

Monsieur Pascal Couchepin  
Président de la Confédération  
Chef du Département fédéral  
de l'intérieur  
Inselgasse

3011 Berne

Lausanne, Soleure, le 19 mars  
2008

## **Demandeurs d'asile déboutés, NEM et autres étrangers sans autorisation de séjour exclus de l'assurance maladie obligatoire**

---

Monsieur le Président,

Vous trouverez, en annexe, la lettre que nous avons adressée à Madame Widmer-Schlumpf, cheffe du Département fédéral de justice et police, relative à la pratique qui s'est instaurée, à travers les autorités cantonales, de ne plus assurer contre la maladie les personnes devant quitter la Suisse, mais ne le pouvant pas, pour diverses raisons.

Cette pratique est totalement contraire à la loi sur l'assurance-maladie (art. 3 LAMal) qui prescrit l'obligation d'être assurés pour tous les habitants de la Suisse.

Nous joignons à cette lettre une notice explicative que nous avons dû préparer pour répondre aux nombreuses demandes de renseignements que nous recevons des milieux concernés, comme de la presse.

Nous tenons à relever que l'Office fédéral des assurances sociales a, dès les premières tentatives de désassurer les étrangers sans autorisation de séjour, très clairement indiqué que cette pratique n'était pas conforme à la législation applicable. A ce sujet nous aimerions insister sur le fait que cette position est vitale pour l'avenir de l'assurance-maladie: si la loi devait être modifiée et l'obligation supprimée, l'ensemble de l'acquis social que représente la Lamal et le principe de solidarité qu'elle a instauré seraient gravement compromis.

Bien plus, l'octroi des seuls soins d'urgence aux étrangers concernés conduirait à obliger des fonctionnaires sans aucune formation à prendre des décisions médicales mettant en jeu la santé et même la vie des requérants, comme cela se passe déjà dans les cantons qui ont pris des mesures dans ce sens.

Outre le fait qu'une telle pratique conduit à des situations dramatiques pour les requérants, elle constitue une violation de l'éthique élémentaire: on ne peut, en effet, contraindre des employés des pouvoirs publics à prendre, dans des domaines pour lesquels ils ne sont pas préparés, des décisions aux conséquences redoutables.

Nous vous demandons donc, en votre qualité de Président de la Confédération, de prendre toutes les mesures ressortissant à vos compétences pour que la législation en vigueur soit appliquée et l'Etat de droit respecté.

Et nous vous demandons, en votre qualité de chef du département de l'Intérieur, de maintenir le cap tenu fidèlement jusqu'ici par l'office des assurances sociales, en refusant fermement toute nouvelle tentative de supprimer l'art. 3a de la Loi instaurant l'obligation générale d'être assuré contre la maladie pour tous les habitants de notre pays.

Nous sommes à votre disposition pour une éventuelle entrevue, si vous le souhaitez, et nous vous remercions de l'intérêt que vous porterez à notre demande.

Vous voudrez bien agréer, Monsieur le Président, les assurances de notre haute considération.

Françoise Kopf Lude  
IGA SOS Racisme  
PF 810  
4502 Solothurn

François Couchepin  
Ancien Chancelier de la Confédération  
av. Louis-Ruchonnet 41  
1003 Lausanne

**Annexes:** mentionnées

François Couchepin  
av. Louis-Ruchonnet 41  
Lausanne 1003

Françoise Kopf-Lude  
IGA SOS Racisme PF 810  
4502 Solothurn

Madame la Conseillère fédérale  
E. Widmer-Schlumpf  
Cheffe du Département fédéral de Justice et police  
Bundeshaus West

3003 Bern

Lausanne, Soleure, le 19 mars 2008

Madame la Conseillère Fédérale,

C'est avec une grande inquiétude que nous constatons aujourd'hui que la plupart des cantons depuis le premier avril 2004, excluent de l'assurance maladie obligatoire les requérants d'asile déboutés par une décision de non-entrée en matière; les prestations médicales qui leur étaient allouées ont été réduites à des soins médicaux prodigués en cas d'urgence seulement (les "soins d'urgence"). Ce régime est largement appliqué depuis le 1 janvier 2008 à tous les requérants faisant l'objet d'une décision de renvoi exécutoire.

