



Rapport 2013-DSAS-51

3 juin 2014

du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur le postulat 2002.12 Antoinette de Weck/Nadine Gobet – Aide sociale et la libre circulation

Nous avons l'honneur de vous soumettre un rapport sur le postulat Antoinette de Weck/Nadine Gobet concernant l'aide sociale et la libre circulation.

Table des matières

1. Résumé du postulat	1
2. Rappel du cadre légal	2
2.1. Législation fédérale	2
2.2. Quelques chiffres	3
3. Regroupement familial et logement	4
4. Autorisations de séjour et accès à l'aide sociale	5
4.1. Ressortissants UE/AELE exerçant une activité lucrative	5
4.2. Ressortissants UE/AELE en recherche d'emploi	6
4.3. Ressortissants UE/AELE n'exerçant pas d'activité lucrative	7
4.4. Ressortissants de pays tiers	8
5. Instruction des dossiers et contrôle	10
6. Impact sur les prestations sociales	12
7. Intégration	14
8. Mesures	14
9. Conclusion	16

1. Résumé du postulat

Par postulat déposé et développé le 7 février 2012, les députées Antoinette de Weck et Nadine Gobet invitent le Conseil d'Etat à établir un rapport sur la situation des personnes disposant d'une autorisation de séjour dans le cadre de la libre circulation alors que leur statut professionnel est précaire et qu'elles doivent recourir à l'aide sociale pour subvenir à leurs besoins. Les députées se fondent sur les constats de plusieurs services sociaux régionaux (Fribourg, Bulle, Romont) qui montrent une augmentation de ce type de situations, ce qui soulève différents problèmes: la vérification de la situation financière (ressources ou fortune) à l'étranger lors de l'instruction des dossiers d'aide sociale s'avère difficile à réaliser par lesdits services; les ressortissants étrangers concernés

ont souvent des besoins relatifs à leur intégration socioprofessionnelle (langue, méconnaissance du système administratif, etc.); le regroupement familial dont peuvent bénéficier les ascendants des personnes concernées pose la question du financement des frais de santé de cette population âgée (assurance-maladie, aide et soins à domicile voire placement en EMS). Les mêmes questions se posent pour les personnes issues de pays tiers. En outre, les députées souhaitent une clarification de la législation en matière d'aide sociale pour les bénéficiaires de permis L (but du séjour limité). Par ailleurs, elles invitent le Conseil d'Etat à préciser les mesures qu'il entend prendre pour améliorer le contrôle des situations ainsi que les conséquences légales du statut des personnes ayant un permis de séjour alors qu'elles n'ont pas de travail et sollicitent l'aide sociale.

Le postulat a été pris en considération lors de la séance du Grand Conseil du 13 septembre 2012 par 90 voix contre 0 et 0 abstention.

2. Rappel du cadre légal

2.1. Législation fédérale

Libre circulation des personnes

La libre circulation complète des personnes est en vigueur depuis le 1^{er} juin 2007 à l'égard des ressortissants de l'UE-15¹, Chypre et Malte. Depuis le 1^{er} mai 2011, la libre circulation complète s'applique également à l'égard des Etats de l'UE-8². Jusqu'au 31 mai 2014, la Suisse pouvait introduire à nouveau des contingents dans le cadre d'une clause de sauvegarde spéciale (clause de ventilation) si l'immigration de main-d'œuvre était, pour une année donnée, supérieure à la moyenne des trois années précédentes de plus de 10%. Dans ce cas, la Suisse pouvait, pendant les deux années suivantes, limiter l'immigration à la moyenne des trois années précédentes majorée de 5%.

L'introduction de la libre circulation à titre définitif pour les UE-25/AELE sera opérée à partir du 1^{er} juin 2014, soit 12 ans après l'entrée en vigueur de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP).

Actuellement, seuls les ressortissants de l'UE-2 (Bulgarie et Roumanie) ne bénéficient pas encore d'une libre circulation complète, ces 2 pays étant soumis à des dispositions transitoires définies dans le protocole II à l'ALCP, et ce jusqu'au 31 mai 2016 (contingents spécifiques, priorité des travailleurs indigènes et contrôle des conditions de rémunération et de travail). Une clause de sauvegarde spécifique est également prévue à partir du 31 mai 2016, laquelle permettra le cas échéant de réintroduire des contingents jusqu'au 31 mai 2019, sans mesures de rétorsion de la part de l'UE. A partir de cette dernière date, les ressortissants roumains et bulgares bénéficieront également de la libre circulation à titre définitif au même titre que les ressortissants UE-25/AELE.

La Croatie est quant à elle membre de l'UE depuis le 1^{er} juillet 2013. Pour les ressortissants de ce pays, en raison de l'absence, pour l'heure, d'extension de l'ALCP entre la Suisse et la Croatie, les ressortissants croates sont considérés, sous l'angle de l'admission en Suisse, comme des ressortissants de pays tiers (soumis à la loi fédérale sur les étrangers). Toutefois, un accord concernant la Suisse et la Croatie est en cours de négociation.

¹ UE-15: ensemble des pays qui appartenaient à l'Union européenne entre 1995 et 2004. Par ordre d'entrée, il s'agit des pays suivants: France, Allemagne, Italie, Pays-Bas, Belgique, Luxembourg, Irlande, Royaume-Uni, Danemark, Grèce, Espagne, Portugal, Finlande, Suède et Autriche.

² UE-8: Estonie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Pologne, République tchèque, Slovaquie et Slovénie.

Accès au marché du travail pour les ressortissants UE-25/AELE

Le droit de séjour et d'accès à une activité économique est garanti aux ressortissants des Etats signataires en vertu des articles 4 ALCP et 2 de l'Annexe I ALCP. Selon l'art. 4 al. 1 de l'Annexe I ALCP, les ressortissants d'une partie contractante ont en outre le droit de demeurer sur le territoire d'une autre partie contractante après la fin de leur activité économique.

Conformément au cadre fixé par l'ALCP, un étranger est considéré comme «travailleur» dès qu'il exerce une activité réelle et effective, à l'exclusion d'activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires. Selon la pratique cantonale, non encore entérinée par un Tribunal, toute personne exerçant une activité lucrative, à un taux inférieur à 100%, doit disposer d'une rémunération mensuelle d'au moins Fr. 2027.- net pour bénéficier du statut de travailleur. Ce droit de séjour déduit de l'ALCP ne peut être limité que par des mesures d'ordre public, au sens de l'art. 5, al. 1 de l'Annexe I ALCP.

Le conjoint et les enfants de ressortissants UE/AELE, qui sont admis dans le cadre du regroupement familial, ont un droit d'accès au marché du travail, et ce quelle que soit leur nationalité (art. 3, al. 5 de l'Annexe I ALCP). Une exception est toutefois à mentionner pour les membres de la famille d'un ressortissant UE-2, titulaire d'un permis L. L'accès au marché du travail reste pour ces derniers soumis à autorisation.

Répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail

Selon le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)³, les entreprises suisses ont largement profité de l'entrée en vigueur de l'ALCP pour recruter de la main-d'œuvre étrangère à l'étranger. Tandis que plus de 50% de l'immigration en provenance de l'UE/AELE en 2010 avait explicitement pour objectif l'emploi, la majorité des migrants issus des Etats tiers venait s'installer en Suisse au titre du regroupement familial. Conformément aux objectifs de la Confédération en matière de politique des étrangers, la main-d'œuvre étrangère recrutée est majoritairement issue de l'UE/AELE. C'est dans ces Etats que les entreprises suisses ont également trouvé le personnel hautement qualifié relativement rare dans la plupart des pays et donc extrêmement convoité à l'échelle internationale. Toujours selon le SECO, l'immigration dépend de la demande de main-d'œuvre des entreprises et donc de la conjoncture. Ainsi, lors de la récession de 2009, le solde migratoire s'est contracté d'un quart. Par ailleurs, durant la crise financière, l'immigration a eu un effet stabilisateur sur la consommation et les investissements dans la construction, donc sur l'évolution conjoncturelle du pays. L'économie d'exportation

³ Gaillard Serge et Weber Bernhard, «Les répercussions de la libre circulation des personnes sur le marché suisse du travail», in La Vie économique, SECO, juin 2011.

a rapidement profité de la reprise mondiale en 2010, si bien qu'une propagation de la crise à l'économie intérieure a pu être évitée. Dans l'ensemble, la Suisse a été moins durement touchée par la crise que de nombreux autres Etats, notamment ceux de la zone euro. Comparativement aux années nonante, le taux de chômage des étrangers s'est rapproché du faible niveau des travailleurs suisses. Ainsi, en moyenne, durant la dernière décennie, les ressortissants des Etats hors UE/AELE ont connu le taux de chômage le plus élevé (8,3%), suivis des migrants issus des pays de l'UE/AELE (3,8%) et des Suisses (2,2%). Cette situation est restée inchangée ces dernières années; la récente crise n'y a pas non plus apporté de modifications notables. L'ALCP conclu avec l'UE a largement contribué à la croissance de l'économie et de l'emploi dans notre pays depuis son entrée en vigueur en 2002, relève le SECO dans son communiqué de presse du 11 juin 2013, en permettant aux entreprises suisses de recruter plus facilement de la main d'œuvre dans les Etats de l'UE/AELE. Il note par ailleurs que l'immigration, en provenance notamment de pays de l'UE/AELE, joue aussi un rôle positif en matière de financement des assurances sociales.

Aide sociale

La loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin confie aux cantons la compétence en matière d'aide sociale (art 1 LAS). Les normes recommandées au niveau fédéral pour venir en aide aux personnes dans le besoin sont fixées par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). La loi fribourgeoise sur l'aide sociale (art. 22a LASoc) charge le Conseil d'Etat d'édicter les normes de calcul de l'aide matérielle en se référant aux normes de la CSIAS. Les communes doivent veiller à ce que les personnes dans le besoin bénéficient de l'aide sociale conformément aux dispositions de cette même loi (art. 15 LASoc). Le Service de l'action sociale veille à ce que les communes, les services sociaux et les commissions sociales assument leurs tâches en matière d'aide sociale (art. 21 al. 6 LASoc).

2.2. Quelques chiffres

Au niveau fédéral

Selon l'Office fédéral de la statistique¹ (OFS), 1 187 986 ressortissant-e-s de l'UE vivent en Suisse en 2012, soit 63.5% de l'ensemble de la population résidente étrangère de Suisse. Parmi ces personnes, 35 207 ont bénéficié de prestations financières de l'aide sociale en 2012, ce qui représente un taux de 3.1%. Ce nombre a sensiblement augmenté au cours des dernières années puisqu'il s'élevait à 28 762 en 2009 (2.8%), 29 895 en 2010 (2.8%) et 31 739 en 2011 (3.1%). Toutefois, la proportion de ressortissant-e-s de l'UE/AELE bénéficiaires de l'aide

sociale reste relativement proche du taux d'aide sociale de la population résidente, qui se situe en 2012 à 2.2%, comparativement à celui de la population étrangère qui s'élève à 6.3%.

Quant au statut de séjour des personnes de l'UE/AELE à l'aide sociale, ce sont les bénéficiaires d'un permis d'établissement C qui représentent le nombre le plus important, soit 22 067 personnes sur 35 207 (= 62.7%), devant les bénéficiaires de permis annuels B qui sont 11 767 soit 33.4%. Les ressortissant-e-s de l'UE/AELE bénéficiant de prestations de l'aide sociale présentent par ailleurs des caractéristiques comparables à celles de l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale quant à la structure du ménage, de l'âge, de l'activité lucrative et de la durée d'obtention de l'aide sociale.

Dans sa réponse du 29 novembre 2013 à l'interpellation de la Conseillère nationale Sylvia Flückiger-Bäni, le Conseil fédéral précise que le nombre d'autorisations de séjour de courte durée L accordées à des ressortissant-e-s de l'UE (nouveaux arrivants ou personnes déjà présentes en Suisse) qui n'avaient pas de travail au moment de leur entrée en Suisse était de 2876 en 2010, 3143 en 2011, 4080 en 2012 et 3238 pour la période de janvier à août 2013².

Au niveau cantonal

Depuis 2009, le taux d'aide sociale est demeuré constant dans le canton de Fribourg au niveau de 2.4%. Ce taux est resté stable en dépit d'une augmentation du nombre de bénéficiaires LASoc durant cette période parce que la population résidente du canton a également augmenté. Entre 2009 et 2012, la croissance moyenne de nombre de bénéficiaires LASoc s'est élevée à 3.04% par année.

L'évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale ressortissants de l'UE/AELE dans le canton de Fribourg, comme mentionné l'an passé dans la réponse à la question du député Emanuel Weber (QA 3140.13), s'est avérée contrastée avec des augmentations plus ou moins importantes selon les pays de provenance, mais aussi parfois des diminutions. Les derniers chiffres de l'Office fédéral de la statistique (OFS) indiquent que l'augmentation des ressortissants et ressortissantes de l'UE/AELE bénéficiaires de l'aide sociale a été en moyenne de 3.08% par année tandis que celle des Suisses et Suissesses était de l'ordre de 1.01%. Toutefois, le nombre de personnes à l'aide sociale provenant de l'UE/AELE, qui est passé de 806 à 1084 entre 2009 et 2012, est demeuré durant ce laps de temps dans des proportions comparables par rapport à l'ensemble des bénéficiaires de l'aide sociale (soit 12.7% en 2009 et 15.6% en 2012, cf. graphique ci-contre).

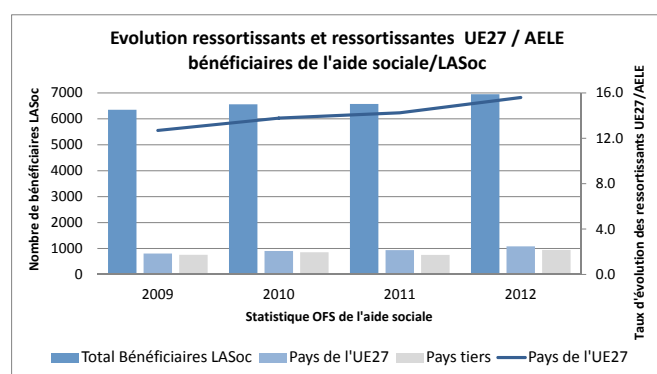
La CSIAS n'a pas constaté non plus à ce jour d'augmentation notable du nombre de citoyennes et citoyens de l'UE/AELE à

¹ Statistique de l'aide sociale 2011, STATPOP 2010, PETRA 2009, SYMIC 2009, PETRA 2008.

² Ip. 13.3880 Flückiger-Bäni Sylvia – Octroi de l'aide sociale à des ressortissants de l'UE sans emploi au moment de leur entrée en Suisse, réponse du Conseil fédéral du 29.11.2013, Curia Vista – Objets parlementaires.

l'aide sociale chez ses membres (cantons, communes et villes d'une certaine taille). La problématique est certes régulièrement thématiquée, sous différents aspects, par les médias, mais force est de constater qu'en l'état, il n'y a pas lieu de parler d'afflux massif.

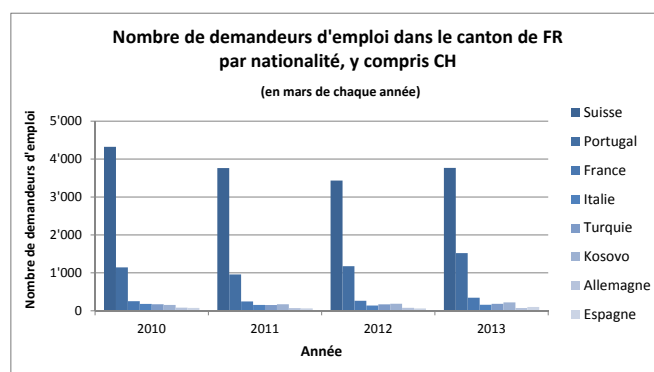
Le Conseil fédéral a chargé l'Office fédéral des migrations (ODM) d'effectuer une étude sur l'ampleur et les effets d'une possible immigration liée en Suisse aux crises économiques de ressortissants des pays de l'UE ou de l'AELE. Le Bureau bernois d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS) a été mandaté pour la réalisation de cette étude. Une enquête a été menée par ce bureau auprès des services sociaux cantonaux à la fin 2013. Les résultats ne sont pas encore disponibles.



En ce qui concerne les demandes de totalisation de périodes d'assurance à l'étranger, selon un relevé du SPE d'avril 2013, il s'avère qu'elles ne concernent que quelques dizaines de ressortissant-e-s de l'UE/AELE pour le canton de Fribourg. Pour rappel, sur l'ensemble de la Suisse, leur nombre est passé de 635 cas en 2011 à 1131 cas en 2012. Ces demandes de totalisation fournissent des indications sur le nombre de ressortissant-e-s de l'UE/AELE qui ont perdu leur emploi peu de temps après leur arrivée en Suisse et se sont retrouvés-e-s au chômage. Si ces ressortissant-e-s peuvent justifier de cotisations suffisantes dans leur pays d'origine avant leur venue en Suisse, ils/elles peuvent prétendre à des indemnités de l'assurance-chômage en Suisse.

Sur la base du rapport sur les politiques cantonales d'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée¹, on estime qu'environ 10% des chômeurs émergent à l'aide sociale. A cet égard, il peut être intéressant de voir l'évolution du nombre de demandeurs d'emploi selon leur nationalité au cours des trois dernières années et de la comparer également avec celle du nombre de demandeurs d'emploi suisses afin d'estimer le nombre de personnes susceptibles de s'adresser à l'aide sociale, soit parce qu'elles ont épuisé leur droit aux indemnités de l'assurance-chômage, soit parce que lesdites indemnités ne leur permettent pas d'assurer leur minimum vital.

¹ Commission cantonale d'étude prospective de la politique en matière de chômage de longue durée, *Politiques cantonales d'aide aux chômeurs et chômeuses de longue durée, Analyse et recommandations pour de nouvelles lignes stratégiques*, Rapport à l'attention du Conseil d'Etat, Fribourg, 2013



3. Regroupement familial et logement

Le but du regroupement familial est de permettre et d'assurer la vie familiale commune en Suisse. Comme le rappelle l'Office fédéral des migrations, «Avant d'autoriser le regroupement familial, il convient de déterminer où va se trouver le centre de vie de la famille. Si celui-ci demeure à l'étranger, les conditions pour un regroupement ne sont pas remplies.»² Les conditions du regroupement familial applicables aux personnes en provenance d'Etats membres de l'UE/AELE sont réglementées par l'ALCP et par la convention instituant l'AELE. Conformément à ces dispositions, les étrangers concernés peuvent faire venir les membres de leur famille en Suisse, que ces derniers soient citoyens de l'UE ou ressortissants d'Etats tiers. Le regroupement familial pour tous les autres ressortissants d'Etats tiers est, quant à lui, régi exclusivement par la LEtr.

Dans un arrêt de principe (2C-196/2009 du 29 septembre 2009), le Tribunal fédéral (TF) a estimé que l'arrêt Metock de la Cour de justice des Communautés européennes (C-127/08) doit être repris dans la pratique juridique suisse. Dans sa décision, le TF a par conséquent estimé que les ressortissants d'un Etat tiers, membres de la famille de ressortissants d'un Etat UE/AELE, peuvent faire valoir un droit au regroupement familial selon l'art. 3 de l'Annexe I ALCP quel que soit le lieu ou le moment à partir duquel le lien familial s'est créé. Ce droit existe sans que les membres de la famille ne doivent justifier d'un quelconque séjour préalable sur le territoire d'un autre Etat membre de l'UE ou de l'AELE (abandon de l'ancienne pratique). Peuvent invoquer le droit au regroupement familial le conjoint, les descendants (enfants ou petits-enfants de moins de 21 ans ou à charge) et les ascendants (parents et grands-parents, qui sont à charge). Le cercle des membres de la famille susceptibles de bénéficier du regroupement familial est dès lors plus large que celui prévu dans la LEtr.

Dans la Circulaire de l'Office fédéral des migrations du 4 mars 2011 relative à la mise en œuvre du train de mesures du Conseil fédéral du 24 février 2010 et adressée aux autorités cantonales compétentes en matière de marché du travail et en matière de migration, le droit au regroupement familial est

² Office fédéral des migrations, *Regroupement familial* (version du 01.07.2013), p. 4.

acquis sous réserve que les personnes qui exercent une activité lucrative disposent d'un logement considéré comme normal pour accueillir les membres de leur famille¹. Selon une partie de la doctrine², l'art. 3 al. 1 Annexe I ALCP – disposition qui n'a pas son équivalent en droit de l'UE – ne s'applique qu'aux travailleurs, et non aux autres bénéficiaires d'un droit de séjour (par exemple aux personnes sans activité lucrative, lesquelles doivent malgré tout disposer de ressources financières suffisantes pour les membres de la famille, ce qui inclut les ressources nécessaires pour se loger). L'appréciation du caractère «normal» du logement s'effectue en tenant compte des diverses pratiques régionales mais doit dans tous les cas respecter les habitudes culturelles des personnes regroupées, en raison notamment du principe de l'interdiction de discrimination. Ainsi, en dépit du libellé de l'art. 3 al. 1 Annexe I ALCP, force est de constater que l'exigence de disposer d'un logement adéquat ne saurait en règle générale pouvoir justifier un refus de regroupement familial.

Le SPoMi applique quant à lui systématiquement la règle du logement convenable en cas de demande de regroupement familial, en ce sens que le logement doit comprendre un nombre de pièces égal au nombre des membres de la famille moins 1, avec une tolérance pour les familles nombreuses (6 membres et plus).

4. Autorisations de séjour et accès à l'aide sociale

L'ALCP règle en premier lieu les droits de séjour des travailleurs et des membres de leur famille, droits qui peuvent également déboucher par la suite sur des prétentions envers les œuvres sociales (sécurité sociale et aide sociale). Les personnes dont le statut est régi par l'ALCP et ses protocoles et qui remplissent les conditions applicables bénéficient d'un droit à la délivrance d'une autorisation de séjour. Le livret UE-AELE (L, B, C, etc.) par lequel est reconnue l'acquisition de ce droit n'a, en tant que tel, qu'une valeur déclarative et non constitutive. Ainsi, les prétentions d'aide sociale d'un ressortissant UE-AELE et, cas échéant, celles des membres de sa famille, ne peuvent pas se fonder seulement sur l'existence ou non d'un livret, ni même du type de livret, mais doivent toujours s'appuyer sur le constat actuel de son statut de travailleur dont la définition est fixée par l'ALCP. Les conséquences légales du statut des personnes ressortissantes de l'UE par rapport à l'aide sociale peuvent donc être récapitulées schématiquement de la manière suivante, en fonction de leur situation par rapport à l'emploi.

¹ Art. 3 al. 1 Annexe I, ALCP.

² Cesla Amarelle et Minh Son Nguyen, Pratiques en droit des migrations, Code annoté de droit des migrations, Volume III: Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), p. 102, Stämpfli Editions SA Berne, 2014.

4.1. Ressortissants UE/AELE exerçant une activité lucrative

Les ressortissants UE-25/AELE qui prennent un emploi en Suisse peuvent y séjourner pendant 3 mois au maximum sans avoir besoin d'une autorisation de séjour (aucun titre de séjour ne leur est délivré dans cette hypothèse). En revanche, ils sont soumis à une obligation d'annonce préalable qui doit être réalisée, dans chaque cas, au plus tard avant la prise d'emploi en Suisse. Cette **procédure d'annonce**, très fréquente en pratique (3097 situations durant l'année 2013), peut être menée, soit sous la forme d'un enregistrement en ligne soit par voie postale ou télécopie.

En cas de prise d'emploi en Suisse, les ressortissants UE-2, dès le premier jour de leur activité, les ressortissants UE-25/AELE, au-delà de 90 jours d'activité (soit hors du cadre prévu par la procédure d'annonce) et les membres de leur famille qui remplissent – en vertu de l'ALCP – les conditions de reconnaissance d'acquisition d'un droit de séjour peuvent obtenir un livret pour étranger. La durée du contrat de travail est déterminante pour valider l'autorisation de séjour dans l'une des catégories suivantes :

- > **le livret L**, de courte durée, soit au maximum 364 jours, est délivré en cas d'activité lucrative d'une durée inférieure à une année;
- > **le livret B**, autorisation de séjour d'une durée de validité de 5 ans, est délivré en présence d'une relation de travail d'une année et plus, voire de durée indéterminée;
- > **le livret C**, autorisation d'établissement d'une durée de validité indéterminée, est délivré suite à un délai de contrôle fixé à 5 ou 10 ans (la Suisse n'étant pas liée à tous les pays de l'UE par un accord d'établissement réduisant à 5 ans ce délai);
- > **le livret G**, autorisation frontalière d'une durée de validité d'un an ou de 5 ans est délivré selon la durée du contrat de travail conclu respectivement pour moins d'un an ou plus d'un an jusqu'à une durée indéterminée. Cette autorisation est délivrée dans le canton de Fribourg exclusivement aux ressortissants UE-25/AELE, bénéficiaires de la libre circulation totale.

Ces autorisations sont valables sur tout le territoire suisse et permettent ainsi une mobilité géographique. Sous réserve du passage d'une activité dépendante à une activité indépendante pour le titulaire d'un permis L UE-AELE et du passage d'une activité indépendante à une activité dépendante pour les ressortissants UE-2, le ressortissant UE/AELE a le droit de changer d'emploi ou de profession (mobilité professionnelle).

Les ressortissants UE/AELE désirant s'établir en Suisse pour exercer une **activité lucrative en tant qu'indépendant** peuvent recevoir un titre de séjour d'une durée de 5 ans pour autant qu'ils produisent la preuve qu'ils s'établissent à cette fin. Pour être autorisées à exercer une activité lucrative indépendante, les personnes concernées doivent disposer de

moyens financiers suffisants selon les conditions des Directives OLCP, chiffres II.4.3 et 12.2.3.2. Lorsque ces personnes sollicitent l'aide sociale, leur droit de séjour expire. Une autorisation existante peut être révoquée ; ces personnes peuvent être renvoyées en vertu de l'art. 64, al. 1, lettre c LEtr, en association avec l'art. 62, lettre e LEtr.

Prestations de l'aide sociale pour les ressortissants UE/AELE exerçant une activité lucrative

Les ressortissants UE/AELE qui exercent une activité lucrative – pour autant qu'ils remplissent toujours les conditions de la reconnaissance du statut de travailleur – ne perdent pas leur droit même si leur situation entraîne une dépendance continue et substantielle de l'aide sociale. En effet, la dépendance de l'aide sociale ne constitue plus un motif d'expulsion des travailleurs salariés dont le statut est régi par l'ALCP. Conformément à la réglementation communautaire, ils ont droit, eu égard au principe de l'égalité de traitement, à tous les avantages sociaux, y compris aux prestations de l'aide sociale, aussi pour les membres de leur famille établis en Suisse.

Le droit au regroupement familial dans ces situations est acquis à condition que les personnes exercent une activité lucrative et disposent d'un logement considéré comme normal pour accueillir les membres de leur famille. Les ressortissants ne disposant pas de revenus suffisants pour subvenir à leurs propres besoins au sens de la loi sur l'aide sociale (LASoc) ne seront pas non plus en mesure de justifier un logement adéquat pour solliciter un regroupement familial.

L'ALCP comprend aussi un droit dit «de demeurer» en Suisse permettant à un travailleur, dans certaines conditions¹, et malgré la fin de son activité professionnelle, de conserver ses droits acquis bien qu'il ne bénéficie plus du statut de travailleur. Ce droit de séjour est maintenu, indépendamment du fait que la personne ait bénéficié ou non d'éventuelles prestations de l'aide sociale et s'étend aux membres de la famille, indépendamment de leur nationalité.

Les travailleurs indépendants perdent leur droit de séjour dès qu'ils sollicitent l'aide sociale. Toutefois, du fait que ni l'ALCP ni la Convention AELE ne stipulent explicitement leur exclusion de l'aide sociale, ces personnes doivent bénéficier, en cas de besoin, d'un soutien ordinaire selon les dispositions de la LASoc. Ce n'est que lorsque la révocation de leur droit de séjour par le SPoMi aura été prononcée et sera entrée en force que l'aide sociale pourra être interrompue.

Toutefois, demeure réservée pour ces situations l'aide en situation de détresse, garantie comme droit fondamental par l'art. 12 de la Constitution fédérale en relation avec l'art. 21

de la loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS). Il s'agit d'un droit fondamental dont peut se prévaloir toute personne, indépendamment de sa nationalité et de son statut de séjour. Cette aide peut servir à soutenir, notamment, l'organisation du retour et le financement des frais de voyage ainsi que l'aide minimale jusqu'au moment du retour le plus rapide possible.

Parmi les séjours de courte durée L figurent en particulier les situations de personnes dont le domicile est à l'étranger mais qui ont besoin de réaliser plus de trois mois d'activité. Du point de vue de l'aide sociale, ces personnes ne disposant pas de domicile en Suisse, seule une aide en situation de détresse ne leur serait accordée le cas échéant, conformément à l'art. 21 LAS. Il en est de même pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante qui ont leur domicile à l'étranger mais qui souhaitent exercer leur activité commerciale en Suisse pendant moins de trois mois. Ces personnes n'ont toutefois pas besoin d'autorisation de séjour, la procédure d'annonce suffit.

4.2. Ressortissants UE/AELE en recherche d'emploi

Les personnes de l'UE/AELE ont le droit, en vertu de l'art. 2 de l'Annexe I ALCP, de venir en Suisse pour chercher un emploi et y demeurer sans avoir besoin d'une autorisation de séjour. Elles peuvent même obtenir un livret L dès le 4^e mois de séjour en Suisse et pour 3 mois, mais à condition qu'elles et, le cas échéant, leur famille disposent de moyens suffisants pour assurer leur existence et bénéficient d'une assurance maladie et accidents couvrant tous les risques. La durée totale de séjour en Suisse est de 6 mois par année, avec la possibilité de renouveler le permis pour 6 autres mois au maximum.

En outre, à l'issue d'un contrat de travail inférieur à une année, les ressortissants de l'UE/AELE peuvent encore rester en Suisse durant 6 mois afin de trouver un emploi (avec possibilité de prolongation jusqu'à une année si la personne concernée est en mesure de prouver les efforts déployés à cet effet et qu'il existe une réelle perspective d'engagement). Les chercheurs d'emploi sont considérés comme personnes sans activité lucrative et doivent à ce titre prouver qu'ils disposent de moyens financiers suffisants pour ne pas devoir faire appel à l'aide sociale. Les éventuelles prestations de chômage sont prises en compte dans le calcul des moyens financiers requis pour le séjour sans activité lucrative. A défaut de moyens financiers, ils perdent leur droit au séjour en Suisse conféré par l'ALCP.

Les personnes avec activité lucrative perdent leur «statut de travailleur» en cas de chômage volontaire et également en cas de chômage involontaire de longue durée. A l'occasion du premier renouvellement de son titre de séjour B – soit à l'issue de sa période de validité de 5 ans –, si le ressortissant UE/AELE se trouve en situation de chômage involontaire

¹ par exemple à la suite d'une incapacité de travail et dans certains cas de figure après une certaine durée de résidence continue sur le territoire de l'Etat d'accueil

depuis plus de 12 mois consécutifs, son autorisation peut être renouvelée que pour un an. Si, au terme de cette année, il est toujours au chômage involontairement, il perd son «statut de travailleur» et son droit de séjour s'éteint. Ces personnes sont alors considérées comme sans activité lucrative et doivent disposer de moyens financiers suffisants pour pouvoir prolonger leur séjour en Suisse.

Toutefois, un arrêt du Tribunal fédéral du 10 avril 2014 rappelle qu'une autorisation de séjour UE/AELE, bien qu'octroyée pour une durée initiale de cinq ans, peut être révoquée lorsque les conditions requises pour sa délivrance ne sont plus remplies¹. Une personne qui serait au chômage volontaire ou qui se comporterait de façon abusive (par exemple, en venant en Suisse pour y exercer un travail fictif ou d'une durée extrêmement limitée dans la seule intention de bénéficier de certaines aides, telles que des prestations sociales plus avantageuses) peut donc se voir retirer son autorisation². En cas de chômage involontaire, le Tribunal fédéral rappelle également que le détenteur d'une autorisation de séjour UE/AELE au chômage pendant 18 mois (où la personne est restée inactive et a bénéficié des indemnités de chômage puis des prestations d'aide sociale) perd le statut de travailleur et son autorisation de séjour peut être révoquée³.

Prestations de l'aide sociale pour les ressortissants UE/AELE en recherche d'emploi

L'art. 2 al. 1 in fine de l'Annexe I ALCP prévoit expressément que les chercheurs d'emploi peuvent être exclus de l'aide sociale pendant la durée de ce séjour. Ces cas sont à signaler systématiquement au SPoMi. Une directive conjointe du SASoc et du SPoMi a été expressément adressée aux SSR en décembre 2009 afin d'attirer leur attention sur l'obligation d'annoncer spontanément les situations de ressortissants étrangers auxquels une aide sociale est accordée (cf. Nouvelle procédure de transmission d'informations lors du versement de prestations sociales à des ressortissants étrangers). De manière générale, sauf motifs d'exception prévus par l'art. 6 al. 6 Annexe I ALCP (chômage involontaire dûment constaté par le bureau de main-d'œuvre compétent; incapacité temporaire de travail résultant d'une maladie ou d'un accident), le titulaire d'un permis L ou B, indépendamment de la date d'échéance de son permis, peut se voir retirer son autorisation de séjour ou de courte durée en cas de recours à l'aide sociale.

Pour les personnes disposant d'une autorisation de séjour de courte durée (L) encore valable au moment où l'aide sociale est demandée, on peut supposer que ces ressortissants et ressortissantes UE/AELE ne séjournent en Suisse que temporairement

et à des fins spéciales et qu'ils n'ont dès lors pas abandonné leur domicile à l'étranger. Ces personnes n'ayant pas de domicile d'assistance en Suisse, elles ne peuvent prétendre à une aide sociale ordinaire. Toutefois, demeure réservée pour ces situations l'aide en situation de détresse conformément à l'art. 21 LAS.

Si toutefois une personne se trouvant dans cette situation est en mesure de prouver qu'elle a constitué un domicile en Suisse, son séjour est alors légal jusqu'à l'expiration de l'autorisation de séjour de courte durée. Dans ce cas, elle a le même droit à l'aide sociale que les autres nationaux. Si le SPoMi révoque l'autorisation de séjour, le SSR se limitera à accorder une aide en situation de détresse, le cas échéant, conformément à l'art. 21 LAS. Les indices pour la constitution d'un domicile en Suisse peuvent être, par exemple, l'emménagement dans son propre appartement loué pour une durée indéterminée ou la liquidation de son propre ménage à l'étranger.

Si l'autorisation de séjour de courte durée est expirée et qu'il n'y a pas (ou plus) de procédure d'autorisation en cours, seule l'aide en situation de détresse sera accordée le cas échéant conformément à l'art. 21 LAS.

Pour les personnes en recherche d'emploi disposant d'une autorisation de séjour B encore valable, l'aide sociale ordinaire doit être accordée comme aux nationaux tant que le SPoMi n'a pas procédé à la révocation ou que le non renouvellement du livret n'a pas été signifié. Si en revanche l'autorisation de séjour n'est plus valable, seule l'aide en situation de détresse sera accordée le cas échéant conformément à l'art. 21 LAS.

4.3. Ressortissants UE/AELE n'exerçant pas d'activité lucrative

Parmi les ressortissants UE-27/AELE établis en Suisse sans exercer d'activité lucrative figurent des situations très variées telles que retraités, écoliers, étudiants, rentiers ainsi que patients en séjour pour traitement médical ou cure. Ces personnes sont autorisées à séjourner dans notre pays avec les membres de leur famille, lorsqu'elles disposent, pour elles-mêmes et les membres de leur famille, de moyens financiers suffisants pour subvenir à leurs besoins et qu'elles ont contracté une assurance maladie et accidents couvrant tous les risques. A l'exception des écoliers et des étudiants (qui doivent uniquement rendre vraisemblable le fait qu'ils disposent de moyens financiers suffisants pour subvenir à leurs besoins), ces personnes doivent prouver qu'elles disposent de moyens financiers suffisants pour ne pas devoir faire appel à l'aide sociale. A défaut de moyens financiers, elles perdent leur droit au séjour en Suisse conféré par l'ALCP. A noter que les moyens financiers peuvent résider dans la prise en charge par un tiers.

¹ ATF, 2C_390/2013 du 10 avril 2014.

² ATF 131 II 339 consid. 3.4 ; Arrêt 2C_390/2013, consid. 3.2.

³ ATF, 2C_967/2010 du 17 juin 2011, consid. 4.3.

Prestations de l'aide sociale pour les ressortissants UE/AELE n'exerçant pas d'activité lucrative

Les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative perdent leur droit de séjour en cas de sollicitation de l'aide sociale. Toutefois, comme pour les ressortissants UE/AELE en recherche d'emploi, ces personnes pourraient obtenir le cas échéant une aide en situation de détresse conformément à l'art. 21 LAS.

4.4. Ressortissants de pays tiers

Les personnes d'Etats tiers (non ressortissants de l'UE/AELE) ne peuvent vivre et travailler en Suisse qu'à certaines conditions. Leur autorisation est toujours liée à une fin bien précise. Les ressortissants d'Etats tiers qui désirent exercer une activité lucrative en Suisse ont tout d'abord besoin d'une autorisation de travail, en dehors du permis de séjour, et ceci quelle que soit la durée du séjour. Est considérée comme activité lucrative toute activité salariée ou indépendante qui procure normalement un gain, même si elle est exercée gratuitement (art. 11, al. 2 LEtr). En cas d'activité salariée, la demande d'autorisation est déposée par l'employeur (art. 11, al. 3 LEtr) auprès du SPoMi. L'autorisation d'exercer une activité lucrative ne peut être délivrée que dans le cadre du nombre maximal redéfini chaque année et en tenant compte de l'art. 20 LEtr. Par ailleurs, l'autorisation n'est délivrée que s'il est démontré qu'aucun travailleur en Suisse (y compris les titulaires d'une autorisation d'établissement, les personnes étrangères titulaires d'une autorisation de séjour et de travail séjournant déjà en Suisse ainsi que les personnes admises à titre provisoire) ni ressortissant d'un Etat avec lequel a été conclu un accord sur la libre circulation des personnes correspondant au profil requis n'a pu être trouvé (art. 21 LEtr)¹. En outre, les conditions de rémunération et de travail usuelles doivent être respectées (art. 22 LEtr) et les qualifications personnelles selon l'art. 23 LEtr doivent être présentes. Et enfin, le demandeur doit disposer d'un logement approprié. A partir de là, si les conditions de séjour sont remplies, le ressortissant de l'Etat tiers peut obtenir soit une autorisation de courte durée L, de même durée que le contrat de travail, si sa durée est égale ou inférieure à 364 jours, soit une autorisation de séjour B, valable une année, si le contrat de travail dure 365 jours ou plus ou est de durée indéterminée. Les personnes ayant obtenu un permis B à des fins de regroupement familial et les personnes titulaires d'une autorisation d'établissement peuvent prendre un emploi sans autorisation préalable. L'autorisation de séjour n'est valable que pour le canton qui le délivre. Le permis d'établissement C est au contraire établi pour une durée indéterminée. Il ne peut être obtenu qu'au terme de 10 ans de séjour en règle générale ou 5 ans de séjour pour les bénéficiaires d'un droit à l'obtenir dans ce délai.

¹ Cf. Circulaire de l'ODM du 4.3.2011 à l'attention des autorités cantonales compétentes en matière de marché du travail et en matière de migration.

En raison d'une législation plus restrictive, le fait de dépendre de l'aide sociale, pour un ressortissant de pays tiers, peut justifier une remise en cause son autorisation de séjour ou le regroupement familial. A la différence du ressortissant UE/AELE, le ressortissant de pays tiers ne peut en effet pas se prévaloir de son statut de «travailleur» pour bénéficier de prestations sociales sans que la justification de son permis ne soit susceptible d'être réexaminée. En la matière toutefois, toutes les circonstances du cas doivent être pondérées et un automatisme est exclu (application du principe de proportionnalité en raison de la durée du séjour en Suisse, de la constellation familiale, de considérations humanitaires, etc.).

A noter qu'un ressortissant UE/AELE qui ne peut plus se prévaloir d'un droit de séjour conféré par l'ALCP ne peut pas être moins bien traité qu'un ressortissant d'un pays tiers. Pour ces situations, la poursuite du séjour sera en outre examinée conformément aux dispositions de la LEtr. La dépendance à l'aide sociale d'un titulaire d'un permis C qui séjourne en Suisse légalement et sans interruption depuis plus de 15 ans ne peut pas être prise en compte comme motif exclusif de révocation dudit permis C.

Prestations de l'aide sociale pour les ressortissants de pays tiers

Conformément à la loi fédérale des étrangers (LEtr), la perception de prestations d'aide sociale peut constituer un motif de révocation des autorisations relevant du droit des étrangers. En outre, le regroupement familial dans le cas des personnes titulaires d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de courte durée implique que ces dernières ne dépendent pas de l'aide sociale (art. 44 et 45 LEtr). Sous réserve du respect du principe de la proportionnalité, le système légal prévoit également que le droit au regroupement familial s'éteint pour les membres étrangers des familles de ressortissants suisses et pour les conjoints et enfants étrangers du titulaire d'une autorisation d'établissement qui dépendent durablement et dans une large mesure de l'aide sociale (art. 51 en relation avec les art. 62 let. e et 63 al. 1 let. c LEtr). Enfin, un étranger qui a quitté la Suisse peut faire l'objet d'une interdiction d'entrée s'il a occasionné des coûts en matière d'aide sociale (art. 67 al. 2 let. b LEtr).

Parmi les demandes d'aide sociale émanant de ressortissants de pays tiers, différents cas de figure peuvent se présenter:

a) Séjour de longue durée à des fins d'activité lucrative (permis B)

En règle générale, le permis B est délivré pour la durée d'un an, prolongeable, pour autant que n'existe pas de motif de révocation selon l'art. 62 LEtr (p. ex. fausses déclarations, dissimulation de faits essentiels, mesure pénale, atteinte à la sécurité publique en Suisse ou à l'étranger, obtention d'aide

sociale). Les personnes titulaires d'un permis B ne peuvent pas être exclues de l'obtention d'aide sociale.

Les personnes titulaires d'une autorisation de séjour valide pourraient le cas échéant obtenir une aide sociale ordinaire.

b) Séjour de durée limitée à des fins d'activité lucrative (permis L)

En cas d'autorisation de séjour de courte durée, on peut en principe admettre que la personne ne séjourne en Suisse que temporairement, à une fin particulière et qu'elle n'a dès lors pas abandonné son domicile à l'étranger. Une personne qui ne dispose pas de domicile d'assistance en Suisse et qui se retrouve dans une situation de détresse doit être soutenue en vertu de l'art. 21 (p. ex. soutien pour organiser le retour, éventuellement prise en charge des frais de voyage, soutien minimal jusqu'à la première date de retour possible). La personne concernée a toutefois la possibilité de prouver que malgré l'autorisation de séjour à des fins d'activité lucrative de durée limitée en Suisse, elle a constitué un domicile d'assistance et qu'elle serait en mesure le cas échéant d'obtenir une aide sociale ordinaire.

c) Permis B ou C demandés ou périmés

Les personnes dont la procédure d'autorisation est en cours, mais qui doivent rester à l'étranger en attendant la décision, n'ont pas droit à l'aide sociale ordinaire. La même chose vaut également pour les touristes de l'étranger et les personnes en transit qui ne disposent pas de droit de rester en Suisse pour une durée prolongée.

Ainsi, les personnes qui ne disposent pas d'autorisation de séjour en Suisse et qui se trouvent dans une situation d'indigence ont uniquement droit à une aide en situation de détresse (selon art. 21 LAS en association avec l'art. 12 Constitution fédérale; p. ex. soutien pour l'organisation du retour, éventuellement prise en charge des frais de voyage, soutien minimal jusqu'à la première date de retour possible). Ceci à condition qu'il n'y ait pas de raisons médicales qui s'opposent au retour. L'incapacité de voyager doit par principe être attestée par un certificat médical.

Toutefois, la limitation à l'aide en situation de détresse n'est pas admissible pour les étrangères et étrangers résidants en Suisse dont la procédure d'autorisation est en cours (voir art. 59, al. 2 OASA) ainsi que pour celles et ceux dont l'autorisation annuelle a expiré, mais qui n'ont omis ni de respecter un délai de sortie de Suisse ni de donner suite à une injonction de régler la situation en matière de police des étrangers dans un délai fixé. Ces personnes continuent à avoir un droit de séjour et elles ont respecté leurs obligations. Dans de tels cas, l'aide sociale ordinaire doit en principe être versée par le canton d'autorisation. Pour les permis B, l'aide d'urgence est

indiquée lorsque la personne concernée n'a pas donné suite à l'injonction de régler sa situation en matière de police des étrangers.

d) Autorisation de séjour révoquée

Lorsqu'une autorisation a été révoquée ou qu'elle n'a pas été prolongée et que le délai de départ a expiré, la personne concernée ne dispose plus de droit au séjour. Cette personne peut seulement prétendre à une aide d'urgence. Il en va de même lorsqu'une autorisation de séjour de courte durée a expiré sans qu'une prolongation n'ait été demandée et que la personne concernée n'a pas donné suite à l'injonction de régler sa situation en matière de police des étrangers ou qu'aucune autorisation de séjour n'a jamais été demandée ni délivrée.

Les personnes qui ne disposent pas d'autorisation de séjour en Suisse et qui se trouvent dans une situation de détresse ont uniquement droit à une aide en situation de détresse en application de l'art. 21 LAS en association avec l'art. 12 Constitution fédérale.

e) Autorisation de séjour à des fins de regroupement familial (permis L et B)

Les conditions d'octroi de l'autorisation varient selon deux cas de figure, en commençant par le regroupement familial par des Suissesses et Suisses/étrangères et étrangers établis. Les étrangères et étrangers conjoints, partenaires enregistré/es et enfants célibataires en dessous de 18 ans de Suissesses et Suisses et de personnes titulaires d'une autorisation d'établissement ont droit à la délivrance d'une autorisation de séjour à condition qu'ils ou elles vivent dans le même ménage que ceux-ci (art. 42, al. 1 LEtr respectivement art. 43, al. 1 LEtr.). Les enfants en dessous de douze ans ont droit à la délivrance d'une autorisation d'établissement (art. 42, al. 4 LEtr, respectivement art. 43, al. 3 LEtr).

Le second cas de figure concerne le regroupement familial par des étrangères et étrangers titulaires d'un permis B ou L. Les étrangères et étrangers conjoints, partenaires enregistré/es et enfants célibataires en dessous de 18 ans de personnes titulaires d'une autorisation de séjour ou d'une autorisation de séjour de courte durée peuvent se voir délivrer une autorisation de séjour ou une autorisation de séjour de courte durée si elles/ils vivent en ménage commun avec celles-ci, si un logement approprié est disponible et si elles/ils n'ont pas besoin d'être soutenus par l'aide sociale (art. 44 LEtr et art. 45 LEtr). L'obtention d'une autorisation n'est toutefois pas un droit.

Le regroupement familial pour les enfants de moins de 12 ans doit être réclamé dans les cinq ans qui suivent l'arrivée ou l'établissement du lien familial, respectivement la délivrance

d'une autorisation de séjour. Pour les enfants de plus de douze ans, le regroupement familial doit intervenir dans les douze mois (art. 47, al. 1 et al. 3, lettre a LEtr). En principe, le droit au regroupement familial est lié à la condition du ménage commun. Il faut aussi fournir la preuve d'un logement convenable. Un logement est considéré comme convenable s'il comprend un nombre de pièces égal au nombre des membres de la famille moins 1, avec une tolérance pour les familles nombreuses (6 membres et plus). En vertu de l'art. 49 LEtr, l'exigence du ménage commun n'est pas applicable lorsque des raisons majeures peuvent être invoquées et que la communauté familiale est maintenue.

Après la dissolution d'un mariage (divorce, déclaration de nullité) ou de la communauté familiale, le droit à la délivrance et à la prolongation de l'autorisation de séjour subsiste si l'union conjugale a duré au moins trois ans (en Suisse) et si l'intégration est réussie (art. 50, al. 1 lettre a LEtr) ou si la poursuite du séjour en Suisse s'impose pour des raisons personnelles majeures (art. 50, al. 1, lettre b LEtr).

Les personnes titulaires d'un permis B peuvent prétendre à l'aide sociale ordinaire dont elles ne peuvent être exclues. Les personnes titulaires d'un permis L ont droit à l'aide sociale selon les explications ci-dessus (lettre b).

D'autres situations parmi les ressortissants de pays tiers peuvent encore être répertoriées telles que les enfants placés, les rentiers, les personnes en formation, perfectionnement ou traitements médicaux, les diplomates ou encore les artistes de cabaret. Les conditions auxquelles ces personnes peuvent obtenir des autorisations de séjour et bénéficier de prestations d'aide sociale doivent normalement être connues des services sociaux régionaux LASoc, comme du reste les conditions qui s'appliquent aux ressortissants UE/AELE et, le cas échéant, elles ont été toutes récapitulées par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) à l'attention des autorités d'aide sociale¹.

5. Instruction des dossiers et contrôle

Selon l'art. 6, al. 3 de l'Annexe I ALCP, seule une attestation d'engagement contenant les données personnelles de l'employeur et du travailleur ainsi que la durée des rapports de travail et le taux d'occupation peut être exigée pour établir une autorisation de séjour. Le SPoMi ne procède au contrôle de la réalité du contrat qu'en cas de soupçon de fraude. Le SPoMi exige également l'indication du montant du salaire lorsque l'activité n'est pas appelée à être exercée à 100%, afin d'examiner si le statut de travailleur doit être reconnu ou non.

En cas de demande de regroupement familial, le contrôle s'étend également au bail à loyer afin de vérifier le caractère convenable du logement qui doit comprendre un nombre de pièces suffisant par rapport à la taille du ménage. L'art. 3, annexe I ALCP prévoit que le droit au regroupement familial est acquis sous réserve que les personnes qui exercent une activité lucrative disposent d'un logement adéquat pour pouvoir y accueillir les membres de leur famille: «Le travailleur salarié doit disposer d'un logement pour sa famille considéré comme normal pour les travailleurs nationaux salariés dans la région où il est employé». Cette mesure doit être appliquée de façon non discriminatoire². Le SPoMi applique quant à lui systématiquement la règle du logement convenable en cas de demande de regroupement familial, en ce sens que le logement doit comprendre un nombre de pièces égal au nombre des membres de la famille moins 1, avec une tolérance pour les familles nombreuses (6 membres et plus).

Toutefois, au moment où une personne ressortissante de l'UE/AELE recourt à l'aide sociale, elle doit faire la preuve du besoin, même si elle exerce une activité lucrative. En effet, l'aide sociale intervient à titre subsidiaire puisqu'elle «est accordée dans la mesure où la personne dans le besoin ne peut pas être entretenue par sa famille ou ses proches (...)» (cf. art. 5 LASoc). La personne qui sollicite l'aide sociale s'adresse au service social auquel est rattachée sa commune de domicile ou de séjour (art. 23 LASoc). Elle est tenue à l'obligation de renseigner le service social, comme le précise l'art. 24, al. 1 LASoc, sur sa situation personnelle et financière de manière complète et de produire les documents nécessaires à l'enquête. Si lesdits documents ne sont pas produits, l'aide matérielle peut être refusée (art. 24, al. 2 LASoc). Par ailleurs, la personne requérante doit fournir des efforts pour remédier à sa situation.

Dans le cadre de l'instruction d'un dossier en général, le service social est tenu de rassembler les éléments d'appréciation nécessaires en vue d'établir un éventuel besoin d'aide matérielle ainsi que pour déterminer l'étendue des prestations à accorder. Une personne qui refuse de collaborer ou de fournir les éléments d'appréciation demandés par le service social viole ainsi l'obligation de renseigner qui lui incombe et s'expose à en subir les conséquences. Il est vrai que l'obtention de documents permettant d'instruire le dossier peut s'avérer parfois complexe, notamment en ce qui concerne l'établissement des biens et de la fortune détenus à l'étranger. La collaboration avec les ambassades et consulats suisses dans les pays de l'UE/AELE peuvent contribuer à faciliter l'obtention des informations nécessaires pour vérifier la situation d'indigence.

¹ CSIAS, *Assistance des personnes étrangères d'Etats tiers*, septembre 2013 et CSIAS, *Aide sociale et accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) avec La liste des autorisations pour citoyens UE/AELE*, août 2013. Disponible sur le site CSIAS.ch

² cf. Cesla Amarelle et Minh Son Nguyen, *Pratiques en droit des migrations*, Code annoté de droit des migrations, Volume III: Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), p. 102, Stämpfli Editions SA Berne, 2014

Cependant, les prétentions d'aide sociale du ressortissant et de la ressortissante UE-AELE et, cas échéant, celles des membres de sa famille, ne peuvent pas se fonder seulement sur l'existence ou non d'un livret UE-AELE (L ou B) et l'exercice d'une activité lucrative ou non. Seul le SPoMi est habilité à vérifier le statut de travailleur et la conformité des conditions pour l'obtention d'une autorisation de séjour. Par conséquent, un service social n'a aucune légitimité pour apprécier le statut de séjour des personnes ressortissantes UE/AELE en vue de déterminer leur accès ou non aux prestations d'aide sociale.

Devoirs d'annonce des organes d'aide sociale vis-à-vis du SPoMi

L'obtention de prestations d'aide sociale peut avoir des incidences sur le droit de séjour des ressortissants étrangers. Pour pouvoir accomplir correctement leurs tâches légales, les autorités de migration ont besoin d'informations de la part des organes d'aide sociale. En vertu de l'art. 97, al. 3 LEtr en association avec l'art. 82, al. 4 OASA, les autorités compétentes en matière d'octroi de prestations d'aide sociale doivent communiquer à l'autorité cantonale compétente en matière de migration le versement d'aide sociale à des étrangers et étrangers. C'est la raison pour laquelle une directive conjointe du SASoc et du SPoMi a été expressément adressée en décembre 2009 aux SSR afin d'attirer leur attention sur l'obligation d'annoncer spontanément les situations de ressortissants étrangers auxquels une aide sociale est accordée (cf. Nouvelle procédure de transmission d'informations lors du versement de prestations sociales à des ressortissants étrangers). Cette communication n'est pas requise lorsque la personne concernée détient une autorisation d'établissement et séjourne en Suisse depuis plus de 15 ans (art. 82, al. 4 OASA en ass. avec l'art. 63, al. 2 LEtr). Sur la base de cette communication, le SPoMi est en mesure d'apprécier la situation et, le cas échéant, peut révoquer l'autorisation de séjour ou décider de ne pas la renouveler. A partir de là, les autorités d'aide sociale peuvent mettre un terme à l'aide ordinaire et se limiter à l'aide en situation de détresse en se conformant aux différents cas de figure répertoriés précédemment.

Interdiction de discrimination

Lors de la prise en considération du présent postulat, en septembre 2012, la possibilité d'instaurer un délai de carence été évoqué au cours des débats au Grand Conseil¹. Le terme «délai de carence» est à comprendre comme la condition d'une durée de résidence préalable en Suisse ou dans le canton de Fribourg pour pouvoir accéder aux prestations d'aide sociale.

¹ «la mise en place d'un délai de carence suffisamment long, c'est-à-dire dépassant la durée d'indemnisation ordinaire de l'assurance-chômage, soit 260 jours, pourrait-elle être une mesure à adopter?», *BGC fribourgeois*, 2012, p. 1529.

En préambule, il convient de rappeler que la Constitution fédérale garantit qu'une personne en situation de détresse qui n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidée et assistée et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine (art. 12 Cst). La question est donc de savoir à partir de quand une personne dont le besoin est avéré peut prétendre à recevoir une aide matérielle. Les cantons romands également intéressés par ce sujet, par le truchement de l'Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (ARTIAS), ont mandaté un spécialiste pour clarifier cette question.

Un principe général de non-discrimination est ancré à l'art. 2 ALCP: «les ressortissants d'une partie contractante qui séjournent légalement sur le territoire d'une autre partie contractante ne sont pas, dans l'application et conformément aux dispositions des annexes I, II et III de cet accord, discriminés en raison de leur nationalité»². L'art. 9 al. 2 de l'annexe 1 ALCP prévoit que le travailleur salarié et les membres de sa famille «bénéficient des mêmes avantages fiscaux et sociaux que les travailleurs salariés nationaux et les membres de leur famille». La jurisprudence européenne estime qu'une prestation sociale garantissant de façon générale un minimum de moyens d'existence, comme l'aide sociale, constitue un avantage social au sens de cet article³. Il y a lieu de relever au passage que le délai de 10 ans prescrit pour l'octroi des prestations complémentaires n'est effectivement pas applicable aux ressortissants et ressortissantes de l'UE/AELE, mais pour d'autres raisons que celle de la non discrimination qui sont détaillées dans une circulaire de l'Office fédéral des assurances⁴.

Le Tribunal fédéral a affirmé que «[selon] la jurisprudence de la CJUE, dont il y a lieu de tenir compte en vertu de l'art. 16 al. 2 ALCP, les règles d'égalité de traitement prohibent non seulement les discriminations ostensibles fondées sur la nationalité (discriminations directes), mais encore toutes formes dissimulées de discrimination qui, par application d'autres critères de distinction, aboutissent en fait au même résultat (discriminations indirectes). A moins qu'elle ne soit objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi, une disposition de droit national doit être considérée comme indirectement discriminatoire dès lors qu'elle est susceptible, par sa nature même, d'affecter davantage les ressortissants d'autres Etats membres que les ressortissants nationaux et qu'elle risque, par conséquent, de défavoriser plus particulièrement les premiers. Il en est ainsi d'une condition qui peut

² Ceci couvre l'ensemble du champ d'application de l'ALCP (TF, arrêt du 23 avril 2004, 2A. 114/2003, c. 4.2; Boillet V., L'interdiction de discrimination en raison de la nationalité au sens de l'Accord sur la libre circulation des personnes, Université de Lausanne, Faculté de droit et des sciences criminelles, Martenet V., Nguyen M. S. (dir.), 373 p., 2010.

³ Arrêts du 27 mars 1985, Hoeckx, C-249/83 et Scrivner C-122/84.

⁴ OFAS, Directives concernant les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, 1^{er} janvier 2013, par. 2410.01; Tribunal fédéral, arrêt du 24 avril 2007, P 15/06, cons. 5.3.

être plus facilement remplie par les travailleurs nationaux que par les travailleurs migrants (ATF 131 V 214 consid. 6 avec références). Cette notion de discrimination sous-tend [...] la règle d'égalité de traitement que contient l'art. 9 al. 2 de l'Annexe I («Libre circulation des personnes») de l'ALCP pour le domaine des avantages sociaux et l'interdiction générale de discrimination de l'art. 2 ALCP¹. Une telle condition de durée de résidence affecterait davantage les travailleurs salariés de l'UE ayant fait usage de la libre circulation que les Suisses et serait donc très certainement considérée comme indirectement discriminatoire à moins d'être objectivement justifiée et proportionnée à l'objectif poursuivi.

Pour savoir si une telle condition pourrait être justifiée, il faut distinguer entre les travailleurs migrants et les membres de leur famille, auxquels l'art. 9 al. 2 de l'annexe 1 ALCP s'applique, et les autres citoyens de l'UE/AELE (ex. étudiants), auxquels l'art. 2 ALCP² s'applique.

La CJUE a admis une condition de résidence ininterrompue de 5 ans imposée par les Pays-Bas pour que des étudiants puissent bénéficier d'une bourse d'entretien. La Cour a souligné «qu'il est légitime pour un Etat membre de n'octroyer une aide couvrant les frais d'entretien des étudiants qu'à ceux qui ont démontré un certain degré d'intégration dans la société de cet Etat»³. Une telle condition de résidence de 5 ans a été jugée apte à garantir que le demandeur de la bourse d'entretien en cause est intégré dans l'Etat membre d'accueil et proportionnée⁴. La CJUE a toutefois jugé récemment qu'il faut distinguer ce cas de celui de travailleurs migrants⁵. L'exigence d'une condition de résidence pour démontrer un certain niveau d'intégration dans la société est en principe inappropriée s'agissant des travailleurs migrants⁶. S'agissant de travailleurs migrants, selon la CJUE, «le fait d'avoir accédé au marché du travail d'un Etat crée, en principe, le lien d'intégration suffisant dans la société de cet Etat leur permettant d'y bénéficier du principe d'égalité par rapport aux travailleurs nationaux quant aux avantages sociaux [...] le lien d'intégration résulte notamment du fait que, avec les contributions fiscales qu'il paye dans l'Etat membre d'accueil en vertu de l'activité salariée qu'il y exerce, le travailleur migrant contribue aussi au financement des politiques sociales de cet Etat et doit en profiter dans les mêmes conditions que les travailleurs nationaux». Cette jurisprudence de la CJUE est postérieure à la signature de l'ALCP. Toutefois, le Tribunal ne devrait pas s'en écarter⁷.

En résumé, une telle condition de résidence serait sans doute jugée contraire à l'ALCP au moins s'agissant des ressortissants de l'UE ayant un statut de travailleur en Suisse. L'art. 9 al. 2 de l'annexe 1 ALCP, comme l'art. 2 ALCP, est directement applicable⁸. En d'autres termes, un travailleur de l'UE pourrait l'invoquer devant les tribunaux et une telle condition risquerait dès lors d'être considérée comme une discrimination indirecte et écartée par les tribunaux.

Cette question pourrait être considérée encore sous un autre angle en partant de la situation de Suisses ayant résidé à l'étranger durant trois ans et de retour en Suisse (art. 3 LAPE). Ceux-ci, en vertu de la loi fédérale sur l'aide sociale et les prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger (LAPE) bénéficieraient de l'aide sociale ordinaire sans «délai de carence» contrairement aux ressortissants UE/AELE, ce qui constituerait également une discrimination directe en fonction de la nationalité.

Si l'on examine encore la possibilité d'instaurer une obligation d'avoir travaillé préalablement en Suisse (par ex. 3 ans sur les 7 dernières années) comme condition à l'octroi de prestations d'aide sociale ordinaire et en appliquant le même raisonnement que précédemment, il ressort que l'instauration d'une telle condition s'avérerait indirectement discriminatoire, car elle affecterait davantage les ressortissant-e-s de l'UE/AELE ayant fait usage de la libre circulation que les Suisses. Il serait en outre difficile de trouver un objectif légitime justifiant l'instauration d'une telle condition, en particulier vis-à-vis des travailleurs migrants récemment arrivés en Suisse. Par ailleurs, une telle mesure pourrait s'avérer problématique car touchant d'autres catégories de personnes comme des femmes qui divorcent ayant interrompu leur activité professionnelle durant une longue période, les personnes souffrant de troubles psychiques non reconnus par l'assurance-invalidité ou encore les jeunes, etc.

En conclusion, les services sociaux régionaux et les autorités d'aide sociale ne peuvent appliquer aucun délai de carence ou d'autres conditions discriminatoires, directement ou indirectement, en regard de l'ALCP visant à restreindre l'accès aux prestations d'aide sociale.

6. Impact sur les prestations sociales

Les dispositions de l'ALCP, dans le domaine de la coordination des systèmes de sécurité sociale, sont contraignantes pour la Suisse. Même si le catalogue des prestations proposées par les organismes d'assurance sociale relève du droit national, la hauteur des prestations d'assurance et des contributions à verser est la même pour tous les assurés. Cette réglementation est conforme au principe constitutionnel de l'égalité de traitement, qui s'applique à l'ensemble des individus, quelle que soit leur nationalité. Elle satisfait également

¹ ATF 131 V 390 cons. 5.

² L'art. 2 ALCP correspond à l'art 18 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (ex. art. 12 TCE), ATF 130 I 26, cons. 3.2.2.

³ Arrêt du 18 novembre 2008, Förster, C-158/07, par. 49.

⁴ Idem, par. 52 à 58.

⁵ Arrêt du 14 juin 2012, Commission c. Pays-Bas, C-542/09, par. 60-62.

⁶ Idem, par. 63.

⁷ ATF 136 II 5, cons. 3.4.

⁸ ATF 136 II 241, cons. 16.2.

au principe de non-discrimination, prôné par l'ALCP et la convention instituant l'AELE. Si le droit au séjour n'est pas remis en question, les ressortissants et ressortissantes UE/AELE en Suisse peuvent bénéficier des mêmes prestations sociales que celles offertes aux citoyens et citoyennes suisses.

Cela est également valable pour le placement en EMS, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat en réponse à la Question 3147.13 posée par la Députée Erika Schnyder «Prise en charge des frais liés au placement dans un EMS de personnes venant de l'étranger». Dans le cadre de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), les conditions d'admission en Suisse de ressortissants étrangers provenant de l'UE/AELE sont fixées par le droit communautaire, qui distingue diverses situations.

Au regard de ces conditions, il est fait obligation aux ressortissants UE/AELE qui entendent s'installer à titre individuel en Suisse, en tant que rentiers ou à la faveur d'un regroupement familial auprès de l'un de leurs enfants admis en Suisse et qui sont sans statut de travailleur, de toujours disposer des moyens financiers nécessaires à leur entretien. Dans ces deux cas de figure, les personnes concernées doivent en effet prouver qu'elles disposent des moyens financiers suffisants pour ne pas devoir recourir à l'aide sociale. En ce qui concerne les retraités nouvellement entrés qui perçoivent uniquement une assurance sociale étrangère, le SPoMi s'assure que, conformément aux directives fédérales en la matière, les moyens financiers dépassent le montant qui donnerait droit à des prestations complémentaires en faveur d'un ressortissant suisse qui en ferait la demande. A cet égard, s'il est défini que la personne concernée devra être prise en charge dans un EMS dès son entrée en Suisse, les coûts y relatifs sont effectivement pris en compte et, en cas d'insuffisance des moyens financiers, l'autorisation est refusée (art. 24 al. 8 annexe I ALCP). Celle-ci peut aussi être révoquée si l'évolution de la situation de la personne concernée débouche sur une requête d'aide sociale. Demeurent réservées des circonstances relevant du cas de rigueur. Concrètement, le SPoMi prévient par écrit les personnes concernées que l'autorisation délivrée pourra être révoquée s'il devait être ultérieurement constaté un recours à l'aide sociale ou à d'éventuelles prestations complémentaires.

D'autres situations sont réglées très différemment en raison du droit communautaire. Ainsi, au terme de son activité lucrative, le travailleur UE/AELE qui atteint l'âge de la retraite bénéficie d'un droit de demeurer en Suisse, notamment s'il y a séjourné en permanence durant les trois années précédentes et s'il y a exercé une activité lucrative durant les douze mois précédents. Ce droit ne peut pas être remis en question, indépendamment de l'évolution de la situation financière de la personne.

En outre, en tant qu'ascendante d'un ressortissant UE/AELE au bénéfice d'un statut de travailleur, la personne se trouvant à charge d'un enfant titulaire d'un droit de séjour originaire

peut en effet obtenir le regroupement familial, indépendamment du risque d'insuffisance des moyens financiers. L'entretien de l'ascendant doit cependant être assuré. Mais cette garantie de l'entretien n'est liée à aucune obligation d'assistance de droit civil. Le fait que le membre de la famille ait été entretenu avant son entrée en Suisse suffit. Les autorités suisses peuvent uniquement exiger une attestation des autorités du pays d'origine ou de provenance prouvant le lien de parenté et – le cas échéant – le soutien accordé. La jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes ne prescrit par ailleurs aucun montant d'entretien. Toutefois, le soutien financier doit être d'une certaine importance sans pour autant équivaloir à un soutien total du bénéficiaire du regroupement familial. Ces demandes ne peuvent cependant pas être rejetées même si leur acceptation entraîne précisément une situation de fait que la personne concernée et sa famille ne sont pas en mesure d'assumer financièrement.

Conditions du regroupement familial

Les conditions du regroupement familial sont intégralement fixées par le droit communautaire. Ces dispositions s'appliquent aux ressortissants de l'UE/AELE-25, ainsi qu'aux ressortissants de la Bulgarie et de la Roumanie. Le droit de séjour conféré aux membres de la famille est subordonné à la durée du droit de séjour originaire octroyé à un ressortissant de l'UE/AELE. Le cercle des bénéficiaires du regroupement familial en application de l'ALCP est nettement plus large que celui défini par les prescriptions nationales sur les étrangers. Le droit de séjour du conjoint n'est conditionné que par l'existence juridique du mariage.

En raison du principe fixé par l'ALCP de l'interdiction de la discrimination, les ressortissants et ressortissantes UE/AELE qui exercent une activité lucrative (statut de travailleur) ne perdent pas leur droit au regroupement familial lorsque celui-ci entraîne une dépendance continue et substantielle de l'aide sociale. La dépendance de l'aide sociale ne constitue plus un motif d'expulsion des travailleurs salariés et des membres de leur famille dont le statut est régi par l'ALCP.

Le SPoMi est par contre fondé de refuser des regroupements familiaux concernant des ascendants ou des enfants âgés de plus de 21 ans lorsque le titulaire du droit originaire dépend déjà entièrement de l'aide sociale en Suisse, ainsi que des regroupements concernant tout membre de la famille lorsque le titulaire du droit originaire n'exerce pas d'activité lucrative en Suisse et requiert de l'aide sociale (personne en quête d'emploi, rentier, autre non-actif, destinataire de services, personne ayant renoncé volontairement à la qualité de salarié, indépendant).

Selon la jurisprudence communautaire, le droit au séjour du conjoint ne s'éteint pas même en cas de séparation durable, rendant difficile la détection d'éventuels abus, à moins que

ceux-ci ne soient manifestes. Dans des cas de maintien fictif du mariage, le SPoMi peut révoquer l'autorisation accordée en raison du regroupement familial. Le SPoMi doit alors disposer d'indices clairs permettant de conclure que les conjoints ont mis fin à la communauté conjugale. Ce sera le cas s'il apparaît que le logement familial n'a été loué qu'en vue de la procédure de demande d'autorisation, que le contrat de bail a été résilié immédiatement après l'octroi de l'autorisation et que la communauté familiale se révèle dans les faits dissolue. Toutefois, s'agissant d'un ressortissant UE/AELE qui peut se prévaloir régulièrement d'un droit au séjour autonome selon l'ALCP, le danger qu'il contourne des prescriptions d'admission est plus faible. Il en va sans doute autrement des membres de la famille qui proviennent de pays tiers.

Tant que les enfants sont à charge, l'ALCP ne fixe aucune limite d'âge pour bénéficier du droit au regroupement familial. Les enfants de plus de 21 ans et les ascendants peuvent être admis au titre du regroupement familial dans la mesure où leur entretien est assuré. L'indigence de la personne susceptible de bénéficier d'un soutien doit être effective et prouvée. Les autorités suisses peuvent cependant exiger uniquement une attestation des autorités du pays d'origine ou de provenance prouvant le lien de parenté et – le cas échéant – le soutien accordé. Les dispositions sur le regroupement familial visent à permettre la vie commune de tous les membres de la famille. L'on peut cependant s'attendre à ce que la demande de regroupement familial basée sur les dispositions de l'ALCP soit déposée – indépendamment de l'âge des enfants – le plus rapidement possible après l'entrée en Suisse de la personne titulaire d'un droit au séjour. Si la demande est déposée ultérieurement, un refus dans le cadre de l'ALCP ne pourrait toutefois intervenir qu'en cas d'abus manifeste.

7. Intégration

Les principes régissant l'intégration des migrant-e-s en Suisse sont ancrés dans la loi fédérale sur les étrangers (LEtr). Ladite loi s'applique aux personnes d'origine étrangère dont le statut juridique n'est pas réglé par d'autres dispositions légales¹.

Les mesures d'intégration contraignantes et ancrées au niveau législatif concernent en premier lieu les personnes provenant de pays tiers. Cependant, les cantons ont la compétence et la possibilité de favoriser aussi l'intégration des ressortissant-e-s des Etats membres de l'UE et de l'AELE, qui constituent la majorité de la population migrante en Suisse. Fondée sur la loi sur l'intégration des migrants et des migrantes et la prévention du racisme, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2012, la politique d'intégration du canton de Fribourg est axée sur l'ancrage local, l'implication des acteurs du terrain, l'égalité des chances, la réciprocité, la promotion du vivre ensemble et la cohésion sociale. Cette politique s'adresse aux personnes

migrantes, indépendamment de leur origine, ainsi qu'à la population suisse dans son ensemble.

Le programme d'intégration cantonal (PIC)² établi d'entente avec la Confédération pour la période 2014–2017 repose sur trois piliers: information et conseil, formation et travail, compréhension et intégration sociale. Ce programme détaille l'ensemble de l'offre actuelle visant à promouvoir l'intégration des migrants et des migrantes ainsi que les mesures destinées à renforcer encore cette politique.

L'application du PIC implique une grande variété d'acteurs au plan cantonal et communal, des secteurs aussi bien publics qu'associatifs, qui contribuent au déploiement de multiples activités en faveur de l'intégration dans de nombreux domaines tels que l'éducation, la formation, la santé, l'emploi ou le social. Le PIC optimise la coordination et la concertation entre les mesures d'intégration spécifiques menées dans le canton. De plus, l'ancrage durable desdites mesures et leur complémentarité par rapport à l'offre ordinaire sont favorisés par la constitution de diverses plate-formes interinstitutionnelles. De manière spécifique, les domaines prioritaires d'actions retenus par le PIC concernent l'accueil et l'aiguillage des personnes nouvellement arrivées, l'extension de l'offre des cours favorisant l'acquisition et le maintien des compétences de base (cours de français et d'allemand, etc.), la promotion de l'égalité des chances sur le marché de l'emploi, l'ouverture des structures (ordinaires) à la diversité, la réalisation de projets de prévention des discriminations et le renforcement du vivre ensemble au niveau local.

8. Mesures

Sans se prononcer sur les conséquences de la votation populaires du 9 février dernier pour lesquelles il est encore trop tôt pour définir des mesures au plan cantonal, le Conseil d'Etat note que le cadre d'application de l'ALCP est défini avant tout au plan fédéral.

A ce niveau, différentes mesures ont été prises, notamment par le Conseil fédéral. La dernière en date du 15 janvier 2014 avec la recommandation aux cantons d'exclure systématiquement de l'aide sociale les ressortissants de l'UE/AELE à la recherche d'un emploi. L'art. 2, al. 1, annexe I de l'ALCP stipule que les ressortissants et ressortissantes de l'UE/AELE à la recherche d'un emploi peuvent être exclus de l'aide sociale. Si ces personnes perçoivent des prestations d'aide sociale, leur autorisation de séjour peut leur être retirée. Sur cette base, le Conseil fédéral recommande aux cantons, dans sa réponse à l'interpellation 13.380 de la Conseillère nationale Sylvia Flückiger-Bäni, de renoncer systématiquement à verser

¹ Cf. art. 2, LEtr.

