

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 220-2018
Type d'intervention: Motion
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.629

Déposée le: 23.10.2018

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Bauer (Wabern, PS) (porte-parole)
Veglio (Zollikofen, PS)
Schindler (Bern, PS)

Cosignataires: 16

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 22.11.2018

N° d'ACE: 147/2019 du 13 février 2019
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
Classification: -
Proposition du Conseil-exécutif: **Rejet**



Respect des droits fondamentaux – conditionner le versement de l'aide sociale en matière d'asile à la durée de séjour dans le centre est anticonstitutionnel

Le Conseil-exécutif est prié de veiller au respect des droits fondamentaux des requérantes et requérants d'asile :

1. la durée de séjour en centre d'hébergement ne doit plus être une condition pour la perception de prestations d'aide sociale en matière d'asile, et ce dès maintenant ;
2. le droit garanti à l'aide d'urgence ne doit plus dépendre du séjour en centre d'hébergement ;
3. les éventuelles sanctions prononcées depuis le 1^{er} octobre 2018 doivent être annulées.

Développement :

D'après la presse (*Der Bund*, 18 et 19 octobre 2018), une précision apportée par le Service cantonal des migrations (SEMI) à une directive a durci, depuis le 1^{er} octobre, les conditions pour les requérantes et requérants d'asile résidant dans le canton de Berne. Pour bénéficier des 9,50 francs qui leur sont alloués chaque jour dans le cadre de l'aide sociale, les requérantes et requérants d'asile doivent désormais rester cinq jours par semaine, nuits comprises, dans les

centres d'hébergement. Ils ne peuvent quitter le centre d'hébergement plus de deux jours consécutifs.

D'après les articles précédemment cités, si cette règle n'est pas respectée, des sanctions disproportionnées sont rigoureusement appliquées : la première fois, la personne concernée est rappelée à l'ordre par courrier ; la deuxième fois, elle reçoit un avertissement écrit l'informant que son départ sera annoncé aux autorités en cas de récidive ; la troisième fois, le départ du requérant ou de la requérante d'asile est annoncé, ce qui met fin à la procédure d'asile ou annule une éventuelle décision d'admission provisoire.

Avant cela, les directions des centres d'hébergement pour requérantes et requérants d'asile contrôlaient quotidiennement les présences. Les absences n'étaient pas sanctionnées. Cette pratique a pleinement fait ses preuves. Le durcissement du système de l'asile est disproportionné et viole les droits fondamentaux.

La Constitution fédérale de la Confédération suisse (Cst.) garantit les droits fondamentaux de tout être humain vivant en Suisse, indépendamment de sa nationalité ou de son statut de séjour. Cette nouvelle condition n'est pas conciliable en particulier avec le droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse garanti à l'article 12 de la Constitution fédérale, le droit à la liberté de mouvement (art. 10, al. 2 Cst.) ainsi que le droit à entretenir des relations sociales (art. 13, al. 1 Cst.), car une restriction de ces droits fondamentaux ne repose sur aucune base légale suffisante (art. 36, al. 1 Cst.) et la proportion au but visé n'est pas garantie (art. 36, al. 3 Cst.). Par ailleurs, l'admissibilité de ces sanctions, notamment l'interruption de la procédure d'asile, est sujette à caution.

Cette nouvelle pratique est contraire à la loi, témoigne d'un mépris pour les personnes et est disproportionnée. Elle est inconciliable avec les droits fondamentaux et doit immédiatement être annulée.

Motivation de l'urgence : la précision apportée par le Service cantonal des migrations à la directive va à l'encontre des droits fondamentaux et a des conséquences graves pour les personnes concernées.

Réponse du Conseil-exécutif

Points 1 et 2

L'aide sociale est accordée uniquement lorsqu'une personne ne peut subvenir seule à ses besoins, qu'elle ne reçoit pas d'aide de tiers ou qu'une telle aide viendrait trop tard. Ce principe dit de la subsidiarité ne s'applique pas seulement dans le cadre de l'aide sociale ordinaire, mais aussi à l'aide sociale en matière d'asile et à l'aide d'urgence.

