous n'avons pas connaissance d'autres cas d'exclusion de l'aide d'urgence de la part de l'APZ.

- Le droit à l'aide d'urgence est le minimum offert par la Constitution, et son octroi n'est pas soumis à la libre appréciation des autorités d'exécution.⁴³ Les cantons doivent veiller à ce que ce droit soit garanti.

3.3 Hébergement approprié

Le canton de Zurich utilise notamment des abris souterrains de protection civile⁴⁴ comme centre d'aide d'urgence (CAU). Chaque semaine, il répartit les personnes dans un nouveau lieu d'hébergement, appliquant *un modèle de sept jours*. Dans le CAU de la Juchstrasse, à Altstetten, les femmes doivent utiliser une douche qui se

³⁹ www.avenirsocial.ch/de/p42007896.html?force_folder=042000994.

⁴⁰ Par exemple à Berne, Genève et Vaud; voir Margarita Sanchez-Mazas et al., op cit., p. 134, 174.

⁴¹ ATF 166 I 131.

⁴² Voir aussi: www.avenirsocial.ch/de/p42008454.html?force_folder=042000994.

⁴³ Kathrin Amstutz, Verfassungsrechtliche Mindestanforderungen an die Sozialhilfe im Asylwesen, in: ASYL 2003/n° 2.

⁴⁴ Notamment le centre d'hébergement d'Urdorf est très étroit. De nombreux bénéficiaires de l'aide d'urgence n'y restent pas la nuit. De toute façon, il n'y a pas assez de place pour tout le monde.

trouve dans la buanderie, où des hommes peuvent entrer à n'importe quel moment. A Uster, 85 personnes ne disposent que de cinq toilettes. Aux Grisons (et en partie à Berne), les personnes à l'aide d'urgence sont hébergées dans un hameau isolé et sont presque complètement coupées du monde. Dans le canton de Lucerne, les hommes célibataires continuent d'être confinés dans des abris PC souterrains fermés la journée, ce qui n'est pas admissible, surtout en hiver.⁴⁵

- La structure d'hébergement doit permettre une utilisation sans risques.
- Les centres doivent rester ouverts pendant toute la journée.

3.4 Le versement de l'aide d'urgence

Les auteurs de *l'étude Vatter* estiment que l'aide d'urgence devrait être versée par l'Office de la migration, ce qui garantirait une procédure d'exécution uniforme, tout en permettant aux autorités compétentes en matière de migration de contrôler les bénéficiaires de l'aide d'urgence.⁴⁶ L'aide d'urgence est un droit garanti par la Constitution fédérale et le Tribunal fédéral a jugé que son octroi ne pouvait pas être lié à des conditions inadmissibles ou chicanières.⁴⁷

L'aide d'urgence est une prestation à bas seuil qui devrait être versée par un office administratif spécialisé dans cette tâche, ce qui est le cas des services sociaux. Pour différentes raisons, l'office de la migration compétent (par exemple dans les cantons de Berne et des Grisons) n'est pas approprié pour verser l'aide d'urgence. Le déplacement jusqu'à l'office de la migration fait peur aux personnes à l'aide d'urgence qui craignent de se retrouver confrontées à des mesures de la police des étrangers, les incitant à ne pas vouloir demander l'aide d'urgence et à renoncer à un droit fondamental.⁴⁸ En outre, des risques de cumul existent si deux offices différents sont compétents pour l'octroi de prestations d'assistance. L'examen périodique de l'indigence pour l'octroi de l'aide d'urgence est admissible; en revanche, l'obligation de s'annoncer pour pouvoir toucher l'aide d'urgence vise uniquement à instaurer un contrôle par l'office de la migration, ce qui est inacceptable.⁴⁹ Le droit constitutionnel au minimum vital ne peut pas dépendre de conditions qui visent un autre objectif (par exemple ressortant du droit des étrangers). Dans le canton de Lucerne, par exemple, certains bénéficiaires de l'aide d'urgence doivent se rendre chaque jour à l'Office de la migration. Une telle contrainte ne peut pas se justifier par un contrôle (quotidien) de l'indigence. D'autres contraintes également ne semblent pas réellement liées à la garantie de l'aide d'urgence. Dans le centre d'aide d'urgence des Grisons (et en partie aussi dans ceux du canton de Berne), la présence est obligatoire (aux Grisons, les contrôles de présence ont lieu deux fois par jour et l'établissement est fermé entre 22 heures et 7 heures), alors que dans le canton de Berne, l'heure du repas peut varier d'un jour à l'autre.

⁴⁵ Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4^{ème} éd., Berne 2008, p. 775.

⁴⁶ Christian Bolliger/Marius Féraud, op cit., p. 107.

⁴⁷ ATF 131 I 166.

⁴⁸ Voir aussi Jörg Paul Müller/Markus Schefer, op cit., p. 781.

⁴⁹ «Des dispositions secondaires sans lien avec l'objet principal sont en revanche inadmissibles. [...] De telles dispositions secondaires ne peuvent être conçues que pour garantir l'exercice du droit fondamental conformément aux objectifs de la norme constitutionnelle.» (ATF 131 I 166, trad.).

- Pour la sécurité du droit et pour garantir l'égalité de traitement, les normes d'assistance doivent être uniformes et elles doivent couvrir les besoins élémentaires des bénéficiaires en alimentation et en hygiène.
- Les autorités compétentes pour verser l'aide d'urgence ne doivent pas être les mêmes que celles qui sont en charge de la police des étrangers.
- L'obligation de s'annoncer ne se justifie que pour garantir l'octroi de l'aide d'urgence.
- L'obligation de s'annoncer ne doit pas conduire à une pression supplémentaire pour les personnes concernées. Il ne doit pas s'agir d'une mesure de contrainte supplémentaire.⁵⁰

4. Aide d'urgence malgré l'impossibilité du renvoi

Des personnes sont régulièrement soumises à l'aide d'urgence, alors qu'elles sont, en fait, dans l'impossibilité de quitter la Suisse. Les auteurs de *l'étude Vatter* ont raison lorsqu'ils constatent: «On peut se demander comment procéder avec des personnes déboutées qui ne peuvent pas retourner chez elles pour des raisons qui ne leur sont pas imputables.»⁵¹ En étant soumises à l'aide d'urgence, elles subissent une forme de sanction pour la non-coopération de leur Etat d'origine, alors qu'un retour n'est manifestement pas possible.

«Manuel, d'origine angolaise, a déposé une demande d'asile en 2002. Alors qu'il avait remis ses documents d'identité aux autorités d'asile, il a été présenté à une délégation angolaise, qui a indiqué qu'il n'était pas angolais. De ce fait, il lui est devenu impossible de retourner en Angola, ce qui n'a pas empêché l'ODM d'exiger son renvoi. En 2008, il est passé à l'aide d'urgence et il a été transféré à Flums. Il s'est retrouvé dans un abri de protection civile fermé la journée, avec 8 francs par jour. En avril 2010, une plainte a été déposée contre lui pour séjour illégal et il a été condamné. En procédure de recours, le Tribunal cantonal de St-Gall a enfin examiné la validité des documents d'identité et il l'a libéré de toute charge. Peu de temps après, l'ODM a prononcé une admission provisoire, le renvoi n'étant pas exigible. L'ODM ayant tardé à prononcer l'admission provisoire, Manuel n'a pas eu le droit de travailler, comme tous les requérant-e-s d'asile débouté-e-s, et il a été condamné pour séjour illégal, avant de passer à l'aide d'urgence.»⁵²

Dans le cas suivant, qui concerne le canton de Soleure, plusieurs tentatives d'attribuer une nationalité aux requérant-e-s ont échoué. Malgré cela, la famille est

⁵⁰ Cf. à ce propos Karine Povlakic, Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s (SAJE), Exclusion de l'aide sociale et dignité de la personne humaine, in: ASYL 2008/n° 4.

⁵¹ Christian Bolliger/Marius Féraud, op cit., p. 107.

⁵² Ce cas a été annoncé par Franz Klaus Rüst à l'Observatoire du droit d'asile et des étrangers de la Suisse orientale.

restée à l'aide d'urgence, alors qu'elle vit en Suisse depuis 18 ans et que le père souffre d'un cancer.

«Un couple et ses trois filles ont fui l'Ex-Yougoslavie et sont arrivés en Suisse en 1992. Dans leur pays d'origine, des menaces ont été proférées contre eux et le père a été enrôlé de force dans une unité paramilitaire croate. La mère est serbe et orthodoxe alors que le père a été baptisé catholique. Ils ne se sentent originaires d'aucun des pays qui ont succédé à la Yougoslavie. Leur demande d'asile a été rejetée, mais ils ont reçu une admission provisoire. En 1998, l'admission provisoire leur a été retirée et tous les membres de la famille ont reçu des passeports croates. L'ambassade croate (comme ensuite celles de Bosnie et de Serbie) n'a pas reconnu leur nationalité croate. Le père s'est retrouvé plusieurs fois en détention en vue du renvoi. Enfin, en 2008, la famille est tombée à l'aide d'urgence (après un séjour de 16 ans en Suisse) et elle doit vivre maintenant avec 18 francs par jour. Une demande pour cas de rigueur a été rejetée en 2010. Une tumeur de la thyroïde a été diagnostiquée chez le père et toute la famille souffre de carence en fer. Bien qu'ils possèdent une assurance-maladie, les consultations chez le médecin ne sont pas garanties, car ils n'ont pas assez d'argent pour acheter les billets de transport pour se rendre chez le médecin (dans un autre village) et personne ne veut prendre en charge ces frais. Les autorités persistent à vouloir les renvoyer, alors qu'ils n'ont pas de documents valables et qu'aucun Etat ne les reconnaît et ils sont ainsi maintenus à l'aide d'urgence, malgré les problèmes de santé.»⁵³

- Les personnes qui collaborent ne doivent pas être exclues de l'aide sociale.
- Les prestations d'assistance doivent permettre de couvrir les besoins essentiels.

5. Aide d'urgence malgré une procédure en cours et un séjour légal

Des requérant-e-s d'asile peuvent être exclu-e-s de l'aide sociale, même lorsque des démarches juridiques extraordinaires (révision, demande en reconsidération) sont en cours. Cette situation intervient alors que les personnes concernées séjournent légalement en Suisse pendant toute la durée de la procédure. Cette mesure constitue une rigueur inutile à laquelle on devrait renoncer, surtout pour les personnes particulièrement vulnérables, comme le montre l'exemple suivant, concernant une famille du canton de Berne.

«Une famille Kurde de Turquie a déposé une demande d'asile qui a été rejetée, ni l'ODM, ni le Tribunal administratif fédéral n'ayant crû leurs déclarations. C'est lors d'un séjour de l'épouse et mère dans un établissement psychiatrique que des événements susceptibles de donner droit à l'asile ont été évoqués pour la première fois. Auparavant, ils n'avaient pas été révélés dans le cadre de la procédure. En novembre 2007, une demande de révision a été déposée et la

⁵³ Ce cas a été annoncé à l'OSAR par IGA SOS Racisme, à Soleure.

famille est tombée à l'aide d'urgence en janvier 2008. Pendant plus de six mois, elle a dû vivre avec un montant de 960 francs par mois. Lorsque la mère était hospitalisée dans un établissement psychiatrique, la famille ne recevait plus que 720 francs par mois. Pour lui rendre visite, la famille devait économiser sur la nourriture pour payer les billets de transport, qui s'élevaient à 22.40 francs. La demande de révision a été acceptée et la procédure d'asile a été réouverte. Malgré tout, la famille est restée à l'aide d'urgence. En septembre 2008, la famille a finalement obtenu l'asile et une autorisation de séjour en novembre, puisqu'elle vivait en Suisse depuis plus de 5 ans.»⁵⁴

Il y a une contradiction fondamentale à garder à l'aide d'urgence les requérant-e-s d'asile dont le renvoi est suspendu, alors que ce régime a pour but avoué de favoriser leur retour «volontaire». Finalement, les cantons ont eux aussi un intérêt (financier) à ce que ces personnes bénéficient de prestations d'aide sociale, à charge de la Confédération.

- Lorsque l'exécution du renvoi est suspendue en raison d'une procédure de recours ou en reconsidération, les prestations d'aide sociale doivent être versées. La Confédération doit rembourser aux cantons les prestations d'aide sociale qu'ils versent à ces personnes dans le cadre du droit d'asile.

6. Les cas de rigueur

La réglementation des cas de rigueur donne aux cantons la possibilité de déposer auprès de la Confédération une demande pour *cas de rigueur* en faveur des personnes qui attestent d'un séjour en Suisse de plus de cinq ans et d'une *intégration poussée*. Certains représentants des autorités estimant qu'une application libérale de la réglementation des cas de rigueur créerait une incitation supplémentaire à rester, *l'étude Vatter* recommande de l'appliquer de la manière la plus restrictive possible. Pourtant, l'étude ne parvient pas, à la lumière des données à disposition, à démontrer clairement l'existence d'un tel lien.⁵⁵ Quelques cantons, parmi lesquels les Grisons, ne présentent aucune demande pour cas de rigueur en faveur de personnes dont la procédure d'asile est arrivée à son terme (y compris les bénéficiaires de l'aide d'urgence). La réglementation pour cas de rigueur n'étant pas contraignante, les bénéficiaires de l'aide d'urgence ne possèdent aucun droit direct. Le canton compétent décide seul s'il entend déposer une demande auprès de la Confédération. Mais le législateur n'a pas introduit cette disposition pour qu'elle ne soit jamais appliquée concrètement.⁵⁶ Ceci entraîne de fortes disparités entre les cantons, voire même une pratique arbitraire, qui viole le principe de l'égalité de traitement.⁵⁷ Pour permettre à toutes les personnes concernées d'être sur un pied d'égalité pour obtenir une autorisation pour cas de rigueur, les procédures doivent

⁵⁴ C'est Edith Hofmann qui a annoncé ce cas à l'Observatoire du droit d'asile et des étrangers de la Suisse orientale.

