



Mars 2005

**RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL "CLANDESTINS" AU  
CONSEIL D'ETAT**

**TABLE DES MATIERES**

<b>1</b>	<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>3</b>
1.1	RAPPEL DES DECISIONS DU CONSEIL D'ETAT DES 08.07, 18.11.02 ET 11.06.03.....	3
1.2	COMPOSITION DU NOUVEAU GROUPE DE TRAVAIL .....	6
1.3	AVANCEMENT DES TRAVAUX .....	7
<b>2</b>	<b>SYNTHESE DES TRAVAUX .....</b>	<b>8</b>
2.1	BESOINS SANITAIRES DES CLANDESTINS .....	8
2.1.1	<i>Nécessité de prendre en compte les problèmes sanitaires des clandestins.....</i>	8
2.1.2	<i>Ressources sanitaires à disposition des clandestins.....</i>	9
2.1.3	<i>Facteurs limitant l'accès des clandestins au dispositif sanitaire. .....</i>	12
2.1.4	<i>Propositions du groupe de travail.....</i>	13
2.2	EMPLOI.....	14
2.2.1	<i>Conséquences d'une demande de régularisation pour l'employeur.....</i>	14
2.2.2	<i>Formation post-obligatoire et apprentissage.....</i>	15
2.2.3	<i>Possibilités éventuelles de modifications d'ordre législatif.....</i>	15
2.2.4	<i>Approches de la problématique des travailleurs-euses sans statut légal sur le marché du travail.....</i>	16
2.2.5	<i>Introduction du Chèque Emploi dans le secteur domestique : un outil de prévention et de protection.....</i>	21
2.2.6	<i>Constats et recommandations.....</i>	22
2.3	CRITERES DE REGULARISATION .....	23
2.3.1	<i>Analyse de la pratique fédérale.....</i>	24
2.3.2	<i>Analyse générale.....</i>	25
2.3.3	<i>Réflexions / propositions.....</i>	26
2.3.4	<i>Position du Groupe de travail.....</i>	28
2.4	LA CONSTITUTION D'UN INTERFACE CANTONAL .....	28
2.4.1	<i>Constats généraux.....</i>	29
2.4.2	<i>Propositions.....</i>	30
2.4.2.1	<i>Renforcement indirect de l'appui juridique.....</i>	30
2.4.2.2	<i>Création d'un interface cantonal.....</i>	31
2.5	AIDE SOCIALE ALLOUEE AUX CLANDESTINS .....	32
2.6	AIDE AU RETOUR .....	33
2.6.1	<i>Constats généraux.....</i>	34
2.6.2	<i>Intérêts des divers acteurs à la mise en place d'une structure d'aide au retour.....</i>	34

2.6.3	<i>Modalités de fonctionnement d'une structure d'aide au retour...</i>	35
	.....	35
A)	Structure indépendante .....	36
2.6.4	<i>Financement</i> .....	36
B)	Règle de collaboration claire.....	37
2.6.5	« Reporting » régulier.....	38
2.6.6	<i>Pré requis conditionnant la réussite d'un tel bureau de consultation en vue du retour</i> .....	42
2.7	FIN DES TRAVAUX DU GROUPE DE TRAVAIL .....	42
<b>3</b>	<b>RECAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS DU GT</b> .....	<b>43</b>

## **1 INTRODUCTION**

Ce document fait suite au rapport intermédiaire que le premier Groupe de travail a rendu au Conseil d'Etat en avril 2003. Le Gouvernement vaudois, dans sa séance du 11 juin 2003, a invité le Groupe de travail à poursuivre ses travaux.

Comme déjà évoqué dans le premier document, sur le plan terminologique, le Groupe de travail (GT) – et le présent rapport – a généralement utilisé le terme de "clandestins" pour désigner les ressortissants étrangers qui n'ont pas le droit de séjour légal en Suisse, sans que cela procède d'une appréciation pointue quant à l'adéquation de ce terme par rapport à d'autres (sans-papiers, migrants en situation irrégulière, etc).

### **1.1 Rappel des décisions du Conseil d'Etat des 08.07, 18.11.02 et 11.06.03**

Pour rappel, le 8 juillet 2002 et sur proposition du DEC, le Conseil d'Etat adoptait une décision relative à la problématique du travail au noir qui tendait, d'une part, à ce que des contrôles soient effectués au sein d'entreprises agricoles et autres entreprises et, d'autre part, à mettre en place, sous la présidence du DIRE, un groupe de travail (GT) interdépartemental DIRE – DEC – DSE chargé de remettre pour le 15 décembre 2002 un plan d'actions au gouvernement sur les rôles des entités concernées (communes, services de l'Etat, forces de l'ordre) et sur des propositions de mesures, sanctions et actions de coordination.

Constatant que cette décision s'inscrivait dans la thématique plus large des clandestins, laquelle est marquée par de nombreuses interventions auprès du Conseil d'Etat ou au Grand Conseil, le Chef du DIRE a estimé qu'il convenait d'abord de recenser ces interventions et leurs incidences, en vue de proposer un traitement global des divers aspects – régularisation, scolarisation/formation, prévention/répression, santé, etc. – de la question des clandestins par les autorités vaudoises concernées. C'est pourquoi il a proposé au Conseil d'Etat d'élargir tant le mandat que la composition du groupe de travail.

Par conséquent, le 18 novembre 2002, le Conseil d'Etat a décidé :

*"de constituer un groupe de travail sur les clandestins, chargé des missions confiées le 8 juillet 2002, de coordonner les actions à entreprendre en réponse aux diverses interventions et de rapporter au*

Conseil d'Etat d'ici au 30 avril 2003 une vision globale de cette thématique. A cet effet, il mandatera le cas échéant un rapporteur externe. Il sera également chargé de constituer des sous-groupes de travail concernant des thématiques plus spécifiques telles que :

- le travail au noir,
- la scolarité et la formation post-obligatoire des enfants clandestins,
- les aspects sociaux (prise en charge et coûts sociaux),
- la problématique des femmes clandestines,
- la régularisation, l'aspect législatif et les démarches au niveau fédéral, la prévention et la répression relative à ce phénomène."

Dans la même décision, le Conseil d'Etat a instauré "un moratoire concernant le renvoi des sans-papiers (toute personne exerçant une activité lucrative sur territoire vaudois trouvée sans droit de séjour, en mesure d'établir qu'elle y séjourne et travaille depuis plus de 6 ans et ne faisant pas l'objet d'une décision d'expulsion judiciaire) tant que le Conseil d'Etat n'a pas adopté le rapport susmentionné, soit jusqu'au 30 avril 2003, et pris les décisions découlant des options présentées dans le rapport".

Enfin, le 11 juin 2003, après avoir pris connaissance du rapport intermédiaire, le Conseil d'Etat a notamment décidé :

*I. d'avaliser les recommandations suivantes du Groupe de travail :*

- I) accès à l'assurance-maladie des clandestins en général
- reconnaître l'importance de l'accès aux soins de base par toute personne résidant dans notre pays et, suivant ainsi la directive de l'OFAS du 19 décembre 2002, confirmer l'adhésion au principe selon lequel l'affiliation obligatoire s'applique également aux clandestins séjournant depuis plus de trois mois dans notre pays et appuyer les démarches des services de l'Etat chargé de veiller à la mise en œuvre de ce principe ;
  - confirmer que ce principe implique pour les clandestins les mêmes devoirs (respect de l'obligation de s'affilier auprès d'une caisse, de cotiser, cas échéant de façon rétroactive et dans les limites de la loi, et de renseigner les caisses sur leurs moyens financiers) et les mêmes droits (obtention de subsides en fonction de leur situation financière, respect des règles spécifiques relatives à la protection des données) que pour l'ensemble de la population résidente ;

- II) *accès à l'assurance-maladie des enfants clandestins scolarisés*
- *confirmer l'importance particulière de la reconnaissance du principe d'affiliation obligatoire pour les enfants clandestins scolarisés et, dans ce cadre, agréer les procédures d'affiliation et d'accès aux subsides présentées par le DFJ et le DSAS.*
- III) *scolarisation des enfants clandestins et formation post scolaire*
- *confirmer, sur la base notamment des principes constitutionnels et contenus dans divers instruments de droit international, que le domaine de la formation est lié par la décision prise en 1981 par M. le Conseiller d'Etat Cevey, réaffirmée en 1989 par le Conseil d'Etat et en 1994 par le Chef du DIP, qui consiste à scolariser tout enfant qui peut l'être sans distinction de statut (art. 7 de la loi scolaire), et reconnaître ainsi le droit des enfants de clandestins de suivre la scolarité obligatoire ;*
  - *charger le DFJ de préparer les décisions permettant que les formations du domaine post-obligatoire pour lesquelles le seul obstacle à l'accès ouvert aux élèves clandestins réside dans l'impossibilité d'affilier ces élèves à l'assurance-maladie obligatoire (principalement dans les gymnases ainsi qu'au niveau des cours de perfectionnement III et IV) soient désormais ouvertes formellement aux élèves clandestins qui remplissent toutes les conditions requises ;*
- IV) *régularisation des conditions de séjour des clandestins*
- *reconnaître la nécessité de formuler des critères objectifs clairs et reflétant, sur le plan cantonal, les exigences posées par la pratique de l'OFE comme cadre de référence à toute demande de régularisation – ces critères ne devant pas créer de faux espoirs auprès des personnes qui introduiraient de telles demandes – et charger le groupe de travail de poursuivre l'examen de cette formulation ; agréer l'idée – et charger le groupe de travail d'examiner les possibilités de sa mise en œuvre – de la création d'un organisme chargé d'accueillir, orienter et conseiller les clandestins, en particulier par rapport aux chances de succès de leur éventuelle demande de régularisation. De plus, cet organisme pourra renseigner le groupe de travail ou une entité qui lui succéderait sur la situation générale des sans-papiers et sur des propositions qui pourraient être faites à ce sujet au gouvernement cantonal ;*

- V) *pérennisation du groupe de travail*
- *poursuivre les travaux du GT dans une composition à définir et le charger de renseigner et conseiller le Conseil d'Etat sur les divers aspects de l'immigration illégale (notamment les questions en lien avec la fiscalité et touchant les subsides à l'assurance maladie) ;*
  - *charger le DIRE de proposer au Conseil d'Etat une nouvelle composition du GT.*
2. *sur la base du rapport intermédiaire et des recommandations du Groupe de travail, de prendre acte de la poursuite d'un moratoire de fait sur le renvoi des clandestins, en conformité avec la directive « Metzler » du 21 décembre 2001, dans la mesure où il prévoit que lors de l'examen par les autorités cantonales des demandes de régularisation, déposées par des clandestins relevant exclusivement de la législation en matière de police des étrangers et qui remplissent les critères fédéraux d'entrée en matière, les personnes concernées :*
- *ne seront pas renvoyées durant toute la phase d'instruction et jusqu'à droit connu sur leurs demandes, sauf en présence d'une expulsion judiciaire ;*
  - *bénéficieront des garanties judiciaires fondamentales, en particulier le droit de motiver sa demande et d'être entendu, de se faire assister par un mandataire de son choix, de pouvoir recourir ;*
  - *se verront fixer, en cas de rejet de leur demande, un délai de départ raisonnable pour permettre la préparation du retour dans la dignité et tenant compte des périodes de scolarisation ;*

### **1.2 Composition du nouveau Groupe de travail**

Dans sa séance du 9 juillet 2003, le Conseil d'Etat a choisi de reconduire le premier Groupe de travail tout en y invitant de nouveaux spécialistes. Ainsi la composition est la suivante :

- M. Jacques NICOD (Préfet du District de Lausanne), Président
- Mme Thérèse de MEURON (DEC)
- M. Jacques GROSSRIEDER (SPOP)
- M. Jean-François STEIERT (DFJ)
- M. Eric TORIEL (DSAS)
- M. Jean MARTIN (ancien Médecin cantonal et Député)

- M. Jean-Marc BEYELER (CPV)
- M. Rémy JAQUIER (UCV)
- M. Pierre-Alain PRAZ (Plate-forme Asile Migrations)
- M Steve MAUCCI (SG-DIRE)
- M. Frédéric CHEVALLAY (DIEPR) (nouveau)
- M. Marcello VALLI (Chargé de recherches) (nouveau)
- M. Philippe MEYSTRE (SG de la Direction de la sécurité sociale et de l'environnement de la Ville de Lausanne) (nouveau)
- M. Aldo FERRARI (Secrétaire régional du syndicat SIB) (nouveau)
- M. Frédy AUBERT (DSE), Invité

Par la suite, M. Jean-Daniel AVIOLAT (DSE) et M. Alain PECCOUD (Directeur de la Polyclinique médicale universitaire) ont remplacé, respectivement M. Aubert et M. Martin partis en retraite. Enfin, le Groupe de travail a invité Mme Caroline REGAMEY (Chargée de recherche au Centre social protestant) à participer à ses travaux. Le secrétariat a été confié à Mme Jasmine PENSINI (DIRE).

