

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Julien Eggenberger et consorts – Aide d'urgence, il est urgent de prendre la mesure des problèmes !

L'actualité internationale met en lumière la situation des requérants d'asile et des réfugié-e-s et de l'aide qui doit leur être apportée. Le système de l'aide d'urgence devait permettre de prendre en charge des situations pour quelques semaines. Le bilan est sévère : de nombreuses personnes sont au bénéfice de ce régime depuis de nombreuses années, alors que, pour des raisons relevant du droit humanitaire, elles ne peuvent être renvoyées dans leur pays d'origine. Dans le canton de Vaud, l'aide d'urgence est destinée aux personnes séjournant illégalement sur le territoire vaudois, aux détenteurs d'une autorisation de séjour de courte durée (livret L) et aux requérants d'asile déboutés pour lesquels l'autorité sursoit à l'exécution du renvoi (Directives du DECS concernant l'assistance dans le domaine de l'asile). Elle consiste en une aide minimale dont le contenu est défini par l'article 4a de la Loi sur l'action sociale vaudoise. La situation dramatique que connaissent les migrant-e-s qui dorment dans les jardins et dans les rues ou occupent illégalement des locaux appartenant à des collectivités publiques interpelle. Cette situation donne l'impression que le SPOP ne met pas tout en œuvre pour remplir le mandat légal défini par la Loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA, art. 49) qui vise à assurer une aide d'urgence et le respect des bases élémentaires garantissant les conditions d'accueil (hygiène, logement, alimentation) et le principe de dignité (Constitution fédérale, art. 12). Les modalités d'attribution de cette prestation montrent des limites et de nombreuses personnes qui pourraient y prétendre se tournent vers les prestations sociales d'hébergement d'urgence. Une des raisons invoquées est la crainte de venir dans les locaux du SPOP. Cette situation qui devait être provisoire perdure et continue à poser des problèmes, en particulier parce qu'elle entraîne la fragilisation des mesures d'assistance médicale. Ce qui peut être considéré comme tolérable, normal ou encore logique en cas de catastrophe naturelle ou d'incendie, c'est-à-dire un dépannage à court terme, ne peut constituer une mesure pérenne qui dure des semaines, des mois ou des années. Au vu de ces différents constats, nous posons au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. *Le système d'aide d'urgence mis sur pied par le SPOP permet-il de remplir durablement les obligations légales visant à assurer une aide d'urgence à toute personne en état de nécessité ?*
2. *Quelle est la durée moyenne d'utilisation des prestations d'aide d'urgence sur l'ensemble des bénéficiaires ? Et par quartile ?*
3. *Que fait l'Etat lorsque le recours à l'aide d'urgence dépasse 5 ans ? A partir de 10 ans au régime d'aide d'urgence, ne faut-il pas considérer que les modalités dissuasives ont échoué et qu'il faut trouver d'autres modalités pour faire respecter le principe de dignité consacré à l'article 12 de la Constitution ?*
4. *Les structures d'hébergement d'urgence sont-elles utilisées en lieu et place des prestations fournies par le SPOP ? Si oui, pour quelles raisons ? Quel est le coût assumé par les communes via la facture sociale ?*
5. *La procédure d'inscription dans les locaux du SPOP constitue-t-elle un obstacle à la sollicitation de l'aide d'urgence ?*
6. *D'autres modalités d'octroi de l'aide d'urgence, par exemple par l'intermédiaire d'une organisation mandatée par l'Etat, ont-elles été étudiées ? Une pratique plus adaptée ne permettrait-elle pas d'éviter les situations découlant d'occupations illégales ?*

Nous remercions d'avance le Conseil d'Etat pour ses réponses.

Introduction

L'instauration du régime de l'aide d'urgence en Suisse a été voulue par le Parlement, et approuvée par le peuple lors de la votation populaire de septembre 2006. La volonté du législateur fédéral était ainsi de convaincre les personnes déboutées de quitter la Suisse et de mettre fin à leur droit aux prestations d'aide sociale asile, même lorsqu'elles ne donnent pas suite à l'obligation qui leur est faite de partir.

