

Intervention parlementaire. Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention: 219-2018
Type d'intervention: Interpellation
Motion ayant valeur de directive: ☐
N° d'affaire: 2018.RRGR.628

Déposée le: 23.10.2018

Motion de groupe: Non
Motion de commission: Non
Déposée par: Sancar (Bern, Les Verts) (porte-parole)

Cosignataires: 0

Urgence demandée: Oui
Urgence accordée: Oui 22.11.2018

N° d'ACE: 150/2019 du 13 février 2019
Direction: Direction de la police et des affaires militaires
Classification: –



Halte aux restrictions de la liberté de mouvement dans le domaine de l'asile

C'est avec surprise et effarement que nous avons appris que le canton de Berne souhaitait déployer des mesures radicales destinées à restreindre la liberté de mouvement des requérantes et requérants d'asile en centres d'hébergement. Parmi ces mesures figure la réduction/suppression de l'aide sociale en matière d'asile dont dépendent les requérantes et requérants d'asile. A cela s'ajoutent des mesures administratives juridiquement discutables (annonce de départ aux autorités fédérales). La raison invoquée est qu'il faut vérifier que les personnes dépendent de l'aide sociale en matière d'asile – un argument absolument incompréhensible. Si l'on fait abstraction de quelques exceptions, il est évident que les requérantes et requérants d'asile dépendent de l'aide sociale en matière d'asile. Comment ces personnes sont-elles censées subvenir à leurs besoins sans aide sociale en matière d'asile ?

Je ne comprends pas les raisons qui amènent le canton à prendre des mesures aussi drastiques à l'encontre des femmes et des hommes relevant du domaine de l'asile. Ces personnes doivent pouvoir rendre visite à leur entourage, à leurs amis et à leur famille, et passer du temps avec eux. Ces parenthèses peuvent même avoir un effet positif sur leur santé psychique : ce sont les meilleures thérapies, et elles peuvent détendre la situation difficile et pesante dans laquelle les personnes concernées se trouvent. Enfin, cela peut permettre de réaliser des économies dans les coûts induits dans le domaine de la santé. Pour les centres d'hébergement, ces visites sont

aussi synonymes de soulagement. On ne peut pas dire que les effectifs en personnel d'encadrement soient suffisants, d'autant qu'il manque souvent des personnes spécialisées – notamment lorsqu'il s'agit de reconnaître des traumatismes. Avec le temps, le nombre de requérantes et requérants d'asile dans les centres d'hébergement pour un équivalent plein temps a considérablement augmenté (passant au double). Toutes ces raisons font que les requérantes et requérants d'asile en centres d'hébergement doivent pouvoir laisser une adresse et se rendre auprès de leurs proches plus de deux jours.

Enfin, les mesures prévues ont également des conséquences juridiques qui engagent une responsabilité morale et juridique. Il est inconcevable d'annoncer le départ d'une personne aux autorités fédérales pour la simple raison qu'elle a séjourné plus de deux jours chez quelqu'un de son entourage. Une telle annonce de départ mettrait les personnes concernées dans une situation intenable du point de vue des droits fondamentaux. Cette mesure n'est donc pas légale : elle est disproportionnée et doit être corrigée. L'avis de droit sur le régime d'aide d'urgence qu'a rendu l'Université de Zurich en août 2017 démontre clairement l'illégalité de telles mesures.

Le Conseil-exécutif est prié de répondre aux questions suivantes :

1. Quelles sont les raisons derrière la restriction de la liberté de mouvement des requérantes et requérants d'asile en centres d'hébergement ?
2. Est-il exact que cette nouvelle restriction de la liberté de mouvement des requérantes et requérants d'asile en centres d'hébergement est censée se traduire par des économies ? Comment peut-on économiser de l'argent si personne ne peut s'absenter quelques jours pour une visite ?
3. Le Conseil-exécutif est-il aussi de l'avis que les visites que les requérantes et requérants d'asile en centres d'hébergement rendent à leur entourage ont un effet positif sur leur santé psychique ?
4. Le Conseil-exécutif s'est-il renseigné auprès des autres cantons pour connaître leur approche en ce qui concerne les visites des requérantes et requérants d'asile en centres d'hébergement à leur entourage ?
5. Le Conseil-exécutif s'est-il penché sur la légalité des mesures prises ?
6. Comment peut-on assumer le fait qu'une personne se retrouve désinscrite auprès des autorités fédérales après avoir rendu visite plus de deux jours à des connaissances ou à des proches dont elle a laissé l'adresse au centre d'hébergement pour requérantes et requérants d'asile ?
7. Le Conseil-exécutif a-t-il connaissance de l'avis de droit rendu en août 2017 par l'Université de Zurich concernant le régime d'aide d'urgence cantonal destiné aux requérantes et requérants d'asile déboutés ?
8. Le Conseil-exécutif est-il prêt à renoncer à prendre ces mesures non pertinentes qui nuisent à la vie sociale et bafouent la liberté de mouvement, et à reprendre sa politique jusqu'alors libérale ?