⁵⁵ Christian Bolliger/Marius Féraud, op cit., p. 63ss.

⁵⁶ Dans ses déterminations adressées en juillet 2008 au Conseil d'Etat des Grisons, l'avocat Marc Spescha soutenait notamment que le législateur n'avait pas eu l'intention de permettre «qu'un canton puisse renoncer selon son bon vouloir à l'examen d'un cas de rigueur».

⁵⁷ Thomas Baur, Die Härtefallregelung im Asylbereich – Kritische Analyse der kantonalen Praxis, Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Berne 2009.

être unifiées au niveau fédéral et il faut instaurer une voie de recours auprès d'un tribunal contre ces décisions.

La forte proportion de décisions positives aux demandes pour cas de rigueur montre bien que la réglementation est nécessaire. En 2009, 81 % des demandes concernant des personnes dont la procédure d'asile était terminée ont été admises. En 2010, elles atteignaient 79 % (jusqu'en septembre 2010).⁵⁸ La probabilité pour que des personnes qui remplissent les critères autorisant une demande pour cas de rigueur quittent réellement volontairement la Suisse après un si long séjour (pour autant qu'elles puissent le faire) est vraiment très faible. En admettant des cas de rigueur, les cantons peuvent alléger leurs propres charges financières, puisque les personnes qui possèdent une autorisation de séjour ont le droit de travailler, diminuant ainsi les dépenses imputables à l'aide d'urgence. L'autorisation de séjour peut d'ailleurs être de nouveau retirée à une personne qui est durablement à l'aide sociale. Le refus de certains cantons de déposer des demandes contraint des personnes qui auraient la possibilité de légaliser leur statut à rester à l'aide d'urgence. Le cas ci-dessous illustre bien les défauts de la réglementation des cas de rigueur.

«Susana et Tiago n'ont eu hors de Suisse qu'un seul point commun: la fuite d'Angola à la fin de la guerre civile qui a ravagé le pays, en raison de persécutions pour avoir été en contact avec l'ancien mouvement rebelle. Leur stress psychologique est en constante augmentation; en effet, malgré l'impossibilité d'un renvoi vers l'Angola, huit années de séjour en Suisse, des offres pour des places de travail et un large réseau social, ils séjournent toujours illégalement dans notre pays et en juin 2009, ils ont été exclus de l'aide sociale. A deux reprises, l'Office de la population et des migrations du canton de Berne a refusé une demande pour cas de rigueur, alors que les conditions requises sont manifestement remplies, qu'ils ont fait preuve d'une totale collaboration et qu'ils parlent très bien l'allemand. L'Office invoque l'obligation du renvoi, effective déjà après deux ans de séjour en Suisse, et le fait qu'en Angola, ils pourraient rapidement refaire leur vie. Toutefois, la date à laquelle la décision de renvoi est devenue définitive ne joue aucun rôle dans la condition de cinq ans de séjour au minimum, et il n'y a pas de voie de recours contre une décision du canton sur une demande pour cas de rigueur.»⁵⁹

- Lors de l'examen de la demande, les cantons devraient procéder avec jugement et prendre en compte les circonstances du cas d'espèce.

7. Le soutien de la société civile

Les autorités considèrent que le soutien de la société civile aux bénéficiaires de l'aide d'urgence est un obstacle qui réduit à néant leurs efforts (de dissuasion). L'engagement de groupes de soutien est également ressenti comme un facteur qui pourrait influencer la prolongation de la durée de l'aide d'urgence.⁶⁰ Le directeur de

⁵⁸ Statistiques de l'asile 2009 et 2010 de l'ODM.

⁵⁹ Ce cas a été annoncé à l'Observatoire suisse du droit d'asile et des étrangers par le Service d'aide juridique pour requérant-e-s d'asile de Berne.

⁶⁰ Christian Bolliger/Marius Féraud, op cit., p. 101.

l'Office des services sociaux de Zurich, Ruedi Hofstetter, n'apprécie guère de savoir que les bénéficiaires de l'aide d'urgence soient ainsi empêchés de quitter la Suisse, mais il estime aussi que c'est un « bon signe » que la société civile s'occupe de personnes dans la détresse.⁶¹ Certaines autorités tentent de couper tout contact avec les personnes à l'aide d'urgence et de criminaliser les personnes qui leur apportent un soutien. Ainsi, le 1^{er} novembre 2008, sept personnes ont été retenues dans le groupe de containers Waldau à Landquart (qui héberge provisoirement les personnes à l'aide d'urgence dans les Grisons) pour « opposition à l'autorité ». Lors d'un apéritif de bienvenue pour les habitants et habitantes, elles avaient refusé de suivre l'ordre donné par la police et de quitter les lieux. Six personnes ont été condamnées à une amende de 500 francs, plus 285 francs de frais de procédure. Les recours sont encore pendants.⁶² Au centre de renvoi Flüeli de Valzeina, les autorités ont prononcé une interdiction d'entrée et de circuler sans autorisation spéciale.⁶³

Dans le canton de Zurich, de nombreuses personnes à l'aide d'urgence dorment chez des connaissances et elles ne recherchent un hébergement d'aide d'urgence que pour recevoir les prestations de l'aide d'urgence. Si elles logeaient toutes dans les centres d'hébergements prévus à cet effet, la situation serait extrêmement tendue. On se demande même si le nombre de lits à disposition est vraiment suffisant.

Un soutien par des personnes privées, par des groupes de solidarité ou par d'autres acteurs et actrices de la société civile est souvent indispensable pour aider les bénéficiaires de l'aide d'urgence à faire valoir leurs droits et à avoir une existence digne.⁶⁴ Pour beaucoup de besoins quotidiens, le soutien de bénévoles est bienvenu, que ce soit pour rendre visite à des proches détenus en vue d'un renvoi, pour faire des achats ou pour (re)demande l'aide d'urgence. Même le transport d'une femme enceinte jusqu'à l'hôpital pour l'accouchement a été refusé par les autorités vaudoises.⁶⁵ En outre, les personnes à l'aide d'urgence reçoivent de l'argent, des habits et de la nourriture supplémentaire⁶⁶ ou elles obtiennent la possibilité d'échanger leurs bons contre de l'argent. Des cours d'allemand, des dîners, des pauses-café et des possibilités de travail ou des hébergements à court terme sont offerts.⁶⁷ L'aide et le conseil juridiques, offerts par de nombreux groupes de militant-e-s, est l'un des soutiens les plus importants. Le soutien dans le domaine matériel, mais aussi et surtout au niveau moral et psychologique, sont très importants.

La Conseillère fédérale Eveline Widmer-Schlumpf, alors en charge du dossier, estimait que le soutien privé minait l'ordre public et elle déclarait en août 2010 dans la « SonntagsZeitung »: « Nothilfe allein würde diesen Menschen nicht reichen (trad.:

⁶¹ Berner Zeitung du 27 mai 2010.

⁶² Deuxième rapport de l'observatoire cantonal « www.fokusasyl-gr.ch » sur les conséquences de la nouvelle législation depuis le durcissement des lois sur l'asile et les étrangers, pour le soutien des requérant-e-s d'asile dans le canton des Grisons, pour le respect et les violations des droits humains et de la dignité humaine (www.beobachtungsstelle-rds.ch/kurzundbuendig/FokusAsyl_ZweiterBericht_2009.pdf); Südostschweiz du 5 Juin 2009.

⁶³ Règlement de maison de Flüeli: http://vmv.ch/joomla/images/pdf/hausordnung_flueeli_090612.pdf.

⁶⁴ Voir le chapitre 3.1.

⁶⁵ <http://odae-romand.ch/IMG/pdf/jeanne.pdf>.

⁶⁶ Margarita Sanchez-Mazas, op cit., p. 134.

⁶⁷ Margarita Sanchez-Mazas, op cit., p. 170.

l'aide d'urgence ne suffirait pas à ces gens).»⁶⁸ Indirectement, elle donne raison aux personnes qui critiquent l'application de l'aide d'urgence puisque celle-ci ne permet ni une alimentation équilibrée, ni une existence digne.

8. Prestations à long terme de l'aide d'urgence

La suppression de l'aide sociale pour les personnes qui ont reçu une décision négative est en vigueur depuis trois ans maintenant, depuis plus de six ans pour celles frappées de NEM. Un nouveau problème a surgi avec les prestations à long terme, puisque le régime de l'aide d'urgence a été conçu comme une solution transitoire sur le court terme et non pas comme un régime pouvant se prolonger dans la durée.

L'octroi d'une prestation sur le long terme crée un droit à des prestations supplémentaires, y compris dans l'aide d'urgence. La CDAS l'a spécifié dans ses *recommandations relatives à l'aide d'urgence destinée aux personnes tenues de quitter le pays*: «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).»⁶⁹ La question du droit à un minimum d'argent de poche lorsque le séjour à l'aide d'urgence atteint une certaine durée reste posée.⁷⁰

Le *Tribunal cantonal du Canton de Vaud* a jugé que des possibilités de communication doivent être mises à disposition dans tous les cas dans le régime de l'aide d'urgence: «Les bénéficiaires de l'aide d'urgence doivent pouvoir communiquer avec autrui par courrier ou par téléphone, et les moyens matériels pour ce faire doivent être mis à leur disposition.»⁷¹ La distribution de produits en nature ou de bons Migros/Coop ne couvre pas suffisamment de tels besoins.

Pour les personnes qui sont depuis longtemps à l'aide d'urgence, le régime de l'aide d'urgence n'a pratiquement plus aucun effet dissuasif, comme le relevait Ruedi Hofstetter à la «Rundschau» (Téléjournal alémanique): «Man kann auch gar keine Nothilfe gewähren, die Leute würden bleiben (trad.: on ne peut pas garantir le droit à une aide d'urgence, sinon les gens resteraient).»⁷²

⁶⁸ Interview d'Eveline Widmer-Schlumpf dans la *SonntagsZeitung* du 8 août 2010.

⁶⁹ CDAS, op cit., p. 5; voir aussi Kathrin Amstutz, op cit., p. 36; Jörg Paul Müller/Markus Schefer, op cit., p. 775; Jürg Schertenleib, Nothilfe für Personen mit Nichteintretensentscheid, in: Carlo Tschudi (éd.), *Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen*, Berne 2005, p. 81.

⁷⁰ Le Tribunal fédéral n'a pas tranché cette question dans un cas qui concernait le canton de Lucerne, le plaignant ayant la possibilité de participer à un programme d'occupation et donc de recevoir une indemnité en argent en plus de l'aide d'urgence. (Arrêt du TF du 20 mars 2009, Ref. 8C_681/2008).

⁷¹ Arrêt du Tribunal cantonal du canton de Vaud du 18 juillet 2008, réf. PS.2006.0277, Guinée. Voir aussi Kathrin Amstutz, op cit., p. 30, qui estime que l'art. 12 de la Constitution fédérale garantit notamment à une personne à l'aide d'urgence que les autorités ne peuvent pas l'empêcher totalement de communiquer.

⁷² «Rundschau» du 26 mai 2010 (SF1).

9. Constat

Deux tendances contradictoires s'opposent dans l'octroi de l'aide d'urgence. En général, on observe un durcissement des régimes cantonaux d'aide d'urgence. Les autorités, à l'exemple des cantons de Berne et des Grisons, adoptent un cortège de mesures, toutes plus dissuasives les unes que les autres, pour inciter les personnes à l'aide d'urgence à quitter volontairement le pays, allant parfois jusqu'à fouler au pied leurs droits fondamentaux. C'est le cas par exemple avec les contrôles de présences, qui entraînent la radiation du centre d'aide d'urgence attribué en cas d'absences répétées, obligeant la personne concernée à redéposer une demande d'aide d'urgence, ou avec les changements réguliers du lieu d'hébergement («dynamisation»). Le droit constitutionnel à l'aide en cas de détresse est de plus en plus restreint et devient une véritable mesure de contrainte en vue de l'exécution du renvoi. A l'inverse, dans certains centres d'hébergement (par exemple en partie à Zurich), il n'y a pratiquement aucun contrôle des présences, les autorités étant très contentes si les bénéficiaires de l'aide d'urgence passent la nuit chez des connaissances au lieu de la passer dans les centres d'hébergements (qui seraient alors surpeuplés), où ils ne font que toucher la prestation d'aide d'urgence. Les autorités semblent avoir reconnu qu'un durcissement du régime de l'aide d'urgence ne permet pas vraiment d'augmenter le nombre de «départs volontaires».

Inquiétante est la tendance à édicter, sans les rendre publics, des règlements ou des directives internes aux centres qui introduisent des conditions supplémentaires pour bénéficier de l'aide d'urgence, au lieu de les adopter sous forme de décisions attaquables ou d'utiliser la voie normale de la loi ou de l'ordonnance.

L'état de santé déplorable de nombreuses personnes à l'aide d'urgence, qui est, en partie à tout le moins, la conséquence de leur statut, nous préoccupe particulièrement. Les personnes tenues de quitter le pays doivent elles aussi bénéficier de l'assurance de base et leur problèmes de santé être dans tous les cas examinés par du personnel médical spécialisé.

Bien que les autorités déclarent prendre en compte de manière appropriée la situation des personnes particulièrement vulnérables, il manque toujours une définition uniforme de cette notion. Les cantons décident souvent au cas par cas si une personne présente des caractéristiques «particulièrement vulnérables».