En parallèle, l'article 12 de la Constitution fédérale, qui garantit à quiconque les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine, est applicable dans une telle situation. En vertu de cette disposition, les cantons sont tenus d'assurer à toute personne pour le moins – dans la mesure où elle ne dispose pas d'autres ressources – un hébergement, de la nourriture, des soins de santé indispensables ainsi que, le cas échéant, d'autres biens de première nécessité.

Les compétences liées à l'aide sociale asile et à l'aide d'urgence appartenant aux cantons, les modalités d'octroi et le contenu de l'aide d'urgence sont réglées dans le droit cantonal et peuvent varier d'un canton à l'autre.

Dans le canton de Vaud, le contenu des prestations de l'aide d'urgence est détaillé à l'article 4a alinéa 3 de la loi sur l'aide sociale vaudoise (LASV), où il est notamment mentionné que cette aide doit être allouée sous forme de prestations en nature dans la mesure du possible. L'alinéa 2 du même article cadre les modalités d'octroi : l'aide d'urgence doit en principe être sollicitée par le bénéficiaire, à qui il peut être demandé de collaborer à l'établissement de ses besoins et de quérir les prestations accordées. Il est complété par l'article 51 de la loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA) du 7 mars 2006 qui précise que les bénéficiaires doivent s'annoncer auprès du Département, et que celui-ci peut prendre toute mesure utile à l'identification de ces personnes, notamment relever ses empreintes digitales. Enfin, l'article 50 LARA règle le partage des compétences entre le Service de la population (SPOP) et l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM) : le SPOP est compétent pour vérifier l'identité du demandeur et décider de l'octroi des prestations dans son principe ; L'EVAM est compétent pour l'exécution de la décision, et notamment pour déterminer quelles seront les prestations effectivement proposées en fonction des besoins de la personne qui sollicite l'aide et de ses éventuels revenus complémentaires.

Pour assurer une certaine harmonisation du système de l'aide d'urgence en Suisse, la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) a publié en juin 2012 ses "

recommandations relatives à l'aide d'urgence destinée aux personnes du domaine de l'asile tenues de quitter le pays ". Celles-ci rappellent notamment que la personne concernée est tenue de collaborer à la vérification des conditions permettant l'octroi de l'aide d'urgence. Comme l'a relevé le Tribunal fédéral, il peut en particulier être exigé que la personne concernée vienne toucher personnellement les prestations ou qu'elle s'identifie de manière appropriée afin d'empêcher que des prestations multiples ne lui soient octroyées (ATF 131 I 166, p. 175, consid. 4.4.). Un éventuel refus de coopérer peut dans un tel cas être considéré comme un indice révélant l'absence d'une situation de détresse, et fonder un refus de l'autorité à l'octroi des prestations (Recommandations CDAS, pp. 10-11).

Dans le cadre de l'application des dispositions de l'aide d'urgence, le Canton de Vaud tient compte, dans la mesure du possible, de la situation des bénéficiaires. Ainsi, les familles perçoivent des prestations leur permettant de préparer elles-mêmes leurs repas. Les personnes qui, pour des motifs médicaux ne peuvent loger dans une structure collective sont hébergées en appartement. Par ailleurs, tous les bénéficiaires de l'aide d'urgence ont accès aux soins médicaux pris en charge par l'assurance obligatoire. Les enfants sont bien entendu scolarisés.

La mise en œuvre de ces dispositions dans le canton de Vaud a fait l'objet d'un certain nombre d'arrêts des tribunaux, de sorte que l'on peut affirmer aujourd'hui que la pratique vaudoise est conforme au cadre légal et aux exigences de la dignité humaine.

Au 31 décembre 2015, 968 personnes bénéficiaient de prestations d'aide d'urgence dans le Canton de Vaud. Parmi elles, 883 bénéficiaires étaient des requérants d'asile attribués au Canton de Vaud par le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) dans le cadre de leur procédure d'asile, et 85 bénéficiaires étaient des personnes dont le statut relève de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr). Pour la prise en charge des premiers, la Confédération indemnise les cantons pour les frais qu'ils encourent en leur versant un forfait unique d'environ 6'000 francs par décision de renvoi exécutoire, conformément à l'article 29 de l'Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2) du 11 août 1999. Les frais découlant de la prise en charge des seconds ne font en revanche pas l'objet d'un financement fédéral et sont entièrement assumés par le Canton.