### **1.3 Avancement des travaux**

Le groupe de travail s'est réuni à 13 reprises entre le 15 septembre 2003 et le 21 février 2005.

La méthodologie a consisté à créer des sous-groupes de travail de spécialistes, afin de traiter des thèmes particuliers. Par ailleurs, ces derniers ont pu rencontrer et bénéficier des compétences de personnes extérieures à l'administration, notamment dans le domaine des associations, dans celui de l'économie ou encore dans le domaine hospitalier.

Ainsi la matière étudiée est la suivante :

- besoins sanitaires des clandestins,
- emploi,
- critères de régularisation,
- constitution d'un interface cantonal,
- aide sociale allouée aux clandestins,
- aide au retour.

Une fois les documents achevés, les sous-groupes de travail ont adressé en séance plénière leur analyse et leurs conclusions à l'ensemble du GT qui les a acceptées, refusées ou encore modifiées.

Ainsi, le groupe a choisi de formuler, dans ce rapport, une présentation synthétique de ses travaux et réflexions, présentées dans le chapitre 2, ainsi que des **recommandations** dans les domaines évoqués ci-dessus et dont l'analyse est synthétisée dans le chapitre 3 ci-dessous.

## 2 SYNTHÈSE DES TRAVAUX

### 2.1 Besoins sanitaires des clandestins

La littérature consacrée aux problèmes de santé des migrants est abondante (par exemple Weiss<sup>1</sup> et OFSP<sup>2</sup>). S'agissant de la situation vaudoise et lausannoise, un article de Bodenman et al<sup>3</sup> fournit un certain nombre d'indications à propos de la situation sanitaire des clandestins suivis par la Policlinique médicale universitaire (PMU) et par l'Hôpital de l'enfance (HEL). On lira aussi, dans le « rapport Valli »<sup>4</sup>, les pages consacrées à la santé et à la prise en charge sanitaire (pp. 38-42).

#### 2.1.1 Nécessité de prendre en compte les problèmes sanitaires des clandestins

- Les valeurs éthiques qui sous-tendent notamment la Convention européenne des droits de l'homme créent l'obligation de fournir des soins sans se préoccuper de la situation juridique de la personne qui en a besoin.
- La Constitution fédérale (art. 12) dispose que « quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine ».
- La Constitution vaudoise (art. 33) dispose que « toute personne dans le besoin a droit à un logement d'urgence approprié et aux moyens

---

<sup>1</sup> Weiss R. Macht Migration krank ? Eine transdisziplinäre Analyse der Gesundheit von Migrantinnen und Migranten. Zürich, Seismo Verlag, 2003

<sup>2</sup> Migration et santé : stratégie de la Confédération pour les années 2002 à 2006. Document accessible sur le site Internet de l'OFSP :

<http://www.suchtdaids.bag.admin.ch/imperia/md/content/migration/strategie/5.pdf>

<sup>3</sup> Bodenman P et al. Etre malade et « sans-papiers » à Lausanne : quo vadis ? Médecine et Hygiène, 2003 : 2455 ; 2023-2028

<sup>4</sup> Valli M. Les migrants sans permis de séjour à Lausanne ; 2003

indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine ».

- Quelques personnes mal portantes peuvent menacer la santé d'une population plus importante (maladies transmissibles).
- Une partie des clandestins participent à l'économie nationale, s'acquittent de contributions sociales et d'impôts. Les priver de ce qu'ils contribuent à financer serait inéquitable.
- Plusieurs centaines d'écoliers clandestins fréquentent les classes vaudoises en vertu de leur droit d'être scolarisés. Il serait incompréhensible de les priver de droits dont bénéficient leurs camarades.

### 2.1.2 *Ressources sanitaires à disposition des clandestins*

#### a) Affiliation à l'assurance maladie

L'obligation de s'assurer est applicable à une partie des migrants en situation irrégulière (ceux qui se sont « établis » en Suisse avec l'intention d'y rester aussi longtemps que possible par opposition aux « passants »). L'obligation de s'assurer ouvre le droit à revendiquer l'octroi de subsides permettant d'abaisser les primes d'assurance.

Des démarches ont été entreprises pour favoriser l'affiliation à l'assurance maladie des clandestins et l'obtention des subsides y relatifs :

- Dans le cadre scolaire, par l'entremise des infirmières scolaires.
- Auprès des caisses maladies pour leur rappeler leurs obligations.
- Dans les agences communales d'assurances sociales pour intervenir dans les situations de refus d'affiliation (cas documentés par le Service des assurances sociales de Lausanne).

Toutefois, les migrants en situation irrégulière ne se font pas connaître comme tels auprès des assureurs. De ce fait, les instances compétentes ne disposent d'aucune statistique fiable sur le nombre d'assurés ayant ce statut et le faible nombre de ceux connus comme tels n'est pas représentatif.

#### b) Interprètes et médiateurs culturels

Se faire comprendre représente un impératif quel que soit l'endroit où les clandestins se rendent pour obtenir des prestations sanitaires. Deux problèmes sont en jeu : a) la maîtrise (par le soignant et par le patient) d'une langue commune permettant que la communication s'établisse et b) la capacité, pour le soignant, de situer la plainte de son patient dans un univers de représentations avec lequel il n'est pas forcément familier. Lorsque les conditions d'une communication satisfaisante ne sont pas

réunies au sein de la relation « patient – soignant », la présence d'un interprète (simple traduction des mots) ou d'un médiateur (traduction et référence aux représentations culturelles du patient) est indispensable. Cet impératif implique : a) de disposer d'interprètes/médiateurs compétents et b) de rétribuer leurs interventions. Pour l'heure, une institution privée pourvoit à la formation et à la mise à disposition de collaborateurs qualifiés. Il s'agit de l'association « Appartenances ». Faute de ressources financières suffisantes, les instances souhaitant faire appel à ces personnes doivent souvent y renoncer. Dans certaines grandes structures sanitaires publiques, on peut partiellement répondre aux besoins en matière de traduction/médiation en faisant appel à des ressources internes (collaborateurs chargés d'autres tâches appelés de cas en cas).

#### c) Structures sanitaires publiques

Tous les organismes sanitaires publics sont accessibles aux clandestins. Dans les faits, il apparaît que la demande en prestations se manifeste avant tout dans les structures suivantes :

- Polyclinique médicale universitaire (PMU, Lausanne)
- Division de gynécologie et obstétrique (CHUV)
- Secteur des urgences (CHUV)
- Hôpital de l'Enfance (Lausanne)

Le recours aux hôpitaux de zone (divisions de gynécologie et obstétrique et secteur des urgences) doit encore être documenté.

Les enfants clandestins scolarisés dans l'enseignement officiel méritent une mention particulière dans la mesure où un réseau relativement dense d'infirmières scolaires offre une possibilité de prise en charge systématique – du moins théoriquement.

#### d) Structures sanitaires privées

Le Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH) est subsidiaire à une carence de couverture d'assurance-maladie, en cas de revenus insuffisants.

Depuis de nombreuses années, le SASH prend en charge les frais d'hospitalisation de personnes indigentes résidant dans notre canton en tant que sans-papiers.

Le SASH intervient également, en application de l'Aide sociale vaudoise, pour la couverture des frais de soins ambulatoires et d'hospitalisation des enfants sans-papiers scolarisés.

➤ *Médecins libres-praticiens*

On ignore à ce stade dans quelle mesure ils sont sollicités par des clandestins.

Ceci dit, certains médecins leur offrent des consultations gratuites ou à prix réduits, mais aucune information précise n'est disponible à ce sujet, du fait du côté aléatoire de ces prestations.

➤ *Point d'Eau de Lausanne*

Dans une perspective de « réduction des risques »<sup>5</sup>, la Ville de Lausanne a décidé de soutenir une initiative privée visant à faciliter l'accès à des installations d'hygiène (hygiène corporelle, lessives) et à des prestations sanitaires (soins infirmiers, soins dentaires). Le Point d'Eau de Lausanne offre ses prestations à une population avant tout composée de clandestins et, dans une moindre mesure à des autochtones en situation de grande précarité. Il est actuellement confronté à une demande qu'il ne lui est plus possible de satisfaire.

Schäublin et al<sup>6</sup> ont décrit le système mis en place pour prendre en charge les problèmes sanitaires des demandeurs d'asile. Ce réseau de santé est basé sur une série de « filtres » qui permettent simultanément de contenir les coûts sans pour autant sacrifier la qualité des prestations. Un système analogue a été mis en place au « Point d'eau de Lausanne » : la situation est d'abord évaluée par du personnel infirmier qui apporte les réponses aux problèmes relevant de sa compétence et qui ne réfère à un médecin (PMU principalement) que les personnes qui le nécessitent vraiment.

➤ *Centre médico-social ProFa*

Ces consultations sont aussi fréquentées par des femmes clandestines. Outre leurs prestations dans le domaine du planning familial, elles représentent une possibilité d'accéder à des prestations gynécologiques ou d'être dirigées vers des services spécialisés (médecine publique).

➤ *Autres structures*

---

<sup>5</sup> Apparue dans le contexte de l'intervention en faveur des consommateurs de stupéfiants, la notion de « réduction des risques » réunit les mesures propres à éviter que des personnes concernées s'exposent à d'autres risques que ceux découlant de leur toxicomanie (malnutrition, absence de logement, hygiène déficiente, difficultés à accéder à des prestations de santé, etc.).

<sup>6</sup> Schäublin R et al. Prise en charge médico-sanitaire des requérants d'asile dans le canton de Vaud. Médecine et Hygiène, 2003 : 2455 ; 2016-2022.

Dans une vision des besoins sanitaires élargie à l'hygiène corporelle (douches/bains, buanderie), il convient de prendre en compte les structures offrant ce type de prestations. Si l'on exclut les buanderies (à la fois relativement nombreuses et raisonnablement bon marché), un inventaire des espaces d'hygiène montre que ceux-ci sont peu nombreux. Les structures actives en région lausannoise au moment de la rédaction du présent document connaissent toutes des restrictions d'accès d'une nature ou d'une autre :

- Point d'Eau de Lausanne (heures d'ouverture réduites, victime de son succès).
- La Marmotte et le Sleep-in<sup>7</sup> (structures d'hébergement d'urgence ; offrent la possibilité de se doucher ou de faire sa toilette ; accès aux installations sanitaires réservé aux personnes hébergées).
- Le Passage (structure d'accueil diurne pour toxico-dépendants ; accès réservé à cette catégorie d'usagers).
- Espace d'hygiène de la Gare CFF (coût relativement élevé).
- Toilettes publiques (absence d'intimité).
- Piscines (coût relativement élevé, heures d'ouverture).