La mesure n'a pas eu l'effet escompté

Il n'y a pas de réponse définitive à la question de savoir si le système de la suppression de l'aide sociale a bien eu l'effet escompté. Pour l'OSAR, l'expérience montre toutefois que, six ans après la suppression de l'aide sociale, le régime de l'aide d'urgence n'a eu qu'un effet très limité, alors qu'il avait pour objectif d'inciter les gens à *quitter volontairement le pays* le plus rapidement possible en ne leur offrant qu'une existence misérable et une assistance la plus basse possible. Les auteurs de *l'étude Vatter* constatent eux aussi que la suppression de l'aide sociale «n'a malheureusement pas empêché une minorité des débouté-e-s de rester durablement sur le territoire helvétique». ⁷³ L'aide d'urgence, conçue comme aide en cas de détresse pour une courte durée, jusqu'au départ du pays, est octroyée parfois

⁷³ Christian Bolliger/Marius Féraud, p. 103.

pendant plusieurs années. Par ailleurs, on ignore quelle est la proportion des personnes déboutées qui ont rejoint la clandestinité au lieu de quitter la Suisse. On peut émettre de forts doutes que seule une minorité soit restée en Suisse, comme le prétendent les auteurs de *l'étude Vatter*.⁷⁴

Aussi dissuasif que soit le régime de l'aide d'urgence il y aura toujours des personnes qui ne voudront pas partir et qui seront prêtes à tout accepter pour ne pas avoir à rentrer dans leur pays. *L'étude Vatter* le relève aussi.⁷⁵ Les personnes concernées comme les autorités se sont accomodées de la nouvelle situation. Des structures parallèles ont vu le jour, mais elles ne satisfont véritablement personne.

Dans certains domaines, on constate un revirement de situation. La société civile s'est mobilisée et de nombreux groupes de solidarité se sont créés, qui tentent d'améliorer un tant soit peu le quotidien des personnes à l'aide d'urgence. Cela concerne aussi bien les campagnes que les grandes villes. Au niveau politique également, les choses bougent. Le Parlement discute actuellement le droit pour les jeunes sans-papiers d'effectuer une formation professionnelle, alors que l'obligation de s'assurer contre la maladie devrait enfin s'appliquer aussi aux personnes sans titre de séjour valable.

L'étude Vatter ne tient pas compte des motifs personnels qui contraignent les gens à fuir leur pays pour venir en Suisse. De nombreuses questions (l'état de santé ou la criminalité⁷⁶) restent ouvertes ou ne sont que mentionnées brièvement, sans être analysées. Les recommandations se limitent à se demander comment inciter ces gens à disparaître, alors que les données fournies par l'étude ne démontrent pas l'efficacité des mesures recommandées. Que les bénéficiaires de l'aide d'urgence quittent le pays ou passent dans la clandestinité ne joue apparemment aucun rôle; l'essentiel est que ces personnes disparaissent des statistiques et quelles ne soient plus à la charge (financière) des cantons.⁷⁷ L'aide d'urgence n'est pas conçue pour durer des années. Il faut donc prendre en compte le fait que de nombreuses personnes restent pendant des années soumises à ce régime. Si la dissuasion reste sans effets, il est inutile de maintenir ce régime.

Pour un retour dans la sécurité et la dignité

Les requérant-e-s d'asile débouté-e-s et les personnes qui ont reçu une décision de non entrée en matière qui doivent quitter la Suisse (et qui ne peuvent faire valoir de

⁷⁴ Les comptes 2009 du canton des Grisons mentionnent que 141 personnes sont «parties en clandestinité», contre seulement 43 «parties volontairement du pays» (2008: 111 «parties en clandestinité» et 26 «parties volontairement du pays»), p. 164, www.gr.ch/DE/institutionen/verwaltung/dfg/ds/dokumentation/Rechnung%202009/Rechnung%202009.pdf.

⁷⁵ En conclusion, il y a de fortes probabilités qu'une personne qui a pu rester un certain temps en Suisse après avoir reçu une décision de renvoi définitive ne quittera pas le pays (cf. Christian Bolliger/Marius Féraud, op cit., p. 20); cela montre que la suppression de l'aide sociale n'a eu qu'un effet limité sur les requérant-e-s d'asile débouté-e-s et qui constituent une forte majorité des personnes à l'aide d'urgence (cf. Christian Bolliger/Marius Féraud, op cit., p. 20s.).

⁷⁶ La police cantonale de Berne constate une augmentation des délits commis par des requérant-e-s d'asile débouté-e-s, mais suppose que cela n'est pas forcément lié à la suppression de l'aide sociale. (Christian Bolliger/Marius Féraud, op cit., p. 89).

⁷⁷ Les auteurs le disent de manière explicite au chapitre des «mesures policières»: en augmentant la pression de la police, sous forme de razzia, de contrôles ou d'arrestations, le nombre de personnes qui partent en clandestinité (ou qui se rendent dans un canton où la pratique est plus libérale) ou qui quittent le pays. (cf. Christian Bolliger/Marius Féraud, op cit., p. 89).

motifs suffisants pour une admission provisoire ou une autorisation pour cas de rigueur), doivent obtenir une aide au retour vers leur pays d'origine. L'OSAR estime que de gros efforts peuvent être entrepris dans ce domaine.

Il faut fixer des délais de départ qui tiennent compte de la durée du séjour dans le pays ainsi que des formalités à remplir. Ces délais doivent permettre aux personnes concernées de *préparer personnellement* leur retour, notamment pour résilier leur logement et quitter leur travail, pour les assurances sociales, mais également par rapport à la scolarité.⁷⁸ En accordant aux requérant-e-s d'asile débouté-e-s la possibilité de régler de manière appropriée la fin de leur séjour en Suisse, on permet un retour dans la dignité.⁷⁹

Par ailleurs, les personnes concernées ont besoin d'informations et de conseils sur leurs droits et obligations en lien avec la fin de leur séjour. Une information exhaustive doit être garantie au moins dans les domaines des droits du bail, du travail, des assurances sociales et éventuellement pour d'éventuelles valeurs patrimoniales à rembourser.⁸⁰

Des conseils professionnels et une aide financière au retour offrent de bonnes perspectives aux requérant-e-s qui rentrent volontairement dans leur pays. Il faut mettre en place de telles offres (le canton des Grisons propose par exemple également une aide au retour). Il faudrait aussi instaurer une plus grande flexibilité autour de la date et des conditions permettant de bénéficier des conseils et de l'aide au retour. En règle générale, les personnes tenues de quitter le pays ne peuvent avoir recours à ces offres que si elles ont accepté (ou dû accepter) qu'elles ne pouvaient plus du tout rester en Suisse. Les prestations d'aide devraient aussi être proposées, voire offertes, aux personnes menacées d'être soumises à des mesures de contraintes. En outre, il faut examiner si la volonté de quitter la Suisse peut être induite par des incitations positives personnalisées. L'OSAR estime que les autorités et les services administratifs compétents n'utilisent pas encore assez la marge de manoeuvre dont ils disposent. Il serait ainsi possible de rendre plus attractif le retour pour des personnes qui viennent en Suisse essentiellement pour des motifs économiques. L'aide au retour devrait aussi être plus fortement personnalisée. Il faudrait clarifier dans chaque cas ce dont la personne concernée a besoin concrètement pour ne pas perdre la face en cas de retour. L'OSAR est d'avis que ce type de concept donne des résultats bien meilleurs que la précarisation du régime de l'aide d'urgence, qui réduit en outre fortement la capacité de retour des personnes concernées.

Porter une appréciation sur les cantons en relevant uniquement la rapidité avec laquelle ils se séparent de leurs requérant-e-s débouté-e-s, sans tenir compte de la grandeur du canton, du nombre de personnes concernées, de leur situation familiale, de l'âge et du pays d'origine, qui jouent un rôle important sur la durée du séjour, n'a que peu de sens. Un canton urbain ne peut pas être comparé à un (petit) canton campagnard. Même le forfait unique pour l'aide d'urgence, versé aux cantons, n'est pas adapté aux cas individuels. La Confédération ne fait que reporter le

⁷⁸ Pour les personnes qui séjournent en Suisse depuis longtemps surtout, le délai de renvoi doit être fixé de manière à tenir compte de la fin de la scolarité. Une formation parvenue à terme facilite la réintégration dans le pays d'origine.

⁷⁹ Nicole Hitz, Bertrand Cottet, Rückkehr in Sicherheit und Würde, Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR, Berne 2000, II/4.3.1., p. 14.

⁸⁰ Op cit.

problème sur les cantons avec pour conséquence l'amorce d'une spirale descendante, au détriment des personnes concernées et qui leur enlève toute dignité.

L'aide d'urgence coûte cher, ce qui ne se justifie en aucune manière. Etant donné que les personnes concernées ne peuvent manifester leur indépendance et leur dignité qu'à travers un refus de la décision d'expulsion, il apparaît évident que le concept d'aide d'urgence ne peut pas inciter valablement les personnes à partir de leur plein gré. Par ailleurs, il est particulièrement préoccupant de constater que les familles et les personnes vulnérables font partie des groupes qui se trouvent longtemps à l'aide d'urgence. Dans des circonstances aussi précaires, il est impossible de répondre à leurs besoins en respectant le droit constitutionnel. Même les coûts énormes occasionnés aux cantons par l'aide d'urgence de longue durée pourraient être utilisés de manière beaucoup plus judicieuse, pour inciter les personnes déboutées à changer d'orientation et à accepter la décision de renvoi. Il y aura toujours des gens qui refuseront n'importe quelle proposition. Mais ils seraient certainement minoritaires si de réelles perspectives et un retour sûr et digne pouvait leur être proposé.

II. Aperçu sur la pratique des cantons d'Argovie, de Berne, de Fribourg, des Grisons, de Lucerne, de Vaud et de Zurich

Situation im Kanton: AG

- 1. Anzahl NothilfebezüglerInnen** Ca. 270 (Stand: Ende Juni 2010).

- 2. Welche Stelle ist im Kanton für die Nothilfe zuständig?** Der Kantonale Sozialdienst des Kantons Aargau (KSD) ist für die Ausrichtung der Nothilfe zuständig, das Migrationsamt für die Erfassung der Personen.

- 3. Kantonale gesetzliche Grundlage für die Gewährung der Nothilfe** § 19a – § 19e Sozialhilfe- und Präventionsverordnung (SPV, SAR 851.211), www.ag.ch/sar/.

- 4. Wie funktioniert der Ablauf der Nothilfe?** Die Unterbringung erfolgt in bestehenden Strukturen. Je nach Unterbringungsangebot werden Männer, Frauen und Familien mit einem rechtskräftigen Wegweisungsentscheid wenn möglich in separaten Unterkünften untergebracht. Personen, welche den Entscheid bereits an der Grenzstelle erhalten, werden nach Ankunft im Kanton vom Migrationsamt dem KSD gemeldet und ebenfalls an die entsprechenden Unterkünfte verwiesen. Familien mit Schulkindern werden in der Regel in der angestammten Unterkunft belassen.

- 5. Wer prüft das Vorliegen einer Notlage?** Nothilfe muss gemäss Verordnung mit einem Nothilfegesuch beantragt werden, welches beim Kantonalen Sozialdienst eingereicht werden muss.

- 6. Werden die Bedürftigen registriert? Wer nimmt die Registrierung vor?** Ja, Registrierung durch das Migrationsamt.

- 7. Wie werden die Bedürftigen identifiziert?** Durch das Migrationsamt mittels amtlicher Dokumente.

- 8. Erhalten die Bedürftigen ein Ausweis-Papier?** Das Identifikationspapier, ausgestellt durch das Migrationsamt, dient der Betreuung als Hilfe bei der Ausrichtung der Nothilfe. Es hat keinen Ausweischarakter.

9. Existieren besondere Vorschriften für Verletzte?

Unbegleitete Minderjährige werden in externen Strukturen (Pflegefamilien) untergebracht. Familien und Frauen, alleinerziehende Mütter und alleinstehende Frauen werden in bestehenden Strukturen belassen oder in dafür bestimmte Unterkünfte untergebracht.

9a. Wie ist der Umgang mit besonders Verletzlichen?

Schulkinder besuchen die öffentliche Schule. Arztbesuche werden ermöglicht. Alle anwesenden Personen sind krankenversichert. Arzttermine werden durch die Betreuung, analog den Asylsuchenden, vereinbart. Die Unterkünfte werden täglich besucht (Ausrichtung der Nothilfe, Arzttermine, Hygienekontrolle etc.).

9b. Wie stellt sich die Situation für begleitete Kinder dar?

Kinder bleiben bei den Sorgerechtsberechtigten und besuchen die Schule.

9c. Wie stellt sich die Situation für unbegleitete Kinder dar?

Unbegleitete Minderjährige werden in der Regel in externen Strukturen untergebracht (Pflegefamilien). Siehe auch Punkt 9.

9d. Werden Kinder eingeschult? Können Kinder den öffentlichen Schulunterricht besuchen? Zusätzliche Leistungen für Schulmaterial, -ausflüge etc.?

Ja.

Ja.

Für situationsbedingte Leistungen kann eine Gesuch eingereicht werden.

9e. Können Kinder den aktuellen Bildungsgang (z.B. Lehrstelle, Deutschkurs) abschliessen?

Die obligatorische Schulzeit ist gewährleistet. Betreffend Lehrstellenbewilligungen wird die bestehende Praxis derzeit überprüft. Weitere Schulangebote werden durch den Kantonalen Sozialdienst nicht übernommen.

9f. Zusätzliche Unterstützung für Kleinkinder und Säuglinge?

Windeln werden abgegeben. Babynahrung ist durch die Nothilfe abgedeckt, Kleider auf Anfrage.

9g. Gibt es eine kantonale Definition für besonders Verletzte?

Für unbegleitete Minderjährige: § 19d lit. 2 SPV.

10. Wie ist der Umfang der Nothilfe?

Die Nothilfe wird täglich ausbezahlt, am Freitag für das Wochenende (Art. 19a SPV). Das Essensgeld wird in bar entrichtet (CHF 7.50/Person und Anwesenheitstag). Die übrigen Leistungen werden in Naturalien ausgerichtet.

10a. Nahrung

Siehe Punkt 10.

10b. Unterbringung

Siehe Punkt 4.

10c. Medizinische Betreuung

Medizinische Hilfe wird via Betreuung organisiert. Die Ausreisepflichtigen sind krankenversichert, die medizinische Versorgung entspricht den Leistungen der Grundversicherung.

10d. Werden NothilfebezüglerInnen krankenversichert?

Siehe Punkt 10c.
Untergetauchte Personen werden abgemeldet.
Bei Wiederauftauchen werden sie wieder angemeldet.

10e. Persönliche Betreuung/ Beratung

Siehe Punkt 9a.
Die Betreuung bezieht sich auf die Auszahlung der Taggelder respektive der Wochenendgelder, Rückkehrberatung erhalten alle, Rückkehrhilfe nach den üblichen Vorgaben.

10f. Gibt es eine Mitwirkungspflicht für NothilfebezüglerInnen?

Für materielle Leistungen ist beim KSD ein Nothilfe-Gesuch einzureichen. Dazu gehört die Mitwirkungs- und Meldepflicht. Der Antrag auf Nothilfe wird vom KSD geprüft, und die Antragstellenden erhalten eine Verfügung.

10g. Sonstige Leistungen

Für situationsbedingte Leistungen kann ein Gesuch eingereicht werden, welches individuell beantwortet wird.

11. Möglichkeit einer Härtefallbewilligung? Ändert sich während des Gesuchverfahrens die Nothilfe?

Ein Härtefallgesuch kann gestellt werden. Familien mit Schulkindern bleiben während des Gesuchverfahrens in den angestammten Wohnungen. Jene, welche bereits in einer Notunterkunft einquartiert sind, bleiben dort. Auch die Nothilfegewährung (Taggeld) bleibt wie bisher. Das heisst, für die meisten Betroffenen ändert sich trotz hängigem Härtefallgesuch nichts.

12. Gibt es regelmässig Strafverfahren wegen illegalen Aufenthalts?

Personen, die sich widerrechtlich in der Schweiz aufhalten, werden gemäss Art.115 Abs. 1 lit. b AuG verzeigt.

12a. Wird auch bei unbegleiteten Minderjährigen ein Verfahren wegen illegalen Aufenthalts durchgeführt?

Personen, die sich widerrechtlich in der Schweiz aufhalten, werden gemäss Art. 115 Abs. 1 lit. b AuG verzeigt. Die Durchführung eines allfälligen Strafverfahrens liegt in der Zuständigkeit der Jugendanwaltschaft.

13. Wie ist die kantonale Praxis bezüglich Zwangsmassnahmen?

Zwangsmassnahmen werden nötigenfalls gestützt auf die geltenden ausländerrechtlichen Bestimmungen und die Praxis des Bundesgerichts und des Rekursgerichts im Ausländerrecht angeordnet und in einer geeigneten Anstalt vollzogen.

14. Weitere relevante Informationen

Die Kantonspolizei kontrolliert die Ausreisepflichtigen bei Routinekontrollen oder angeordneten Grosskontrollen in den Unterkünften.

Die Ausreisepflichtigen müssen ein Formular «Hausverbot für

Ausreisepflichtige» unterschreiben. Dieses gilt für alle Unterkünfte des Asylbereichs im Kanton Aargau. Sie haben lediglich Zutritt zur zugewiesenen Notschlafstelle. Bei Nichtbefolgen erstattet der Kantonale Sozialdienst eine Strafanzeige wegen Hausfriedensbruch.

Situation im Kanton: BE

1. Anzahl NothilfebezüglerInnen

Per 30. Juni 2010 haben 225 Personen Nothilfe in einem Sachabgabezentrum bezogen.

2. Welche Stelle ist im Kanton für die Nothilfe zuständig?

Migrationsdienst des Kantons Bern (MIDI), Eigerstrasse 73, 3007 Bern.

3. Kantonale gesetzliche Grundlage für die Gewährung der Nothilfe

Einführungsverordnung zum Ausländer- und zum Asylgesetz (EV AuG und AsylG) vom 15. Oktober 2009 (BSG 122.201), www.sta.be.ch/belex/d/BAG-pdf/BAG_09-123.pdf.

4. Wie funktioniert der Ablauf der Nothilfe?

Jede ausreisepflichtige Person, die dem Kanton Bern zugewiesen ist, hat Anspruch auf Nothilfe. Die betroffenen Personen können sich am Schalter beim Migrationsdienst melden. Administrativhaft kann angeordnet werden. Die Person kann angehalten und in Haft versetzt werden.

Identität und Nothilfeansprüche werden beim Migrationsdienst geprüft. Der Kanton erklärt sich nur für diejenigen Personen zuständig, für die er Vollzugskanton ist. Die Personen, bei denen eine Ausschaffung möglich ist, werden in Haft genommen. Die anderen werden den minimalen Nothilfestrukturen zugewiesen, in der Regel den Sachabgabezentren.

5. Wer prüft das Vorliegen einer Notlage?

Der Migrationsdienst.

6. Werden die Bedürftigen registriert? Wer nimmt die Registrierung vor?

NothilfebezüglerInnen werden beim Migrationsdienst registriert.

7. Wie werden die Bedürftigen identifiziert?

(Falls nötig) mittels Daktyloskopie.

8. Erhalten die Bedürftigen ein Ausweis-Papier?

Nein, es wird lediglich ein Handzettel Nothilfe abgegeben.

9. Existieren besondere Vorschriften für Verletzte?

Spezielle Lösungen sind für unbegleitete Asylsuchende unter 16 Jahren und andere verletzte Personen vorgesehen (Art. 14 EV AuG und AsylG). Familien mit Kindern und

alleinstehende Frauen werden vom MIDI nicht per se als besonders verletzlich eingestuft. UMA mit einem definitiven Wegweisungsentscheid werden dem UMA-Zentrum in Münchenbuchsee zugeteilt.

9a. Wie ist der Umgang mit besonders Verletzlichen?

Als besonders verletzlich eingestufte Personen werden in normalen Asylzentren untergebracht bzw. werden in den Regelstrukturen belassen.

9b. Wie stellt sich die Situation für begleitete Kinder dar?

Es gibt keine speziellen Massnahmen. Familien mit Kindern werden jedoch mit tiefer Priorität in die Nothilfezentren umplatziert.

9c. Wie stellt sich die Situation für unbegleitete Kinder dar?

Alle UMA werden gemäss UMA-Programm (ein vom Kanton finanziertes Sonderprogramm, also kein Nothilfe-Regime) geführt.

9d. Werden Kinder eingeschult? Können Kinder den öffentlichen Schulunterricht besuchen? Zusätzliche Leistungen für Schulmaterial, Schulausflüge etc.?

Am 22. Juni 2009 hat die Erziehungsdirektion des Kantons Bern angeordnet, dass auch alle Kinder, die in Sachabgabезentren leben, von den jeweiligen Standortgemeinden ordentlich in Kindergarten und Volksschule eingeschult werden müssen. Unbegleitete Kinder im UMA-Zentrum: je nach Setting – Einschulung oder interner Unterricht im Zentrum. Schulmaterial usw. wird bezahlt (Mischrechnung Kanton, Zentrumsleitung).

9e. Können Kinder den aktuellen Bildungsgang (z.B. Lehrstelle, Deutschkurs) abschliessen?

Nein, aber es gibt einen gewissen Spielraum. Es wird darauf geachtet, dass Kinder wenn immer möglich das begonnene Schuljahr abschliessen können. In Einzelfällen kann auch über den Abschluss einer Lehre gesprochen werden.

9f. Zusätzliche Unterstützung für Kleinkinder und Säuglinge?

Die zuständigen Sozialhilfestellen der Gemeinden erhalten eine Tagespauschale, die auch einen Anteil für situationsbedingte Leistungen enthält. Der Kanton prüft von Fall zu Fall das Gesuch.

Säuglinge, die spezielle Nahrungsmittel benötigen, die den Rahmen des zentrumsinternen «Ladens» sprengen würden, werden durch das SAZ rückfinanziert (Klientin kauft ein und übergibt Kaufbeleg an Leitung, die ihr den Betrag zurückvergütet).

9g. Gibt es eine kantonale Definition für besonders Verletzliche?

Nein. Es sind Einzelfallentscheide, der Ermessensspielraum bleibt bei den Behörden.

10. Wie ist der Umfang der Nothilfe?

Nothilfe wird in der Regel in Form von Sachleistungen (im Gegenwert von CHF 6.– pro Tag oder CHF 8.50 pro Tag (mit Workfare) ausgerichtet. Workfare bedeutet die Verrichtung von

Haushaltsarbeiten (in den Gemeinschaftsräumlichkeiten und kleinere Unterhaltsarbeiten). Personen, die noch in einem normalen Zentrum oder in einer Wohnung leben, erhalten eine reduzierte Unterstützung ausbezahlt.

10a. Nahrung

In zwei Nothilfezentren befindet sich ein kleiner Laden, in dem Lebensmittel (und gewisse Hygieneartikel) bezogen werden können. Im Sachabgabezentrum Eschenhof (Gampelen) werden dreimal täglich Mahlzeiten abgegeben.

10b. Unterbringung

NothilfebezügerInnen werden in der Regel in den drei Sachabgabezentren Brünig, Eschenhof und Aarwangen untergebracht. Vom MIDI als vulnerabel bezeichnete Personen bleiben oft für eine gewisse Dauer in den Regelstrukturen.

10c. Medizinische Betreuung

Es existiert eine ärztliche und zahnärztliche Notfallversorgung. Jedes SAZ hat einen zuständigen Zentrumsarzt. Behandlungen unter CHF 400.– können ohne weitere Formalitäten erfolgen und dem MIDI in Rechnung gestellt werden. Bei Behandlungen über CHF 400.– ist ein Kostengutsprache gesuch notwendig.

10d. Werden NothilfebezügerInnen krankenversichert?

Punktuell. Der Kanton Bern wartet auf die Vorgaben des Bundes.

10e. Persönliche Betreuung/ Beratung

Betreuung durch das Personal der Zentren bzw. der PAG (für diejenigen, die noch in den Gemeinden wohnen).

10f. Unterschiede bei der Nothilfegewährung zwischen Personen mit Nichteintretensentscheid und Personen mit materiellem negativem Entscheid?

Nein.

10g. Gibt es eine Mitwirkungspflicht für NothilfebezügerInnen?

Jede Person kann im Rahmen der verfassungsmässigen Bestimmung Nothilfe beantragen. NothilfebezügerInnen müssen ihre Notlage glaubhaft machen.

10h. Sonstige Leistungen

Secondhand-Kleidungsstücke und andere Sachmittel bei dringend ausgewiesenem Bedarf.

11. Möglichkeit einer Härtefallbewilligung? Ändert sich während des Gesuchverfahrens die Nothilfe?

Ja. Der Umfang der Nothilfe ändert sich allerdings nicht. Jedoch werden Personen mit hängigem Verfahren nicht in Nothilfezentren umplatziert.

12. Gibt es regelmässig Strafverfahren wegen illegalen Aufenthalts?

Es kommt zu Verfahren wegen illegalen Aufenthalts. Die Praxis der lokalen Polizeistellen ist sehr unterschiedlich.

12a. Wird auch bei unbegleiteten Minderjährigen ein Verfahren wegen illegalen Aufenthalts durchgeführt?

Ja, in Kombination mit einem anderen Strafverfahren (z.B. wegen Verstosses gegen das Betäubungsmittelgesetz).

13. Wie ist die kantonale Praxis bezüglich Zwangsmassnahmen?

Der Migrationsdienst des Kantons Bern hält sich bei der Anordnung von Zwangsmassnahmen an die gesetzlichen Grundlagen des Bundesgesetzes über die Ausländerinnen und Ausländer (AuG). Der Migrationsdienst ordnet Zwangsmassnahmen bei unkooperativen und/oder straffälligen Personen an, die nicht bereit sind, bei der Beschaffung von Reisedokumenten mitzuwirken und die Schweiz pflichtgemäss zu verlassen.

Der Migrationsdienst führt mit allen ausreisepflichtigen Personen ein Ausreisegespräch, informiert über die verschiedenen Möglichkeiten von Rückkehrhilfe und unterstützt bei der Papierbeschaffung. Dies gilt nicht für massiv straffällige Personen, diese werden direkt nach Beendigung des Strafvollzuges in ihr Herkunftsland zurückgeführt.

14. Weitere relevante Informationen

Ausreisepflichtige Personen, die in Regelstrukturen leben, erhalten Minimalunterstützung in der Höhe von CHF 8.50. Antrag auf zur Nothilfe wird zum Teil mit Zurückhaltung gestellt, Betroffene haben Angst vor Inhaftierungen.

Situation cantonale: FR

1. Bénéficiaires de l'aide d'urgence

89 personnes requérantes d'asile déboutées (RAD, état 16 septembre 2010).

2. Quelle autorité est compétente pour l'aide d'urgence?

Le Service de l'action sociale (SASoc).

3. Base légale cantonale pour l'octroi de l'aide d'urgence

Constitution du canton de Fribourg du 30 janvier 2004, Loi du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale (LASoc), Ordonnance du 26 novembre 2002 sur l'asile (OAs), Normes d'aide sociale pour les personnes relevant du domaine de l'asile du 1^{er} avril 2009, Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS).