² Direction de la sécurité et de la justice, Direction de la santé et des affaires sociales, *Promotion de l'intégration des migrant-e-s et prévention du racisme dans le canton de Fribourg, Programmed'intégration cantonal pour les années 2014 à 2017*, Fribourg, 28 juin 2013, disponible auprès du Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme (IMR), fr.ch/imr.

l'aide sociale aux personnes en recherche d'emploi. Le versement d'une aide en situation de détresse demeure réservé dans les cas où cette dernière est indispensable pour mener une existence conforme à la dignité humaine. Ce soutien peut toutefois, dans le cas des ressortissant-e-s de l'UE/AELE à la recherche d'un emploi, se limiter au financement du voyage du retour dans le pays d'origine. Par cette mesure, le Conseil fédéral veut éviter que l'ALCP ne mène à une libre circulation des chômeurs et chômeuses, ou qu'il ne serve de porte d'entrée dans les systèmes des assurances sociales.

Précédemment, le Conseil fédéral a aussi décidé le 24 avril 2013 d'activer la clause de sauvegarde prévue dans l'accord sur la libre circulation des personnes. Cette clause a permis à la Suisse de réintroduire unilatéralement des contingents jusqu'au 31 mai 2014 au plus tard si le nombre d'autorisations de séjour ou d'autorisations de séjour de courte durée délivrées à des travailleurs provenant des Etats de l'UE dépasse d'au moins 10% la moyenne annuelle des autorisations émises au cours des trois années précédentes. Sont soumis à ce contingent les citoyens et citoyennes des Etats de l'UE-17¹ et de l'UE-8² qui souhaitent prendre un emploi en Suisse, de durée indéterminée, égale ou supérieure à un an, et sollicitent à cette fin une autorisation de séjour B ou s'établissent dans notre pays en tant qu'indépendants.

D'autres mesures ont encore été prises pour éviter l'apparition de situations d'abus, telles que l'obtention induue ou abusive de prestations sociales ou la prétention induue ou abusive en matière de droit de séjour. Ces mesures ont été présentées par le Conseil fédéral en 2010³ et en 2012. Suite à la publication du rapport sur la libre circulation des personnes et l'immigration en Suisse et des recommandations du Conseil fédéral y relatives, l'Office fédéral des migrations (ODM) a introduit, en collaboration avec les cantons, un monitoring des cas d'abus.

Par ailleurs, l'ODM a rappelé dans une Circulaire du 4.3.2011 à l'attention des autorités cantonales compétentes en matière de marché du travail et en matière de migration, que l'admission de main-d'œuvre en provenance de pays tiers ne devrait se faire qu'à titre subsidiaire sur le marché intérieur du travail. Elle devrait en outre en principe se limiter aux travailleurs qualifiés ainsi qu'aux spécialistes (art. 22 et 23 LEtr). En effet, en vertu de l'ALCP les besoins en main-d'œuvre qualifiée et moins qualifiée de l'économie devraient en premier lieu être comblés par l'immigration en provenance de l'UE/AELE.

¹ L'UE-17 englobe les pays d'Europe occidentale et méridionale suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni et Suède

² L'UE-8 comprend l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie.

³ Département fédéral de justice et police, *Application de l'accord sur la libre circulation des personnes, catalogue de mesures du Conseil fédéral*, Berne, 24 février 2010.

Au plan cantonal, la principale mesure recommandée consiste à intensifier l'échange d'informations entre les différentes instances cantonales en charge de l'assurance-chômage, de la migration et de l'aide sociale. Afin de pouvoir lutter contre les abus et de disposer de toutes les informations nécessaires à la détermination du droit de séjour, il importe que les autorités cantonales compétentes en matière de migration disposent de toutes les informations pouvant avoir une incidence sur l'octroi du droit de séjour, en particulier des demandes d'aide sociale et de prestations de l'assurance-chômage. La communication des données relevant de l'assurance-chômage a été prévue dans le cadre des mesures non-urgentes de la modification de la loi sur l'asile du 14 décembre 2012 (art. 97a al.1, let. b^{ter} LACI et art. 97 al. 3 let. d LEtr). Pour l'aide sociale, des bases légales ont été clairement établies depuis le 1^{er} janvier 2009 dans le cadre de l'art. 82 al. 5 OASA et 97 al. 3 let. d LEtr qui stipule que «les autorités chargées de verser des prestations d'aide sociale communiquent spontanément aux autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers le versement de prestations sociales à des étrangers». Le SASoc a mis en place à cet effet conjointement avec le SPoMi une procédure à l'attention des SSR en 2009 (cf. Nouvelle procédure de transmission d'informations lors du versement de prestations sociales à des ressortissants étrangers, décembre 2009). Cependant, la transmission automatique d'information au SPoMi n'est à ce jour pas encore réalisée par tous les SSR, quand bien même ces derniers auraient intérêt à communiquer les données permettant de clarifier les statuts de séjour et de prendre les décisions en conséquence en matière d'aide sociale.

Afin de renforcer l'échange d'informations et de faciliter aussi l'activité des SSR, le SPoMi a entrepris depuis le mois de mars 2014 de transmettre systématiquement aux SSR, à la date de leur entrée en force, le dispositif de toutes les décisions de révocations ou de non renouvellement des autorisations de séjours concernant les bénéficiaires LASoc qui leur auront été annoncés.

L'amélioration de l'échange d'informations est également la recommandation générale que la Commission de gestion du Conseil national vient de formuler dans son récent rapport du 4 avril 2014 sur le séjour des étrangers dans le cadre de l'ALCP⁴. La Commission a examiné en particulier l'impacte de cet accord sur l'aide sociale. Elle a constaté que les autorités fédérales ou cantonales n'ont que peu de moyens pour restreindre le séjour des personnes entrées en Suisse dans le cadre de l'ALCP pour cause de perception de prestations sociales. En revanche, elle conclue que le pilotage de l'immigration relevant de l'ALCP peut être renforcé par un meilleur échange d'information permettant de restreindre le droit de séjour lorsque les conditions sont remplies.

⁴ Commission de gestion du Conseil national, *Séjour des étrangers dans le cadre de l'accord de libre circulation des personnes*, Berne, Rapport du 4 avril 2014.

9. Conclusion

La problématique soulevée dans le cadre du postulat dont fait état ce rapport est emblématique de notre système fédéraliste. Elle résulte en effet de l'articulation de principes établis au niveau national, définissant notre relation avec l'Europe, avec l'autonomie des autorités chargées au plan cantonal, voire communal, d'en régler l'application et d'en assumer aussi, partiellement du moins, les implications financières. L'ALCP se fonde notamment sur la libre circulation des personnes et vise à promouvoir l'activité économique des individus et des entreprises. Ce cadre définissant aussi les conditions de notre bien-être est posé au niveau fédéral et suscite d'ailleurs un débat dont la récente votation populaire du 9 février a été un résultat. Sous réserve des transformations à venir de ce cadre, cantons et communes doivent appliquer les principes généraux de l'ALCP aux situations de migration qui sollicitent des prestations sociales et en particulier d'aide sociale. Le Conseil d'Etat constate que la législation tant fédérale que cantonale pose clairement les règles et la procédure qui régissent cette application.

De la mise en œuvre de l'ALCP résulte certes un grand nombre de situations différentes, mais que ce rapport a systématiquement répertoriées. Pour résumer, il semble se dégager deux logiques qui devraient faciliter l'orientation au niveau de l'application et prévenir toute discrimination. La première associe l'accès aux prestations sociales à l'exercice d'une activité économique d'une durée dont dépendra généralement l'autorisation de séjour. Au terme de l'activité économique, les personnes qui en ont les moyens peuvent prolonger leur séjour, avec leur famille le cas échéant. L'aide en situation de détresse, limitée par nature, demeure réservée le cas échéant pour les autres. La seconde logique a trait aux processus de décision des autorités d'aide sociale et de migration qui s'avèrent tributaires l'un de l'autre. C'est pourquoi le Conseil d'Etat rappelle que l'échange d'informations entre les SSR et le SPoMi est non seulement obligatoire par la loi, mais aussi crucial pour que chacun puisse remplir sa mission. Il invite les SSR à appliquer ce devoir d'annonce.

Compte tenu de la crise économique et financière que subissent nombre de pays européens, notamment dans le Sud de l'Europe, les ressortissants et ressortissantes de ces pays continuent de venir dans notre pays pour y chercher du travail. Ce mouvement est régulièrement thématiqué, voire problématisé, sous différents aspects, notamment par les médias, mais au vu des chiffres présentés, il n'y a pas lieu de parler d'afflux massif. En revanche, il ne faut pas sous-estimer les défis de ce mouvement migratoire en terme d'intégration. Le Conseil d'Etat vient de se doter d'un nouvel instrument, le programme d'intégration cantonal (PIC), établi avec le soutien de la Confédération, et qui balise avec des moyens concrets l'engagement dans les prochaines années des multiples acteurs impliqués dans cette politique.

En conclusion, le Conseil d'Etat considère que les dispositions relevant de sa compétence dans ce domaine sont suffisantes et que leur application dans le cadre de l'aide sociale au cours des dernières années s'est déroulée conformément aux prescriptions légales et sans déroger aux principes de l'aide sociale.

Liste des abréviations et bases légales

AELE	Association européenne de Libre-Echange
ALCP	Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses Etats membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (RS 0.142.112.681)
Convention AELE	Convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association Européenne de Libre-Echange (AELE) (RS 0.632.31)
ARTIAS	Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale
ATF	Arrêt du Tribunal fédéral
CDAS	Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales
Circulaire ODM	Circulaire de l'ODM du 4.3.2011 aux Autorités cantonales compétentes en matière de marché du travail et de migration. Mise en œuvre du train de mesures du Conseil fédéral du 24 février 2010.
CJUE	Cour de Justice de l'Union Européenne
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
Cst	Constitution fédérale de la Confédération suisse
IMR	Bureau de l'intégration des migrant-e-s et de la prévention du racisme
LAPE	Loi fédérale du 21 mars 1973 sur l'aide sociale et les prêts alloués aux ressortissants suisses à l'étranger (RS 852.1)
LAS	Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (Loi fédérale en matière d'assistance, LAS) du 24 juin 1977 (RS 851.1)
LAsi	Loi fédérale du 14 décembre 2012 sur l'asile
LASoc	Loi cantonale du 14 novembre 1991 sur l'aide sociale
LEtr	Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers
LPC	Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (Loi sur les prestations complémentaires)
OASA	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative
ODM	Office fédéral des migrations
OFAS	Office fédéral des assurances sociales
OFS	Office fédéral de la statistique
OLCP	Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes
SASoc	Service de l'action sociale
SECO	Secrétariat d'Etat à l'économie
SPE	Service public de l'emploi
SPoMi	Service de la population et des migrants
SSR	Service social régional LASoc
UE	Union Européenne