

**Le Grand Conseil
du canton de Berne**

**Der Grosse Rat
des Kantons Bern**

Mardi soir, 12 septembre 2017

Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale

**72 2017.RRGR.192 Motion 073-2017 Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC)
Libre circulation des personnes – pour en finir avec les 50 000 francs d'aide sociale pour les
ressortissants de l'UE**

N° de l'intervention: 073-2017
Type d'intervention: Motion
Déposée le: 22.03.2017
Déposée par: Krähenbühl (Unterlangenegg, UDC)
(porte-parole)
Aebischer (Riffenmatt, UDC)
Cosignataires: 0
N° d'ACE: 699/2017 du 28 juin 2017
Direction: Direction de la santé publique
et de la prévoyance sociale

**Libre circulation des personnes – pour en finir avec les 50 000 francs d'aide sociale pour les
ressortissants de l'UE**

Le Conseil-exécutif est chargé de mettre immédiatement en œuvre toutes les mesures possibles contre les aides sociales exubérantes accordées aux citoyens et citoyennes de l'UE, qui arrivent pour certains à 50 000 francs et plus, avant leur renvoi dans leur pays d'origine.

Développement:

D'après les statistiques suisses sur l'aide sociale, 40 791 ressortissants et ressortissantes de l'UE ont bénéficié d'une aide sociale économique en 2015 contre 28 712 en 2009. Avec ces 12 079 personnes en plus en l'espace de six ans, leur nombre a donc augmenté de 42 pour cent. L'accord sur la libre-circulation des personnes entre la Suisse et l'UE est l'une des raisons principales de cette hausse.

Il est cependant aussi gênant que certaines personnes entrées en Suisse grâce à la libre-circulation puissent manifestement percevoir des aides sociales importantes avant d'être renvoyées dans leur pays d'origine. Visiblement, des ressortissants de l'UE peuvent toucher 50 000 francs, voire plus, d'aide sociale économique, avant de perdre leur droit de séjour et d'être expulsés de Suisse. Ces chiffres ont été attestés sur demande par l'Office des affaires sociales (OAS) et l'Office de la population et des migrations (OPM) du canton de Berne.

Concrètement, l'OAS et l'OPM disent ceci: «Chez les personnes dont le séjour a pour but l'exercice d'une «activité lucrative», la perte de la qualité de salarié est déterminante pour un éventuel renvoi. Tant que les ressortissants de l'UE/AELE conservent cette qualité – au sens où ils gardent un taux d'activité d'au moins 20 pour cent – ils ont la possibilité de bénéficier d'un soutien partiel défini par la législation sur l'aide sociale. Ceux qui perdent leur emploi et n'ont pas droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage perdent leur qualité de salarié au bout de six mois. Si les personnes concernées ne trouvent pas de nouvel emploi avant l'échéance de ce délai et bénéficient d'un soutien des services sociaux, des mesures relevant du droit des étrangers sont engagées (révocation de l'autorisation de séjour de courte durée ou de séjour, et renvoi). Le montant de l'aide sociale perçue ne joue ici aucun rôle. Les ressortissants et ressortissantes de l'UE/AELE en possession d'un titre de séjour de «personne sans activité lucrative» doivent disposer de moyens de subsistance suffisants pour ne pas dépendre de l'aide sociale. S'il arrive malgré tout qu'ils dépendent de l'aide sociale («but du séjour atteint»), des dispositions relevant de la législation sur les étrangers sont prises dès que cette situation est connue. Dans certains cas, il faut attendre la perception de prestations d'aide sociale à hauteur de 50 000 francs, voire plus, pour que la poursuite

du séjour (dans le cas notamment d'un regroupement familial, d'un domicile séparé, etc.) fasse l'objet d'un examen plus approfondi.» [trad.]

Réponse du Conseil-exécutif

Les ressortissants et ressortissantes de l'UE et de l'AELE au bénéfice d'une autorisation de séjour valable qui entrent en Suisse dans le cadre de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) afin d'exercer une activité lucrative ou de s'établir chez des parents doivent en principe être traités de la même manière que les citoyens et citoyennes suisses, conformément à l'article 2 ALCP (interdiction de discrimination). L'autorisation ne peut être révoquée uniquement pour des raisons de dépendance à l'aide sociale.