4. Comment se déroule la procédure d'octroi de l'aide d'urgence?

Selon la procédure approuvée par le Conseil d'Etat, les personnes RAD qui ne remplissent pas les critères de cas de rigueur et qui n'entrent pas dans la catégorie des personnes dites «vulnérables» reçoivent une décision de fin de droit à l'hébergement dans les structures asile conventionnelles. Cette

décision, rendue par le SASoc, est notifiée par le Service de la population et des migrants (SPoMi) qui informe la personne RAD concernée de ses droits et devoirs et de l'existence de la structure d'hébergement bas-seuil. Dès notification, les personnes RAD ne peuvent plus prétendre qu'à un hébergement bas-seuil géré, sur mandat du canton, par la société ORS Service AG. Les personnes RAD concernées sont, si nécessaire, dirigées vers cette structure. La procédure visant à l'obtention de l'aide d'urgence est la suivante: les personnes RAD bénéficiant de l'aide d'urgence doivent se soumettre à un parcours hebdomadaire tant auprès de la police cantonale (en vue de la dactyloscopie) qu'auprès du SPoMi (entretien informatif récurrent en vue du départ de la Suisse). Une fois ce parcours effectué, les personnes RAD reçoivent une attestation du SPoMi qui leur permet de toucher l'aide d'urgence pour une durée de 7 jours (assistance et hébergement) dans le foyer bas-seuil susmentionné. Depuis novembre 2010, l'aide d'urgence sera distribuée quotidiennement à heures fixes et pour une durée de 3 jours durant le week-end.

5. Qui examine la situation de détresse?

Le SPoMi en collaboration, si nécessaire, avec le SASoc.

6. Les personnes nécessiteuses seront-elles enregistrées? Comment et où?

Les personnes nécessiteuses sont enregistrées dans la structure d'hébergement bas-seuil en vue de l'octroi de l'aide d'urgence.

7. Comment l'identité des personnes nécessiteuses est-elle constatée?

L'identité des personnes RAD est vérifiée systématiquement par dactyloscopie.

8. Obtiennent-elles un document qui les identifie comme bénéficiaires de l'aide d'urgence?

Les personnes RAD concernées obtiennent une attestation leur permettant de toucher l'aide d'urgence délivrée par le SPoMi après identification dactyloscopique.

9. Y a-t-il des dispositions spéciales pour les personnes particulièrement vulnérables?

Selon la décision du Conseil d'Etat du 18 décembre 2007, existe des dispositions particulières pour les personnes RAD dites «vulnérables», soit les familles avec enfants mineurs, les personnes âgées ou souffrant de maladies graves, les mineurs non accompagnés etc.

9a. Comment sont traitées les personnes particulièrement vulnérables?

Les personnes dites «vulnérables» restent dans les structures d'hébergement conventionnelles et continuent de bénéficier de l'aide sociale asile conventionnelle. En outre, ces personnes continuent d'être affiliées à leur caisse maladie.

9b. Comment se présente la situation concernant les mineurs accompagnés?

Considérant que les enfants mineurs font partie de la catégorie des personnes RAD dites «vulnérables», ils bénéficient de l'aide sociale asile conventionnelle. Dans le cas exceptionnel

où un mineur accompagné serait au bénéfice de l'aide d'urgence, il recevrait, jusqu'à 16 ans révolus, CHF 6.– par jour d'entretien et l'hébergement. Dès la 17^{ème} année, il recevrait CHF 10.– par jour.

9c. Comment se présente la situation concernant les mineurs non accompagnés?

Considérant que les enfants mineurs non accompagnés font partie de la catégorie des personnes RAD dites «vulnérables», ils bénéficient de l'aide sociale asile conventionnelle. Dans le cas exceptionnel où un mineur non accompagné serait au bénéfice de l'aide d'urgence, il recevrait CHF 10.– par jour d'entretien et l'hébergement.

9d. Les enfants sont-ils scolarisés? Peuvent-ils fréquenter l'école publique? Est-il versé un montant supplémentaire pour du matériel, excursions etc.?

Oui. Ils fréquentent l'école publique. Comme les enfants scolarisés, mineurs, font partie des personnes dites «vulnérables», les normes d'aide sociale asile conventionnelles leur sont appliquées. A ce titre, elles bénéficient des prestations circonstancielles leur permettant de prendre en charge les frais supplémentaires liés à l'école.

9e. Les enfants, peuvent-ils terminer leur formation en cours (p. ex. apprentissage, cours de langue)?

Comme les enfants mineurs font partie des personnes dites «vulnérables», aucune mesure de contrainte ou de démarche en vue du retour n'est entamée pour l'heure. Par conséquent, les enfants ayant entamé une formation devraient pouvoir la terminer.

9f. Comment se présente la situation pour les enfants en bas âge et les nourrissons?

Considérant que les enfants mineurs font partie de la catégorie des personnes RAD dites «vulnérables», ils bénéficient de l'aide sociale asile conventionnelle. Par conséquent, des prestations circonstancielles permettent de prendre en charge les frais liés au jeune âge des enfants concernés. Dans le cas exceptionnel où un mineur accompagné serait au bénéfice de l'aide d'urgence, il recevrait CHF 6.– par jour d'entretien et l'hébergement.

9g. Existe-t-il une définition cantonale des personnes particulièrement vulnérables?

Oui, selon la décision du Conseil d'Etat, les personnes dites «vulnérables» sont les familles avec enfants mineurs, les personnes âgées ou souffrant de maladies graves, les mineurs non accompagnés etc.

10. Comment se présente le contenu de l'aide d'urgence?

L'aide d'urgence se compose de l'entretien et de l'hébergement. Elle est octroyée pour une durée de 7 jours. Les personnes RAD ont droit à des vêtements selon nécessité. Par ailleurs, toutes les personnes RAD attribuées au canton de Fribourg sont affiliées à la caisse maladie. L'aide d'urgence n'est pas limitée dans le temps.

10a. Alimentation

L'alimentation est comprise dans l'entretien (CHF 10.– par jour).

10b. Hébergement

Structure d'hébergement bas-seuil (Pavillon du Foyer de la Poya, Av. Général-Guisan 22, 1700 Fribourg). Pendant la journée (9h–17h) les chambres à coucher sont fermées. Seule la salle de détente avec la cuisine reste ouverte.

10c. Soin médical

Prise en charge via la caisse maladie. Pour les personnes présentes en Suisse depuis moins de 3 mois, prise en charge des frais médicaux selon nécessité. Les personnes RAD peuvent consulter l'infirmière ORS présente dans la permanence de la structure bas-seuil selon un horaire régulier.

10d. Les bénéficiaires de l'aide d'urgence sont-ils couverts par une assurance-maladie?

Oui, à moins qu'ils soient présents en Suisse depuis moins de trois mois.

10e. Soin personnel, service de consultation

Chaque personne RAD est informée de l'existence du bureau de conseils en vue du retour et pourra, si elle le souhaite, y recevoir une information et une aide personnalisée. Pour le surplus, chaque personne RAD peut s'adresser au responsable du foyer et au personnel d'encadrement.

10f. Existe-t-il des différences à la mise en œuvre de l'aide d'urgence entre les personnes frappées d'une décision de renvoi définitive et celles frappées d'une NEM?

Non, les mêmes dispositions s'appliquent.

10g. Y-a-t-il une obligation de coopération pour les bénéficiaires de l'aide d'urgence?

Accomplir le processus précité. Fournir des papiers, se rendre à chaque convocation, collaborer au renvoi.

10h. D'autres prestations

Toute demande de prestation circonstancielle peut être déposée auprès du responsable du foyer. Elle fait l'objet d'une décision au cas par cas.

11. Les personnes déboutées peuvent-elles recevoir une autorisation de séjour dans un cas de rigueur grave? Le contenu de l'aide d'urgence change-t-il pendant la procédure d'octroi?

Oui, selon l'art. 14 al. 2 LAsi. Les personnes RAD susceptibles d'obtenir une autorisation de séjour sont autorisées à rester dans les structures d'hébergement conventionnelles jusqu'au règlement de leur cas par le SPoMi. Les personnes entrant dans la catégorie «cas de rigueur» bénéficient des normes d'aide sociale asile conventionnelles jusqu'au règlement de leur cas par le SPoMi. Elles restent en outre affiliées à la caisse maladie. Certaines personnes peuvent obtenir une autorisation de travail afin de devenir indépendante financièrement.

Ceci dit, en pratique, la pratique cantonale a considérablement changé. Après avoir fait largement usage de l'art. 14 II Lasi en 2008–2009 afin de régulariser de nombreux dossiers de

requérants déboutés de longue date, le canton n'accorde désormais que ultra-exceptionnellement un permis humanitaire aux requérants déboutés.

12. Y-a-t-il régulièrement des procédures pénales par suite d'un séjour illégal?

Pour autant que les personnes RAD se conforment à la procédure décidée par le Conseil d'Etat, aucune procédure pénale par suite d'un séjour illégal n'est entreprise. Dans le cas contraire, une procédure pénale peut être entreprise pour infraction à la LEtr et à la LAsi (détention préventives ou en vue du renvoi).

12a. Y-a-t-il aussi des procédures pénales menées contre des mineurs non accompagnés par suite d'un séjour illégal?

Pour autant que les personnes RAD se conforment à la procédure décidée par le Conseil d'Etat, aucune procédure pénale par suite d'un séjour illégal n'est entreprise. Dans le cas contraire, une procédure pénale peut être entreprise pour infraction à la LEtr et à la LAsi. L'autorité pénale prend toutes les précautions nécessaires au vu du statut «vulnérable» des personnes mineures non accompagnées.

13. Comment est-ce que se présente la pratique cantonale en matière d'application des mesures de contrainte?

L'application des mesures de contrainte dépend des perspectives de renvoi. Lorsque des obstacles techniques à l'exécution du renvoi perdurent, ce qui est le cas pour une majorité des personnes RAD, les mesures de contraintes ne sont pas appliquées. A cet égard, la détention pour insoumission n'a été prononcé qu'une seule fois par le canton.

14. D'autres informations cantonales

Pas d'information.

Situation im Kanton: GR

1. Anzahl NothilfebezogenerInnen

Im Ausreisezentrum (ARZ) Flüeli halten sich zurzeit (Juni 2010) 17 Personen auf.

2. Welche Stelle ist im Kanton für die Nothilfe zuständig?

Amt für Polizeiwesen und Zivilrecht (APZ), Karlihof 4, 7000 Chur, Tel. 081 257 21 21.

3. Kantonale gesetzliche Grundlage für die Gewährung der Nothilfe

Ausführungsbestimmungen zum kantonalen Unterstützungsgesetz vom 8. November 2005 (BR 546.270), Art. 10b, www.lexfind.ch/dtah/66988/2/.
Einführungsgesetz zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes (EGzAAG; BR 618.100) Art. 4 Abs. 2.
Verordnung zum Einführungsgesetz zur Ausländer- und Asylgesetzgebung des Bundes (RVzEGzAAG; BR 618.110) Art. 35 Abs. 4.

4. Wie funktioniert der Ablauf der Nothilfe?

Sobald ein negativer Asylentscheid/Beschwerdeentscheid in Rechtskraft erwächst, werden die Betroffenen in der Regel mit einem Schreiben des APZ darauf hingewiesen, dass mit Ablauf der Ausreisefrist ihre Berechtigung, sich in einer Asylunterkunft aufzuhalten, erlischt respektive Wohnungen gekündigt werden müssen. Davon ausgenommen sind in der Regel jene abgewiesenen Asylsuchenden, welche ihrer Mitwirkungspflicht nachkommen und bei der Organisation der Rückkehr ins Heimatland mit dem APZ kooperieren. Kurz vor Ablauf der Ausreisefrist wird dann ein ab dem ersten Tag nach Ablauf der Frist geltendes Hausverbot ausgesprochen. Ein Hinweis, dass beim APZ Nothilfe beantragt werden kann, fehlt in diesem Schreiben. Nothilfe muss am Schalter des APZ explizit beantragt werden. Wenn jemand Geld auf sich hat oder dem APZ bekannt ist, dass finanzielle Mittel vorhanden sind, ist eine Unterbringung im Nothilfezentrum nicht möglich, bis die Mittel aufgebraucht sind. NothilfebezügerInnen werden im ARZ Flüeli in Valzeina untergebracht. (siehe Frage 10. bis 10c.).

5. Wer prüft das Vorliegen einer Notlage?

Das APZ prüft das Vorliegen einer Notlage.

6. Werden die Bedürftigen registriert? Wer nimmt die Registrierung vor?

Ja, beim APZ im Rahmen der Identitätsfeststellung.

7. Wie werden die Bedürftigen identifiziert?

Aufgrund der von den Betroffenen gemachten Angaben werden das Asylossier konsultiert und die Angaben verifiziert, zudem auch anhand des meist mitgeführten Asylentscheides.

8. Erhalten die Bedürftigen ein Ausweis-Papier?

Nein.

9. Existieren besondere Vorschriften für Verletzte?

Jeder Einzelfall wird individuell geprüft, und, sofern erforderlich, werden individuell angepasste Massnahmen angeordnet.

9a. Wie ist der Umgang mit besonders Verletzlichen?

Familien, Schwangere, Kranke werden länger in den «normalen» Asylstrukturen behalten, vor allem, wenn sie bei der Ausreiseorganisation mitwirken und eine Ausreise aus der Schweiz absehbar ist (dies ist in der Regel auch bei nicht besonders Verletzlichen so). Ehepaare und Familien mit Kindern erhalten ein eigenes Zimmer.

9b. Wie stellt sich die Situation für begleitete Kinder dar?

Siehe Frage 9a.

9c. Wie stellt sich die Situation für unbegleitete Kinder dar?