### 2.1.3 Facteurs limitant l'accès des clandestins au dispositif sanitaire

- Crainte d'être identifié puis expulsé pour avoir fait appel au système public de santé (hôpitaux notamment).
- Difficulté à faire face au coût des traitements (soins médicaux et médicaments). On relèvera à ce sujet que les clandestins exerçant une activité professionnelle rétribuée ne reçoivent souvent que des salaires extrêmement modestes et peuvent difficilement en attester.
- Crainte qu'une affiliation à l'assurance maladie (pourtant obligatoire selon la LAMal), voire une demande de subside, facilite l'identification puis l'expulsion du candidat.
- Mauvaise connaissance des ressources sanitaires.
- Problèmes d'accès aux ressources sanitaires (éloignement, horaires d'ouverture).
- Inadéquation des ressources sanitaires par rapport à une manière particulière de concevoir la santé et la maladie (obstacles « culturels »).
- Obstacles linguistiques.
- Coût des médicaments pour des budgets souvent extrêmement serrés<sup>8</sup> et fait que certains médicaments ne sont délivrés que sur

---

<sup>7</sup>

Un dispositif analogue (la Lucarne) existe à Yverdon-les-Bains.

présentation d'une ordonnance (ce qui postule l'intervention préalable d'un médecin avec toutes les restrictions d'accès déjà évoquées).

- De nombreux travailleurs clandestins (par exemple dans le personnel de maison, dans l'agriculture ou la viticulture) viennent effectuer des séjours qui peuvent être limités à quelques mois ou à quelques années, le temps de réunir de l'argent pour s'occuper de leur famille ; de ce fait, il n'entendent pas s'assurer pour réduire au maximum les coûts.

#### *2.1.4 Propositions du groupe de travail*

Les informations concernant la situation sanitaire des clandestins sont lacunaires. Il existe un besoin important de documentation des besoins. Pour y parvenir, les instances fournissant des prestations sanitaires devraient collaborer à la collecte d'informations systématisées. Il s'agirait plus particulièrement de documenter la situation des personnes qui consultent (âge, pathologies, facturation et sa couverture par les intéressés, par l'État et par les prestataires de soins, provenance des clandestins) et, à travers elles, de mieux être renseigné sur leurs besoins sanitaires et les habitudes dans le domaine, ainsi que celui de leurs proches (qui ne consultent pas).

Cette enquête, qui aura un coût non négligeable du fait, notamment, qu'elle va générer du travail d'investigation des dossiers des patients concernés, voire avec les patients eux-mêmes, et dans les archives des institutions, devrait être confiée à un organisme spécialisé. Son financement (interventions de l'organisme spécialisé et coûts induits par le travail de collecte de l'information au niveau des fournisseurs de prestations sanitaires) pourrait certainement donner lieu au versement d'une participation par l'Office fédéral de la santé publique (à vérifier une fois que le protocole de l'étude aura été mis au point).

Les institutions appelées à fournir des informations devraient être les suivantes (liste provisoire, à compléter par l'organisme chargé de l'étude)

- CHUV (au moins les urgences et les services de gynécologie et obstétrique)
- Hôpitaux de zone (mêmes départements que pour le CHUV)

---

<sup>8</sup> Même pour les personnes assurées, les pharmaciens ne délivrent plus guère de médicaments s'ils ne sont pas immédiatement payés.

- Hôpital de l'enfance
- PMU
- Plannings ProFa
- Ecole en santé (notamment les infirmières scolaires)
- Point d'eau de Lausanne

## **2.2 Emploi**

Le Groupe de travail s'est en premier lieu posé la question de savoir s'il était nécessaire de s'adjoindre des représentants d'autres milieux. Il a été vivement regretté qu'il n'y ait aucune représentation régulière des syndicats dans le GT Clandestins, laquelle aurait permis d'intégrer leur point de vue sur ce dossier. Le Groupe de travail n'a pas réussi non plus à convaincre des représentants syndicaux de participer à une audition spécifique dans le cadre des travaux envisagés.

### *2.2.1 Conséquences d'une demande de régularisation pour l'employeur*

En premier lieu, le Groupe de travail rappelle l'analyse faite dans son rapport intermédiaire concernant le sort des employeurs impliqués dans une procédure de régularisation ; en effet, il apparaît que dans un objectif de lutte contre le travail au noir – et c'est notamment ce qui arrive actuellement dans le cadre des contrôles des chantiers – les employeurs débusqués devraient faire l'objet de sanctions. Cependant, cette approche n'est pas systématiquement appliquée dans les dossiers de régularisation traités par l'administration cantonale, notamment en raison de l'effet pervers qui pourrait en résulter pour les travailleurs concernés : les efforts de ceux-ci pour attester de la réalité et d'une longue durée de séjour et de travail pourraient se heurter, de façon un peu injuste et excessivement pénalisante à leur égard, à un renoncement des employeurs à s'impliquer en raison des risques élevés de rattrapage auxquels ils devraient faire face.

En revanche, il n'y a, à priori, pas de raison de ne pas informer d'autres autorités ou institutions, telles que le fisc (impôt à la source) ou la caisse cantonale de compensation AVS, afin qu'elles puissent procéder au recouvrement d'arriérés éventuels. Il reste cependant à déterminer plus précisément les enjeux d'une telle opération, en particulier sur le plan fiscal ; le Groupe de travail n'étant pas assez outillé pour se lancer dans une analyse plus approfondie sur ce point, il ne formule pas de recommandation formelle si ce n'est de suggérer à l'administration cantonale de poursuivre l'étude de cette question.

### *2.2.2 Formation post-obligatoire et apprentissage*

Bien que le gouvernement cantonal n'ait pas souhaité que le GT Clandestins approfondisse cette question lors de la confirmation de la poursuite de son mandat, le Groupe de travail a continué de se préoccuper de l'accès à la formation post-obligatoire, et en particulier à l'apprentissage, du fait des questions particulières soulevées observés dans cette problématique.

Il faut relever que depuis que la question de l'affiliation à l'assurance maladie ne pose plus de problème, les jeunes sans-papiers qui en ont le niveau ont accès, aujourd'hui, au gymnase. Sur le principe, ils peuvent également entrer dans les classes de perfectionnement ainsi qu'à l'Ecole des Métiers, pour autant qu'il y ait de la place.

Le problème reste pour l'heure entier concernant l'apprentissage. En effet, l'apprentissage étant juridiquement assimilé à un travail, il est conditionné à l'octroi d'une autorisation de séjour et de travail.

Le Groupe de travail relève qu'il en résulte une inégalité de traitement jugée problématique entre les jeunes clandestins qui s'orientent vers une prolongation des études et qui ont une possibilité de scolarisation dans les gymnases, et ceux qui, choisissant plutôt une formation professionnelle, se trouvent théoriquement et pratiquement exclus de l'apprentissage.

Les échos de travaux et/ou de positions de la Conférence intercantonale des Départements de l'Instruction publique (CDIP) sont apparus comme méritant une attention particulière, et le Groupe a manifesté son désir de pouvoir prendre connaissance de l'avancement de ce dossier. Malheureusement, la CDIP n'a pas encore rendu, à ce jour, ses conclusions.

Une partie du Groupe de travail réitère néanmoins sa volonté d'attirer l'attention du Conseil d'Etat sur les problèmes soulevés, et en particulier sur les inégalités de traitement au niveau de l'enseignement secondaire qui se présentent pour de jeunes clandestins scolarisés, selon leur capacité et leur choix d'orientation professionnelle.

### *2.2.3 Possibilités éventuelles de modifications d'ordre législatif*

La discussion a beaucoup porté sur les éventuelles possibilités de modifications d'ordre législatif en vue de faciliter la régularisation de certains travailleurs clandestins. Il apparaît clairement que c'est au niveau du droit fédéral qu'il conviendrait d'agir. Or, il se trouve que le

projet de nouvelle loi fédérale sur les étrangers est toujours en discussion auprès des Chambres fédérales, la session spéciale de l'été 2004 n'ayant pas permis de traiter l'ensemble des nombreux amendements déposés. De l'avis du Groupe de travail, il est un peu tard pour agir. Cela étant, il n'est pas impossible qu'à terme, un référendum soit lancé ou que le projet soit renvoyé en commission ou au Conseil fédéral, vu l'importance des désaccords quant à son contenu.

Il est à signaler qu'un groupe de travail intercantonal sur « la Politique suisse des migrations et admission des travailleurs provenant de l'UE/AELE et d'Etat tiers » a planché sur certaines questions relatives aux travailleurs clandestins. Ce groupe a suggéré des modifications législatives de deux ordres:

- d'une part, octroyer aux cantons un petit contingent leur permettant d'accorder de leur propre compétence des autorisations à des ressortissants d'Etats tiers, quel que soit leur niveau de qualification;
- d'autre part, introduire dans la législation fédérale une disposition spécifique permettant la régularisation, à certaines conditions, de travailleurs clandestins, avec une marge de manœuvre accrue sur le plan cantonal. En effet, dès lors que ces régularisations sont fondées essentiellement sur l'appréciation des critères d'intégration, il serait logique d'accorder une importance accrue à la compétence de proximité mieux à même d'évaluer cette intégration.

Ces propositions pourraient par exemple être faites en vue d'une révision de l'actuelle loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, au cas où la nouvelle loi fédérale sur les étrangers échouerait au Parlement ou devant le peuple ou, subsidiairement et si la nouvelle loi était adoptée, dans le cadre de l'élaboration de ses ordonnances d'application.

#### *2.2.4 Approches de la problématique des travailleurs-euses sans statut légal sur le marché du travail*

Pour aborder la délicate question du recours important à des travailleurs-euses sans statut légal sur le marché du travail vaudois, le Groupe a posé deux hypothèses de travail devant améliorer la compréhension du phénomène et de ses différentes composantes :

- la première approche consiste à tester le lien entre d'éventuelles difficultés de recrutement dans certains secteurs économiques et le recours à des travailleurs clandestins. Cette approche pose

l'hypothèse que des difficultés de recrutement pourraient être génératrices de travail clandestin ;

- la seconde consiste à tester le lien entre le niveau de réglementation des conditions de travail et de rémunération dans certains secteurs économiques et le recours important à des travailleurs clandestins. L'hypothèse posée ici est que plus le niveau de réglementation est faible, plus le travail clandestin serait important (et réciproquement, que plus le niveau de réglementation est élevé, moins le travail clandestin serait présent) .

Ces deux approches, développés ci-dessous, devraient permettre non seulement de mieux comprendre les raisons de la présence de nombreux travailleurs-euses clandestins sur le marché du travail vaudois, mais aussi de suggérer des pistes d'intervention pour circonscrire le phénomène, voire le réduire.

#### A) **Difficultés éventuelles de recrutement de main-d'œuvre dans certains secteurs économiques**

Sur ce point, il s'agissait notamment de savoir si des difficultés de recrutement pourraient être génératrices de travail clandestin. La discussion a porté sur la question de savoir quelles sont les branches économiques qui ont de la peine à recruter de la main-d'œuvre sur le marché européen du travail (UE/AELE). Il semble que ce soit le cas du monde agricole au sens large. Cela étant, le projet de loi fédérale sur les étrangers contient une disposition qui faciliterait l'engagement de travailleurs provenant d'Etats tiers pour des durées relativement courtes. De même, à terme, l'élargissement de l'UE à 25 membres devrait permettre à cette branche de trouver de nouvelles sources de main-d'œuvre.

Le Groupe de travail a posé clairement la question à des représentants de différents secteurs d'activités, dont les points de vue sont présentés ci-après.

Selon l'AVDEMS (Association vaudoise des EMS) et la FEDEREMS (la Fédération des EMS), **les établissements médico-sociaux** ne rencontrent a priori pas de difficultés particulières de recrutement, car les conditions de travail y sont nettement plus attrayantes que dans l'hôtellerie et la restauration (salaires, horaires, etc.). Il semble donc possible de recruter sur le marché indigène du travail, éventuellement aussi dans les régions frontalières. Il n'y aurait donc pas un besoin de devoir recruter de la main-d'œuvre non qualifiée en dehors de l'UE/AELE.

**Pour les hôpitaux publics et parapublics**, selon la FHV (Fédération des hôpitaux vaudois) le principal problème de recrutement (moins grave qu'à une certaine période) touche au personnel infirmier, mais cette catégorie tombe sous le coup des personnes dites hautement spécialisées, dont le recrutement dans les Etats tiers n'est pas impossible. S'agissant du personnel non qualifié (cuisine, lingerie, nettoyage, etc.), il n'y a aucune difficulté de recrutement, vu aussi les bonnes conditions de travail de cette catégorie de personnel par rapport à l'hôtellerie-restauration. Les hôpitaux n'ont d'ailleurs que peu de postes à offrir dans ce domaine par rapport aux nombreuses demandes qu'ils reçoivent.

**Dans la construction et le bâtiment**, la FVE (Fédération vaudoise des entrepreneurs) et la Fédération des maîtres ferblantiers, appareilleurs et couvreurs ont constaté aucun problème particulier de recrutement de main-d'œuvre non qualifiée dans la zone UE/AELE, ce d'autant moins qu'il n'est désormais plus nécessaire d'apporter la preuve de vaines recherches sur le marché indigène du travail.

Si l'on ne peut nier l'existence de travail au noir dans ce secteur, le phénomène n'est assurément pas dû à des difficultés de recrutement; il est le fait de quelques cas isolés d'employeurs prêts à enfreindre le cadre légal pour réduire les coûts de fonctionnement.

Concernant **la viticulture**, la FVV (Fédération vaudoise des vigneron) certains vigneron sont extrêmement bien organisés et font appel, pour les vendanges et les effeuilles, à du personnel connu de longue date, local ou étranger. Cela étant, d'autres n'arrivent pas (plus exactement n'arrivent plus) à recruter dans la zone UE/AELE. Il faut savoir que, dans certains pays (par exemple le Portugal), la viticulture a pris un essor important, de telle sorte que la main-d'œuvre qui était auparavant libre n'est plus disponible. Comme les travaux en question ne nécessitent pas de formation particulière, il n'est pas possible d'obtenir de permis de travail. Certains vigneron sont ainsi contraints de faire appel à du personnel provenant hors de la zone concernée par les accords bilatéraux et où la viticulture est insignifiante (en Pologne notamment). Le phénomène est particulièrement marqué à la période des vendanges, un peu moins durant la période plus étalée des effeuilles, et illustre l'adage selon lequel *«le vigneron ne peut pas attendre lorsque le raisin est mûr, au risque de perdre sa récolte»*.

Pour ce qui est du **secteur de l'hôtellerie et de la restauration**, nous n'avons pas obtenu de réponse de Gastro vaud, mais en principe, il ne devrait pas y avoir de difficultés de recrutement, car il existe

actuellement des demandeurs d'emploi inscrits dans des ORP pour cette branche. A cet égard, les statistiques du SDE laissent apparaître qu'à janvier 2005 il y avait quelque 3'000 demandeurs d'emploi dans ce secteur, parmi lesquels plus de 2'000 chômeurs, avec un accroissement annuel de 9 % par rapport à l'année précédente. Au demeurant, les statistiques de l'année précédente (2004) démontraient déjà une proportion et un accroissement annuel similaires de demandeurs d'emplois et de chômeurs dans ce secteur.

<b>Effectifs à fin janvier 2005</b>	<b>Demandeurs d'emploi</b>	<b>Variation mensuelle</b>	<b>Variation annuelle</b>	<b>Dont chômeurs</b>	<b>Variation mensuelle</b>	<b>Variation annuelle</b>
<i>Selon la profession exercée</i>						
Hôtels, restaurants, économie domestique	3'028	- 0.9%	+ 0.10%	2'327	- 0,3%	+ 9%
<b>Effectifs à fin janvier 2004</b>			<b>Demandeurs d'emploi</b>	<b>Variation annuelle</b>	<b>Dont chômeurs</b>	<b>Variation annuelle</b>
<i>Selon la profession exercée</i>						
Hôtels, restaurants, économie domestique			2'764	+ 26%	2'133	+ 30%

D'un autre côté, il ressort des statistiques du Service de la population (SPOP) relatives aux demandes de régularisation enregistrées depuis début 2002 qu'un bon quart (26 %) des travailleurs clandestins concernés oeuvrent dans le secteur de l'hôtellerie-restauration, respectivement un dixième pour les activités de nettoyage. Si cette proportion ne peut pas forcément être extrapolée telle quelle à l'ensemble du phénomène clandestins (la présentation de demandes de régularisation dépend notamment de la possibilité d'attester de conditions d'emplois correctes et d'une certaine stabilité et continuité de l'activité), elle est cependant probablement une illustration relativement proche de la réalité du marché. Par conséquent, force est de constater que soit il y a un décalage entre l'activité précise (travail en cuisine, service à la clientèle, etc.) offerte sur le marché de l'emploi et celle recherchée par les demandeurs d'emploi, soit les conditions de rémunération que les employeurs sont disposés à offrir les orientent plutôt vers des travailleurs clandestins que vers des demandeurs d'emploi légalement disponibles. Le Groupe de travail n'est pas parvenu, faute de moyens d'investigation notamment, à une conclusion fiable à ce sujet dans ce secteur d'activités.

Enfin, dans le **secteur domestique**, il n'a pas été possible de sonder les employeurs à cause de leur trop grande dispersion. Cela étant, l'analyse

des dossiers de demandes de régularisation traitées par le SPOP fait ressortir la présence d'environ un tiers de personnes concernées par ce secteur. Là encore, cette statistique ne donne bien sûr qu'une vision partielle du phénomène car cette démarche est plus difficile (par rapport aux exigences liées à l'indépendance financière et la preuve de la durée et la continuité du séjour) pour les femmes de ménage. Mais, même si ces chiffres ne sont pas très scientifiques, la relative constance des pourcentages entre les analyses effectuées au début et à la fin de l'année 2004 paraît de nature à fournir, par extrapolation, une première approche plus ou moins fiable de cette problématique dans le canton, avec une proportion possible de 30 à 50 % de femmes de ménage pour l'ensemble des travailleurs clandestins du canton. Au surplus, le fait que le travail domestique ne constitue l'activité principale que pour un peu moins de 60% des dossiers de régularisation concernés démontre que les conditions de rémunération pratiquées dans ce secteur permettent difficilement de se prétendre financièrement autonomes avec cette seule activité.

**En résumé**, hormis peut-être le secteur domestique et le secteur primaire, il n'apparaît donc pas que le travail clandestin soit directement et systématiquement lié à des difficultés de recrutement, étant relevé que le secteur domestique est vraisemblablement celui qui recourt le plus au travail clandestin.

#### **B) Niveau de réglementation des conditions de travail et de rémunération dans certains secteurs économiques et autres facteurs**

Cette approche repose sur l'hypothèse que plus le niveau de réglementation est faible, plus le travail clandestin serait important (et réciproquement, que plus le niveau de réglementation est élevé, moins le travail clandestin serait présent).

Par manque de temps et d'énergie à y consacrer, ce point n'a pas fait l'objet d'une investigation particulière de la part du Groupe de travail.

On peut néanmoins s'appuyer sur quelques constats tirés du point précédent pour initier quelques considérations en rapport avec l'hypothèse posée. Deux cas de figure semblent se profiler. Le premier concerne particulièrement le secteur de l'économie domestique. C'est sans conteste le secteur le moins réglementé. Comme relevé plus haut, ce secteur souffre d'une grande dispersion des employeurs. Par ailleurs, il n'est ni conventionné, ni contrôlé. Quelles que soient les sources considérées, c'est le secteur qui occupe la plus forte proportion de

travailleuses et travailleurs clandestins (44% des emplois recensés par le Collectif vaudois de soutien au Sans Papiers).

Par contre, cette approche s'avère inexacte pour les secteurs de l'hôtellerie-restauration et du bâtiment, secteurs où l'on a recensé un grand nombre de clandestins en procédure de régularisation et, qui sont conventionnés ainsi que fortement contrôlés par des inspecteurs cantonaux.

En conclusion, il ne semble pas qu'il y ait un seul facteur permettant de comprendre les flux migratoires. En effet, les niveaux de formation ou de salaire, ainsi que des facteurs ayant leurs origines dans le pays de provenance des clandestins (comme une crise économique) sont également des raisons qui poussent à la migration. De plus, les raisons qui prévalaient à leur venue, il y a quelques années, ne subsistent pas forcément aujourd'hui.

#### *2.2.5 Introduction du Chèque Emploi dans le secteur domestique : un outil de prévention et de protection*

Le système « Chèque emploi », que l'Entraide Protestante Suisse (EPER) a mis sur pied avec l'appui du Canton (SDE) et de la Ville de Lausanne, a attiré l'attention du Groupe de travail, dès lors qu'il lui est apparu clairement, comme expliqué plus haut, que le secteur domestique est particulièrement touché par le phénomène du travail clandestin.

Sous l'angle de la prévention du travail au noir, ce système facilite la gestion de travaux administratifs souvent complexes liée à l'engagement de personnel de maison ; il encourage ainsi tant l'employeur que l'employé à formaliser leur engagement conformément aux obligations légales et sociales en vigueur. En particulier, les employeurs ne doivent plus objecter que c'est la complexité de ces démarches qui les oriente vers l'engagement de personnes sans statut de séjour.

« Chèque-emploi » permet également aux employé/es d'être mieux protégé/es face aux aléas de la vie (accident, invalidité, etc.) et leur assure en outre la transparence des relations de travail, ce qui n'est pas toujours le cas pour les emplois de proximité. A ce titre, ce système est de nature à fournir une protection minimale et des prestations sociales (assurances sociales, allocations familiales) qui sont dues quel que soit le statut de séjour des l'intéressé/es.

L'utilisation de ces chèques s'effectue simplement au moyen, d'une part, d'un formulaire rempli par l'employeur et signé par l'employé/e et, d'autre part, d'un organe intermédiaire, en l'occurrence l'EPER, qui,

contre versement d'une somme modique pour les frais administratifs, s'occupe de régler l'ensemble des charges sociales et des impôts dus. Ce système et le formulaire sont accessibles par un site Internet ([www.chèques-emploi.ch/vd](http://www.chèques-emploi.ch/vd)).

#### 2.2.6 *Constats et recommandations*

Sur le fond, le Groupe de travail est bien obligé de constater que les cantons n'ont pratiquement aucune marge de manœuvre dans un domaine qui est exclusivement de la compétence de la Confédération et qui, de surcroît, est en phase de mutation sur le plan législatif. Il n'a donc pas de proposition particulière à formuler dans ce contexte.

Cela étant, il reconnaît que le phénomène du travail clandestin constitue une problématique importante dans la mesure où il concerne très vraisemblablement des dizaines de milliers de personnes en Suisse. Le Groupe constate que ce phénomène existe indépendamment de la structure du marché de l'emploi, notamment de l'importance du chômage dans les différents secteurs d'activités.