La directive du 8 janvier 2016 (ISCB¹ 1/122.21/2.1) de la Direction de la police et des affaires militaires (POM) définit à quelles conditions les services sociaux doivent communiquer spontanément à l'Office de la population et des migrations (OPM) le versement de prestations d'aide sociale à des personnes étrangères, afin que celui-ci puisse examiner le but du séjour de ces dernières et, le cas échéant, ordonner des mesures relevant du droit des étrangers ou de la libre circulation.

En ce qui concerne les ressortissants et ressortissantes d'Etats membres de l'UE et de l'AELE en possession d'une autorisation de séjour (permis B) dont le but du séjour est une activité lucrative dépendante, les autorités doivent, en règle générale, communiquer immédiatement la perception de prestations d'aide sociale lors de la première année de séjour en Suisse. Dans ce contexte, la jurisprudence part du principe que ces personnes ont perdu leur qualité de salarié et que l'autorisation de séjour dont elles disposent peut par conséquent être révoquée. Pour ce qui est des personnes exerçant une activité lucrative indépendante, les autorités sont tenues de déclarer sans tarder le premier versement de prestations d'aide sociale pendant l'ensemble de la durée de validité de l'autorisation de séjour. Les ressortissants et ressortissantes appartenant à la catégorie «Autres personnes sans activité lucrative»² sont soumis aux mêmes dispositions. Une condition de portée internationale s'applique à ces deux derniers groupes de personnes: il convient de disposer de suffisamment de moyens financiers pour ne pas dépendre de l'aide sociale pendant le séjour en Suisse. Exception: pour les ressortissants et ressortissantes d'Etats membres de l'UE et de l'AELE dont les buts de séjour sont autres (séjour auprès du ou de la partenaire, époux ou épouse suisse, parent d'un enfant suisse ou d'un enfant établi en Suisse), c'est à partir du seuil de 50 000 francs d'aide matérielle critiqué par le motionnaire que le service social est tenu d'informer l'autorité compétente en matière de migration. Par ailleurs, les membres de la famille du ressortissant ou de la ressortissante ont le droit de bénéficier d'une autorisation de séjour aussi longtemps que celui-ci ou celle-ci remplit les conditions en matière de droit de libre circulation. Toute personne provenant d'un Etat membre de l'UE et de l'AELE et exerçant une activité lucrative mais dont le salaire n'est pas suffisant pour couvrir les besoins du ou de la partenaire a tout de même le droit de demander le regroupement familial.

La limite de 50 000 francs a été fixée dans le contexte suivant: en vertu de l'article 63 de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr), l'autorité cantonale compétente en matière de migration est habilitée à révoquer l'autorisation d'établissement délivrée à un ressortissant ou à une ressortissante d'un Etat tiers si celui-ci, celle-ci ou une personne à sa charge dépend durablement et dans une large mesure de l'aide sociale. Le Tribunal fédéral s'est exprimé sur ces notions juridiques indéfinies dans divers arrêts et a chiffré à 80 000 francs la dépendance durable et marquée à l'aide sociale³. Pour fixer la limite de 50 000 francs à partir de laquelle le soutien matériel est à annoncer, le canton de Berne s'est basé sur ce montant et sur ce qui se fait dans d'autres cantons, le but étant que les autorités cantonales compétentes en matière de migration puissent examiner et éventuellement ordonner dans un premier temps des mesures réglementaires plus modérées (avertissement) avant de prendre les dispositions les plus sévères (révocation de l'autorisation de séjour et renvoi de la Suisse).

Il convient de souligner que l'article 63 LEtr et la possibilité de révoquer une autorisation d'établissement en raison de dépendance durable et marquée de l'aide sociale ne sont pas recevables pour les citoyens et les citoyennes de pays membres de l'UE et de l'AELE et sont incompatibles avec le droit de la libre circulation.

C'est dans le but de refuser l'octroi d'une autorisation d'établissement que l'OPM a édicté la directive chargeant les services sociaux d'annoncer les ressortissants et ressortissantes des Etats

¹ Information systématique des communes bernoises

² Retraités et retraités, personnes aisées ou générant leurs revenus à l'étranger tout en habitant en Suisse

³ Voir les Directives du Secrétariat d'Etat aux migrations I Domaine des étrangers, état au 12 avril 2017

membres de l'UE et de l'AELE percevant des prestations d'aide sociale à partir du seuil de 50 000 francs.

Une réduction significative de la limite en vigueur n'aurait par conséquent aucun effet, en particulier pour les ressortissants et ressortissantes des Etats membres de l'UE et de l'AELE soumis à la réglementation en matière de regroupement familial, car aucune révocation du droit de séjour assortie d'un renvoi de la Suisse ne peut être ordonnée, indépendamment de cette limite. La pratique cantonale doit tenir compte du droit international public et de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

Le Conseil-exécutif est lui aussi d'avis que des mesures doivent être prises rapidement lorsque des citoyens et citoyennes de l'UE et de l'AELE perçoivent des prestations d'aide sociale. Comme expliqué ci-dessus, dans la plupart des cas, le service social informe le Service des migrations à partir du premier versement déjà. Celui-ci examine ensuite le but du séjour et ordonne des mesures relevant du droit des étrangers ou de la libre circulation dans le cadre de la législation en vigueur (révocation de l'autorisation de séjour et renvoi) lorsque celles-ci se justifient.

Le Conseil-exécutif est disposé à adopter la motion sous forme de postulat ainsi qu'à examiner des mesures supplémentaires allant dans le sens voulu par le motionnaire dans le cadre des dispositions légales en vigueur. La marge de manœuvre du gouvernement est cependant fortement limitée en raison des prescriptions légales et du droit international public applicables. Le Conseil-exécutif examinera la mise en œuvre de l'ISCB 1/122.21/2.1 en vérifiant en particulier si les services sociaux remplissent suffisamment leurs obligations en matière d'annonce. Si nécessaire, il procédera ensuite aux adaptations requises pour obtenir l'amélioration souhaitée par le motionnaire, dans la mesure du possible.

Dans le cadre de la révision partielle en cours de la loi sur l'aide sociale, il est par ailleurs prévu d'exclure de l'aide sociale ordinaire les étrangères et les étrangers ainsi que les membres de leur famille qui séjournent dans le canton de Berne dans l'unique but de rechercher un emploi. Dans ces cas, seule une aide personnelle⁴ doit être accordée. Aux termes de l'ALCP, une telle exclusion, prévue comme mesure d'accompagnement dans le cadre de l'introduction de la libre circulation des personnes, est explicitement applicable aux ressortissants et ressortissantes des Etats membres de l'UE et de l'AELE.

Proposition du Conseil-exécutif:

Adoption sous forme de postulat

La présidente. Grossrätin Geissbühler-Strupler ist bereit, das Traktandum 73 auf die Novembersession zu verschieben. Grossrat Krähenbühl möchte das Traktandum 72 nicht verschieben, und wir bemühen uns, es noch in der Septembersession durchzubringen. Es geht um die Motion «Personenfreizügigkeit – Keine 50 000 Franken Sozialhilfe mehr für EU-Bürger.» Die Regierung ist bereit, die Motion als Postulat anzunehmen. Wir führen eine freie Debatte. Der Motionär hat das Wort.

Samuel Krähenbühl, Unterlangenegg (UDC). Ich spreche auch extra etwas schneller. Im November werden wir über ein Sparpaket debattieren, und werden über Kürzungen bei Spitex, Schülertransporten, weiterführenden Schulen usw. entscheiden müssen. Richtig sparen tun wir aber nicht. Tatsache ist, die Kosten werden weiter ansteigen, weil es einige Kostentreiber gibt, die einfach munter weiterwachsen. Ein wesentlicher davon ist die Sozialhilfe. Im «Bund» war kürzlich über einen Bericht des Bundesrates zu lesen – der notabene von der SP verlangt worden war –, wonach die Sozialhilfekosten gesamtschweizerisch zwischen 2005 und 2015 um 53 Prozent gestiegen sind. Der Geschäftsbericht des Kantons Bern zeigt für den gleichen Zeitraum dieselbe Entwicklung. Vor gut zehn Jahren liefen über den Lastenausgleich Sozialhilfe 679 Mio. Franken, im vorletzten Jahr waren es schon mehr als 1 Mrd. Franken. Das ist eine Zunahme von nahezu 50 Prozent innerhalb von zehn Jahren. Diese Zunahme gibt es in allen Kantonen, aber das macht die Sache nicht besser. Der Sozialabbau, gegen den gerade gestern wieder einmal Leute vor dem Rathaus protestiert haben, findet zumindest quantitativ im Budget nicht statt. Tatsache ist aber auch, dass ein grosser Teil der Sozialhilfekosten von ausländischen Staatsangehörigen generiert wird. Die Sozialfallquote der Ausländer beträgt zirka 6 Prozent und liegt deutlich höher als diejenige der Schweizer, welche zirka 3 Prozent beträgt. Das sind natürlich nicht nur EU-Bürger. Der Fall des Hasspredigers von Biel, der über 600 000 Franken Sozialhilfe erhalten hat, ist sattem bekannt. Aber auch bei den EU-Bürgern, die durch die Personenfreizügigkeit in die Schweiz kommen, ist die Entwicklung besorg-

⁴ Conseil, encadrement et aide garantie par la Constitution en cas de détresse
0ec5c96500e642408d9717570c29c41c 19.10.2017

niserregend. Über 40 000 Personen sind gemäss Sozialhilfestatistik aktuell Sozialhilfeempfänger. Vor sechs Jahren waren es 28 000. Das ist eine Zunahme von 42 Prozent. Störend ist, dass diese Leute dank der Personenfreizügigkeit in die Schweiz kommen und dann hier in der sozialen Hängematte liegen. Es braucht viel, bis sie wieder gehen müssen. Erst ab einer Summe von 50 000 Franken Sozialhilfe müssen die Sozialdienste dem Amt für Migration und Personenstand (MIP) überhaupt eine Meldung machen, und erst ab 80 000 Franken verlieren die Sozialhilfeempfänger die Niederlassungsbewilligung. Das ist ein eklatanter Widerspruch zu dem, was wir häufig hören, dass nämlich die Personenfreizügigkeit nicht zu einer Einwanderung in den Sozialstaat führe. Dass Handlungsbedarf besteht, anerkennt der Regierungsrat grundsätzlich. Er sagt: «Der Regierungsrat teilt die Haltung des Motionärs, dass rasch geeignete Massnahmen angezeigt sind, wenn Personen aus dem EU-/EFTA-Raum Sozialhilfeleistungen beziehen.» Er verweist dann aber auf seinen eingeschränkten Handlungsspielraum, weshalb er die Motion nur als Postulat annehmen will. Ich möchte den Vorstoss trotzdem als Motion durchbringen. Wenn wir den Motionstext genau lesen, stellen wir fest, dass der Regierungsrat doch einen Handlungsspielraum hat. Es steht: «Der Regierungsrat wird beauftragt, sofort alle möglichen Massnahmen gegen die überbordende Sozialhilfe an EU-Bürger, die weggewiesen werden, umzusetzen.» Das Wort «möglich» beinhaltet bereits die Einschränkung, wonach der Regierungsrat nur seinen Handlungsspielraum ausnützen soll. Darum finde ich, man könne diesen Vorstoss als Motion annehmen.

La présidente. Gibt es Fraktionssprechende, die zu dieser Motion Stellung nehmen möchten? Wenn sich jetzt schon alle melden, können wir die Redezeit entsprechend anpassen. Wir haben mehr als einen Tag Vorsprung. Ein Sitzungsvormittag kostet uns in etwa 50 000 Franken, wie mir der Generalsekretär des Grossen Rates mitteilt. Schaffen wir es, heute fertig zu werden? Fassen Sie sich kurz, vielleicht schaffen wir es so.

Martin Schlup, Schüpfen (UDC). Wir haben gehört: Es sind 12 000 Personen oder 42 Prozent mehr als vor sechs Jahren, einige beziehen über 50 000 Franken. Das stimmt schon etwas nachdenklich. Vielleicht ist es aber auch verständlich, sind doch unsere Sozialhilfeleistungen höher als mancher Lohn in einem EU-Land. Ein Beispiel für die Unklarheiten in der Antwort: Ein Spanier kommt in den Kanton Bern arbeiten, er bekommt eine Aufenthaltsbewilligung. Reicht sein Einkommen für seinen Lebensunterhalt und seinen Familiennachzug nicht, erhält er Sozialhilfe wie jeder Schweizer auch. Er hat sogar noch Anrecht auf Leistungen während der Suche nach einem Arbeitsplatz. Zum Glück will man das nun mit der Revision des Sozialhilfegesetzes (SHG) ändern. Es bestehen interne Limiten für den Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern, gemäss denen das MIP orientiert werden muss, damit die Aufenthaltsbewilligung geprüft werden kann. In einzelnen Fällen erfolgt aber erst eine Prüfung, wenn der Bezug 50 000 Franken überschreitet, vor allem bei Familiennachzug oder getrenntem Wohnen. Leider kann man wegen des Freizügigkeitsabkommens Artikel 2, Diskriminierungsverbot, eigentlich gar nicht viel dagegen tun. Wie soll man das einem Arbeiter erklären, der täglich zur Arbeit geht, seine Familie ernährt und dazu noch Steuern bezahlt? Bei der Diskussion um das Entlastungspaket werden wir darauf zurückkommen. Bei allen andern Ausländern ist es anders. Ihnen kann man die Niederlassungsbewilligung entziehen. Der gesetzliche Spielraum ist zwar sehr klein, aber man könnte die Limite anpassen, genau hinschauen, vielleicht auch verwarnen. So könnte man doch ein Zeichen setzen. Deshalb nimmt unsere Fraktion die Motion einstimmig an.

Margrit Junker Burkhard, Lyss (PS). Wir können den Ausführungen des Regierungsrats folgen und finden sie korrekt. Eine neue Überprüfung würde nur Ressourcen binden. Darum lehnt unsere Fraktion den Vorstoss auch als Postulat ab.

Christine Schnegg, Lyss (PEV). Ich fasse mich ebenfalls kurz, obwohl ich mehr vorbereitet habe. Die Fraktion EVP nimmt den Vorstoss als Postulat an, nicht aber als Motion.

Marianne Schenk-Anderegg, Schüpfen (PBD). Ich mache es ebenso. Ein Teil unserer Fraktion würde den Vorstoss als Motion annehmen, alle stimmen ihm als Postulat zu.

Daniel Klauser, Berne (Les Verts). Der Motionär zielt eigentlich auf die Personenfreizügigkeit als Ganzes, nicht nur auf das, was im Vorstoss steht. Das tun wir Grüne nicht, wir stehen hinter der Personenfreizügigkeit, sind aber auch der Meinung, dass sie im Rahmen von Bundesgerichtsurtei-

len so umzusetzen ist, dass kein Missbrauch betrieben wird. In diesem Sinne sind wir bereit, den Vorstoss als Postulat anzunehmen. Wir beantragen deshalb, falls der Vorstoss doch noch als Postulat überwiesen wird, dass die klare Antwort des Regierungsrats als Prüfungsbericht gilt und der Vorstoss als Postulat abgeschrieben wird.

Marianne Teuscher-Abts, Roggwil (PLR). Ich verspreche Ihnen, bei mir wird es noch kürzer: Auch die FDP nimmt den Vorstoss als Postulat, nicht aber als Motion, an.

La présidente. Da es keine weiteren Wortmeldungen aus dem Rat gibt, erteile ich Regierungsrat Schnegg das Wort.