Depuis l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur l'asile le 1^{er} janvier 2008, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) suit l'évolution des coûts en matière d'aide d'urgence (pour les requérants d'asile déboutés uniquement) en collaboration avec la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), et publie chaque année un rapport de suivi sur la suppression de l'aide sociale. Selon le rapport annuel de 2014 publié le 26 juin 2015, le Canton de Vaud est dans la norme en ce qui concerne les prestations octroyées aux bénéficiaires et les dépenses moyennes par nuitées, ces dernières étant de 57 francs dans le Canton de Vaud et de 50 francs pour la moyenne suisse.

Réponse du Conseil d'Etat aux questions posées par l'interpellant

1. Le système d'aide d'urgence mis sur pied par le SPOP permet-il de remplir durablement les obligations légales visant à assurer une aide d'urgence à toute personne en état de nécessité ?

Comme dit plus haut, ce n'est pas le SPOP qui a mis sur pied le système d'aide d'urgence. Ce dernier a été approuvé par une volonté populaire en 2006. Le SPOP est le premier maillon de ce système, et a pour rôle principal d'identifier la personne qui sollicite l'octroi de prestations d'aide d'urgence et de déterminer si celle-ci remplit les conditions d'octroi de cette aide.

Dans le Canton de Vaud comme ailleurs en Suisse, les personnes en situation de détresse peuvent se prévaloir de l'article 12 de la Constitution fédérale et obtenir une aide d'urgence auprès des autorités cantonales pour autant qu'elles en remplissent les conditions légales minimales : à savoir qu'elles justifient de leur identité, qu'elles en formulent expressément la demande auprès du Service de la

population (SPOP), et qu'elles en remplissent les conditions d'octroi sous l'angle du principe de subsidiarité.

Le Canton de Vaud remplit parfaitement les obligations découlant de l'art. 12 de la Constitution fédérale. Toute personne dans une situation de détresse peut se présenter au SPOP pour solliciter des prestations d'aide d'urgence et obtient de telles prestations si elle en remplit les conditions. Aucune personne n'est donc " laissée à la rue " si elle s'annonce aux autorités.

2. Quelle est la durée moyenne d'utilisation des prestations d'aide d'urgence sur l'ensemble des bénéficiaires ? Et par quartile ?

Les autorités cantonales ne disposent pas de statistiques dans ce domaine, contrairement au SEM. Selon les statistiques fédérales publiées dans le cadre du monitoring des coûts de l'aide d'urgence, la durée moyenne de perception des prestations d'aide d'urgence entre 2008 et 2014 était de 328 jours pour le Canton de Vaud.

3. Que fait l'Etat lorsque le recours à l'aide d'urgence dépasse 5 ans ? A partir de 10 ans au régime d'aide d'urgence, ne faut-il pas considérer que les modalités dissuasives ont échoué et qu'il faut trouver d'autres modalités pour faire respecter le principe de dignité consacré à l'article 12 de la Constitution ?

Le Conseil d'Etat ne partage pas les conclusions de l'interpellant. Si l'effet dissuasif recherché par le législateur n'a certes pas agi sur l'ensemble des personnes concernées, il a toutefois contribué à convaincre un nombre non négligeable d'entre eux à repartir sur une base volontaire. Quant à l'assouplissement des conditions de l'aide d'urgence en fonction de la durée de perception, il constituerait une mesure contreproductive, comme le relève la CDAS dans ses recommandations à l'adresse des cantons : *" le niveau de l'aide d'urgence pour les bénéficiaires de longue durée ne doit pas être rehaussé, car ceci risquerait de créer une incitation à supporter la " période de rigueur " afin d'obtenir de meilleures prestations par la suite "*(Recommandations CDAS, p. 18).