L'exclusion de l'assurance -maladie obligatoire avait été proposée en 2000 par l'ODR dans le cadre d'un projet de révision de la Loi sur l'asile, dans un rapport de travail, connu sous le nom de Rapport Fuhrer/Gerber.<sup>1</sup>

Se basant sur un avis de droit de l'Office fédéral de la justice<sup>2</sup>, ses auteurs avaient cependant reconnu les difficultés de la mise en oeuvre d'un système de soins d'urgence, dépendant d'une exclusion de l'assurance maladie obligatoire, qui à son tour nécessitait une modification de la LAMal: "*une restriction des prestations médicales pour le groupe de personnes concerné implique quant à elle obligatoirement l'exclusion de ces personnes du système de l'assurance-maladie obligatoire. la Loi sur l'assurance-maladie stipule l'égalité de traitement des personnes soumises à l'obligation d'assurance (...)L'article 3 de la LAMal devrait donc être modifié (...)*".<sup>3</sup>

L'article 3 de la LAMal n'a heureusement pas été modifié, l'Office fédéral de la santé s'étant opposé, à juste titre, à cette proposition.

Logiquement, aucune base légale autorisant une restriction des prestations médicales ou l'exclusion de l'assurance -maladie obligatoire n'a pu être créée: on ne trouve aucun article concernant cette mesure dans la loi sur l'asile ni d'ailleurs dans la nouvelle loi sur les étrangers.

Pourtant les cantons appliquent largement l'exclusion de l'assurance-maladie obligatoire et la mise aux soins d'urgence des personnes concernées.

Certains ont inscrit cette pratique dans leur législation, ou envoient des circulaires ad hoc aux médecins<sup>4</sup>, d'autres la pratiquent sans avoir légiféré sur la question.

---

<sup>1</sup> Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile, Rapport final du groupe de travail sur le financement du domaine de l'asile à l'attention du DFJP, Berne, le 9 mars 2000, p 25 ss. Version allemande Individuelle und institutionelle Anreize im Asylbereich, S. 24 ff

<sup>2</sup> Schlussbericht der Unterarbeitsgruppe "Sozialversicherung", Bundesamt für Justiz, Abteilung 1 für Rechtsetzung, 24 August 1999

<sup>3</sup> Incitations individuelles et institutionnelles dans le domaine de l'asile, p. 25.

<sup>4</sup> Regierungsratsbeschlüsse des Kanton Solothurn Nr. 2004/1051 et 2007/2002..

<sup>4</sup> Asyl: Auswirkungen des Sozialhilfestopps auf die medizinische Versorgung, 16 Januar 2008, Amt für soziale Sicherheit, Kanton Solothurn; Medizinische Versorgung der dem Kanton Bern zugeteilten Asylsuchenden (...)",

Selon le Conseil d'Etat soleurois, "les personnes en situation de séjour illégal n'ont par définition pas de domicile en Suisse. Pour le gouvernement zürichoïse, "les assurer reviendrait à leur signaler indirectement que leur présence est tolérée et n'est pas en conformité avec la volonté du législateur fédéral", alors que le législateur fédéral n'a jamais décidé une telle mesure: en effet, une telle restriction romprait le principe de solidarité qui est le fondement même de la LAMal et ouvrirait la porte à toutes sortes d'exclusions possibles (sans domiciles fixes, personnes âgées, personnes riches etc.).

L'ODM, en contact permanent avec la CDAS, a connaissance des dispositions cantonales et vu l'uniformité des pratiques observées, nous nous demandons si l'Office fédéral de la migration les tolère, voire les encourage:

sur la question de la définition du domicile, les cantons se réfèrent ouvertement à l'avis de l'ODM, au lieu de s'en tenir à la LAMal, à laquelle ils ne font même pas allusion!

Selon son porte-parole, l'ODM justifie l'exclusion des requérants déboutés de l'assurance-maladie obligatoire, comme il l'a dit au "Courrier":

*"Pour ce dernier (M. J. Montani), les requérants d'asile déboutés et les personnes frappées d'une décision de non entrée en matière disposent d'une date de renvoi. En théorie, ils ne devraient donc plus rester encore longtemps en Suisse, ce qui justifie la révocation de leur couverture d'assurance-maladie" (Le Courrier, 6, 03 2008).*

Le directeur de l'Office de Migration du canton de Berne, M. Florian Düblin confirme:

*"In der Frage der Krankenkassenpflicht gibt es eine Meinungsverschiedenheit zwischen dem Bundesamt für Migration und dem Bundesamt für Gesundheit. Sein Amt teile die Auffassung des BFM. Eine Rechtsgrundlage kann aber Dublin nicht nennen" (Woz, 6. 03. 2008).*

Les dispositions du Droit fédéral sont pourtant claires:

L'article 3 de la Loi fédérale sur l'assurance-maladie déclare que toute personne domiciliée en Suisse doit s'assurer pour les soins en cas de maladie; l'OAMal précise à son art.1, al 1, que le domicile est entendu dans le sens des art. 23 à 26 du code civil; l'article 24 CC prévoit que le lieu de résidence est considéré comme domicile, lorsque l'existence d'un domicile antérieur ne peut être établi ou lorsque la personne a quitté son domicile à l'étranger et n'en a pas acquis un nouveau en Suisse. Les assureurs n'ont pas de pouvoir d'appréciation, ils sont tenus d'accepter toute les personnes remplissant les conditions de domicile décrites ci-dessus.<sup>5</sup>

Ceci est confirmé par la jurisprudence.<sup>6</sup>

**Les faits constatés constituent, à n'en pas douter, une violation de la loi sur l'assurance-maladie. Bien plus, ils constituent une violation du principe de l'Etat de droit, voulu par le peuple suisse lorsqu'il a adopté les articles de la Constitution qui précisent ce principe, en particulier:**

Art. 2 al. 1: "La Confédération suisse protège la liberté et les droits du peuple."

Cst art.35, al.2: "Quiconque assume une tâche de l'Etat est tenu de respecter les droits fondamentaux et de contribuer à leur réalisation."

Art. 5 Cst : Principes de l'activité de l'Etat régi par le droit:"Le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat."

Art. 36 al.1 Cst:"Toute restriction d'un droit fondamental doit être fondé sur une base légale. Les

---

Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, Office du médecin cantonal, 24 janvier 2008

<sup>5</sup> Bases légales: Directive OFAS 02/10 19. 12 2002; LAMal art. 3; OAMal art 1, al. 1; Code civil art. 24

<sup>6</sup> K 38 / 01 Urteil vom Eidgenössischen Versicherungsgericht, 24 déc.2002

restrictions graves doivent être prévues par une loi."

Art.46, al.1 Cst:"Les cantons mettent en oeuvre le droit fédéral conformément à la constitution et à la loi:

**Nous vous demandons donc, en temps que Cheffe du Département fédéral de justice et police, de prendre rapidement toutes les mesures nécessaires pour faire appliquer les dispositions conformes au droit existant et rétablir immédiatement la légalité dans le domaine des soins médicaux auxquels ont droit toutes les personnes soumises à l'obligation de s'assurer.**

Nous sommes prêts à vous fournir tous renseignements complémentaires et, si vous le jugez utile, nous nous tenons à votre entière disposition pour une entrevue.

Veillez agréer, Madame la Conseillère fédérale, l'assurance de notre haute considération.

Françoise Kopf-Lude  
IGA SOS Racisme Solothurn

François Couchepin  
Ancien chancelier de la Confédération

**Annexes** documents cités dans les notes en bas de page

**Copie** : Monsieur Pascal Couchepin, Président de la Confédération et chef du Département fédéral de l'Intérieur,

CDAS Conférence suisse des directeurs/-trices cantonaux des affaires sociales



CH-3003 Berne, OFSP

Madame  
Françoise Kopf Lude  
IGA SOS Racisme  
PF 810  
4502 Solothurn

Monsieur  
François Couchepin  
Ancien Chancelier de la Confédération  
Av. Louis-Ruchonnet 41  
1003 Lausanne

Référence du document: 56.0004-7  
Votre référence:  
Notre référence: Mir  
Liebefeld, le 28 avril 2008

Demandeurs d'asile déboutés, NEM et autres étrangers sans autorisation de séjour exclus de l'assurance-maladie obligatoire

Madame, Monsieur,

Votre courrier du 19 mars 2008 est bien parvenu à Monsieur le Président de la Confédération Pascal Couchepin, il vous en remercie et m'a prié, en tant que directeur de l'office compétent en la matière d'y répondre.

Les faits que vous relatez dans votre courrier me surprennent et m'inquiètent. En substance, selon vos informations et les courriers annexés à votre lettre, les requérants frappés d'une décision de non entrée en matière ainsi que les requérants déboutés seraient exclus de l'assurance-maladie par certains cantons, alors qu'ils séjournent toujours en Suisse.

