

Réponse des Centres sociaux protestants à la consultation sur la modification de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) : Limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'États tiers.

Préambule

L'Association suisse des Centres sociaux protestants (CSP.CH) regroupe les quatre CSP de Genève (depuis 1954), Vaud (1961), Neuchâtel (1964) et Berne-Jura (1966). Elle permet de fédérer l'action sociale des CSP constitués indépendamment les uns des autres, avec des statuts juridiques et des modalités d'organisation et de fonctionnement différents, mais une mission, des objectifs et un état d'esprit similaires.

Issus de l'action sociale des Églises protestantes romandes, les Centres sociaux protestants (ci-après les CSP) sont des institutions privées d'action sociale à but non lucratif qui développent des prestations professionnelles avec des collaboratrices et collaborateurs salariés. Ils sont indépendants des services sociaux cantonaux et communaux.

Leur objectif est de tout mettre en œuvre pour atténuer les difficultés des personnes qui s'adressent à eux en offrant écoute, soutien, conseils et aide dans leurs démarches, prodigués par des professionnel-le-s (travailleuses et travailleurs sociaux, juristes, conseillères et conseillers conjugaux).

Les CSP prennent régulièrement position face aux problèmes de notre société, dans le souci d'une plus grande justice sociale. Ils fondent leurs positions sur leur expérience des situations concrètes rencontrées par les personnes s'adressant à leurs services.

Cette expérience s'est développée notamment sur une variété de questions en lien avec les différentes législations touchant aux problématiques de la migration, dans le domaine de l'asile comme dans celui du droit des étrangers, et de l'intégration. Outre les consultations individuelles offertes à leurs usagères et usagers dans ces domaines, les CSP contribuent également à la production des connaissances liées à ce champ par des informations vulgarisées diffusées dans l'espace public, des guides juridiques, des résultats de recherches, ainsi qu'en conseillant et/ou formant d'autres professionnel-le-s.

C'est donc sur la base d'une expérience solide et en connaissance de cause que les Centres sociaux protestants se prononcent aujourd'hui sur l'objet soumis à consultation.

Commentaire général

Les CSP ont pris connaissance du projet de révision de la LEI soumis à consultation, dont les grandes lignes avaient déjà été annoncées en janvier 2020¹.

La limitation de l'accès de certaines personnes à l'aide sociale et les diminutions proposées s'inscrivent dans la continuité d'un mouvement de durcissement et de dissuasion entamé avec d'autres dispositions dans des révisions précédentes. Les mesures mises aujourd'hui en consultation ciblent finalement les seules personnes pour lesquelles de nouvelles restrictions pourraient être encore envisagées, puisque les personnes relevant du domaine de l'asile et les personnes européennes relevant de l'ALCP ne peuvent que difficilement faire l'objet d'autres restrictions. Nous sommes déjà très critiques vis-à-vis des mesures de restriction en matière de prestations sociales adoptées et mises en œuvre lors des dernières révisions. En effet, ces dernières ont pour conséquences d'accroître la complexité du dispositif, d'augmenter sensiblement le climat d'insécurité vécu par les personnes visées, et de produire du non-recours en matière de prestations sociales, comme nous pouvons le constater dans nos consultations et ainsi que l'étude de Charte Aide Sociale Suisse l'a démontré récemment².

Ce mouvement de durcissement a donc un lourd impact en termes de non-recours et d'augmentation de la précarité, déjà perceptible à l'heure actuelle : les menaces pesant sur les titres de séjour des personnes les dissuadent de demander des prestations sociales même lorsqu'elles se trouvent en situation problématique.

Nous estimons que l'objectif annoncé de réduire les coûts de l'aide sociale par cette mesure ne sera pas atteint. Le rapport explicatif se contredit lui-même sur ce point en notant au chapitre 4.3 que cette révision « n'aura pas nécessairement de conséquences économiques sur les dépenses d'aide sociale » (p.16). De plus, l'augmentation des coûts de l'aide sociale qui s'est produite jusqu'en 2017 est imputable aux différents transferts de charge qui ont eu lieu (des assurances sociales vers l'aide sociale, mais aussi entre dispositifs dans certains cantons) et à la croissance démographique. Depuis 2018, le nombre de personnes à l'aide sociale diminue, et celui des ressortissant·e·s d'États tiers à l'aide sociale nettement davantage que la moyenne.

Les indicateurs statistiques ne démontrent donc pas que l'ampleur du recours à l'aide sociale des ressortissantes et ressortissants d'États tiers est problématique. Ils et elles sont fort peu nombreux à recourir à l'aide sociale, comme le relèvent d'ailleurs les commentaires au projet, puisque déjà aujourd'hui, le fait de bénéficier de prestations sociales leur fait courir un risque quant à leur autorisation de séjour.

En plus de rater leur cible, ces mesures de restriction risquent même d'être parfaitement contreproductives. Dissuader les personnes ressortissantes d'États tiers d'accéder à des aides prévues pour à la fois limiter les risques de paupérisation et encourager leur intégration au marché du travail n'est pas un calcul raisonnable.

Les intentions sont totalement contradictoires avec les buts de l'aide sociale, ces derniers étant de garantir les conditions d'existence des personnes dans le besoin, de favoriser leur indépendance

¹ Communiqué du Conseil fédéral du 15 janvier 2020, « Changement en matière d'aide sociale aux ressortissants de pays tiers ».

² Bureau BASS 2022 : Étude du non-recours à l'aide sociale des étrangers avec autorisation de séjour ou d'établissement en Suisse, sur mandat de Charte Aide Sociale Suisse et de la Commission fédérale des migrations.

économique et personnelle et d'assurer à long terme leur intégration sociale. Précariser les personnes n'a jamais favorisé une intégration sociale.

De façon globale, nous nous inscrivons en faux contre toutes les mesures qui visent à précariser encore davantage les personnes de nationalité étrangère en les discriminant en matière d'aide sociale ou en matière d'accès à des prestations sociales. Nous estimons que le renforcement des mesures visant à limiter l'accès des personnes de nationalité étrangère aux prestations sociales n'atteindra pas les objectifs annoncés, s'avère dangereux pour la cohésion sociale et va à l'encontre de dispositions constitutionnelles fondamentales.

Nous nous opposons également à l'idée de créer une nouvelle norme d'aide sociale, inférieure à celle préconisée. Cela s'oppose à la visée de base de l'aide sociale qui est d'assurer un niveau de vie minimal aux personnes en difficulté. Cela est contradictoire avec la visée d'indépendance, et ne constitue en aucun cas une incitation à davantage d'intégration. Enfin, cela ne fera que complexifier le système, générant ainsi d'important coûts administratifs et d'importants coûts législatifs puisque chaque canton devra établir sa propre loi d'application, alors que le gain économique sera nul, comme déjà vu.

Cette révision renforce encore l'instrumentalisation de l'aide sociale pour des buts exogènes de politique migratoire, ce que CSP.ch ne peut pas soutenir. La Suisse se doit de traiter les personnes admises à vivre sur son territoire de façon non discriminatoire. Imposer à des personnes et leurs familles des minima vitaux réduits à seule fin de limiter la présence étrangère en Suisse n'est pas digne et met en danger la cohésion sociale. La réduction des prestations d'aide sociale aux personnes ressortissantes d'États tiers qui sont dans le besoin ne peut dès lors qu'accroître leur précarité, ainsi que celle de leur famille et de leurs enfants, et ainsi augmenter l'insécurité sociale ambiante. Pousser davantage de personnes qu'aujourd'hui à vivre en-dessous des seuils de pauvreté est un objectif que nous ne pouvons pas accepter.

Constitutionnalité des propositions : transfert de compétence

L'art. 3 CST prévoit que les cantons sont souverains en tant que leur souveraineté n'est pas limitée par la Constitution fédérale. Cette dernière ne peut agir que dans des domaines qui lui sont explicitement attribués par la Constitution (art. 42 CST) et elle respecte l'autonomie des cantons (art. 47 CST). Dit autrement, la Constitution fédérale régleme comme suit la séparation des compétences entre la Confédération et les cantons : elle attribue une liste de tâches à la Confédération ; toutes les tâches qui ne sont pas confiées à cette dernière relèvent de la compétence des cantons. Comme le relevait le Conseil fédéral (CF) lui-même dans son rapport du 28 septembre 2018 concernant la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons³, « Le principe de subsidiarité appliqué à un État fédéral signifie qu'une collectivité territoriale d'un échelon supérieur ne doit assumer que les tâches excédant les possibilités d'une collectivité d'un échelon inférieur ou nécessitant une réglementation uniforme (art. 5a et 43a, al. 1, Cst.) (...). **Le transfert des compétences à un échelon étatique supérieur passe toutefois par un renforcement des motifs ou des justifications.** En sa qualité de précepte institutionnel, ce principe vaut tant pour les constituants que pour les législateurs et concerne en premier lieu les rapports entre la Confédération et les cantons ».

Or, la légalité ainsi que la justification du transfert de compétence du projet qui nous est soumis pour consultation est pour le moins problématique. En effet, en matière d'aide sociale l'art. 115 CST précise

³ Rapport du Conseil fédéral du 28 septembre 2018, en réponse à la motion 13.3363, Commission des finances CN, 12 avril 2013, page 9

que les personnes dans le besoin sont assistées par leur canton de domicile. Cette disposition n'octroie aucune compétence à la Confédération pour édicter des normes de fond en matière d'aide sociale, compétence qui par défaut appartient aux cantons (art. 3 CST). La Loi fédérale en matière d'assistance précise en son article 20 que les étrangers sont assistés dans leur canton de domicile.

En vertu de l'art. 115 CST, l'assistance des personnes dans le besoin ressortit donc aux cantons, et l'aide sociale publique est par conséquent réglée par les lois cantonales. Lors des débats sur l'instauration d'une loi-cadre sur l'aide sociale en 2012, le Parlement a refusé d'accorder à la Confédération une compétence réglementaire dans ce domaine (motion CSSS-N 12.3013, Loi-cadre sur l'aide sociale"). Dans le cadre des discussions, le Conseiller fédéral Alain Berset a expressément indiqué : "l'aide sociale est bel et bien du ressort des cantons. La répartition des compétences en matière de protection sociale est justifiée et l'harmonisation des normes de l'aide sociale, dans la mesure où les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale n'y suffisent pas, dépend donc avant tout de la volonté des cantons. Elle ne nécessite pas forcément une intervention de la Confédération, tout en sachant qu'une telle intervention devrait s'appuyer sur une nouvelle base constitutionnelle".

Avec cette mesure, la Confédération s'arroge ainsi une compétence réglementaire qui, selon la Constitution fédérale, appartient aux cantons. Contrairement au domaine de l'asile, où la Confédération cofinance l'aide sociale, cette procédure est problématique dans le domaine des étrangers du point de vue du fédéralisme.

Dans le rapport du CF de juin 2019 « Compétence de la Confédération en matière de prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissantes de pays tiers » (rapport en réponse au postulat 17.3260), on peut lire (page 5), que « les possibilités d'ingérence fédérale dans les compétences des cantons concernant la détermination et le versement des prestations de l'aide sociale dans le domaine des étrangers sont très limitées ». Raison pour laquelle les « options discutées portent en premier lieu sur le durcissement des législations existantes en matière de droit des étrangers et de la nationalité. Des possibilités d'amélioration de l'intégration des groupes de risque ont également été présentées afin de prévenir la dépendance à l'aide sociale ».

Or, voilà que deux ans et demi plus tard, sans que la Constitution n'ait été modifiée, le Conseil Fédéral estime tout à coup dans le projet qui est proposé (exposé des motifs page 9 et page 16) que la Confédération peut tirer une compétence générale pour légiférer sur l'objet soumis à consultation sur l'art. 121 CST.