Le GT Clandestins convient également qu'une application rigoureuse des dispositions légales contre le travail au noir est nécessaire, notamment pour empêcher des abus de la part des employeurs et la distorsion du marché en général, de même que pour prévenir ce phénomène et les situations humaines difficiles qui en résultent. Dans ce contexte, il recommande d'être particulièrement attentifs lors de l'adoption et/ou de la mise en œuvre des mesures contenues dans les outils légaux suivants :

- **le projet de loi fédérale sur le travail au noir (LTN)** : outre l'exclusion des marchés publics prévue par le projet de loi, les commissions parlementaires ont également proposé qu'en cas d'infractions les employeurs pourraient être privés, complètement ou partiellement, des aides étatiques qu'ils perçoivent (p.ex. dans l'agriculture, le tourisme) ;
- **le projet de loi fédérale sur les étrangers (LEtr)** : concernant le recours à des travailleurs clandestins, l'employeur pourra être condamné à une amende allant jusqu'à fr. 500'000 (1'000'000 en cas de récidive) et à l'emprisonnement ; il est également envisagé d'exclure les employeurs récidivistes des appels d'offre publics pour une période allant jusqu'à cinq ans ;
- **projet de loi vaudoise sur l'emploi** : il tend à intensifier la lutte contre le travail illicite en le rendant plus onéreux - donc moins

attractif - par l'introduction d'un dispositif général de prévention et de renforcement des contrôles et des sanctions. Il introduit la possibilité de mettre les frais occasionnés, y compris les honoraires d'experts extérieurs, à la charge des employeurs et entreprises contrôlés, et ce en sus des sanctions pénales et administratives découlant d'autres lois.

Concernant le travail clandestin dans le secteur domestique, le Groupe est conscient de son importance et recommande les mesures structurelles suivantes, tant sur le plan de la prévention de ce phénomène que dans le domaine de la protection des employés/es pour le diminuer :

- création de davantage de crèches, garderies et autres lieux d'accueil des enfants, notamment par l'adoption et la mise en œuvre, dans les meilleurs délais, de l'avant-projet de loi cantonale sur l'accueil de jour ;
- révision du contrat-type pour les employé/es de maison ;
- promotion accrue des chèques emploi.

Le Groupe est partagé face à la proposition du SDE d'examiner les éventuelles demandes de régularisation, au sens de la Directive Metzler, en respectant le critère d'équilibre de marché du travail, dans le but de favoriser en premier lieu l'embauche des demandeurs d'emploi inscrits auprès d'un ORP et bénéficiant des prestations de l'assurance-chômage.

Quant à la démarche entreprise par le Conseil d'Etat du Canton de Genève, largement médiatisée, qui vise à permettre la régularisation du personnel clandestin du secteur domestique par l'intermédiaire d'une ordonnance fédérale ayant un effet ponctuel et non renouvelable, le Groupe de travail estime qu'elle est envisageable mais ne s'est pas penché de manière plus approfondie sur ce dossier par manque de temps. La dimension politique d'une telle démarche nécessite à son avis une prise de position des autres gouvernements cantonaux qui adhèrent à cette démarche, afin de créer une dynamique susceptible d'influencer son succès.

### **2.3 Critères de régularisation**

Dans son rapport d'avril 2003, le GT Clandestins a émis la recommandation, adoptée par le Conseil d'Etat le 11 juin 2003, suivante à ce sujet :

« reconnaître la nécessité de formuler des critères objectifs clairs et reflétant, sur le plan cantonal, les exigences posées par la pratique de l'OFE comme cadre de référence à toute demande de régularisation, ces critères ne devant pas créer de faux espoirs auprès des personnes qui introduiraient de telles demandes – et charger le groupe de travail de poursuivre l'examen de cette formulation » (rapport intermédiaire d'avril 2003, page 24).

A la date du 1<sup>er</sup> mars 2005, 283 dossiers de clandestins ont été analysés par le SPOP et se présentent comme suit :

Etat de traitement	dossiers	personnes
Dossiers soumis à l'ODM	150	377
Acceptés par l'ODM	53	138
Refusés par l'ODM	96	236
Dossiers en cours d'examen à l'ODM	2	3
Dossiers en cours d'examen au SPOP	81	204
Dossiers refusés par le canton	31	73
Dossiers régularisés pour un autre motif	6	7
Dossiers avec d'autres suites (retraits, etc...)	15	28

Dans ce contexte, le Groupe de travail a tenté :

- d'exposer dans les grandes lignes la pratique de l'IMES (actuellement l'Office des migrations = ODM) à l'égard des demandes de permis humanitaires (en application de l'article 13/f OLE et de la circulaire fédérale du 21.12.2001) et procéder à une synthèse générale des critères qui ont motivé les 148 (150 – 2) décisions (53 positives et 96 négatives) prononcées à fin décembre 2004 par l'Office fédéral sur les dossiers proposés par le canton de Vaud ;
- de proposer des réflexions à ce sujet au GT clandestins, en vue de l'amener à d'éventuelles prises de positions ou propositions à l'attention du gouvernement cantonal.

### 2.3.1 Analyse de la pratique fédérale

Il convient de noter au préalable que si les grandes lignes établies ci-dessous suffisent en principe à anticiper les prises de position de l'ODM, leur simplicité apparente ne saurait occulter l'examen détaillé auquel

procède l'autorité fédérale et sa prise de position sur les spécificités de chaque dossier.

**La durée du séjour** en Suisse des intéressés, respectivement la **preuve** de sa **réalité** et de sa **continuité**, apparaît fondamentale dans tous les cas, en dépit de la formulation équivoque de certaines décisions fédérales, à teneur de laquelle « *selon la jurisprudence et la pratique constante de notre office, le séjour illégal en Suisse n'est en principe pas pris en compte dans l'évaluation du cas de rigueur et il ne saurait constituer en soi un motif pertinent pour admettre une exception aux mesures de limitation au sens de la disposition en question* ».

**La situation d'état civil** (célibataire ou famille au pays) des personnes seules en Suisse et, s'agissant des familles, la **durée de scolarisation** des enfants, ont également largement conditionné les choix de l'ODM.

A ce jour, l'autorité fédérale a rendu des décisions favorables dans les cas suivants :

- s'agissant des **célibataires** ou personnes seules en Suisse :

**La durée de leur séjour en Suisse est pratiquement toujours égale ou supérieure à 9 ans.**

L'unité de la famille est apparemment primordiale pour l'ODM, de sorte que la présence à l'étranger d'un conjoint et/ou d'enfant(s) est plutôt de nature à défavoriser le travailleur en Suisse, dont la demande sera rejetée même s'il a résidé plus longtemps que ce minimum de 9 ans, à l'instar de ce qui s'est passé avec les cas neuchâtelois de 3 travailleurs Turcs (en Suisse depuis env. 20 ans) dont les recours au Tribunal fédéral (TF) ont été rejetés (3 arrêts du TF du 26.11.2003/ 2.A.428, 429 et 430. 2003).

- s'agissant des **familles** :

la durée de leur séjour était **toujours égale ou supérieure à 5 ans**. La **durée de scolarisation** en Suisse – dans la règle **3 ans au minimum** – des enfants s'est avérée être également un critère important, voire déterminant, lorsque la durée de leur séjour était proche de la limite inférieure des 5 ans. Cela étant, dans les cas limites, d'autres facteurs peuvent faire obstacle à la régularisation, tels que la présence d'autres enfants à l'étranger, des décisions négatives ou d'interdictions d'entrer en Suisse (IES) antérieures, des antécédents judiciaires.

### 2.3.2 Analyse générale

L'ODM semble appliquer la notion d'intégration à laquelle se réfère la circulaire OFE du 21.12.2001 de manière **restrictive** et essentiellement sous l'angle de la **durée de séjour** en Suisse des clandestins et de leurs **attaches familiales** (en Suisse ou à l'étranger).

Cette pratique, qui se fonde sur une jurisprudence constante du Tribunal fédéral dans les dossiers de transformation des admissions provisoires (permis F) en autorisation de séjour (permis B humanitaires), ne traduit guère dans la réalité l'insistance des autorités fédérales sur l'importance de l'intégration elle-même. En effet, selon la circulaire elle-même, « *la durée du séjour n'est qu'un élément – certes important – qu'il convient de prendre en compte lors de l'évaluation d'un cas de rigueur* », étant encore précisé que « *à l'avenir, c'est surtout le degré d'intégration qui aura davantage de poids* ».

Sur la base de ces constats, le SPOP a déjà renseigné les représentants des associations ou des milieux de soutien sur l'évolution de la pratique fédérale, afin que ceux-ci puissent être en mesure d'orienter les personnes susceptibles de demander la régularisation de leur séjour avec une meilleure connaissance du contexte et des enjeux.

### 2.3.3 *Réflexions / propositions*

La contradiction semble manifeste entre le principe de la circulaire selon lequel c'est l'intégration qui a davantage de poids et la pratique des autorités fédérales qui fait apparaître une application quasi linéaire des demandes de régularisation en fonction de deux critères principaux : la durée de séjour et la situation familiale. Ce constat conduit à une réflexion sur au moins deux questions fondamentales relative à la mise en œuvre de la circulaire, en particulier dans le canton de Vaud :

1. Est-il préférable que le canton renonce à présenter à l'ODM des cas qui manifestement ne correspondent pas à la pratique rigoureuse des autorités fédérales, même si dans certains de ces cas un degré d'intégration élevé peut être constaté (maîtrise de la langue, stabilité socio-professionnelle, absence de problèmes de comportement, etc., mais insuffisance de la durée de séjour, p.ex. 6 ans pour une personne seule) ?

pour :

- ne pas susciter d'espoir infondé chez les intéressés et prolonger inutilement la durée de leur séjour, prolongation qui est ensuite fréquemment reprochée aux autorités politiques et administratives au moment de veiller au respect du délai de départ ;

- ne pas entamer des procédures vaines auprès des autorités fédérales et les surcharger inutilement, avec le risque, de surcroît, de les irriter et d'accentuer la rigueur de leur examen ;

contre :

- préférable de continuer à presser les autorités fédérales vers une pratique moins rigoureuse en les confrontant de façon constante avec l'ampleur et la gravité du phénomène ;
- permettre aux intéressés de confronter leur situation à la pratique fédérale dès lors que le critère d'entrée en matière (4 ans de séjour et de travail) est rempli, le canton n'ayant pas à assumer seul vis-à-vis de ces personnes, les milieux de soutien et la population en général la rigueur accrue de l'autorité fédérale par rapport à la marge de manœuvre apparente fixée dans la circulaire.

2. Le canton peut-il reconnaître officiellement ce constat et envisager d'intervenir à ce sujet auprès des autorités fédérales, cas échéant éventuellement avec d'autres cantons ?

pour :

- le canton s'engage contre la politique de l'autruche, pratiquée notamment par de nombreux cantons qui ne reconnaissent pas l'ampleur du problème quand ce n'est pas son existence même. Il démontre que les décisions de la mise en œuvre de la pratique fédérale à l'encontre des travailleurs clandestins – alors que les employeurs sont généralement les premiers responsables de cette situation – se heurtent à une forte sensibilité locale. Cela n'empêche cependant pas le canton de s'engager encore davantage dans la lutte contre le travail au noir, de façon à prévenir – avant que leur traitement ne devienne humainement plus difficile – l'existence de cas de longue durée et l'attractivité de ce type de main-d'œuvre pour les employeurs ;

contre :

- le canton de Vaud ne saurait chercher à prôner seul – ou presque, puisque seuls Genève, Neuchâtel ou Fribourg semblent également partager son approche – une pratique moins rigoureuse en ce domaine et se retrouver à nouveau

en porte-à-faux avec le reste de la Suisse en matière migratoire ;

- la pratique des autorités fédérales est jugée conforme au cadre légal selon les autorités judiciaires, notamment le Tribunal fédéral. Il n'appartient dès lors pas à un canton de la remettre en question, mais à l'organe législatif, qui est d'ailleurs en train d'examiner la question dans le cadre du projet de nouvelle loi sur les étrangers (LEtr) ;
- la pratique des autorités fédérales est manifestement connue des personnes concernées, puisque depuis un certain temps déjà des demandes de régularisation sortant manifestement des limites de cette pratique ne sont plus présentées spontanément aux autorités cantonales. Par conséquent, il est inutile de créer une confusion dans l'esprit des étrangers concernés ou susciter chez eux des espoirs inutiles avec une intervention cantonale qui n'a guère de chance d'être suivie d'effets positifs, à court terme à tout le moins, à leur égard.

