

Rapport du Conseil d'Etat**à l'interpellation urgente écrite de Mme Françoise Schenk-Gottret
: Aide d'urgence après une non entrée en matière : le point de la situation**

Mesdames et
Messieurs les députés,

En date du 18 novembre 2004, le Grand Conseil a renvoyé au Conseil d'Etat une interpellation urgente qui a la teneur suivante :

Depuis le 1^{er} avril 2004, les requérants d'asile qui sont visés par une décision de non-entrée en matière (NEM) ne bénéficient plus de l'assistance prévue par la loi sur l'asile jusqu'à leur départ. Ils ne peuvent plus obtenir qu'une aide d'urgence qui dépend exclusivement du canton, en application de l'article 12 de la Constitution fédérale.

La mise en place de ce système à Genève a suscité dans un premier temps certaines interrogations auxquelles le Conseil d'Etat a répondu à travers un arrêté du 29 juillet 2004.

Plus de six mois après l'entrée en vigueur de ce système, un premier bilan peut être tiré. L'Office fédéral des réfugiés a publié un premier rapport de "monitoring" et la presse a fait état à cette occasion de divers chiffres qui montrent que seule une petite minorité des personnes concernées sollicitent l'aide d'urgence, alors que la grande majorité disparaît dans la clandestinité. Le nombre des départs effectifs serait infime.

Cette situation est inquiétante, car elle signifie que le durcissement visant les requérants d'asile déboutés les pousse toujours plus dans une zone d'ombre incontrôlable, qui ne peut que générer un surcroît de marginalité, voire de délinquance.

Dans ce contexte, je prie le Conseil d'Etat de répondre aux questions suivantes:

- combien de départs ont-ils été enregistrés, depuis le 1^{er} avril 2004, sur le total des personnes visées par une NEM et combien de personnes ont actuellement recours à l'aide d'urgence à Genève par rapport au total de personnes susceptibles de la demander?*
- dans la mesure où l'aide d'urgence n'atteint qu'un petit nombre de personnes, ne faut-il pas penser que le dispositif d'aide d'urgence est trop restrictif, de sorte que cela pousse les intéressés à basculer dans la clandestinité et à se débrouiller à coup d'expédients?*
- est-il vrai notamment que l'aide d'urgence existante oblige les intéressés à quitter leur cantonnement pendant la journée, et si oui, ne serait-il pas opportun d'adapter ce dispositif avec la mauvaise saison?*
- n'est-il pas préférable, d'une façon générale, de mettre sur pied une aide d'urgence suffisante pour répondre aux besoins essentiels des intéressés, plutôt que de perdre le contact avec ces personnes et de les laisser s'installer dans une situation de clandestinité problématique?*

REPONSE DU CONSEIL D'ETAT

Rappel du contexte

Le 1^{er} avril 2004, de nouvelles dispositions fédérales sont entrées en vigueur. Prises dans le cadre du programme d'allègement budgétaire, elles modifient considérablement le cadre juridique cantonal. Depuis cette date, les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière (NEM) entrée en force sont en effet exclues du système de l'aide sociale fédérale de l'asile, afin de les inciter à quitter le territoire helvétique. Elles sont alors assimilées à des personnes étrangères en situation irrégulière, au sens de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE).

La problématique des « Non-entrées en matière » (NEM) recouvre une réalité plutôt complexe. Afin d'en saisir les différentes facettes, il est nécessaire de dresser une cartographie de cette situation (cf. ci-dessous). A noter qu'il s'agit d'une population composée essentiellement d'hommes jeunes originaires du continent africain:

- « Personnes NEM ayant un délai de départ au 31.12.2004 » : il s'agit de personnes résidant dans le canton de Genève et dont la demande d'asile a été frappée d'une décision de non-entrée en matière avant le 1^{er} avril 2004. Les départs de ces personnes ont été échelonnés jusqu'à la*

fin de l'année, afin d'éviter des sorties de personnes en nombre du dispositif habituel d'encadrement. A ce jour, la quasi-totalité de ces personnes ont reçu un avis de fin de droit de l'Office cantonal de la Population (OCP). La situation des malades, des familles et des personnes qui travaillent fait l'objet d'un traitement particulier; ces personnes sont encore prises en charge par l'Hospice général dans le cadre de son dispositif d'assistance;

- « Personnes NEM CERA » : ce sont les personnes dont la demande d'asile a été frappée d'une décision de non-entrée en matière au centre d'enregistrement déjà. Celles-ci ne sont pas attribuées à un canton, mais elles ont la possibilité de demander de l'aide d'urgence et de l'aide au départ au canton chargé d'exécuter le renvoi; en principe, ces personnes doivent quitter le territoire le jour-même de l'entrée en vigueur de la décision de non-entrée en matière;
- « Personnes NEM 10 jours » : ces termes désignent les personnes dont la demande d'asile a été frappée d'une décision de non-entrée en matière après qu'elles ont été attribuées au canton et dont le séjour en Suisse est inférieur à 6 mois. Ces personnes sont exclues de l'aide sociale dix jours après l'entrée en force de la décision de non-entrée en matière.
- « Personnes NEM 30 jours » : on désigne par là les personnes dont la demande d'asile a été frappée d'une décision de non-entrée en matière après qu'elles ont été attribuées au canton et dont le séjour en Suisse est supérieur à 6 mois. Ces personnes sont exclues de l'aide sociale 30 jours après l'entrée en force de la décision de non-entrée en matière.

1. Combien de départs ont-ils été enregistrés depuis le 1^{er} avril 2004 sur le total des personnes visées par une NEM et combien de personnes ont actuellement recours à l'aide d'urgence à Genève par rapport au total de personnes susceptibles de la demander ?

Du 1^{er} avril au 31 octobre 2004, le nombre de personnes qui ont fait appel à l'aide d'urgence est le suivant :

- NEM 31.12.2004:	92 personnes;
- NEM CERA:	15 personnes
- Personnes NEM 10 jours:	24 personnes
- Personnes NEM 30 jours:	14 personnes
<hr/>	
- Total:	145 personnes

Au 11 novembre 2004, le nombre de personnes au bénéfice de l'aide d'urgence est le suivant :

- NEM 31.12.2004:	65 personnes;
- NEM CERA:	4 personnes
- Personnes NEM 10 jours:	13 personnes
- Personnes NEM 30 jours:	4 personnes
<hr/>	
- Total:	86 personnes

Ces derniers jours, 14 personnes ont dormi, chaque nuit, dans les locaux de la protection civile (PC). En outre, 46 personnes appartenant aux quatre catégories mentionnées ont bénéficié, chaque jour, de l'aide en nature, sans dormir à la PC.

De manière générale, à ce jour, peu de personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière semblent avoir effectivement quitté le territoire genevois; un certain nombre d'entre elles ont disparu. En l'état, l'on manque encore d'éléments précis pour apporter une réponse précise.

Sur le terrain, si la situation est sous contrôle, il est indéniable que la tension s'accroît au fil des semaines. L'incendie d'un bâtiment du centre du Bois-des-Frères en est un des signes tangibles. Pour assurer la sécurité du personnel de l'Hospice général, la présence des agents de la compagnie de sécurité a dû être augmentée à certaines heures dans ce centre en attendant sa fermeture.

Durant la période considérée, 32 NEM ont été interpellés par les services de police, essentiellement pour des infractions à la loi fédérale sur les stupéfiants, 70 NEM hors canton ont été interpellés sur sol genevois, la plupart du temps pour les mêmes raisons.

En matière de renvoi, force est de constater que les personnes concernées sont peu enclines à collaborer à l'organisation de leur départ.

2. Dans la mesure où l'aide d'urgence n'atteint qu'un petit nombre de personnes, ne faut-il pas penser que le dispositif d'aide d'urgence est trop restrictif, de sorte que cela pousse les intéressés à basculer dans la clandestinité et à se débrouiller à coup d'expédients ?

En vertu de l'article 12 de la Constitution fédérale, les cantons restent néanmoins tenus de fournir à ces personnes une aide minimale. A Genève, un arrêté du Conseil d'Etat adopté le 28 juillet 2004 prévoit, notamment, que « l'aide d'urgence est fournie exclusivement en nature » et que les personnes

en bénéficiant sont logées en structure d'urgence. L'octroi de cette aide d'urgence a été confié à l'Hospice général selon ledit arrêté.

Il convient cependant de relever qu'une faible proportion des personnes ayant demandé l'aide d'urgence utilise la structure d'hébergement mise à leur disposition, voire les bons de nourriture. On peut dès lors se demander si ces personnes ne déposent pas une demande d'aide d'urgence pour obtenir l'attestation émise par l'Office cantonal de la population (OCP), afin de légitimer leur présence sur le territoire genevois.

3. Est-il vrai notamment que l'aide d'urgence existante oblige les intéressés à quitter leur cantonnement pendant la journée, et si oui, ne serait-il pas opportun d'adapter ce dispositif avec la mauvaise saison ?

Les centres d'hébergement d'urgence ouvrent actuellement leurs portes à 17h et ferment à 9h.

La délégation du Conseil d'Etat en matière d'asile a donné un préavis favorable à une proposition visant à étendre les heures d'ouvertures du lieu d'hébergement des personnes avec NEM (Voie-des-Traz) (proposition reprise, le 25 novembre 2004, au comité de suivi asile).

Des aménagements sont également prévus pour la période hivernale.

4. N'est-il pas préférable, d'une façon générale, de mettre sur pied une aide d'urgence suffisante pour répondre aux besoins essentiels des intéressés, plutôt que de perdre le contact avec ces personnes et de les laisser s'installer dans une situation de clandestinité problématique ?

La position de Genève diffère de celle adoptée par d'autres cantons. Le Conseil d'Etat, préoccupé par les décisions fédérales et dans la foulée des travaux de sa délégation aux réfugiés, a pris un certain nombre de mesures concernant les personnes visées par une décision de non-entrée en matière.

S'appuyant sur les propositions de la conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), le Conseil d'Etat a pris un arrêté en date du 28 juillet 2004. Il y précisait les grandes lignes de la politique concernant les personnes frappées d'une décision de non-entrée en matière, afin d'offrir à celles-ci des conditions minimales conformes à la Constitution (art. 12), sans pour autant rendre notre canton particulièrement attractif. La mise en place d'un dispositif a ainsi été confiée à l'Hospice général.

Pour votre information, le temps nécessaire à la préparation de cette réponse a été de 4h00.

Au bénéfice de ces explications, le Conseil d'Etat vous invite, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte du présent rapport.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

Le chancelier :
Robert Hensler

Le président :
Robert Cramer