

Sans-papiers: test social

■ Caroline Regamey et
Magalie Gafner*, Lausanne

La hausse du nombre de sans-papiers génère une catégorie de personnes pour lesquelles sont expérimentés des droits sociaux très inférieurs à ceux prévus jusqu'ici. Avec ces nouveaux minima, la conception même de la dignité humaine devient enjeu de définition.

La dignité humaine

À l'instar d'autres pays européens, la Suisse stipule dans sa Constitution fédérale que «la dignité humaine doit être respectée et protégée». La dignité humaine est considérée comme «le droit fondamental des droits fondamentaux», c'est-à-dire «le noyau dur et le point de départ» des (autres) droits fondamentaux: elle les fonde et sert en même temps de fil conducteur à leur interprétation et à leur concrétisation¹. On se réfère usuellement à la notion de dignité humaine dans le cadre de la définition des minima vitaux destinés à assurer et préserver les conditions d'existence².

Quant au concept de dignité humaine proprement dit, on peine à en trouver une définition précise, bien que diverses considérations juridiques s'en servent, et qu'il apparaisse dans des documents officiels. Toutefois, la définition suivante figure dans une jurisprudence du Tribunal fédéral en 1995: la dignité humaine y est précisée «comme la garantie à chacun-e de la prise en considération de sa qualité d'être humain par la communauté».

Or, si la référence à des conditions minimales d'existence conformes à la dignité humaine n'est pas proprement remise en question dans le contexte actuel, les récentes tentatives de concrétisation de ce que recouvrent «les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine» garantis par l'article 12 de la Constitution fédérale nous conduisent inévitablement à nous (ré-)interroger sur le contenu et la portée mêmes du concept de dignité humaine.

D'un point de vue théorique en effet, les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine pourraient recouvrir, dans le contexte de la société helvétique actuelle³, la satis-

faction de différents besoins individuels et/ou sociaux fondamentaux: les besoins vitaux (soit le besoin de se nourrir, de se vêtir, de se loger, de se chauffer pour survivre) et sanitaires; l'accès à la scolarisation; la jouissance de relations personnelles, du respect de la vie familiale et de la sphère privée; l'accès à la compensation des risques par la sécurité sociale, essentiellement.

Cette simple énumération de différents besoins à satisfaire dans la perspective de garantir la conformité à la dignité humaine se trouve déjà contredite dans les faits. Il n'est besoin pour cela que de considérer les polémiques actuelles portant sur la nécessité – absolue ou non – de garantir les stricts besoins vitaux pour une nouvelle catégorie de personnes sans statut légal (dites «NEM» par raccourci et personnification de la procédure), apparues en 2004 par la modification de la loi sur l'asile.

En amont, la détermination précipitée d'un nouveau minimum d'existence particulièrement étriqué a pour effet de dessiner un nouveau pourtour à la notion de dignité humaine, dans une optique largement restreinte elle aussi. Par ce fait et autrement dit, c'est la conception même de la dignité humaine qui devient enjeu de définition.

Sans-papiers: construction d'une catégorie sociale

On estime actuellement le nombre de personnes sans autorisation de séjour vivant en Suisse entre 180 000 et 300 000 personnes. On pourrait définir une personne «sans-papiers» comme toute personne vivant dans un Etat sans en avoir la nationalité et sans être autorisée à y séjourner. En retenant cette définition, il apparaît qu'être «sans-papiers» dépend de manière

* Caroline Regamey, sociologue, chargée de recherche.
Magalie Gafner, juriste et sociologue.
Toutes deux sont employé-e-s du Centre social protestant Vaud.

et nivellement des droits

importante de la législation nationale en matière d'immigration⁴. Toutes choses égales par ailleurs (inégalités de richesses, proximité de conflit armés, etc), plus la législation en matière d'immigration devient restrictive, plus grand est le nombre des personnes sans statut légal. Les mesures de limitation de l'immigration mises en place par l'ensemble des pays européens depuis les années 70 n'ont en rien limité l'entrée des personnes étrangères sur le territoire: elles n'ont fait que rendre l'immigration de plus en plus souterraine.