Le canton de Berne finance l'aide sociale en matière d'asile avec les subventions reçues de la Confédération. Cette dernière fixe leur montant en considérant qu'elles doivent couvrir des frais calculés au plus juste. L'Office de la population et des migrations du canton de Berne (OPM) a chargé les services d'aide sociale en matière d'asile (SASA, des organismes publics et privés) d'octroyer cette aide. Il rétribue leur activité avec l'argent des subventions fédérales. Tant la législation fédérale sur les subventions que la loi du 16 septembre 1992 sur les subventions cantonales (LCSu ; RSB 641.1) prévoient que l'utilisation doit être conforme à l'affectation prévue par la loi. Dès lors, l'autorité cantonale finançant des activités prévues par la loi au moyen de subventions est tenue de s'assurer qu'elles sont utilisées correctement.

L'aide sociale en matière d'asile diverge de l'aide sociale cantonale ordinaire sur quelques points, en application de dispositions légales fédérales : l'aide sociale accordée aux requérants et requérantes d'asile et aux personnes à protéger qui ne bénéficient pas d'une autorisation de séjour doit être fournie, dans la mesure du possible, sous la forme de prestations en nature. Elle est inférieure à celle accordée aux personnes résidant en Suisse (art. 82, al. 3, phrase 2 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile, LAsi ; RS 142.31). Les autorités cantonales peuvent assigner un logement aux requérants et requérantes, en particulier les héberger dans des structures collectives (art. 28, al. 2 LAsi). Les cantons en garantissent la sécurité et, pour ce faire, peuvent édicter des dispositions et prendre des mesures (art. 28, al. 2, phrase 2 LAsi).

Depuis plusieurs décennies, le canton de Berne mandate les SASA pour héberger les requérants et requérantes d'asile en première phase dans des structures collectives. Dans la directive sur l'aide sociale (DAS), l'OPM charge les SASA de loger les personnes relevant du domaine de l'asile¹ dans des appartements individuels après six mois en règle générale, mais au plus tard après neuf mois. Il leur verse un forfait global journalier pour chaque personne qui leur est attribuée (financement par sujet).

En 2003, l'OPM a introduit une disposition contractuelle imposant la tenue de contrôles de présence par les SASA dans les centres d'hébergement collectif. Il compare les données avec la facturation des nuitées pour s'assurer de l'affectation correcte des subventions fédérales.

Or, au printemps 2018, des pointages ont révélé que le contrôle des présences et les annonces de départ n'étaient pas effectués de manière uniforme par les SASA. A la suite d'entretiens avec eux, l'OPM a précisé la teneur de la DAS pour garantir que les subventions fédérales soient utilisées conformément à leur affectation.

Selon l'article 28 LAsi, le Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) ou les autorités cantonales peuvent assigner un lieu de séjour, en particulier un logement, aux requérantes et requérants d'asile. Les cantons en garantissent la sécurité et, pour ce faire, peuvent édicter des dispositions et prendre des mesures.

En cas de besoin, toute personne relevant du domaine de l'asile bénéficie de l'aide sociale et toute personne déboutée reçoit l'aide d'urgence. Le soutien offert en structure collective au cours des six à neuf premiers mois comprend notamment la couverture des besoins vitaux et l'encadrement et l'assistance par les spécialistes des SASA. Si une personne renonce à une place en hébergement collectif parce qu'elle habite chez un proche ou une connaissance, elle n'a pas besoin de cette partie de l'aide sociale en matière d'asile. Dans un tel cas, son "placement chez des tiers" est possible et l'aide accordée par un proche ou une connaissance est imputée sur le budget de l'aide sociale en matière d'asile de la personne concernée. L'OPM continue de prendre en charge les coûts de l'assurance-maladie. Dans ces situations, les SASA sont responsables de la planification et de l'organisation. Si la personne est déjà bien intégrée socialement, il est possible d'envisager un transfert en deuxième phase (logement en appartement) avant l'échéance du délai de six à neuf mois.