4. Les structures d'hébergement d'urgence sont-elles utilisées en lieu et place des prestations fournies par le SPOP ? Si oui, pour quelles raisons ? Quel est le coût assumé par les communes via la facture sociale ?

Comme dit plus haut, les autorités vaudoises remplissent parfaitement les obligations découlant de l'art. 12 de la Constitution fédérale. Le canton n'a jamais refusé une demande d'aide d'urgence à une personne dans le besoin. Concrètement, toute personne dans une situation de détresse peut se présenter au SPOP pour solliciter des prestations d'aide d'urgence et obtient de telles prestations si elle en remplit les conditions (art. 49 de la LARA). Ce droit est cependant assorti d'une obligation, soit celle de s'annoncer afin que le SPOP puisse vérifier son identité (art. 51 LARA).

Afin d'éviter que des personnes migrantes ou provisoirement sans domicile passent la nuit à la rue, les villes de Lausanne, Yverdon-les-Bains et Vevey ont mis sur pied depuis plusieurs années, grâce à un financement canton-communes, plusieurs structures d'hébergement collectif d'urgence répondant à des besoins ponctuels. Les relevés d'identité effectués, notamment par le Bureau de réservation de Lausanne, montrent que ces structures accueillent principalement des personnes migrantes attirées par les opportunités de travail et séjournant pour des périodes limitées dans les principaux chefs-lieux du canton.

La Commune de Lausanne dispose ainsi de 3 structures qui offrent en moyenne 90 places d'hébergement (60 places de mai à septembre au Sleep-in et à la Marmotte et 120 places d'octobre à avril avec l'ouverture de l'abri PC).

Dans les communes d'Yverdon-les-Bains et de Vevey, 2 structures sont exploitées par Caritas et mettent à disposition 40 places d'hébergement répondant aux besoins de ces régions.

Le coût annuel total de ces structures d'hébergement collectif d'urgence porté à la facture sociale est

de 2 millions de francs ; les communes en assumant la moitié.

5. La procédure d'inscription dans les locaux du SPOP constitue-t-elle un obstacle à la sollicitation de l'aide d'urgence ?

Comme le Conseil d'Etat l'a déjà relevé, l'exigence de se présenter personnellement au SPOP et de s'identifier de manière appropriée est à la fois légale, légitime et nécessaire afin d'empêcher que des prestations multiples ne soient octroyées à une même personne. De plus, il convient de rappeler que les cantons sont légalement tenus d'exécuter le renvoi des personnes faisant l'objet d'une décision de renvoi entrée en force et séjournant illégalement sur leur territoire. Ceci dit, la loi vaudoise d'application de la loi fédérale sur les étrangers (LVLEtr), a introduit une particularité à son article 28. En effet, cette disposition légale interdit toute arrestation (sauf en cas de condamnation pénale) dans les locaux du SPOP lorsque une personne s'y rend à la suite d'une convocation ou pour recevoir des prestations d'urgence. Cette interdiction s'étend même deux heures avant et après le passage du requérant. Cet article, unique en Suisse, permet justement d'éviter que l'inscription au SPOP soit vue comme un obstacle à la sollicitation de l'aide d'urgence.

6. D'autres modalités d'octroi de l'aide d'urgence, par exemple par l'intermédiaire d'une organisation mandatée par l'Etat, ont-elles été étudiées ? Une pratique plus adaptée ne permettrait-elle pas d'éviter les situations découlant d'occupations illégales ?

Si l'inscription et l'annonce se fait au SPOP, l'octroi des prestations d'aide d'urgence relève aujourd'hui déjà de la compétence d'une organisation mandatée par l'Etat, à savoir l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM).

Comme expliqué plus haut, notre canton est le seul en Suisse à avoir pris autant de précaution dans ce domaine. Cependant, le Conseil d'Etat n'est pas favorable à renoncer à un contrôle de l'identité des bénéficiaires par les autorités. Une telle mesure risquerait de provoquer un attrait particulier du canton au delà de ce qu'il est en mesure d'assumer.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 16 mars 2016.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean