



## Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question Moussa Elias

2022-CE-227

### Perception de l'aide sociale et conséquences du droit des étrangers

#### I. Question

Depuis l'entrée en vigueur du durcissement de la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) en janvier 2019, le fait de percevoir des prestations d'aide sociale peut avoir des conséquences importantes pour les personnes sans passeport suisse. Cela peut les conduire à perdre leur permis d'établissement voire à être expulsées de Suisse, même après plus de 15 ans de séjour dans le pays.

La pandémie Covid-19 a permis de mettre en exergue les difficultés sociales et humaines liées au fait que la perception de l'aide sociale pouvait avoir ces conséquences désastreuses relevant du droit des étrangers. Ces conséquences sont certes prévues par la LEI, mais elles restent néanmoins soumises au principe de proportionnalité.

Afin d'être en mesure de connaître l'impact de ce durcissement de la LEI dans le canton de Fribourg, nous prions le Conseil d'Etat de répondre, chiffres à l'appui et pour les années 2019, 2020, 2021 et le premier semestre 2022, aux questions suivantes :

1. Combien de personnes avec un permis B ou C vivent dans notre canton ?
2. Combien d'entre elles ont bénéficié respectivement bénéficié de l'aide sociale (plus de 60 000 francs pour les personnes établies et plus de 25 000 francs pour les personnes en autorisation de séjour) ?
3. Combien de décisions d'avertissement ont été prononcées principalement en raison de l'aide sociale (B et C, à l'exception des réfugié-e-s reconnus et du statut F) ?
4. Combien de décisions de renvoi en première instance ont été rendues principalement en raison de l'aide sociale (B et C, à l'exception des réfugié-e-s reconnus et du statut F) ?
5. Combien de décisions de rétrogradation (de C à B, à l'exception des réfugié-e-s reconnus et des statuts F) ont été rendues en première instance principalement en raison de l'aide sociale ?
6. Dans combien de cas les autorités d'aides sociales ont-elles estimé que l'obligation de réduire le dommage était remplie, alors que le SPoMi a néanmoins considéré que le recours à l'aide sociale était en partie fautif et qu'une mesure était donc justifiée ?
7. Dans combien de cas recensés la personne séjournait-elle en Suisse depuis plus de 10 ans au moment de la décision ?

21 juin 2022

## II. Réponse du Conseil d'Etat

Selon le droit précédemment en vigueur, après un délai de quinze ans, une autorisation d'établissement ne pouvait plus être révoquée au motif de la dépendance durable et marquée à l'aide sociale. Cette restriction temporelle a été abolie au 1<sup>er</sup> janvier 2019 avec la nouvelle mouture de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI). Le message additionnel du Conseil fédéral du 4 mars 2016 expose à ce propos que les autorités compétentes demeurent libres de ne pas révoquer l'autorisation d'établissement en cas de dépendance non fautive à l'aide sociale (à la suite d'un divorce ou d'une invalidité par exemple). Le Conseil fédéral rappelle également que même si les conditions légales qui permettent de prononcer la révocation d'une autorisation d'établissement sont réunies, les autorités doivent encore respecter le principe de proportionnalité qui exige que la mesure prise soit raisonnable et nécessaire pour atteindre le but d'intérêt public ou privé poursuivi. Ce principe est exprimé de manière générale à l'art. 5 al. 2 de la Constitution fédérale et découle également des articles 96 LEI et 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Lors de cet examen, les autorités doivent notamment prendre en compte la durée du séjour en Suisse de l'étranger.

Courant 2019 et 2020, le Service de la population et des migrants (SPoMi) a progressivement et systématiquement, selon ses disponibilités, procédé à un examen de toutes les situations de ressortissants étrangers titulaires de permis C et qui dépendaient de manière importante et durable de l'aide sociale tout en se trouvant dans une configuration de séjour en Suisse dépassant les quinze ans. L'examen de plus de 300 situations remplissant ces critères n'a cependant pratiquement débouché que sur des avertissements dans des cas où des reproches pouvaient être retenus (dans environ 10 % des cas), voire sur l'une ou l'autre décision formelle de menace de révocation au regard d'éléments nouveaux et récents. Une seule de ces situations a conduit le SPoMi à prononcer la révocation, principalement pour le motif de la poursuite du recours à l'aide sociale alors même que des reproches actuels et importants pouvaient être adressés aux personnes concernées.

Ce constat général est cohérent eu égard au principe de proportionnalité. En effet, si aucune circonstance suffisante n'a été retenue durant 15 ans pour justifier une révocation de l'autorisation d'établissement, la possibilité d'une telle justification s'estompe encore davantage avec l'écoulement d'un temps supplémentaire.

L'intérêt de la levée de la limite des quinze ans réside finalement pour les services de migration dans la faculté de continuer à suivre des situations non encore réglées à satisfaction à l'approche des quinze ans lorsque la procédure de suivi a été engagée antérieurement à cette limite.

En outre, le contexte économique peu favorable qui a caractérisé la pandémie de Covid 19 a systématiquement été pris en compte lorsqu'il était à la source des difficultés d'intégration sur le marché du travail. Dans le cadre exceptionnel de la pandémie qui a imposé d'importantes restrictions à l'activité économique, il est en effet apparu opportun d'assouplir le critère d'aide sociale dans l'analyse du séjour des personnes en Suisse. Cet assouplissement s'est voulu conforme à la position du Secrétariat d'Etat aux migrations, qui a appelé les cantons à faire usage de leur marge de manœuvre afin que les personnes migrantes concernées ne soient pas pénalisées par la pandémie, ceci dans le sens également de la recommandation transmise aux cantons par la Conférence suisse des institutions d'aide sociale. Ainsi, l'aide financière accordée dans le cadre de l'aide sociale n'a pas eu de conséquences en termes de droit des étrangers et n'a pas porté préjudice au séjour de la personne lorsque cette aide était due au ralentissement économique lié à la pandémie.

Vu ces éléments ainsi que les chiffres rapportés ci-dessous, le Conseil d'Etat considère que le SPoMi a procédé de manière tout à fait adéquate et proportionnée dans l'application du droit des étrangers au regard des situations de dépendance de l'aide sociale.

Avec ces considérations, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

*1. Combien de personnes avec un permis B ou C vivent dans notre canton ?*

Au 31 décembre 2019, le canton comptait 49 816 titulaires de permis C et 21 611 titulaires de permis B. Au 31 décembre 2020, le nombre des titulaires de permis C s'élevait à 51 482 et celui de permis B à 21 808. Au 31 décembre 2021, ils étaient respectivement 52 523 et 22 590, et enfin 52 937 et 22 996 au 30 juin 2022.

*2. Combien d'entre elles ont bénéficié respectivement bénéficié de l'aide sociale (plus de 60 000 francs pour les personnes établies et plus de 25 000 francs pour les personnes en autorisation de séjour) ?*

Le Service de l'action sociale est en mesure de renseigner cette seconde question au moyen des données récoltées auprès des services sociaux régionaux (SSR) pour la répartition des charges d'aide matérielle et des mesures d'insertion sociale conformément aux articles 32 et 34 de la loi sur l'aide sociale. Ces données sont traitées par dossier pour chaque ménage bénéficiaire de l'aide sociale avec, pour chaque dossier, un ou une titulaire.

En 2019, parmi les personnes établies dans le canton et bénéficiaires de l'aide sociale (permis C), 2 dossiers réunissant au total 7 personnes comportent des aides matérielles accordées durant l'année dépassant le montant de 60 000 francs. En 2020, le nombre de dossiers concernés par ces situations s'élève aussi à 2 pour un total de 6 personnes.

Pour les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour (permis B), en 2019, l'aide sociale recense 69 dossiers, regroupant au total 157 personnes, pour lesquelles l'aide matérielle accordée durant l'année dépasse le montant de 25 000 francs. En 2020, le nombre de dossiers concernés par ces situations s'élève à 46 pour un total de 107 personnes.

Pour 2021 et le premier semestre 2022, cette statistique n'est pas encore disponible. En effet, les services sociaux régionaux viennent de changer leur application informatique et leur système n'est pas encore en mesure de transmettre les données correspondantes.