Bisher gab es keine UMA-Fälle, welche um Nothilfe ersuchten. Entsprechende Fälle werden individuell abgeklärt, und, sofern erforderlich, werden entsprechende Massnahmen angeordnet.

9d. Werden Kinder eingeschult? Können Kinder den öffentlichen Schulunterricht besuchen? Zusätzliche Leistungen für Schulmaterial, Schulausflüge etc.?

Der Gemeinde Valzeina wurde zugesagt, dass voraussichtlich keine Schulkinder von Nothilfeempfängern von der Gemeinde beschult werden müssen. Derzeit befinden sich keine schulpflichtigen Kinder im ARZ Valzeina. Es gab Probleme beim Kindergartenbesuch. Ein Mädchen aus dem ARZ Valzeina konnte den Kindergarten nur dank vielfältiger Unterstützung von Privaten und Solidaritätsgruppen besuchen.

9e. Können Kinder den aktuellen Bildungsgang (z.B. Lehrstelle, Deutschkurs) abschliessen?

Jugendliche mit Status N erhalten keine Bewilligung, um eine Lehre zu absolvieren; entsprechend stellt sich dieses Problem auch nicht.

9f. Zusätzliche Unterstützung für Kleinkinder und Säuglinge?

Grundsätzlich erhalten Kleinkinder und Säuglinge von NothilfebezügerInnen dieselben Leistungen wie die der übrigen Asylsuchenden, jedoch in Form von Naturalien. Besondere weitere Bedürfnisse werden individuell geprüft und, sofern erforderlich, entsprechende Massnahmen angeordnet.

9g. Gibt es eine kantonale Definition für besonders Verletzliche?

Die vom BFM unter dem Begriff «vulnerable Personen» definierten Personen gelten auch im Kanton GR als «besonders verletzbare Personen». Deren Bedürfnisse werden individuell geprüft, und bei Bedarf werden entsprechende Massnahmen angeordnet.

10. Wie ist der Umfang der Nothilfe?

Nothilfeempfänger sind im ARZ Flüeli in Valzeina untergebracht. Sie erhalten kein Bargeld, sämtliche Leistungen werden in Form von Naturalien ausgerichtet. Die Bewohnerinnen und Bewohner unterstehen gemäss den Bestimmungen des Asylgesetzes einem strikten Arbeitsverbot. Eine allenfalls verlangte Mithilfe im Heimbetrieb, d.h., die Reinigung der eigenen Zimmer, Küche, Korridore und Nasszellen wird nicht entlohnt.

10a. Nahrung

Die Lebensmittel werden zweimal pro Woche (Di. und Fr. um 10 Uhr) im ARZ Flüeli an die Nothilfeempfänger abgegeben. Wer zu den festgelegten Zeiten unentschuldigt abwesend ist, verliert den Anspruch auf Ausrichtung der Nothilfe für den entsprechenden Tag; es erfolgt in der Regel keine nachträgliche Abgabe. Die Bewohnerinnen und Bewohner des ARZ bereiten ihre Mahlzeiten in der Gemeinschaftsküche selber zu. Diese ist zwischen 22 Uhr und 7 Uhr (laut APZ aufgrund der Brandgefahr) geschlossen.

10b. Unterbringung

Unterbringung im ARZ Flüeli in Valzeina. Tägliche Anwesenheitskontrollen finden um 10 Uhr und 22 Uhr statt (Sa./So. nur um 22.00 Uhr). Zwischen 22 Uhr und 7 Uhr ist die Unterkunft geschlossen. Unbewilligte Absenzen führen zum Ausschluss aus dem ARZ. In diesem Fall muss Nothilfe erneut in Chur beantragt werden. Es besteht ein Amtsverbot für Unberechtigte, die Liegenschaft Flüeli zu betreten oder zu befahren. Besuche

im Haus werden gestattet, wenn vorgängig eine Bewilligung eingeholt wird. Besucher dürfen ausschliesslich den Besucher-
raum betreten.

10c. Medizinische Betreuung

Eine medizinische Notfallversorgung ist gewährleistet. Zugang zu medizinischer Versorgung bedarf der Zustimmung der Heimleitung.

**10d. Werden
NothilfebezügerInnen
krankenversichert?**

In der Regel nicht. Es wird jedoch jeder Einzelfall bezüglich bisheriger Krankengeschichte geprüft und bei Bedarf krankenversichert. In jedem Fall gehen alle anfallenden Gesundheitskosten zu Lasten des Kantons, sofern die betroffene Person nicht krankenversichert ist.

**10e. Persönliche Betreuung/
Beratung**

Fragen und Anliegen der Bewohner können täglich den Mitarbeitenden des ARZ unterbreitet werden, ebenso können Gesprächstermine vereinbart werden. Weiter erfolgt eine regelmässige persönliche Orientierung der Bewohner über die Möglichkeiten der Rückkehrhilfe sowie das Angebot des APZ, eine Rückkehr ins Heimatland zu organisieren und vollumfänglich zu finanzieren. Der Kanton kann Ausreisepflichtigen eine einmalige Rückkehrhilfe von bis zu CHF 3000.– ausrichten, sofern diese keine Rückkehrhilfeleistungen gemäss Asylgesetz erhalten (Art. 26 EGzAAG).

**10f. Unterschiede bei der
Nothilfegewährung zwischen
Personen mit
Nichteintretensentscheid und
Personen mit materiellem
negativem Entscheid?**

Keine.

**10g. Gibt es eine
Mitwirkungspflicht für
NothilfebezügerInnen?**

Die in Art. 8 Abs. 4 des AsylG definierte Mitwirkungspflicht gilt weiterhin auch für Personen, deren Asylgesuch abgelehnt wurde und die Nothilfe beziehen.

Die Mittellosigkeit muss vorhanden sein, d.h., die Person darf über keine finanziellen Mittel verfügen, dies wird vom APZ so weit möglich überprüft.

10h. Sonstige Leistungen

Falls Nothilfesuchende Probleme mit der Organisation der Ausreise haben, können sie sich bei den Mitarbeitenden des APZ bzw. den Heimmitarbeitern melden. Diese bieten ihnen bei entsprechender Mitwirkung Unterstützung (organisatorische und finanzielle) bei der Papierbeschaffung und der Ausreise an. In regelmässigen Abständen sucht die Rückkehrberaterin des APZ die Bewohner im ARZ Flüeli, Valzeina, auf und zeigt die Unterstützungsmöglichkeiten auf.

Bei Bedarf und entsprechendem Ersuchen werden den NothilfebezügerInnen Kleider, Schuhe usw. abgegeben.

11. Möglichkeit einer Härtefallbewilligung? Ändert sich während des Gesuchverfahrens die Nothilfe?

Wie alle Personen des Asylbereichs haben auch abgewiesene Asylsuchende die Möglichkeit, ein Härtefallgesuch beim APZ einzureichen. Bisher wurde vom Kanton allerdings kein einziges Gesuch von abgewiesenen Asylbewerbern an den Bund weitergeleitet. Gemäss APZ werden die Gesuche auf die erforderlichen Voraussetzungen überprüft, entsprechend bearbeitet und beantwortet. Während der Gesuchsprüfung erfolgt keine Änderung bezüglich der Nothilfegewährung.

12. Gibt es regelmässig Strafverfahren wegen illegalen Aufenthalts?

Nein, es werden keine regelmässigen Verfahren wegen illegalen Aufenthalts durchgeführt.

12a. Wird auch bei unbegleiteten Minderjährigen ein Verfahren wegen illegalen Aufenthalts durchgeführt?

Nein.

13. Wie ist die kantonale Praxis bezüglich Zwangsmassnahmen?

Bei einem möglichen Vollzug der Wegweisung wird die Person in Ausschaffungshaft genommen, sofern sie nicht freiwillig ausreisen will. Aus-/Eingrenzungen werden insbesondere dann verfügt, wenn Hinweise in Form von Polizeiberichten auf Delikte bzw. Straftaten vorliegen, in Einzelfällen auch wegen der abgelaufenen Ausreisefrist.

14. Weitere relevante Informationen

Die Fahrkosten von Valzeina beispielsweise nach Chur werden vom APZ nur in Ausnahmefällen übernommen, etwa wenn die NothilfebezügerInnen Vorladungen zu befolgen haben oder aber auch für erforderliche Behördengänge; entsprechende Ersuchen würden aber in jedem Fall bezüglich der Erfordernisse überprüft und entsprechend gutgeheissen oder abgelehnt.

Betreffend Nothilfegewährung gibt es eine Verfügung des Departements für Justiz, Sicherheit und Gesundheit (Beschwerdeinstanz des APZ) vom 8. April 2009. Dort wird festgehalten, dass die Nothilfe nicht entzogen werden darf: In der erwähnten Departementsverfügung wird das APZ im Sinne einer super-provisorischen Verfügung angewiesen, dem Betroffenen sofort wieder Nothilfe zu gewähren. Seit diesem Entscheid ist es von Seiten des APZ nicht mehr zu einem Ausschluss von der Nothilfe gekommen.

Situation im Kanton: LU

1. Anzahl NothilfebezügerInnen

84, davon 24 Kinder (Stand Januar 2010).

2. Welche Stelle ist im Kanton für die Nothilfe zuständig?

Für die Ausrichtung der Nothilfe ist das städtische Sozialamt im Auftrag aller Gemeinden zuständig.

3. Kantonale gesetzliche Grundlage für die Gewährung der Nothilfe

Sozialhilfegesetz vom 24. Oktober 1989 (SRL892),
<http://srl.lu.ch/sk/srl/DAT1/SRL/f/s/892.htm>.

4. Wie funktioniert der Ablauf der Nothilfe?

Die Kantonspolizei überprüft die Identität. Sie respektive das Amt für Migration (AMIGRA) überprüfen, ob die Betroffenen, die Nothilfe geltend machen, tatsächlich abgewiesene Asylsuchende sind, für die der Kanton Luzern die Wegweisung vollziehen muss. Das AMIGRA prüft Zwangsmassnahmen und ordnet diese gegebenenfalls an oder überweist die Person an das Sozialamt der Stadt Luzern für die Gewährung von Nothilfe. Die Betroffenen müssen sich regelmässig beim AMIGRA melden, damit sie danach auf dem Sozialamt Nothilfe beziehen können. Meistens werden wöchentliche Termine gegeben. Vereinzelt besteht auch eine tägliche Meldepflicht.

5. Wer prüft das Vorliegen einer Notlage?

Das Sozialamt Stadt Luzern.

6. Werden die Bedürftigen registriert? Wer nimmt die Registrierung vor?

Der Nothilfebezug wird durch das städtische Sozialamt erfasst.

7. Wie werden die Bedürftigen identifiziert?

Erkennungsdienstliche Behandlung bei der Kantonspolizei.

8. Erhalten die Bedürftigen ein Ausweis-Papier?

Nach der erkennungsdienstlichen Behandlung erhalten die Betroffenen Fotos, auf der die N-Nummer steht. Damit werden sie zum AMIGRA geschickt. Nach Absprache mit dem Sozialamt kann gegen Aushändigung dieses Fotos Nothilfe bezogen werden. Sie erhalten keine Ausweispapiere.

9. Existieren besondere Vorschriften für Verletzte?

Ja. Verletzte Personen werden teilweise in Wohnungen untergebracht. Sie erhalten jedoch die Nothilfeansätze. Auch eine Unterbringung in der Notunterkunft Ibach wird für Verletzte (zum Beispiel Familien) praktiziert. Dort gibt es nur punktuelle Betreuung, aber die Möglichkeit, sich tagsüber im Zimmer oder Aufenthaltsraum aufzuhalten.

9a. Wie ist der Umgang mit besonders Verletzlichen?

Individuelle Wohnungen, eventuell Pflegeheime. Verlängerter Auszahlungsrhythmus. Persönliche Beratung und Betreuung beim Sozialamt der Stadt Luzern. UMA können in der Regel weiterhin in den Asylstrukturen bleiben und werden betreut, bis sie volljährig werden. Danach kommen sie in die Nothilfestruktur.

9b. Wie stellt sich die Situation für begleitete Kinder dar?

Unterstützung bei speziellen Auslagen: Babynahrung, Pampers, Babysachen etc., schulische Spezialausgaben.

9c. Wie stellt sich die Situation für unbegleitete Kinder dar?

UMA, an deren Alter im Asylverfahren zwar Zweifel angebracht werden, aber dies keine Relevanz für das Asylverfahren hat, können im Kanton vom AMIGRA und Sozialamt offenbar als Erwachsene behandelt werden, auch wenn vom BFM das Geburtsdatum im AUPER respektive ZEMIS nicht geändert wurde. Die Dienststelle Soziales und Gesellschaft, Abteilung Asyl- und Flüchtlingswesen, hält zu oben geschildertem Fall fest, dass es sich hierbei um einen Einzelfall gehandelt hat, welcher dazu führte, dass zwischen allen beteiligten Institutionen eine klare Abmachung erfolgt ist.

2010: UMA werden im Zentrum für Asylsuchende untergebracht.

9d. Werden Kinder eingeschult? Können Kinder den öffentlichen Schulunterricht besuchen? Zusätzliche Leistungen für Schulmaterial, Schulausflüge etc.?

Der Schulbesuch ist weiterhin möglich. Zusätzliche Leistungen für Schulmaterial oder Schulausflüge werden auf Antrag rückerstattet.

9e. Können Kinder den aktuellen Bildungsgang (z.B. Lehrstelle, Deutschkurs) abschliessen?

Einzelfallabklärung. Ist aber grundsätzlich möglich. Jugendliche mit Lehrstellen können jedoch kein Lohnkonto eröffnen.

9f. Zusätzliche Unterstützung für Kleinkinder und Säuglinge?