#### *2.3.4 Position du Groupe de travail*

Au vu de ce qui a été évoqué dans ce chapitre, le Groupe de travail suggère les deux propositions suivantes :

- il est préférable que le canton renonce à présenter à l'ODM des cas qui manifestement ne correspondent pas à la pratique rigoureuse des autorités fédérales ;
- le canton peut officiellement constater une contradiction manifeste entre le principe de la circulaire – selon lequel c'est l'intégration qui a davantage de poids – et la pratique des autorités fédérales qui fait apparaître une application quasi linéaire des demandes de régularisation en fonction de deux critères principaux : la durée de séjour et la situation familiale. Il peut envisager d'intervenir à ce sujet auprès des autorités fédérales, cas échéant éventuellement avec d'autres cantons.

#### **2.4 La constitution d'un interface cantonal**

Rappel de la mission confiée par le Conseil d'Etat en matière d'interface dans sa décision rendue le 11 juin 2003 sur la base du rapport intermédiaire du GT Clandestins :

*« agréer l'idée – et charger le groupe de travail d'examiner les possibilités de sa mise en œuvre – de la création d'un organisme chargé*

*d'accueillir, orienter et conseiller les clandestins, en particulier par rapport aux chances de succès de leur éventuelle demande de régularisation. De plus, cet organisme pourra renseigner le groupe de travail ou une entité qui lui succéderait sur la situation générale des sans-papiers et sur des propositions qui pourraient être faites à ce sujet au gouvernement cantonal »* (rapport intermédiaire d'avril 2003, page 25).

#### 2.4.1 Constats généraux

Le Groupe de travail constate d'abord qu'il existe des besoins divers dans les relations entre les autorités et les clandestins, même si ces derniers insistent essentiellement sur le besoin d'appui juridique dans les procédures de régularisation ; en l'état, le besoin précité existe sans doute mais ne doit pas être exagéré, vu notamment la faible proportion du nombre de procédures et de régularisations effectives au regard de l'ensemble du phénomène.

Le GT est ainsi d'avis qu'il existe des besoins de deux ordres :

- les clandestins ayant naturellement des difficultés de compréhension dans les différentes procédures, qu'elles soient de régularisation ou autres (pénales, prud'hommes, assurances sociales, etc.), il existe donc effectivement un besoin général d'assistance juridique. Des possibilités d'assistance sont certes offertes de diverses manières : assistance judiciaire dans les procédures civiles voire administratives, permanences juridiques des avocats ou des œuvres d'entraide, etc., mais une assistance plus spécifique et ciblée paraît nécessaire, en particulier dans des régions excentrées par rapport à la capitale vaudoise ;
- les clandestins se trouvent particulièrement exposés et en situation d'infériorité dans certaines relations problématiques qu'ils peuvent avoir avec les autorités étatiques. En effet, par exemple, lors de contrôles de police qui débouchent sur des confiscations ou dans des demandes de subventions en matière d'assurance-maladie. Là aussi, il existe certes des possibilités de recours à des formes d'ombudsman telles que le bureau cantonal de médiation administrative, voire le médiateur judiciaire, mais les champs d'action respectifs de ces entités sont souvent limités : p.ex. la médiation administrative ne peut pas intervenir vis-à-vis des polices municipales, ni des

centres sociaux régionaux (CSR) en tant que structures intercommunales. Un besoin de structure intermédiaire ayant un lien institutionnel et hiérarchique avec les diverses structures concernées peuvent être utiles pour clarifier les situations en question, voire y remédier par instruction.

#### 2.4.2 Propositions

Le GT propose donc de combler – partiellement du moins – ces besoins d’interface en explorant les deux voies suivantes :

##### 2.4.2.1 Renforcement indirect de l’appui juridique

Il n’est pas imaginable que les services de l’Etat fournissent un appui juridique direct aux clandestins – p.ex. conseil sur la constitution d’un dossier, présentation en fonction des chances de succès – car lesdits services ne peuvent pas être en quelque sorte « juge et partie » ; seule une forme indirecte d’appui peut être envisagée, la question de l’acceptabilité des conséquences pécuniaires de cette mesure au regard des objectifs actuels d’assainissement des finances cantonales étant réservée.

Il y a lieu, par ailleurs, de tenir compte des structures existantes plutôt que d’en créer de nouvelles. Cela permet également de fournir un appui en fonction des besoins qui peuvent être différenciés selon les régions ou le type de conseil recherché. Il convient cependant d’être conscient que cette mesure peut également avoir pour effet de prévenir des situations – et donc des charges – durables pour l’Etat.

Enfin, le Groupe de travail salue la création au niveau fédéral d’un « Groupe de travail au sujet des sans-papiers » (site : [www.eka-cfe.ch](http://www.eka-cfe.ch)) qui se penchera de manière informelle sur les dossiers déposés par les personnes concernées, les examinera dans le contexte des dispositions de la circulaire portant sur les cas de rigueur, pourra donner une appréciation sur ces dossiers et, avec l’accord du requérant, informer l’autorité de migration compétente à ce sujet.

Une telle activité au niveau fédéral devrait permettre de favoriser en Suisse une harmonisation des pratiques en la matière et une meilleure information des clandestins sur leur chance de régularisation. Ce travail devrait donc alléger sensiblement la charge d’une structure cantonale ayant les mêmes objectifs.

*Proposition 1*

Il est proposé que le soutien juridique – en particulier sur les chances ou non de succès et, cas échéant, sur les modalités de retour – fourni à l'ensemble de la population sans critère de distinction (p.ex. de religion) par des institutions telles que le CSP soit reconnu parmi les activités bénéficiant de subventions dans le cadre de contrats de prestations ou autres formes de conventions de subventionnement conclues avec l'Etat de Vaud et, qu'à ce titre, un montant spécifique soit alloué aux dites institutions pour cette activité.

*2.4.2.2 Création d'un interface cantonal*

Un tel interface doit répondre à deux exigences fondamentales : il doit réunir des représentants des entités principales concernées par le phénomène des clandestins, d'une part, et il faut que ces représentants aient une position hiérarchique telle qu'elle permette d'intervenir en tout temps et avec efficacité en cas de sollicitations à l'égard des entités concernées. Par ailleurs, il convient de prévoir un point d'entrée suffisamment précis pour solliciter cet interface mais qui soit également dans une position transversale qui lui permette de solliciter les entités concernées quel que soit le département dont elles relèvent.

*Proposition 2*

Il est proposé d'intégrer et de poursuivre la réflexion au sujet des clandestins dans un groupe interdépartemental en matière d'asile et de migration (GICA élargi) qui devrait :

1. être constitué de cadres des départements principalement concernés, soit le DIRE (police des étrangers/asile), le DSE (police), le DFJ (scolarisation), le DEC (emploi) et le DSAS (assurances et aide sociales, santé) ;
2. être placé sous l'autorité d'un cadre supérieur (p.ex. Secrétaire général) d'un des départements précités ;
3. constituer un bureau – ou un des sous-groupes – pour l'expédition des affaires courantes relatives, notamment, à des difficultés alléguées ponctuellement par des clandestins ou leurs mandataires ;
4. se réunir une à deux fois par année pour faire une appréciation générale et rapporter au Conseil d'Etat.

## **2.5 Aide sociale allouée aux clandestins**

La Cheffe de Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS) est venue exposer au Groupe de travail, qu'à fin avril 2003, son service était sur le point de communiquer aux autorités d'application de l'Aide sociale vaudoise (ASV), une directive relative aux personnes sans autorisation de séjour. Cette directive prévoyait en substance que :

- *seules les personnes qui s'étaient annoncées au Bureau des étrangers de la commune de résidence pouvaient bénéficier de l'ASV jusqu'à décision définitive et exécutoire sur leur demande d'autorisation de séjour ;*
- *les personnes sous le coup d'une décision de renvoi définitive et exécutoire ne pouvaient bénéficier de l'ASV au-delà du délai de départ fixé.*

En résumé, les personnes non annoncées au Bureau des étrangers (clandestines), ainsi que les personnes sous le coup d'une décision exécutoire de renvoi étaient exclues de l'ASV.

Bien que cette directive n'ait jamais été formellement communiquée aux autorités d'application de l'ASV, ses principes étaient néanmoins appliqués par celles-ci.

Par arrêt du 1<sup>er</sup> juin 2004, le Tribunal administratif (TA), saisi d'un recours contre une décision de suppression d'ASV, a posé un principe jurisprudentiel selon lequel le fait qu'un étranger ne dispose d'aucun titre de séjour ne justifie pas de lui refuser l'aide sociale jusqu'à son départ. Selon le TA, le bénéfice de l'aide constitutionnelle (art. 12 Cst Féd. et 33 Cst VD) n'est en effet pas réservé à une certaine catégorie de citoyens, ainsi ceux qui seraient autorisés à séjourner en Suisse, mais profite à tout être humain se trouvant dans ce pays (PS2004/0025).

Cette jurisprudence a pour effet de rendre caduc le projet de directive susmentionné et de modifier la pratique des autorités d'application de l'ASV, en ce sens que toute personne dans le besoin doit pouvoir bénéficier d'une aide, quel que soit son statut envers la police des étrangers, et ce, jusqu'à son départ.

Il existe trois catégories de personnes en situation irrégulière ou précaire, hormis les NEM (personnes ayant reçu une décision de non-entrée en matière sur sa demande d'asile) :

1. les personnes qui séjournent de façon durable dans le canton mais qui sont inconnues de la police des étrangers (clandestins) ;
2. les personnes qui se sont annoncées à la police des étrangers mais qui n'ont pas encore obtenu de décision quant au refus ou à l'octroi d'un permis de séjour ;
3. les personnes qui ont fait l'objet d'une décision de renvoi du canton de Vaud définitive et exécutoire mais qui refusent de quitter le canton.

Jusqu'à maintenant, seule les personnes qui se sont annoncées à la police des étrangers mais qui n'ont pas encore obtenu de décision quant au refus ou à l'octroi d'un permis de séjour pouvaient bénéficier d'une aide financière par l'ASV. Compte tenu de la jurisprudence du TA, le SPAS doit dorénavant aider les catégories 1) et 3) alors même que ces personnes séjournent de façon irrégulière dans notre canton.

Afin de traiter de façon identique toutes les personnes en situation irrégulière, et de ne pas encourager un séjour illicite, le SPAS fournit, à l'instar des NEM, aux clandestins ainsi qu'aux personnes qui ont fait l'objet d'une décision de renvoi du canton de Vaud définitive et exécutoire mais qui refusent de quitter le canton, une aide d'urgence à titre subsidiaire en nature comprenant :

- le logement dans un lieu d'hébergement collectif ;
- les repas et les articles d'hygiène.