*3. Combien de décisions d'avertissement ont été prononcées principalement en raison de l'aide sociale (B et C, à l'exception des réfugié-e-s reconnus et du statut F) ?*

Dans le cadre de ses missions de prévention des atteintes à l'ordre et à la sécurité publique, le SPoMi est fondé à adresser un simple avertissement lorsque le comportement de la personne concernée se révèle blâmable sans pour autant que les conditions d'un motif de révocation ou de non-renouvellement ne soient d'ores et déjà réunies. En considération principalement du recours à l'aide sociale, le SPoMi a rendu en 2019 et 2021 entre 20 et 30 avertissements par année (dont une bonne moitié concerne des séjours de plus de 10 ans). En 2020, il a rendu environ 45 avertissements, à l'adresse principalement de titulaires de permis C avec plus de 15 ans de séjour suite à la modification législative entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et des examens progressivement menés par la suite. Finalement, durant le premier semestre 2022, le SPoMi a rendu une quinzaine d'avertissements (autant pour des séjours de plus ou de moins de 10 ans).

Le SPoMi peut également, lorsqu'une mesure de révocation ou de non-renouvellement serait légalement justifiée, mais qu'elle n'est pas adéquate, rendre une décision formelle de menace, avec ouverture d'une voie de recours auprès du Tribunal cantonal. En 2019, le SPoMi a prononcé 3 décisions formelles de menace fondées principalement sur le recours à l'aide sociale (une fois pour un séjour de plus de 10 ans et deux fois pour un séjour de moins de 10 ans), 4 décisions en 2020 (3 + de 10 ans et 1 – de 10 ans), 3 décisions en 2021 (2 + de 10 ans et 1 – de 10 ans) et 5 décisions pour le 1<sup>er</sup> semestre 2022 (cas + 10 ans).

4. *Combien de décisions de renvoi en première instance ont été rendues principalement en raison de l'aide sociale (B et C, à l'exception des réfugié-e-s reconnus et du statut F) ?*

En 2019, le SPoMi a rendu 3 décisions de renvoi essentiellement fondées sur le recours à l'aide sociale (2 + de 10 ans et 1 – de 10 ans) ; en 2020, aucune décision de renvoi pour le motif principal du recours à l'aide sociale ; 5 cas en 2021 (2 + de 10 ans et 3 – de 10 ans) et 1 cas au 1<sup>er</sup> semestre 2022 (- de 10 ans).

5. *Combien de décisions de rétrogradation (de C à B, à l'exception des réfugié-e-s reconnus et des statuts F) ont été rendues en première instance principalement en raison de l'aide sociale ?*

Aucune. Un seul cas a été ordonné dans ce sens par le Tribunal cantonal en 2019 en lieu et place d'une décision de révocation du permis et renvoi de Suisse (cas + de 10 ans).

6. *Dans combien de cas les autorités d'aides sociales ont-elles estimé que l'obligation de réduire le dommage était remplie, alors que le SPoMi a néanmoins considéré que le recours à l'aide sociale était en partie fautif et qu'une mesure était donc justifiée ?*

Il n'existe pas de procédure formelle d'échange d'appréciation entre un service social et le SPoMi. Le droit fédéral des étrangers se limite à prévoir une obligation de communication du versement des prestations d'aide sociale au service de migration (art. 97 al. 3 LEI et 82b de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, OASA). L'appréciation du service cantonal de migration s'opère de manière autonome, dans le respect du cadre fixé par la jurisprudence fédérale et les directives du Secrétariat d'Etat aux migrations. En l'occurrence, la prise en compte du seul caractère fautif du comportement ne suffit pas en droit des étrangers, un pronostic quant à l'évolution de la dépendance de l'aide sociale doit aussi entrer en ligne de compte. Telles situations feront d'ailleurs majoritairement l'objet dans un premier temps d'un avertissement lorsqu'il n'est pas exclu que la personne soit en mesure de modifier favorablement son comportement à l'avenir.

7. *Dans combien de cas recensés la personne séjournait-elle en Suisse depuis plus de 10 ans au moment de la décision ?*

Ces précisions ont été données dans les réponses aux questions précédentes.

13 septembre 2022