Une circulaire cosignée par mon office et l'Office fédéral des assurances sociales en décembre 2002 et à laquelle vous vous référez également, indiquait clairement aux cantons et aux assureurs que l'assurance-maladie était obligatoire pour toute personne domiciliée en Suisse. Ce point de vue a été confirmé par le Conseil fédéral suite à différentes interventions parlementaires ainsi que par le Tribunal fédéral. Or, je ne vois aucun motif qui justifierait une pratique dérogeant aux règles de la LAMal rappelées dans cette circulaire.

Par ailleurs, dans ce sens, les personnes assurées doivent bénéficier des prestations prévues par la LAMal. Dans tous les cas, les cantons doivent veiller à ce que leur population reçoive tous les soins nécessaires.

Mon office veillera auprès des organismes cantonaux et des assureurs appliquant la LAMal à ce que soit garantie la protection qu'offre la loi.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le directeur



Prof. Thomas Zeltner

Par ailleurs, dans ce sens, les personnes assurées doivent bénéficier des prestations prévues par la LAMal. Dans tous les cas, les cantons doivent veiller à ce que leur population reçoive tous les soins nécessaires.

Mon office veillera auprès des organismes cantonaux et des assureurs appliquant la LAMal à ce que soit garantie la protection qu'offre la loi.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'assurance de ma considération distinguée.

Le directeur

Prof. Thomas Zeltner



P.P. CH-3003 Berne, SG-DFJP

Madame  
Françoise Kopf-Lude  
IGA SOS Racisme PF 810  
4502 Solothurn

Monsieur  
François Couchepin  
Avenue Louis-Ruchonnet 41  
1003 Lausanne

Berne, 30. April. 2008

Madame, Monsieur

Par votre lettre du 19 mars 2008 vous me priez de faire en sorte que l'obligation de s'assurer dans le domaine des soins médicaux soit appliquée conformément à la loi, et plus particulièrement aux requérants d'asile déboutés.

Je souhaite, cependant, vous soumettre mes déterminations que vous trouverez ci-dessous:

Les personnes ayant fait l'objet d'une décision négative d'asile et de renvoi entrée en force sont exclues du système d'aide sociale de l'asile. Elles sont tenues de quitter la Suisse de manière autonome. En cas de besoin et sur demande, elles reçoivent l'aide d'urgence.

L'aide d'urgence comprend concrètement la mise à disposition d'un hébergement simple (hébergement d'urgence, abri de protection civile etc.), de nourriture sous forme de repas dans des logements collectifs, de bons pour des repas ou de prestations pécuniaires journalières ainsi que des soins médicaux en cas de besoin.

Les cantons sont responsables de l'octroi de l'aide d'urgence. Celle-ci est adaptée pour chaque personne en fonction de ses besoins. Ainsi, la situation actuelle des personnes vulnérables (par ex. mineurs non accompagnés, personnes malades) est, généralement, prise en considération, par exemple par logement en appartement au lieu d'un hébergement d'urgence.

L'Office fédéral des migrations (ODM) n'a pas connaissance de sérieux problèmes ayant surgi avec la mise en application de l'exclusion de l'aide sociale. Une enquête effectuée par l'ODM en mars 2008 auprès des responsables cantonaux a, au contraire, révélé que la mise en application de l'exclusion de l'aide sociale pour les requérants d'asile déboutés fonctionne bien. D'une part l'expérience tirée de l'exclusion de l'aide sociale des personnes avec décision de non-entrée en matière entrée en force s'est avérée concluante et d'autre part, les cantons ont eu suffisamment de temps pour mettre en place l'exclusion de l'aide sociale aux requérants d'asile déboutés. Aucun canton ne nous a fait part de difficultés particulièrement importantes. Toutes les personnes s'étant trouvées en situation de détresse et ayant demandé l'aide d'urgence aux autorités compétentes, ont reçu l'aide nécessaire. Cela est également valable dans le domaine médical.

Par conséquent, je ne vois pas d'opportunité à intervenir actuellement auprès des cantons.

Pour raisons de compétence, le Département fédéral de l'intérieur répondra à votre requête relative à l'assurance obligatoire des soins.

Je vous prie de croire, Madame, Monsieur, à l'expression de ma parfaite considération.



Eveline Widmer-Schlumpf  
Conseillère fédérale

Copie à:

- Monsieur le Président de la Confédération, Pascal Couchepin, DFI
- Office fédéral de la santé publique
- Secrétariat général de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)