Motivation de l'urgence : Les requérantes et requérants d'asile en centres d'hébergement sont soumis depuis début octobre 2018 à des mesures plus strictes concernant les visites à leur entourage dont les conséquences radicales ont mis en émoi les personnes concernées et le public. Il est par conséquent urgent de clarifier la situation.

Réponse du Conseil-exécutif

Point 1

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.

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.

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 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.

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.

Point 2

La nouvelle directive précise et harmonise les instructions données aux SASA afin que ces derniers contrôlent si les personnes relevant du domaine de l'asile sont effectivement dans le besoin. En même temps, elle impose à ces personnes un devoir de transparence quant à leur

situation financière et au lieu où elles séjournent. Ces mesures visent à garantir la sécurité et une utilisation conforme des subventions et donc des deniers publics.

Point 3

Le Conseil-exécutif est convaincu que les personnes vivant dans des centres collectifs peuvent retirer un effet bénéfique, pour leur santé psychique, des visites qu'elles rendent à leur parenté. Ainsi, la DAS prévoit qu'elles puissent se déplacer librement en journée et certains soirs. Par ailleurs, elles ont toujours la possibilité d'effectuer des visites à l'extérieur durant deux jours au plus.

Point 4

Les cantons gèrent les subventions fédérales de manière autonome. Par conséquent, l'organisation et le financement de l'aide sociale en matière d'asile diffèrent d'un canton à l'autre.

Point 5

L'OPM considère que les précisions apportées à la DAS sont conformes au droit. Les Juristes démocrates de Berne et l'organisation Migrant Solidarity Network ont, semble-t-il, formé recours devant le Tribunal fédéral. La procédure menée par ce dernier permettra de clarifier les questions soulevées.

Point 6

La personne résidant en centre d'hébergement collectif reçoit un rappel après avoir enfreint la directive une première fois, puis un avertissement écrit la deuxième fois. Si, après ces deux mesures, elle n'observe toujours pas son obligation de présence, elle est considérée comme partie du centre à la troisième absence non autorisée. Après l'annonce de son départ, elle peut à tout moment se présenter au Service des migrations et obtenir une nouvelle place dans une structure collective si elle en a besoin. Dans le cas contraire, le SEM reçoit une communication deux semaines après l'annonce du départ. Il ne peut classer la demande d'asile que si le lieu de séjour est resté inconnu durant plus de 20 jours. Quant à l'admission provisoire, elle ne peut s'éteindre qu'après quatre mois. La personne concernée dispose donc d'un délai suffisant pour redemander à temps l'aide sociale en matière d'asile dans son intégralité. Par ailleurs, la couverture d'assurance-maladie et, partant, l'accès aux soins médicaux restent garantis jusqu'à la fin du processus, indépendamment des diverses annonces et communications.

Point 7

Le Conseil-exécutif a pris connaissance de l'avis de droit. Ce dernier porte sur le régime de l'aide d'urgence et n'est donc pas directement applicable à l'aide sociale en matière d'asile.

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'en a pas besoin.

Le Conseil-exécutif charge la Direction de la police et des affaires militaires et la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale de prendre en compte cet avis de droit dans le cadre de l'élaboration de la loi sur l'aide sociale dans le domaine de l'asile et des réfugiés et de la révision totale de la loi du 20 janvier 2009 portant introduction de la loi fédérale sur l'asile et de la loi fédérale sur les étrangers (LiLFAE ; RSB 122.20).

Point 8

Le principe de subsidiarité veut que l'aide sociale ne soit octroyée que si toutes les possibilités de prise en charge autonome ou d'aide de la part de tiers sont épuisées. Il constitue un principe fondamental de l'aide sociale depuis toujours et, à ce titre, il est inscrit 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). Les visites auprès de proches et de la parenté sont toujours possibles. Cependant, si une personne loge chez sa parenté, elle bénéficie de l'aide de tiers et, en vertu du principe de subsidiarité, n'a donc plus besoin de l'aide sociale dans son intégralité. Cette décision financière concernant le budget d'aide sociale n'entraîne toutefois pas immédiatement une annonce d'exécution du renvoi et de règlement du cas aux autorités fédérales.

Le Conseil-exécutif n'entend pas, pour l'heure, révoquer les nouvelles dispositions figurant dans la directive. Il attend l'arrêt que rendra le Tribunal fédéral dans cette affaire.

Destinataire

- Grand Conseil