Spezifische Sachleistungen (Babymilch, Windeln etc.) werden zusätzlich abgegolten.

9g. Gibt es eine kantonale Definition für besonders Verletzte?

Das Sozialamt der Stadt Luzern entscheidet, ob jemand als verletzlich gilt.

10. Wie ist der Umfang der Nothilfe?

Sachleistungen respektive Gutschrift für Notschlafstelle oder WG-Wohnungen werden zur Verfügung gestellt. Coop-Gutscheine für Essen. Für Kleider werden Kostengutschriften für Caritas-Secondhand-Kleiderladen abgegeben, CHF 50.– bis CHF 150.– pro Halbjahr und Person.

10a. Nahrung

Essensgutscheine von Coop im Wert von CHF 10.–/Tag pro Person.

Tagesansätze bei Mehrpersonenhaushalten/Familien:

2 Personen = CHF 20.–

3 Personen = CHF 26.–

4 Personen = CHF 30.–

5 Personen = CHF 35.–

6 Personen = CHF 40.–

7 Personen = CHF 45.–

Pro weitere Person CHF 3.–.

Mehrheitlich in Coop-Gutscheinen, teilweise auch in Bargeld. Die Gutscheine müssen wöchentlich 1–2 Mal abgeholt werden. Verletzte Personen, die in ihren Unterkünften (ausserhalb der Stadt) bleiben konnten, können die Gutscheine einmal pro

Woche auf dem Sozialamt beziehen. Bei dazu anfallenden Transportkosten werden diese, beim Vorweisen einer ÖV-Transportkarte, rückerstattet.

10b. Unterbringung

Verletzte Personen sind in Wohnungen oder in der Notunterkunft Ibach untergebracht. Alleinstehende Männer bekommen Gutscheine für die Notschlafstelle. Diese ist tagsüber geschlossen, es gibt keine Tagesstätte oder Beschäftigungsmöglichkeiten. In der Notschlafstelle sind auch Alkoholiker, Drogenabhängige und andere Randständige untergebracht.

10c. Medizinische Betreuung

Die medizinische Betreuung ist gewährleistet.

10d. Werden NothilfebezüglerInnen krankenversichert?

Generell sind alle krankenversichert.

10e. Persönliche Betreuung/ Beratung

Persönliche Beratung 1 Mal pro Monat. Betreuung in den Unterkünften in der Stadt wöchentlich.

10f. Unterschiede bei der Nothilfegewährung zwischen Personen mit Nichteintretensentscheid und Personen mit materiellem negativem Entscheid?

Nein.

10g. Gibt es eine Mitwirkungspflicht für NothilfebezüglerInnen?

Ja. Es gibt eine Meldepflicht und eine Mitwirkungspflicht bei der Papierbeschaffung. Falls diese nicht eingehalten wird, steigt das Risiko, in Ausschaffungshaft genommen zu werden. Einstellung von Nothilfe wegen mangelnder Mitwirkung bei der Papierbeschaffung ist nicht bekannt.

10h. Sonstige Leistungen

Nein.

11. Möglichkeit einer Härtefallbewilligung? Ändert sich während des Gesuchverfahrens die Nothilfe?

Antrag kann nach fünf Jahren Aufenthalt in der Schweiz gemacht werden. Während des Gesuchverfahrens ändert sich nichts am Umfang der Nothilfe. Das AMIGRA gewährt für diese Personen auf Gesuch hin die aufschiebende Wirkung nicht und zwar mit der Begründung, es sei ein rechtskräftiger Wegweisungsentscheid des BFM im Asylverfahren ergangen und es bestehe kein Raum für das AMIGRA, den Vollzug während des Verfahrens um Erteilung einer humanitären Bewilligung auszusetzen.

12. Gibt es regelmässig Strafverfahren wegen illegalen Aufenthalts?

Es werden regelmässig Strafverfahren wegen illegalen Aufenthalts durchgeführt, und es erfolgen regelmässig Verurteilungen. Es erfolgt eine Umwandlung der Busse in Ge-

fängnis, mit einem Tagesansatz von in der Regel CHF 30.– bei NothilfebezügerInnen. (Psychiatrieaufenthalte werden als Gefängnisaufenthalt anerkannt.)

12a. Wird auch bei unbegleiteten Minderjährigen ein Verfahren wegen illegalen Aufenthalts durchgeführt?

Solange sie minderjährig sind, sind derartige Verfahren nicht bekannt. Werden sie volljährig, erfolgt aber eine Verzeigung und Verurteilung.

13. Wie ist die kantonale Praxis bezüglich Zwangsmassnahmen?

Zwangsmassnahmen werden in jedem Fall geprüft, Haft ist jedoch nicht der Regelfall. Es werden auch verletzte Personen in Haft genommen. Zum Beispiel 2 Mal ein Familienvater einer mehrköpfigen algerischen Familie. Bei einer Familie musste die Frau respektive Mutter nach der Inhaftierung des Vaters aufgrund ihrer psychischen Verfassung hospitalisiert werden. Die Kinder mussten vom städtischen Sozialamt notfallmässig bei anderen Asylsuchenden (auch Abgewiesenen) untergebracht werden.

14. Weitere relevante Informationen

Angebot des Asylnetz Luzern:
Mittagstisch für Nothilfebeziehende: 2 Mal pro Woche unentgeltliches Mittagessen.
Deutschkurs für Interessierte: 2 Stunden pro Woche.
Bontausch: 1 Mal pro Woche Wechsel der Coop-Gutscheine in Bargeld.

Situation cantonale: VD

1. Nombre de bénéficiaires de l'aide d'urgence

822.

2. Quelle autorité est compétente pour l'aide d'urgence?

Service de la population (police des étrangers, SPOP) pour la décision d'octroi de l'aide d'urgence. Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM – ex FAREAS) pour la délivrance des prestations (l'exécution des décisions du SPOP) qui dépend du Département de l'intérieur.

3. Base légale cantonale pour l'octroi de l'aide d'urgence

Loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers du 7 mars 2006 (LARA, RSVM 142.21), Loi sur l'action sociale vaudoise du 2 décembre 2003 (LASV, RSV 850.051), Guide d'assistance 2010. www.evam.ch/documentation/guide-dassistance/.

4. Comment se déroule la procédure d'octroi de l'aide d'urgence?

La personne doit se présenter au SPOP qui rend une décision d'octroi de l'aide d'urgence avec laquelle la personne se rend à l'EVAM qui lui attribue un logement et détermine les prestations en espèces ou en nature.

5. Qui examine la situation de détresse?

Service de la population (SPOP), Av. de Beaulieu 19, 1014 Lausanne, tél. 021 316 49 49.

6. Les personnes nécessiteuses seront-elles enregistrées? Comment et où?

Les personnes sont enregistrées dans la base de données Asylum de l'EVAM, ainsi que dans la base de données Medusa du SPOP.

7. Comment l'identité des personnes nécessiteuses est-elle constatée?

Sur la base des informations fournies par l'ODM et l'entretien au SPOP ou les documents fournis par l'intéressé et empreintes digitales.

8. Obtiennent-elles un document qui les identifie comme bénéficiaires de l'aide d'urgence?

Non, la «décision d'octroi de l'aide d'urgence» n'est pas un document permettant d'attester de l'identité de la personne. Certaines personnes en procédure extraordinaire et en appartement individuel ont un livret N.

9. Y a-t-il des dispositions spéciales pour les personnes particulièrement vulnérables?

Oui, pour les MNA Art. 44 ss. LARA et Guide d'assistance 2010, Art. 241:
1 L'aide d'urgence est délivrée selon les modalités suivantes aux personnes adultes sans enfants:
Hébergement dans un foyer collectif en principe spécifiquement dédié à cette population, trois repas par jour (aide en nature), articles d'hygiène indispensables sous forme de bons, vêtements sous forme de bons.
2 L'aide d'urgence est délivrée selon les modalités suivantes aux familles et aux cas vulnérables:
Hébergement dans un foyer collectif en principe spécifiquement dédié à cette population, prestations en espèces conformément aux normes d'aide d'urgence.
L'EVAM peut décider d'adapter l'hébergement (chambre individuelle, appartement privé) ou les autres prestations, notamment financières, pour tenir compte de la situation personnelle du bénéficiaire. Les décisions pour cause médicale sont prises sur préavis d'un groupe interdisciplinaire PMU-CHUV.

9a. Comment sont traitées les personnes particulièrement vulnérables?

Les personnes malades selon le cas (sur préavis PMU-CHUV) reçoivent des prestations en espèces plutôt qu'en nature. Elles séjournent soit en appartement individuel soit dans un centre d'urgence qui accueille les familles.

9b. Comment se présente la situation concernant les mineurs accompagnés?

Les familles avec des enfants mineurs reçoivent des prestations en espèces plutôt qu'en nature. Elles séjournent soit en appartement individuel soit dans un foyer qui accueille les familles.

9c. Comment se présente la situation concernant les mineurs non accompagnés?

Les mineurs non accompagnés sont hébergés dans un foyer d'accueil des mineurs non accompagnés qui dispose d'un conseil social de proximité (Foyer MNA). Les mineurs non accompagnés peuvent rester dans le foyer MNA jusqu'à l'âge de 18 ans. S'ils ont reçu une décision de renvoi entrée en force, ils sont ensuite attribués dans une structure d'aide d'urgence. S'ils sont particulièrement vulnérables, ils sont traités comme tels. Si leur procédure d'asile est encore pendante, les anciens MNA devenus adultes sont hébergés dans un foyer ordinaire.

9d. Les enfants sont-ils scolarisés? Peuvent-ils fréquenter l'école publique? Est-il versé un montant supplémentaire pour du matériel, excursions etc.?

Les enfants sont scolarisés. Ils fréquentent l'école publique. Les enfants en scolarité obligatoire reçoivent un forfait annuel pour les frais de rentrée scolaire de CHF 50.–. L'EVAM peut également, sur demande, prendre en charge les frais de camp scolaire et de colonie de vacances, sous forme de prestations supplémentaires (frais effectifs sous déduction CHF 4.– par jour représentant la moitié de la norme alimentation).

9e. Les enfants, peuvent-ils terminer leur formation en cours (p. ex. apprentissage, cours de langue)?

Les mineurs peuvent terminer leur formation pour autant qu'elle n'implique pas une autorisation de travail. Les frais supplémentaires sont pris en charge par le versement d'un forfait mensuel de CHF 100.– par mois en cas de scolarisation dans une école, selon le même principe que les demandeurs d'asile. La plupart des situations connues concernent l'OPTI (Office de perfectionnement scolaire, de transition et d'insertion).

Les autorités déclarent publiquement que les déplacements des familles dans une autre commune sont programmés pendant les vacances scolaires. Ces déclarations d'intention ne sont pas toujours respectées, notamment en cas de procédure d'opposition contre la décision initiale.

9f. Comment se présente la situation pour les enfants en bas âge et les nourrissons?

Les personnes à l'aide d'urgence reçoivent CHF 9.50 par jour et par personne, quel que soit l'âge (selon Guide d'assistance 2008, art. 241). Une allocation de CHF 1500.– est versée par la Caisse cantonale vaudoise d'allocations familiale en cas de naissance si la mère réside dans le canton depuis plus de 9 mois.

9g. Existe-t-il une définition cantonale des personnes particulièrement vulnérables?

Non.

10. Comment se présente le contenu de l'aide d'urgence?

Article 4a LASV:
«L'aide d'urgence est dans la mesure du possible allouée sous forme de prestations en nature. Elle comprend en principe: a. Le logement, en règle générale, dans un lieu d'hébergement collectif; b. La remise de denrées alimentaires et d'articles d'hygiène; c. Les soins médicaux d'urgence dispensés [par la PMU]; d. L'octroi, en cas de besoin établi, d'autres prestations de première nécessité.»

Titre 9 du Guide d'assistance 2010, Article 241 Principes:

1 L'aide d'urgence est délivrée selon les modalités suivantes aux personnes adultes sans enfants:

Hébergement dans un centre collectif en principe spécifiquement dédié à cette population, trois repas par jour (aide en nature), articles d'hygiène indispensables sous forme de bons, vêtements sous forme de bons.

2 L'aide d'urgence est délivrée selon les modalités suivantes aux familles et aux cas vulnérables:

Hébergement dans un centre collectif en principe spécifiquement dédié à cette population, prestations en espèces conformément aux normes d'aide d'urgence.

3 Types de prestations et leur délivrance selon typologie:

Célibataires et couples sans enfants:

Hébergement: Centre d'aide d'urgence (présence d'un intendant).

Assistance: En nature, y compris les repas. Encadrement: Psychosocial et sécuritaire.

Médical: Assurance maladie et accès au réseau Farmed

Familles et cas vulnérables:

Hébergement: Foyer collectif (présence d'un intendant).

Assistance: En espèces: CHF 9.50 par jour/personne. Encadrement: Psychosocial, social et sécuritaire.

Médical: Assurance-maladie et accès au réseau Farmed.

10a. Alimentation

Trois repas par jour (aide en nature) ou en espèces: CHF 9.50 par jour (CHF 8.-/jour pour l'alimentation, CHF 1.-/jour pour les vêtements, CHF 0.50/jour pour les articles d'hygiène).

10b. Hébergement

Les centres d'urgence sont en photographie avec détails et règlements intérieurs sur le site de l'EVAM: Les foyers d'aide d'urgence avec prestations en nature à Lausanne (Vennes) et Vevey; les personnes à l'aide d'urgence avec prestations financières sont hébergées prioritairement à Bex et à Leysin, mais peuvent également se trouver dans l'ensemble des autres foyers EVAM: Ste-Croix, Crissier, Nyon, Lausanne (Chablais), ou en appartements (environ la moitié de la population bénéficiaire de l'aide d'urgence)

10c. Soin médical

Les personnes à l'aide d'urgence sont affiliées à l'assurance-maladie et ont accès à un réseau de médecins de premier recours répartis sur le canton.

10d. Les bénéficiaires de l'aide d'urgence sont-ils couverts par une assurance-maladie?

Oui.

10e. Soin personnel, service de consultation

Local aumônerie dans le centre. Pas d'accès des aumôniers aux chambres (uniquement les lieux communs: salle à manger et salle TV). Une personne de l'EVAM pour délivrer l'aide en espèce ou répondre à d'autres questions d'intendance.

- 10f. Existe-t-il des différences à la mise en œuvre de l'aide d'urgence entre les personnes frappées d'une décision de renvoi définitive et celles frappées d'une NEM ?** Non.
- 10g. Y-a-t-il une obligation de coopération pour les bénéficiaires de l'aide d'urgence?** Obligation de se présenter au SPOP tous les trois à 15 jours pour le renouvellement de l'aide d'urgence. (selon EVAM: *en principe* une fois par mois).
- 10h. D'autres prestations** Guide d'assistance 2010, Article 245 et 246:
Article 245 Principes
En cas de besoin établi, des prestations supplémentaires peuvent être octroyées.
Art. 246 Bons de transport
L'établissement peut octroyer des titres de transport en cas de besoin avéré.
- 11. Les personnes déboutées peuvent-elles recevoir une autorisation de séjour dans un cas de rigueur grave? Le contenu de l'aide d'urgence change-t-il pendant la procédure d'octroi?** Oui, ils peuvent recevoir une autorisation de séjour dans un cas de rigueur grave. Non, le contenu ne change pas.
- 12. Y-a-t-il régulièrement des procédures pénales par suite d'un séjour illégal?** Non.
- 12a. Y-a-t-il aussi des procédures pénales menées contre des mineurs non accompagnés par suite d'un séjour illégal?** Non.
- 13. Comment est-ce que se présente la pratique cantonale en matière d'application des mesures de contrainte?** Pas de vue d'ensemble.
- 14. D'autres informations cantonales** Il y a des graphiques sur le site de l'EVAM, des articles de journaux, des photographies, les contacts avec les bénévoles, l'annonce des manifestations culturelles ou sociales, les programmes d'occupation pour la confection des repas pour les gens à l'aide d'urgence etc.

Situation im Kanton: ZH

1. Anzahl NothilfebezügerInnen 1150.

2. Welche Stelle ist im Kanton für die Nothilfe zuständig? Zugang zur Nothilfe wird vom Migrationsamt des Kantons Zürich, Berninastrasse 45, Zürich-Oerlikon, geprüft, das auch Ausschaffungshaft und Haft anordnen kann. Für die Ausrichtung der Nothilfe ist jedoch das Kantonale Sozialamt zuständig.

3. Kantonale gesetzliche Grundlage für die Gewährung der Nothilfe Verordnung über die Gewährung von Nothilfe an Personen ohne Aufenthaltsrecht (Nothilfeverordnung) vom 24. Oktober 2007 (LS 851.14), in Kraft seit 1. Januar 2008.

4. Wie funktioniert der Ablauf der Nothilfe? Abgewiesene Asylsuchende erhalten einen Brief vom Kantonalen Sozialamt und werden von diesem in eine Nothilfestruktur verwiesen. Sie müssen sich beim Migrationsamt melden oder werden diesem zugeführt, wenn sie polizeilich aufgegriffen werden. Die Polizei stellt in Zusammenarbeit mit dem Migrationsamt die Identität fest. Die Vollziehbarkeit der Wegweisung wird überprüft und gegebenenfalls Ausschaffungshaft angeordnet. Es wird auch in jedem Fall geprüft, ob sich die Betroffenen wegen illegalen Aufenthalts strafbar gemacht haben. Ist die Ausschaffung nicht möglich und ist der Kanton ZH für den Vollzug zuständig, werden die Betroffenen an das Kantonale Sozialamt verwiesen. Dieses prüft die Voraussetzungen für die Gewährung der Nothilfe und nimmt die Platzierung der Personen in den entsprechenden Unterkünften für jeweils eine Woche vor. Ein kleiner Teil der Betroffenen (ca. 50 Personen) muss sich innert sieben Tagen wieder beim Migrationsamt melden, die Vollziehbarkeit der Wegweisung sowie die Anordnung der Ausschaffungshaft werden wieder überprüft. Diese Personen mit Nichteintretensentscheid werden danach vom Kantonalen Sozialamt in eine andere Unterkunft gewiesen. Diese sogenannte «7-Tage-Regelung» wiederholt sich wöchentlich.

5. Wer prüft das Vorliegen einer Notlage? Das Kantonale Sozialamt überprüft summarisch das Vorliegen der Notlage, da wegen Arbeitsverbot praktisch immer gegeben. Innerhalb der «7-Tage-Regelung» wird die Anspruchsberechtigung wöchentlich überprüft.

6. Werden die Bedürftigen registriert? Wer nimmt die Registrierung vor? Zentrale Anlaufstelle zur Identitätsabklärung ist das Migrationsamt. Das Amt und die Kantonspolizei führen gemeinsam ein Verzeichnis der abgewiesenen Asylsuchenden. Das Kantonale Sozialamt und die für die Führung der Notunterkünfte zuständigen Personen können bei Bedarf Einsicht in das Verzeichnis nehmen. Das Register enthält Angaben zu Namen, Vornamen, Geburtsdatum, Nationalität, ausländer-

rechtlichem Status und eine Fotografie. Ohne Registrierung erhalten die Bedürftigen keine Nothilfe.

7. Wie werden die Bedürftigen identifiziert?

Mittels Daktyloskopie.

8. Erhalten die Bedürftigen ein Ausweis-Papier?

Nein. Bei Bedarf stellt die Platzierungsstelle des Kantonalen Sozialamts ein Dokument mit Angaben der Personalien aus (ohne Foto).

9. Existieren besondere Vorschriften für Verletzte?

In den Erläuterungen zum § 2 der Nothilfeverordnung (Umfang der Nothilfe) wird ausgeführt, dass auf besonders verletzte Personen – zum Beispiel Familien mit kleinen Kindern, kranke oder behinderte Personen, unbegleitete Minderjährige – Rücksicht genommen wird und diese gegebenenfalls gesondert untergebracht werden.

9a. Wie ist der Umgang mit besonders Verletzlichen?

Für UMA gibt es eine spezielle Unterkunft. Für andere Verletzte gibt es keine speziellen Strukturen. Schwer kranke Menschen konnten bis heute teilweise in der Normalstruktur bleiben. Es leben jedoch auch Verletzte in den Nothilfeunterkünften (NUK). Verletzte unterliegen nicht der «7-Tage-Regelung».

9b. Wie stellt sich die Situation für begleitete Kinder dar?

Nichts Spezifisches. Nothilfe gibt es nur in Form von Gutscheinen, kein Taschengeld.

9c. Wie stellt sich die Situation für unbegleitete Kinder?

Für UMA gibt es eine spezielle Unterkunft (MNA-Zentrum Lilienberg). Dort können sie auch nach Erhalt eines rechtskräftigen Wegweisungsentscheids bis zum 18. Lebensjahr bleiben. Danach kommen sie in die Nothilfe, wenn eine Ausreise möglich erscheint.

9d. Werden Kinder eingeschult? Können Kinder den öffentlichen Schulunterricht besuchen? Zusätzliche Leistungen für Schulmaterial, Schulausflüge etc.?

Die Kinder werden eingeschult, sie können den öffentlichen Schulunterricht besuchen. Für Schulmaterial etc. gibt es zusätzliche Unterstützung.

9e. Können Kinder den aktuellen Bildungsgang (z.B. Lehrstelle, Deutschkurs) abschliessen?

Lehre und 10. Schuljahr können beendet werden, wenn die Ausreise nicht unmittelbar bevorsteht. Es gibt Gymnasiasten, die weiter ins Gymnasium gehen können (gilt je nach Gemeinde auch fürs 10. Schuljahr).

9f. Zusätzliche Unterstützung für Kleinkinder und Säuglinge?

Mütter oder Familien mit Kleinkindern bekommen zusätzlich Bons für Windeln und zusätzliche Unterstützung für Babykleider etc.

**9g. Gibt es eine kantonale
Definition für besonders
Verletzliche?**

Gemäss den Erläuterungen zum § 2 der Nothilfeverordnung gelten Familien mit kleinen Kindern, kranke oder behinderte Personen und unbegleitete Minderjährige als besonders verletzte Personen. Die Aufzählung erfolgt beispielhaft und ist daher nicht abschliessend.

**10. Wie ist der Umfang der
Nothilfe?**

Die Nothilfe umfasst Obdach, Nahrung, Kleidung, Möglichkeit zur Körperpflege und medizinische Versorgung. Grundsätzlich werden alle Leistungen in Sachleistungen ausgerichtet.

10a. Nahrung

Erwachsene: generell CHF 60.– pro Woche (für sieben Tage) in Form von Migros-Gutscheinen. Der Ansatz für Kinder ist niedriger: Für das 1. und 2. Kind sechs Mal CHF 10.–, ab dem 3. Kind vier Mal CHF 10.–. Die ORS und die AOZ wenden nicht das gleiche System an, daher sind Abweichungen möglich. Die Auszahlung erfolgt meist wöchentlich, teilweise (in den NUK Juchstasse und Urdorf) aber auch täglich. Auf die Gutscheine gibt es in der Migros kein Rückgeld.

10b. Unterbringung

Es gibt aktuell wieder sieben Notunterkünfte. Davon ist eine (Juchstrasse in Altstetten) von der AOZ (Asylorganisation Zürich) geführt, die anderen sechs von der ORS (Uster, Embrach, Kempththal, Adliswil, Hinteregg und Urdorf) betreut. Die Unterkünfte in Uster und Urdorf sind unterirdisch, ohne Tageslicht und sehr eng. Es sind Mehrbettzimmer.

10c. Medizinische Betreuung

Medizinische Betreuung erfolgt gleich wie in regulären Durchgangszentren. Das Personal in den Nothilfezentren hat eine Hausapotheke für die alltäglichen kleinen Dinge; bei ernsthaften Erkrankungen werden die Betroffenen an einen Arzt überwiesen.

**10d. Werden
NothilfebezüglerInnen
krankenversichert?**

Gemäss Erläuterungen zu § 5 der Nothilfeverordnung sollen Personen ohne Aufenthaltsrecht nicht nach dem üblichen Niveau der Sozialhilfe, sondern nach demjenigen der Nothilfe nach § 5c SHG versorgt werden. Entsprechend sei auch im Bereich der Krankenversicherung vorzugehen. Der Abschluss einer Krankenversicherung für alle Personen ohne Aufenthaltsrecht, die im Kanton ZH nach den Grundsätzen der Nothilfe versorgt werden müssen, entspreche weder den Absichten des Bundesgesetzgebers noch dem Umsetzungskonzept im Kanton ZH und würde überdies über den von Art. 12 BV vorgegebenen Umfang der Nothilfe hinausgehen. Es werden daher nur absolute Notfälle versichert. Die individuelle Krankenkassenversicherung von abgewiesenen Asylsuchenden wird gekündigt, ausser es liegt ein besonderes medizinisches Problem vor. Für die anfallenden Gesundheitskosten kommt vollumfänglich das Kantonale Sozialamt auf.

**10e. Persönliche Betreuung/
Beratung**

Die Zentren sind rund um die Uhr betreut. Am Wochenende gibt es einen Pikettdienst.

10f. Unterschiede bei der Nothilfegewährung zwischen Personen mit Nichteintretensentscheid und Personen mit materiellem negativem Entscheid?

Die sogenannte «7-Tage-Regelung» (wöchentlicher Wechsel der Unterkunft) wird nur bei Personen mit NEE angewendet.

10g. Gibt es eine Mitwirkungspflicht für NothilfebezüglerInnen?

Es wird immer wieder mit Ausschaffungshaft gedroht oder mit einem Strafverfahren wegen illegalen Aufenthalts. Dies hat aber keinen Einfluss auf die Nothilfegewährung.

10h. Sonstige Leistungen

Es gibt keine Zusatzleistungen mehr.

11. Möglichkeit einer Härtefallbewilligung? Ändert sich während des Gesuchverfahrens die Nothilfe?

Ja, seit 2009 prüft das Migrationsamt Zürich auch ohne Vorliegen eines Passes ein Härtefallgesuch bei abgewiesenen Asylsuchenden. Bei der Nothilfe ändert es aber während der Prüfung nichts, offiziell wird der Vollzug der Wegweisung auch nicht ausgesetzt, inoffiziell schon. Vom 1. Januar 2010 bis 31. Juli 2010 wurden 28 Härtefallgesuche auf der Grundlage von Art. 14 Abs. 2 AsylG ans BFM weitergeleitet, 25 wurden gutgeheissen.

12. Gibt es regelmässig Strafverfahren wegen illegalen Aufenthalts?

Ja.

12a. Wird auch bei unbegleiteten Minderjährigen ein Verfahren wegen illegalen Aufenthalts durchgeführt?

Keine Angaben.

13. Wie ist die kantonale Praxis bezüglich Zwangsmassnahmen?

Personen mit negativem Entscheid oder NEE werden ausgeschafft, wenn dies möglich ist, und zum Teil in Haft genommen.

14. Weitere relevante Informationen

Die NUK in Kempththal ist rund fünf Kilometer von den nächsten Migros-Filialen entfernt. Bis den Bewohnern drei Fahrräder (für über 80 Personen) zur Verfügung gestellt wurden, mussten sie diesen Weg jeweils zu Fuss gehen, um einzukaufen.