Les personnes en situation irrégulière indigentes doivent, préalablement à toute aide, s'adresser au Service de la population. Les personnes qui ne veulent pas s'annoncer au SPOP ou qui refusent de quitter le canton doivent être adressées au SPAS (catégories 1 et 3).

Cette aide devrait leur être fournie jusqu'à leur départ.

## **2.6 Aide au retour**

Dans le cadre de son rapport intermédiaire au Conseil d'Etat, le groupe de travail Clandestins soulignait, au chapitre « *garantie des procédures et décision de renvoi* » :

*« Il est également important de maintenir un climat de confiance entre les autorités cantonales et fédérales, de façon à optimiser les chances de succès des cas présentés par le canton. Par conséquent, il n'est pas envisageable pour le canton de présenter des demandes de régularisation aux autorités fédérales, puis de décider de ne pas donner suite à une décision négative. En revanche, le canton doit fixer, cas*

*échéant, des délais de départ raisonnables pour permettre de préparer au mieux le retour dans la dignité, en tenant compte en particulier des périodes de scolarisation »* (Rapport intermédiaire d'avril 2003, page 21).

Le but recherché dans ce chapitre, est de faire des propositions concrètes visant à faciliter l'organisation d'un retour dans la dignité de migrants ne parvenant pas à régulariser leur séjour en Suisse.

### *2.6.1 Constats généraux*

Si certains migrants en situation irrégulière parviennent à obtenir une régularisation de leurs conditions de séjour en Suisse, d'autres sont confrontés à devoir quitter notre pays. Dans la majorité des cas, ces personnes quittent notre pays par leur propres moyens ou disparaissent (en particulier les personnes seules, célibataires, etc.). Dans certaines situations cependant, les départs sont difficiles : familles avec enfants, départs après un séjour de longue durée, révocation du séjour pour cause d'assistance, cas de détresse. Ils deviennent dramatiques – et souvent défraient la chronique - s'ils sont exécutés sous la contrainte.

Dans le domaine de l'asile, la question de l'aide au retour des requérants d'asile déboutés est prise en compte dans le cadre de la loi. Par le biais de directives sur l'entretien de préparation au départ<sup>9</sup> l'aide au retour, la Confédération finance des bureaux de conseils en vue du retour. Ces bureaux<sup>10</sup> aident les requérants déboutés dans la préparation de leur départ de Suisse, ils leur octroient des aides financières au départ (viatiques) ainsi que des aides à la réinstallation dans le cadre de programmes d'aide au retour.

Les membres du Groupe de travail constatent que les clandestins confrontés au départ de Suisse ne bénéficient pas d'un tel soutien. Ils soutiennent l'idée de créer des modalités de préparation du départ et une structure d'aide au retour qui jouerait le rôle d'interface entre le SPOP et les personnes ou familles confrontées au départ.

### *2.6.2 Intérêts des divers acteurs à la mise en place d'une structure d'aide au retour*

Les membres du Groupe de travail résumant ainsi les intérêts que les différents « acteurs » concernés par le retour des migrants rechercheraient dans une structure d'aide au retour :

---

<sup>9</sup> Il est appelé « entretien Asile 31 », du numéro de la circulaire de l'ODR y relative

<sup>10</sup> Dans le canton de Vaud, la Fareas a reçu le mandat de gérer un bureau de conseils en vue du retour. Depuis 2005, ce bureau est rattaché à la division asile du SPOP.

Intérêts de la BRES	Intérêts du SPOP	Intérêts des associations
<p>Ne pas avoir à intervenir</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• En particulier dans les situations de familles avec enfants où il est humainement difficile de forcer un départ non préparé sous la contrainte.</li> </ul>	<p>Un départ effectif et contrôlé</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Favoriser des départs préparés et volontaires, en particulier dans des situations difficiles.</li> </ul>	<p>Un départ dans la dignité, un retour dans la sécurité</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Un départ préparé, accompagné, et adapté aux situations particulières.</li> <li>• Des mesures de soutien pour faciliter la réinstallation dans le pays d'origine.</li> </ul>
Intérêts des personnes contraintes à quitter la Suisse		
<p>Un départ maîtrisé</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Faire « le deuil » de leur séjour en Suisse, prendre congé des amis, connaissances, etc.</li> <li>▪ Permettre aux enfants de terminer leur année scolaire, ou la période en cours, en tenant compte des dates de scolarisation dans les pays de provenance.</li> <li>▪ Régler toutes les questions administratives et financières (salaires, assurances sociales, garantie-loyer, etc.).</li> <li>▪ Obtenir une aide financière minimale pour le retour ; organiser l'arrivée au pays.</li> <li>▪ Préparer le départ, viatique et voyage.</li> </ul>		

### 2.6.3 Modalités de fonctionnement d'une structure d'aide au retour

Sur le modèle du bureau de Conseil en vue du retour existant en matière d'asile, les membres du groupe de travail plaident pour la mise en place d'une **structure indépendante des autorités de police** (ceci pour lui

garantir l'autonomie indispensable à son rôle d'interface), mais travaillant avec elles sur la base de **règles de collaboration claires** (contrat de confiance entre le migrant, l'interface et le SPOP) concrétisées par un « reporting » régulier sur l'état d'avancement des démarches liées au retour.

*A) Structure indépendante : le bureau de consultation en vue du retour*

Les membres du Groupe de travail proposent de confier un tel mandat à une association ou œuvre d'entraide vaudoises, la directive sur les bureaux de conseil en vue du retour<sup>11</sup> offrant un cadre de références pour la formulation d'un tel mandat. Les prestations de base d'un tel bureau seraient les suivantes :

- Accompagnement visant à aider la personne à faire le deuil de la Suisse
- Régler les questions administratives en Suisse : bail et garantie-loyer, assurances sociales (AVS, LPP), salaires (13<sup>ème</sup>), écoles
- Préparation du départ en collaboration avec le SPOP (billets d'avion, viatique, aide financière)
- Mandataire en Suisse pour les questions ou litiges non résolus avant le départ

Les groupes cibles vers lesquels le bureau devrait orienter ses prestations en particulier seraient les suivants :

- Familles
- Séjours de longue durée
- Révocation de séjour pour cause d'assistance
- Cas de détresse

*2.6.4 Financement*

Bureau de consultation en vue du retour :

Une première estimation du SPOP laisse apparaître entre 20 et 50 situations par année de migrants qui pourraient solliciter volontairement les services d'un tel bureau, ce qui plaiderait, dans une première phase, pour l'engagement d'un poste de conseiller au retour à plein temps ainsi que d'un secrétariat à mi-temps, soit :

---

<sup>11</sup> Voir la Directive sur les conseils en vue du retour, ODR, juillet 2001

- CHF 150'000 pour les charges salariales
- CHF 30'000 pour les frais administratifs

Programme d'aide au retour :

Selon la présence plus ou moins importante de ressortissants de certains pays, ( ex. : Equateur ), des programmes de retour soutenus par la canton et coordonnés par la FEDEVACO pourraient être mis en place afin de faciliter la réinstallation des familles.

Ceci dit, si le Conseil d'Etat entre en matière sur le principe, il faudra approfondir les possibilités de financer cette structure.

*B) Règle de collaboration claire*

Le tableau qui suit pose le cadre du contrat de confiance dans lequel devrait s'instituer la collaboration entre les trois partenaires (migrant, interface, SPOP). Une des missions premières de l'interface consisterait à exposer les termes de **ce contrat de confiance** à tout migrant qui ferait appel à ses services.

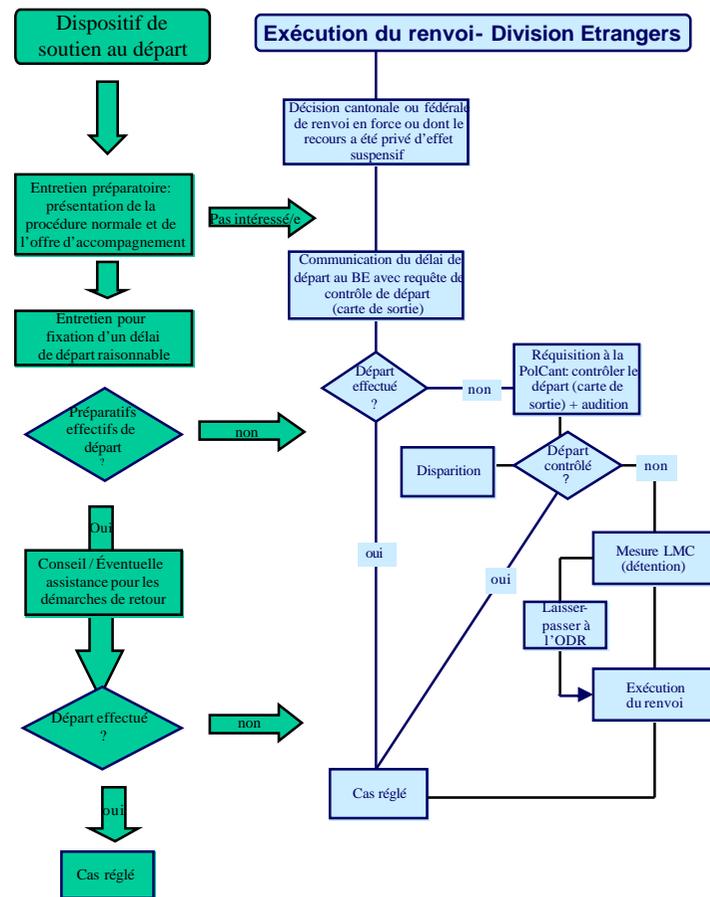
Migrants	Interface	SPOP/BRES
<p>- <u>Règles pour le migrant</u></p> <p>- Il recourt au service sur une base volontaire.</p> <p>- Il s'engage à respecter le délai négocié avec le SPOP.</p> <p>- Il s'engage à réaliser les démarches en vue du départ en collaboration avec l'interface.</p> <p>- Il autorise l'interface à informer régulièrement le SPOP (reporting).</p>	<p><u>Règles pour l'interface</u></p> <p>- Elle ne remet pas en cause la décision de départ.</p> <p>- Elle facilite la négociation entre le SPOP et la personne visant la fixation d'un délai de départ raisonnable.</p> <p>- Elle informe régulièrement le SPOP sur les démarches réalisées si la collaboration cesse.</p>	<p><u>Règles pour le SPOP</u></p> <p>- Il fixe un délai de départ raisonnable permettant un départ dans la dignité.</p> <p>- Il délègue la préparation du départ à l'interface.</p> <p>- Il reçoit une information régulière (reporting) sur l'état d'avancement des préparatifs du départ.</p>

#### 2.6.5 « Reporting » régulier

Entre l'interface d'aide au départ et le SPOP, les différentes étapes liées à un départ de Suisse sont mises à plat (voir schéma ci-dessous) ; les interventions du bureau de consultation en vue du retour sont clarifiées pour chacune de ces étapes et font l'objet d'un « reporting » régulier. Par ce biais, le contrat de confiance entre le migrant, l'interface et le SPOP est garanti. Le migrant bénéficie ainsi des conseils réguliers et du soutien de l'interface qui organise pour lui son départ avec le SPOP.

Au cas où l'interface se retrouve confrontée à des migrants qui tendent à utiliser une apparente collaboration en vue de prolonger le séjour, elle se devra, après un entretien avec ces derniers, de rompre le contrat de confiance et de l'annoncer au SPOP dans le cadre du « reporting ». Dès ce moment, le migrant s'expose à ce que son départ soit exécuté sous la contrainte.