Pierre Alain Schnegg, directeur de la santé publique et de la prévoyance sociale. Le Conseil-exécutif partage fondamentalement la position du motionnaire. Les ressortissantes et ressortissants de l'UE et de l'AELE au bénéfice d'une autorisation de séjour doivent en principe être traités de la même manière que les citoyennes et citoyens suisses, conformément à l'article 2 de l'Accord sur la libre-circulation des personnes. L'autorisation ne peut par conséquent pas être révoquée uniquement pour des raisons de dépendance à l'aide sociale.

En ce qui concerne les personnes étrangères dont le but du séjour est une activité lucrative dépendante ou indépendante, les autorités doivent en règle générale communiquer immédiatement la perception de prestations d'aide sociale lors de la première année de séjour en Suisse. Pour les personnes étrangères dont les buts de séjour sont autres, elles ne doivent pas faire cette information. Par contre, le service social est tenu d'informer l'autorité compétente en matière de migration à partir d'un seuil de 50 000 francs d'aide matérielle. Le Tribunal fédéral a établi à 80 000 francs la dépendance durable et marquée à l'aide sociale. La limite de 50 000 francs a été fixée sur la base de ce qui se fait dans d'autres cantons, afin que les autorités puissent ordonner des mesures réglementaires plus modérées, par exemple avertissement avant de prendre les dispositions les plus sévères qui seraient la révocation de l'autorisation de séjour. Il est également prévu d'examiner la mise en œuvre de l'ISCB 1/122.21/2.1 pour savoir si les services sociaux remplissent suffisamment leurs obligations en matière d'annonce, et de procéder aux adaptations requises en vue d'une amélioration. Dans le cadre de la révision partielle de la loi sur l'aide sociale, il est par ailleurs déjà envisagé d'exclure de l'aide sociale ordinaire les étrangères et les étrangers qui séjournent en Suisse dans l'unique but de chercher un emploi, et de leur verser uniquement une aide personnelle. Une telle solution est d'ailleurs explicitement prévue dans l'Accord de libre-circulation des personnes, comme mesure d'accompagnement dans le cadre de l'introduction de ladite libre-circulation.

Le Conseil-exécutif vous recommande d'adopter la motion sous la forme du postulat et entend ainsi examiner les mesures supplémentaires allant dans le sens voulu par le motionnaire, tout en mentionnant que sa marge de manœuvre est cependant fortement limitée en raison des prescriptions légales applicables.

La présidente. Der Motionär hat nochmals das Wort.

Samuel Krähenbühl, Unterlangenegg (UDC). Sie werden sehen, wir werden pünktlich zum Ende kommen. Ich akzeptiere die Wandlung in ein Postulat. Ich habe gehört, die Grünen beantragen Abschreibung, doch diese lehne ich selbstverständlich ab.

La présidente. Wir stimmen ab. Wer diese Motion als Postulat annimmt, stimmt Ja, wer dies ablehnt, stimmt Nein.

Vote (adoption sous forme de postulat)

Décision du Grand Conseil:

Adoption sous forme de postulat

Oui 93

Non 28

Abstentions 0

La présidente. Sie haben das Postulat angenommen. Es wird gewünscht, dass wir auch über die Abschreibung abstimmen. Wer der Abschreibung zustimmt, stimmt ja, wer diese ablehnt, stimmt nein.

Vote (classement)

Décision du Grand Conseil:

Rejet du classement

Oui 41

Non 83

Abstentions 0

La présidente. Sie haben die Abschreibung abgelehnt. Ich bedanke mich ganz herzlich für diese Septembersession. Ich freue mich, Sie am 20. November wieder hier zu sehen. Reservieren Sie sich die Zeit bis zum 6. Dezember. Wir werden Ihnen das Vorgehen für das Steuergesetz (StG), das Entlastungspaket, den Voranschlag und den Finanzplan vorgängig zukommen lassen, das heisst die Fraktionen werden mit den Informationen zum Ablauf der Behandlung bedient werden. Herzlichen Dank an Grossrätin Geissbühler, dass wir ihr Traktandum verschieben dürfen! Ich wünsche Ihnen einen schönen Abend und einen guten Herbst. (*Applaudissements*)

Fin de la séance et de la session à 19 heures.

Les rédactrices:

Eva Schmid (d)

Catherine Graf Lutz (f)