Si une personne quitte régulièrement la structure collective durant plusieurs jours, ne recourt pas à l'hébergement offert par le SASA pendant cette période et n'a pas de lieu de résidence déterminé ou n'en communique pas l'adresse, on ne saurait envisager ni un hébergement chez des tiers ni un placement en seconde phase. En effet, cette personne ne peut plus être considérée

¹ Ce terme recouvre les personnes demandant l'asile, les personnes à protéger sans autorisation de séjour, les personnes admises à titre provisoire qui résident depuis moins de sept ans en Suisse, les personnes admises à titre provisoire qui résident depuis plus de sept ans en Suisse, dans la mesure où elles ne sont manifestement pas intégrées.

comme étant dans le besoin au sens de la législation sur l'aide sociale et c'est pour qu'elle continue à l'être que le SASA lui ordonne de se tenir dans la structure d'hébergement collectif. Si elle continue de se soustraire à son obligation, le SASA annonce son départ à l'OPM. La principale conséquence en est que le SASA n'a plus de responsabilités envers elle, ce qui signifie qu'il ne doit plus lui réserver inutilement un lit ou une chambre. En outre, il ne reçoit plus de forfait journalier de la part du Service des migrations pour cette personne. Par contre, cette dernière a toujours accès aux soins médicaux, car elle reste affiliée à une caisse-maladie dans un premier temps. Le paiement des primes ne cesse que si son lieu de séjour reste inconnu.

Dans l'ordonnance d'introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers du 14 octobre 2009 (OILFAE ; RSB 122.201), le Conseil-exécutif a défini les prestations d'aide d'urgence, lesquelles comprennent l'hébergement dans un logement collectif (art. 14, al. 2, lit. a OILFAE). Il a en outre expressément retenu que les personnes qui ne veulent pas recourir aux prestations qui leur sont proposées ne sont pas indigentes (art. 12, al. 4, lit. d OILFAE). Dès lors, quiconque ne réside pas dans le logement proposé n'est pas indigent et, partant, ne reçoit pas l'aide d'urgence. Si le lieu de séjour de la personne concernée est inconnu, l'OPM suspend le paiement des primes de l'assurance-maladie (art. 92d de l'ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie, OAMal ; RS 832.102).

Point 3

Si une personne résidant en centre d'hébergement collectif ne respecte pas son obligation de présence, qu'il n'existe aucune possibilité de la loger en dehors de ladite structure et que deux avertissements à son endroit sont restés sans effet, le SASA sera dégagé de toute responsabilité à son égard, puisqu'elle reçoit manifestement l'aide d'une tierce personne. Conformément au principe de subsidiarité prévu à l'article 4 de l'ordonnance de Direction du 29 avril 2010 sur le calcul de l'aide sociale pour les personnes relevant du domaine de l'asile (RSB 860.611.1), cette aide est prise en compte dans le calcul de l'aide sociale en matière d'asile. Si la personne concernée a de nouveau besoin d'une telle aide, elle peut s'adresser en tout temps au Service des migrations du canton de Berne. Une annonce d'exécution du renvoi et de règlement du cas n'est communiquée au SEM que si la personne ne s'est plus présentée aux autorités depuis plus de deux semaines.

En vertu de la loi, l'OPM est tenu d'assurer en tout temps une capacité suffisante au sein des centres d'hébergement collectif. Lorsque des lits restent inutilisés parce que des personnes inscrites s'absentent, ils ne peuvent pas être attribués à de nouveaux arrivants. La répartition des chambres dans de tels centres n'est pas toujours facile (risques parfois bien réels de conflits entre membres d'ethnies différentes, accueil de familles entières et séparation entre hommes et femmes). Dès lors, les personnes qui n'y séjournent que très rarement ou pas du tout représentent une complication supplémentaire pour la planification.

Pour ces raisons, le Conseil-exécutif propose de rejeter la motion.

Destinataire

- Grand Conseil