**Schéma des différentes étapes liées à un départ de Suisse**



#### 2.6.6 *Pré requis conditionnant la réussite d'un tel bureau de consultation en vue du retour*

Les bureaux cantonaux d'aide au départ dans le domaine de l'asile n'ont pu éviter des situations de départs difficiles, ni la disparition d'une partie importante des requérants d'asile confrontés à une décision de renvoi. Pourquoi ce que ne « marche pas véritablement » dans le domaine de l'asile devrait avoir plus de succès sur le plan des clandestins ? Comment garantir que ces derniers utiliseraient les conseils d'un tel bureau ?

En guise de réponse, les membres du Groupe de travail avancent les thèses suivantes :

- La problématique des clandestins et de leur régularisation représente aujourd'hui et pour les années à venir un thème politique brûlant pour nos autorités. Il faut s'attendre à des confrontations toujours plus fortes entre « les défenseurs » de la cause des clandestins, d'une part, et les autorités cantonales et leurs représentants d'autre part. Sans parler de l'intérêt toujours plus grand accordé par les médias et de la mobilisation autour de situations individuelles, etc. Cette confrontation toujours plus intense force les acteurs institutionnels en place à « choisir leur camp » en quelque sorte... Les « relais neutres » entre les autorités et administrations en charge et les clandestins deviennent inexistantes, appauvrissant ainsi d'autant plus pour les clandestins leurs possibilités de « consulter des experts » sur leur situation propre afin de prendre, pour eux-mêmes, la meilleure décision possible.

**Le Bureau de conseil en vue du retour, c'est en premier lieu, l'expression d'un engagement responsable qu'une autorité prendrait à l'égard de personnes clandestines résidant sur son territoire et ce, afin de maximiser les chances d'un traitement digne et humain de leur situations propres sur des questions touchant les modalités d'un départ de Suisse et/ou d'un retour dans leur pays.**

- En l'absence de lieux de conseils « neutres », le risque est grand, pour les personnes concernées, de se laisser « déposséder » de leur destinée propre. Confronté à la cristallisation des fronts, le clandestin ne se risquera pas à briser la dynamique de la lutte collective pour s'enquérir sur sa situation individuelle auprès d'un collectif, pas plus qu'il ne

s'aventurera à solliciter un entretien auprès des organes de police, craignant le renvoi immédiat.

**Le Bureau de conseil en vue du retour, c'est en deuxième lieu, l'opportunité offerte aux clandestins de recourir dans la discrétion et la sécurité à une écoute, un soutien, des conseils les plus impartiaux possibles et dont la finalité « orientée client » consisterait à donner aux personnes concernées le maximum d'informations et de soutien pour leur permettre de prendre la meilleure décision possible quant à leur avenir.**

- Si certains clandestins parviennent à la conclusion que la poursuite d'une vie clandestine, avec tous les risques qu'elle comporte, reste la meilleure solution, ils interrompent d'eux-mêmes la collaboration avec le bureau. Pour d'autres, par contre, le retour se dessinera comme la meilleure issue possible mais à condition que le départ puisse se préparer et se dérouler dans un cadre remplissant ce qu'ils considéreront être l'expression d'une sécurité et d'une dignité minimale.

**Le Bureau de conseil en vue du retour, c'est en troisième lieu, un interface chargé de construire et maintenir une relation de confiance entre le clandestin et l'autorité, et ce, afin de garantir le bon déroulement d'un départ négocié.**

- Le retour de certains clandestins ne laisse pas seulement ramener à l'addition de départs individuels bien gérés. Elle offre aussi à nos autorités l'occasion de créer des partenariats avec certains pays de provenance des immigrants et de construire, de concert avec ces derniers, des programmes de formation ici en vue du retour là-bas, des projets de réinstallation, de parrainages, etc...

**Le Bureau de conseil en vue du retour, c'est enfin un service réalisant un travail d'information auprès des personnes clandestines, des associations qui les soutiennent, des employeurs, sur les programmes d'aide au retour et à la réinstallation dont ils pourraient être les bénéficiaires.**

## **2.7 Fin des travaux du Groupe de travail**

Les Groupes de travail successifs ont traité durant une période de plus de deux ans les thèmes tels que :

- les origines du phénomène des clandestins,
- l'affiliation à l'assurance maladie pour les clandestins, et en particulier pour les enfants scolarisés,
- la formation scolaire et post obligatoire,
- les critères de régularisation,
- les besoins sanitaires des clandestins,
- les problèmes liés à l'emploi,
- la constitution d'un organe aidant les clandestins dans le domaine administratif,
- l'aide sociale allouée aux clandestins,
- l'aide au retour.

Si des matières comme la scolarisation ou les besoins sanitaires sont du ressort du canton, force est de reconnaître que la grande partie de la thématique relève de la compétence fédérale. En effet, un canton, dans notre système fédératif, ne peut pas se permettre d'avoir sa propre politique en matière de migration.

Ainsi, le Groupe de travail, constatant qu'il a épuisé sa force de proposition, demande au Conseil d'Etat de prononcer sa dissolution après que ce dernier ait pris connaissance du présent rapport.

Cette dissolution ne doit pas être comprise comme un désintéressement de la matière par l'administration, puisque cette dernière se propose d'être sollicitée par le biais du GICA (voir point 2.4) pour toutes les affaires courantes ou tous problèmes nouveaux à venir. En effet, toute personne, pourra saisir ce groupe, via le secrétariat général du DIRE. Le thème sera porté à l'ordre du jour du GICA pour qu'il y soit débattu. Cas échéant, le traitement du dossier pourra être confié à un sous-groupe de travail composé de membres de l'administration et de spécialistes externes, comme par exemple des associations s'occupant de la défense des clandestins.

### 3 Récapitulatif des recommandations du GT

En conclusion, le Groupe a convenu de récapituler comme suit les recommandations au Conseil d'Etat qu'il a adoptées au fur et à mesure de ses travaux, par rapport aux différents thèmes déjà abordés et selon l'ordre dans lequel ils ont été traités :

#### I) Besoins sanitaires des clandestins

- Constatant que les informations concernant la situation sanitaire des clandestins sont lacunaires et qu'il existe un besoin important de documenter cette matière, charger le DSAS de collecter des données les plus précises possibles auprès des institutions appelées à fournir des prestations et lui accorder les moyens financiers nécessaires sur la base d'un protocole d'étude encore à préciser, tout en faisant appel à une aide fédérale de l'OFSP.

#### II) Emploi

- Recommande d'être particulièrement attentifs lors de l'adoption et/ou de la mise en œuvre des mesures contenues dans les outils légaux suivants :
  - **le projet de loi fédérale sur le travail au noir (LTN)** : outre l'exclusion des marchés publics prévue par le projet de loi, les commissions parlementaires ont également proposé qu'en cas d'infractions les employeurs pourraient être privés, complètement ou partiellement, des aides étatiques qu'ils perçoivent (p.ex. dans l'agriculture, le tourisme) ;
  - **le projet de loi fédérale sur les étrangers (LEtr)** : concernant le recours à des travailleurs clandestins, l'employeur pourra être condamné à une amende allant jusqu'à fr. 500'000 (1'000'000 en cas de récidive) et à l'emprisonnement ; il est également envisagé d'exclure les employeurs récidivistes des appels d'offre publics pour une période allant jusqu'à cinq ans
  - **projet de loi vaudoise sur l'emploi** : il tend à intensifier la lutte contre le travail illicite en le rendant plus onéreux - donc moins attractif - par l'introduction d'un dispositif général de prévention et de renforcement des contrôles et des sanctions. Il introduit la possibilité de mettre les frais occasionnés, y compris les honoraires d'experts extérieurs, à la charge des employeurs et entreprises contrôlés, et ce en sus des sanctions pénales et administratives découlant d'autres lois.

- Concernant le travail clandestin dans le secteur domestique, le Groupe est conscient de son importance et recommande les mesures structurelles suivantes, tant sur le plan de la prévention de ce phénomène que dans le domaine de la protection des employés/es pour le diminuer :
  - création de davantage de crèches, garderies et autres lieux d'accueil des enfants, notamment par l'adoption et la mise en œuvre, dans les meilleurs délais, de l'avant-projet de loi cantonale sur l'accueil de jour ;
  - révision du contrat-type pour les employé/es de maison ;
  - promotion accrue des chèques emploi.

### III) Critères de régularisation

- Renoncer à présenter à l'ODM des cas qui manifestement ne correspondent pas à la pratique rigoureuse des autorités fédérales ;
- Intervenir auprès des autorités fédérales, cas échéant éventuellement avec d'autres cantons, pour officiellement constater une contradiction manifeste entre le principe de la circulaire – selon lequel c'est l'intégration qui a d'avantage de poids – et la pratique des autorités fédérales qui fait apparaître une application quasi linéaire des demandes de régularisation en fonction de deux critères principaux : la durée de séjour et la situation familiale.

### IV) Constitution d'un interface cantonal

- Il est proposé que le soutien juridique – en particulier sur les chances ou non de succès et, cas échéant, sur les modalités de retour – fourni à l'ensemble de la population sans critère de distinction (p.ex. de religion) par des institutions telles que le CSP soit reconnu parmi les activités bénéficiant de subventions dans le cadre de contrats de prestations ou autres formes de conventions de subventionnement conclues avec l'Etat de Vaud et, qu'à ce titre, un montant spécifique soit alloué aux dites institutions pour cette activité ;
- Il est proposé d'intégrer et de poursuivre la réflexion au sujet des clandestins dans un groupe interdépartemental en matière d'asile et de migration (GICA élargi) qui devrait :

1. être constitué de cadres des départements principalement concernés, soit le DIRE (police des étrangers/asile), le DSE (police), le DFJ (scolarisation), le DEC (emploi) et le DSAS (assurances et aide sociales, santé) ;
2. être placé sous l'autorité d'un cadre supérieur (p.ex. Secrétaire général) d'un des départements précités ;
3. constituer un bureau – ou un des sous-groupes – pour l'expédition des affaires courantes relatives, notamment, à des difficultés alléguées ponctuellement par des clandestins ou leurs mandataires ;
4. se réunir une à deux fois par année pour faire une appréciation générale et rapporter au Conseil d'Etat.

V) Aide sociale allouée aux clandestins

- Organiser la fourniture d'une assistance en nature pour les personnes en situation irrégulière indigentes, au titre de l'aide d'urgence due en vertu des principes constitutionnels et de la jurisprudence.

VI) Aide au retour

- Mettre en place, sur le modèle du bureau de Conseil en vue du retour existant en matière d'asile, une structure indépendante des autorités de police (ceci pour lui garantir l'autonomie indispensable à son rôle d'interface), mais travaillant avec elles sur la base de règles de collaboration claires (contrat de confiance entre le migrant, l'interface et le SPOP) concrétisées par un « reporting » régulier sur l'état d'avancement des démarches liées au retour.

Les prestations de base d'un tel bureau seraient les suivantes :

1. Accompagnement visant à aider la personne à accepter le fait de devoir quitter la Suisse ;
2. Régler les questions administratives en Suisse : bail et garantie-loyer, assurances sociales (AVS, LPP), salaires (13<sup>ème</sup>), écoles ;
3. Préparation du départ en collaboration avec le SPOP (billets d'avion, viatique, aide financière) ;
4. Mandataire en Suisse pour les questions ou litiges non résolus avant le départ.

VII) Dissolution du Groupe de travail

- Constatant que le Groupe de travail a épuisé sa force de proposition, que la matière relève principalement de la compétence des autorités fédérales et que le GICA pourra toujours être actionné pour traiter de la problématique de la clandestinité en y adjoignant les milieux associatifs, syndicaux et de l'économie, il est proposé au Conseil d'Etat de dissoudre le Groupe de travail sous sa forme actuelle.