En nous basant sur les discours mêmes de l'administration, nous pensons pouvoir affirmer que l'existence d'une catégorie grandissante de sans-papiers ne doit rien au hasard mais est bien un effet voulu – ou du moins accepté – des politiques migratoires restrictives mises en place. Quelques passages choisis du rapport dit Gerber-Führer⁵ devraient convaincre de la volonté des autorités de voir naître une catégorie importante de clandestin-e-s: «Des épargnes significatives ne se concrétiseraient que si les mesures présentées entraînent une réduction des demandes d'asile qui n'ont pas de chance d'aboutir et/ou une augmentation des disparitions volontaires causées par le découragement!»⁶, «l'effet probable direct de l'imposition de l'anonymat serait une accélération des départs non contrôlés et des disparitions. Ces dernières sont actuellement déjà très nombreuses (12000 en 1999) et verraient probablement leur chiffre s'accroître.»⁷

Dans le grand ensemble des personnes sans statut légal, est récemment née une sous-catégorie: celles que l'on a appelées les «NEM» par une personnalisation de la procédure. Un-e NEM dans le langage courant est donc une personne entrée dans la clandestinité par une porte particulière: une décision de non-

entrée en matière (NEM) sur sa demande d'asile. Or, depuis le 1er avril 2004, toutes les personnes ayant reçu une telle décision sur leur demande de protection (par exemple faute d'avoir présenté un document d'identité ou parce que ressortissant d'un pays considéré a priori comme sûr), sont exclues de l'application de la Loi sur l'asile et considérées comme «sans-papiers»⁸. Autrement dit: l'on décrète qu'elles n'ont pas à demeurer en Suisse tout en sachant pertinemment que compte tenu de l'absence de document d'identité, elles ne pourront être expulsées.

L'objectif annoncé au grand public est de pousser les déboutés de l'asile à quitter le territoire. Pourtant même les départements compétents sont obligés d'admettre que les mesures restrictives – en l'espèce les coupures d'assistance – ne sont pas à même d'atteindre cet objectif. Le Directeur de l'Office fédéral des réfugiés déclarait lui-même: «Voyez la législation hollandaise: ils ont introduit cette année une disposition qui exclut les requérants d'asile déboutés de l'assistance sociale. C'est pourtant un pays à vocation humanitaire. [...] c'est d'autant plus regrettable que nous savons que, globalement, les mesures répressives n'ont aucun effet.»⁹ Le dernier rapport de Monitoring de l'ODM admet qu'entre le 1er avril et le 30 septembre 2004, des 2973 personnes ayant reçu une NEM, seule une infime minorité a effectivement quitté le territoire malgré la coupure de l'aide sociale. Les autres sont entrées dans la clandestinité¹⁰.

Reste à verrouiller l'accès à l'aide sociale. En effet, ces personnes – contrairement à la grande majorité des sans-papiers qui ne peuvent invoquer l'application de leur droit sans être renvoyés – ne risquent pas forcément d'être renvoyées de force, leur renvoi étant parfois impossible. En clair, si l'application de certains

- 1 Mahon, P. et Pulver, B. (2002), Pauvreté et inégalités sociales: l'apport et le rôle de la nouvelle Constitution fédérale? In Knüsel, R. (Ed.), *Le social, passionnément*, Lausanne: Réalités sociales, 50, note 2.
- 2 C'est en réalité une notion plus étroite qui est signifiée, celle de la conformité à la dignité humaine, cette dernière exigence s'appliquant aux conditions d'existence minimales. En effet, d'un point de vue fondamental, le minimum vital doit garantir le pouvoir d'achat minimum nécessaire à la couverture des besoins essentiels pour préserver un mode de vie respectant la dignité humaine.
- 3 Outre l'exigence de conformité à la dignité humaine, une autre caractéristique commune fondamentale des minima vitaux se présente dans la référence au niveau de vie moyen de la société dans laquelle ils s'inscrivent (i.e. leur dimension relative).
- 4 Le nombre croissant de «sans-papiers» peut également être interprété comme le résultat de l'abandon de l'idée de libre circulation qui, pourtant, avait été clamée en 1948. En effet, au sortir de la Deuxième Guerre mondiale, la Déclaration universelle des Droits de l'Homme proclamait en son article 13: «Toute personne a le droit de quitter tout pays, y compris le sien, et de revenir dans ce pays.» Malheureusement, si la liberté de quitter son pays a clairement été imaginée, on a omis d'inscrire le droit d'entrer dans un autre pays qui en est pourtant le corollaire.
- 5 Gerber, J.-D. et Führer R. (2000), Rapport «Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile», rendu public le 9 mars 2000.
- 6 Op. cit. p.7.
- 7 Ibid, p. 3.
- 8 Art. 44a LAasi
- 9 Interview publiée par le quotidien 24 Heures, 7.06.2001.
- 10 Rapport cité notamment dans *Le Temps*, 16.03.2005.

droits, comme le droit à l'aide sociale, au minimum vital, restaient très théoriques pour les sans-papiers jusqu'ici, les victimes NEM vont contraindre d'une part l'administration à exclure explicitement l'application de certains droits à certaines catégories de personnes, et d'autre part à définir ce que couvre le droit inaliénable au minimum vital garanti par l'art. 12 Cst. C'est la raison pour laquelle nous nous intéresserons tout particulièrement à cette situation.

Accès des sans-papiers aux droits sociaux

Les personnes sans-papiers n'étant pas supposées exister, aucune législation particulière ne règle leur droit. Cela ne signifie évidemment pas que les personnes sans-papiers soient sans droit. On relèvera en particulier que tous les droits ayant un ancrage dans le fait d'être un «être humain» ainsi que tous les droits attachés uniquement au domicile ou au travail sont a priori applicables. La structure de l'Etat social mis en place dans l'après-guerre avait pour objectif de protéger chacun-e de la misère. Une société développée devait assurer ses membres contre les risques de la maladie, de l'accident, de l'absence de revenu, de la vieillesse. En bref, chacun-e devait disposer d'un minimum pour vivre. C'est la société tout entière qui assure la survie de chaque être humain. Ce que les assurances sociales ne réussissaient pas à garantir, l'aide sociale devait s'en charger.

Exemple: l'assurance maladie obligatoire et les subsides

Comme de nombreuses affiliations à des assurances sociales dépendent du domicile (LAVS, LAI, LAMal), il n'est pas inutile d'en rappeler la

définition juridique. Le Code civil définit le domicile comme le lieu où une personne réside avec l'intention de s'y établir mais précise qu'en tout état de cause, le lieu où elle réside est considéré comme son domicile lorsqu'elle a quitté son domicile à l'étranger et n'en a pas acquis un nouveau en Suisse¹¹. Une personne sans autorisation de séjour peut donc parfaitement avoir son domicile en Suisse¹². Se basant sur l'interprétation du Tribunal fédéral concernant la domiciliation des sans-papiers, l'OFAS a adressé une circulaire aux assureurs maladie, leur rappelant leur obligation d'assurer aussi les personnes sans-papiers¹³.

Dans la pratique, on constate que nombre de sans-papiers ne sont pas assurés. Certaines caisses maladie rechignent à les assurer et les personnes elles-mêmes hésitent à requérir leur affiliation, craignant – du fait de leurs faibles moyens financiers – de ne pouvoir payer les primes, partant, de devoir faire face à une poursuite impliquant une dénonciation à la police des étrangers. Les conséquences en termes de restriction dans l'accès aux soins, même de base, ont conduit le canton de Vaud par exemple à mettre en place une prise en charge médicale particulière pour les personnes sans-papiers. La prise en charge d'urgence est assurée. Pour le reste un contrat est signé entre l'hôpital et le patient, impliquant la participation financière directe de ce dernier. En fait, plutôt que de garantir l'application de la loi et un accès égal pour tous aux soins indépendamment du statut et des revenus, on crée un nouveau système de prise en charge médicale d'exception.

Par ailleurs, tant que le droit au subside ne sera pas clairement garanti pour les personnes sans-papiers à faible revenu, l'obligation de s'assurer restera théorique. Le rapport du Groupe de travail Clandes-

tins du canton de Vaud réaffirmerait un droit au subside indépendamment du statut, tout en précisant que «les subsides accordés aux clandestins ne couvrent pas l'intégralité des primes. En effet, ces derniers ne peuvent bénéficier ni de l'ASV/RMR ni des prestations complémentaires AVS/AI qui sont les seuls régimes, aux termes de la Loi, ouvrant le droit au subside intégral de la prime»¹⁴. Nous voilà devant une situation pour le moins paradoxale, puisque des personnes qui vivent avec des revenus parfois nettement inférieurs au minimum vital ne peuvent bénéficier d'un subside complet. C'est là admettre une interprétation littérale de l'art. 18 de la loi vaudoise d'application de la LAMal, qui ne tient pas compte de l'objectif de la disposition¹⁵. Nous considérons que les personnes vivant avec un minimum vital encore inférieur doivent pouvoir aussi bénéficier d'un subside complet. Des demandes en ce sens ont été déposées auprès des autorités cantonales. Si l'une d'entre elles a abouti positivement, les autres sont à l'examen depuis des mois.

Sauf situation très spécifique où un domicile ne peut être déterminé en Suisse – par exemple pour un touriste n'ayant aucune intention de s'établir en Suisse – l'assurance obligatoire des soins inscrite dans la LAMal et son corollaire (le subside aux primes) devraient donc pouvoir éviter de créer une telle prise en charge minimale et d'exception (soins d'urgence).

De l'aide sociale à l'aide d'urgence...

L'aide sociale est ce que la collectivité publique accorde aux individus se trouvant dans le besoin. Elle intervient essentiellement lorsque les systèmes centraux d'intégration ne fonctionnent plus: elle est en effet destinée aux personnes dont les

besoins ne sont plus couverts par les assurances sociales ou par les formes de solidarité informelle et privée. C'est dans ce sens que l'aide sociale est considérée comme le dernier filet de protection sociale.

L'aide sociale est construite selon le système du fédéralisme (Loi sur les compétences, LAS): chaque canton possède sa propre législation en la matière. Des recommandations non contraignantes sont édictées par une conférence de droit privé, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).

Le cercle des bénéficiaires est universel: l'aide concerne toute personne résidant en Suisse se trouvant dans le besoin, quelles que soient les raisons qui ont causé cet état de besoin.

De ce fait et a priori, aucune catégorie sociale ne doit se trouver exclue du champ d'application de l'aide sociale, en cas de besoin et en l'absence d'autres solutions. Ainsi les personnes dont le droit n'est pas explicitement traité dans le cadre d'une loi particulière doivent être secourues par une aide sociale délivrée par le canton de domicile. La pratique montre cependant que les personnes sans-papiers se trouvent dans des configurations qui les empêchent de requérir le dernier filet de protection qu'est l'aide sociale sauf en cas d'absolue nécessité et en dernière extrémité: le risque est en effet trop grand, en faisant valoir ce droit – en se faisant connaître – de mettre en péril la poursuite de leur séjour en Suisse.

Dans cette réflexion, il n'est pas inintéressant de rappeler qu'il y a moins de quinze ans, Suisses, étrangers établis et requérants d'asile étaient traités de la même manière dans l'aide sociale. Le verrouillage de l'aide sociale ordinaire aux requérant-e-s d'asile s'est produit en deux temps à la fin des années 80. D'abord, l'assistance aux personnes requérantes d'asile et admises pro-

visoirement s'est trouvée précisée dans une loi fédérale (LAsi) et dans un cadre propre que l'on peut considérer comme un sous-régime spécifique de l'aide sociale. Ensuite, la réduction des prestations sociales accordées est poursuivie comme une mesure supplémentaire dans la politique de dissuasion¹⁶. Fin 1991, les restrictions budgétaires dans ce domaine entraînent une modification d'importance autant qualitative que financière: la référence aux recommandations de la CSIAS est abandonnée en faveur d'un minimum vital d'exception, largement inférieur. La discrimination qui en résulte est officiellement assumée¹⁷. En 1995, c'est le Tribunal fédéral qui donne une légitimation juridique de cette discrimination dans le cadre d'une jurisprudence sur l'aide sociale: «[...] Des différences de traitement ne sont pas pour autant exclues: celui qui est établi en Suisse (qu'il soit Suisse ou étranger) a d'autres besoins en matière d'assistance que celui qui, lors d'un séjour de courte durée, tombe dans le dénuement ou qui ignore encore s'il pourra ou non rester en Suisse (par ex. au titre de requérants d'asile).»¹⁸

... via le minimum garanti par la Constitution

Depuis sa révision de 1998, la Constitution fédérale cite explicitement l'existence d'un droit inaliénable à un minimum d'existence garanti en cas de nécessité: «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.»¹⁹

De même que le droit constitutionnel non écrit qui lui préexistait²⁰, ce «nouveau» droit constitutionnel n'a pas été précisé, ni chif-

¹¹ Art. 23-24 CCS.

¹² ATF 113 II 5.

¹³ Circulaire OFAS du 19.12.2002.

¹⁴ Rapport intermédiaire du Groupe de travail clandestins au Conseil d'Etat vaudois, avril 2003, p.8.

¹⁵ En effet, s'il a été prévu d'offrir un subsidie complet aux bénéficiaires de l'aide sociale, du revenu minimum de réinsertion et des prestations complémentaires, c'est qu'au moment de l'adoption de cette disposition, il s'agissait des catégories de personnes pour lesquelles un minimum vital avait été institué dans lequel la prime d'assurance maladie n'était pas intégrée (contrairement au minimum vital des poursuites et au minimum vital servi au requérant-e-s d'asile assisté-e-s selon la LAsi).

¹⁶ Maillard, A. et Tafelmacher C. (1999), «Faux Réfugiés»? La politique suisse de dissuasion d'asile 1979-1999, Lausanne: Ed. D'en Bas, 251-261.

¹⁷ En 1994, la ratification par la Suisse de la Convention internationale de l'ONU sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale est accompagnée d'une réserve (d'application) émise par le Conseil fédéral et en lien avec la législation helvétique régissant le statut des personnes de nationalité étrangère.

¹⁸ ATF 121 I 367.

¹⁹ Art. 12 Cst. féd.

²⁰ ATF 121 I 367.

fré. Tout au plus sait-on qu'il est inférieur au minimum des prestations complémentaires AVS/AI, et à celui de l'aide sociale. Selon les commentateurs, l'aide en question comprend des prestations matérielles ou financières assurant la satisfaction des besoins humains élémentaires comme la nourriture, l'habillement, le logement ou une assistance médicale; elle comporte aussi un appui social et psychologique.

Comme le relèvent Mahon et Pulver, «l'art. 12 ne vise qu'une aide minimale – un filet de protection temporaire pour celles et ceux qui ne trouvent aucune protection dans le cadre des institutions sociales existantes»²¹. Si cette expression donne un sentiment de déjà vu, c'est bien parce qu'elle est déjà utilisée pour qualifier l'aide sociale... Il s'agit donc en quelque sorte d'un «filet de rattrapage du filet de rattrapage» que constitue déjà l'aide sociale pour les situations de dénuement et de détresse n'ayant trouvé aucune autre solution. Son caractère subsidiaire apparaît clairement.

Interprétation restrictive pour une nouvelle norme

L'exclusion d'assistance appliquée par la Loi sur l'asile depuis avril 2004 aux personnes sous le coup d'une non-entrée en matière (NEM) a provoqué une situation inédite. En effet, la garantie constitutionnelle, même avec son caractère subsidiaire, s'applique à cette nouvelle catégorie constituée par les refusé-e-s de l'asile devenus sans-papiers s'ils sont dénués de toute ressource – ce qui est la plupart du temps le cas. De par l'organisation de l'aide sociale en Suisse, les cantons se sont trouvés responsables de servir l'aide minimale garantie aux personnes démunies exclues du domaine de l'asile.

En application de la jurisprudence du Tribunal fédéral et en interprétation de l'art. 12 Cst, les autorités d'aide sociale réunies en conférence intercantonale ont procédé à l'élaboration d'une aide minimale dite d'urgence – terminologie inédite elle aussi – sous forme de recommandations²². L'aide d'urgence en question est conçue comme une aide minimale servie en nature et de manière très ponctuelle: elle comprend essentiellement de la nourriture et un abri pour la nuit. L'accès à des soins d'urgence uniquement est prévu. Son coût est chiffré: Fr. 8.– par jour pour une personne seule pour la nourriture et l'hygiène, et Fr. 5.– pour l'abri de nuit. Aucun autre besoin hormis celui des soins d'urgence n'est évoqué.

D'évidence, cette norme est une interprétation restrictive de l'article 12 Cst:

- comme pour marquer cela, elle introduit la notion d'urgence, qui ne fait pas partie des qualificatifs usuels de l'aide garantie par la Constitution;
- elle restreint également l'assistance médicale prévue par l'art. 12 à des soins d'urgence, en faisant fi de l'obligation de s'assurer;
- l'aide prévue en termes d'appui social et psychologique n'est pas retenue;
- elle s'accompagne de mesures destinées à réduire l'attractivité de l'aide: accordée sous contrôle de l'autorité de police des étrangers, de manière très ponctuelle (de jour en jour), en nature si possible, barème dégressif en fonction de la composition familiale (Fr. 12.– pour deux personnes; Fr. 15.– pour trois personnes).

Enfin, chaque canton étant responsable de l'application sur son territoire et les normes n'étant pas contraignantes, de grandes différences de traitement se sont affirmées entre les cantons. Par l'ensemble de ces caractéristiques, l'aide

d'urgence ainsi instaurée s'ancre dans une logique désincitative et de dissuasion.

Dans cette interprétation se dévoilent aussi une vision et une conception extraordinairement étriquées de ce que sont des moyens d'existence conformes à la dignité humaine, qui, rappelons-le, devraient éviter le recours à la mendicité plutôt que l'encourager, voire même d'encourager la délinquance. En effet, les différents aspects de contrôle et la politique de dissuasion menée par nombre de cantons concourent à décourager effectivement des personnes pourtant parfaitement démunies qui préfèrent disparaître dans la clandestinité. Pour preuve la très faible proportion de personnes qui requièrent cette aide²⁴.

De toute évidence, cette nouvelle norme d'assistance apparaît comme un minimum vital au sens propre visant la stricte survie, et non comme un minimum social permettant une quelconque intégration dans la vie sociale. Cela dénote également une vision très restreinte de ce que recouvre la dignité humaine.

L'introduction de cette aide d'urgence a également pour effet d'instaurer un nouveau montant financier largement inférieur à tous ceux existant, y compris celui du régime d'exception d'aide sociale pour requérant-e-s d'asile. Les recommandations introduisent en effet un sous-sous-minimum vital, puisque son montant (théorique) de Fr. 240.– par mois est inférieur de moitié au minimum servi aux requérants d'asile, et représente moins du quart du montant d'aide sociale destiné aux besoins essentiels. Des points de vue conceptuel et juridique, cette étape est loin d'être anodine puisqu'elle abaisse drastiquement le seuil critique du minimum vital. Pour exemple, soumettons à réflexion le fait qu'à la même

période, dans les recommandations en matière d'aide sociale de la CSIAS révisées à la baisse, on trouve l'inscription d'un minimum vital absolu chiffré à... Fr. 800.– par mois. Lequel minimum est considéré comme intouchable et comme l'extrême limite en-dessous de laquelle on ne peut en aucun cas aller sans attenter à la dignité humaine.

De toute évidence, il y a dignité et dignité... Autrement dit, la conception de la dignité humaine se concrétise différemment selon le statut des personnes: ce qui serait indigne pour une personne de nationalité suisse ou pour une personne de nationalité étrangère établie en Suisse semble ne pas l'être pour une personne sans-papiers. Ainsi, le concept de dignité humaine se présente actuellement dans la réalité helvétique comme une notion à géométrie variable (selon le statut et le mérite ?).

De l'aide d'urgence à... rien (vers la charité privée?)

Plusieurs cantons ont refusé ou tardé à mettre en place des structures offrant une aide d'urgence. Certains ont dénié explicitement une telle aide à une personne sans-papiers qui refusait – selon les autorités – de collaborer à son renvoi. Cette pratique a trouvé l'appui du Conseil des Etats, qui a voté le 17 mars 2005 la possibilité de couper toute aide à une personne qui ne collaborerait pas à son renvoi. Le lendemain, le Tribunal fédéral jugeait le refus de toute aide contraire à l'art. 12 Cst. Dans leur communiqué à la presse, les juges fédéraux ont rappelé un principe simple: «Dans ce pays, personne ne doit mourir de faim.»²⁵ L'aide d'urgence ne doit pas devenir un moyen de pression pour l'exécution d'un renvoi. Il y a des mesures de contrainte pour cela.

Entre-temps, le Conseil législatif jurassien a chargé son exécutif de déposer auprès des autorités fédérales une initiative en vue de modifier la Constitution fédérale et permettre aux cantons de refuser toute aide d'urgence aux requérant-e-s d'asile frappés d'une non-entrée en matière qui refuseraient de collaborer à leur renvoi²⁶. Bien que le Tribunal fédéral ait jugé inconstitutionnel le refus de toute aide, même en cas de refus de coopérer, le conseiller fédéral Christophe Blocher s'est déclaré lui aussi prêt à modifier la Constitution fédérale, avant de renoncer un mois plus tard, en changeant son fusil d'épaule: «Tout n'est pas encore réglé en détail. Il s'agit toujours de ne plus aider les requérants déboutés qui ne coopèrent pas. Mais il faudra trouver une nouvelle règle pour combattre ces abus. D'autres moyens sont à l'étude pour forcer ceux qui le doivent à coopérer à leur retour.»²⁷

Nous estimons quant à nous que l'octroi d'une aide d'urgence sous condition de coopération telle qu'elle a été tentée par les autorités soleuroises et bernoises s'apparente à un traitement dégradant prohibé par de nombreux traités internationaux²⁸ et par l'art. 10 de la Constitution fédérale. En effet, refuser un toit, des soins ou de la nourriture à une personne dont la survie en dépend revient manifestement à lui nier sa dignité. L'objectif invoqué de renvoi – perçu par une part de la population suisse comme louable – n'y change rien.

En guise de conclusion, qu'il nous soit permis de citer le préambule de la Constitution vaudoise qui rappelle qu'une société mesure sa force au soin qu'elle prend du plus faible de ses membres. Toute dégradation de la situation du plus faible se présente donc comme un indicateur d'un rapport social plus large.

²¹ Mahon, P. et Pulver, B. (2002), op. cit.

²² Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), Recommandations sur l'aide d'urgence pour les personnes ayant fait l'objet d'une décision de non-entrée en matière (NEM), 25 mars 2004.

²³ Nous nous bornerons à relever ici le caractère humiliant de l'octroi de l'aide en nature, qui marque une régression en matière d'assistance.

²⁴ On note néanmoins une progression des demandes: lors du premier trimestre concerné (avril-juin 2004), seules 15% des personnes sous le coup d'une NEM ont requis l'aide d'urgence. Lors du deuxième trimestre, cette part a augmenté à 16%, puis à 17% lors du dernier trimestre 2004. Une nette hausse serait attendue en 2005 (chiffres cités par l'ATS selon les rapports de monitoring de l'ODM).

²⁵ Le Temps, 19.03.2005.

²⁶ Journal du Jura, 24.02.2005.

²⁷ Dépêche ATS du 17.04.2005.

²⁸ Notamment l'art. 3 CEDH