L'art. 121 CST prévoit que la législation sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération. Or, les modifications proposées dans la présente consultation ne concernent ni l'entrée ni le séjour mais la prise en charge sociale des personnes pendant leur séjour. Le fait que ces modifications soient intégrées dans la Loi sur les étrangers ne change rien au fait qu'il s'agit bien de règle d'aide sociale et non de règle de police des étrangers. À suivre le raisonnement du CF, on pourrait imaginer que la Confédération puisse fixer des règles spécifiques aux personnes de nationalité étrangère en matière d'école, de bourses ou de prise en charge des frais dans les homes, en les insérant simplement dans la LEI. Contrairement à ce qu'affirme l'exposé en page 9, les propositions exposées par le CF portent bien en premier lieu sur l'octroi de l'aide sociale et non sur la question de l'entrée ou du titre de séjour ou encore le renvoi. L'art. 38a LEI, dont l'intitulé est sans équivoque (*limitation des prestations d'aide sociale*), traite bien de l'accès et des montants de l'aide sociale et non de la question de l'entrée en Suisse ou du séjour.

Nous estimons donc que sous couvert d'une question de politique migratoire il s'agit bien d'un transfert de compétence supplémentaire (un premier pas a été franchi avec l'art 61a LEI) qui ne respecte pas la Constitution.

Statistique de l'aide sociale comme justificatif aux mesures de restriction proposées

Globalement tout le projet fonde sa justification sur la nécessité de limiter l'augmentation des coûts de l'aide sociale, posée comme une évidence. Or, ce fondement est déjà sujet à caution.

En effet, il ressort des statistiques que si les coûts de l'aide sociale ont connu un pic en 2017⁴, les montants ont depuis diminué. Le nombre de personnes soutenues par l'aide sociale a diminué de 7% entre 2017 et 2020. Le nombre de personnes ressortissantes d'États tiers a, quant à lui, même diminué de 14%, donc nettement davantage que la moyenne.

De plus, les augmentations des coûts de l'aide sociale qui ont eu lieu jusqu'en 2017 sont en bonne partie à imputer à différents transferts de charges, qui étaient attendus. D'abord celui de certaines assurances sociales : transferts de charges de l'assurance-chômage vers l'aide sociale en lien avec les restrictions mises en œuvre lors de révisions ; et de l'assurance-invalidité vers l'aide sociale, découlant des économies drastiques opérées par l'AI en plusieurs temps dans les années précédentes, limitant l'octroi de rentes. Transferts de charges également dans certains cantons, en lien avec des réformes touchant des dispositifs sociaux. Enfin, l'évolution démographique, soit l'augmentation globale de la population, ne peut rester sans conséquence sur les dépenses d'aide sociale.

La révision, selon le rapport explicatif, semble motivée par le fait que le taux d'aide sociale des ressortissant·e·s d'États tiers est supérieur à la moyenne.

C'est un fait que les personnes de nationalité étrangère sont plus exposées que les personnes suisses au risque de pauvreté, mais cela n'est qu'indirectement en lien avec leur origine, sauf à confondre causalité et corrélation. En effet, elles occupent généralement, et c'est encore plus vrai pour les personnes ressortissantes d'États tiers avec un niveau de formation peu élevé, des emplois moins qualifiés, moins stables, moins rémunérés, plus dangereux et physiquement plus exigeants que ceux des Suisses·es. Celles qui disposent d'une formation sont en peine de faire valoir des équivalences et de faire valider leurs compétences en Suisse. Ces personnes courent donc davantage de risques de devoir faire recours à l'aide sociale lorsque leurs revenus ne leur permettent pas de vivre dignement, et ce pour des raisons structurelles.

Par ailleurs, il est démontré que les personnes qui ont obtenu un titre de séjour pour prise d'emploi comme spécialistes ou pour des raisons de formation ne recourent pratiquement jamais à l'aide sociale. Plutôt que de précariser encore davantage ces personnes, ce sont au contraire des mesures ciblées d'intégration, de reconnaissance des diplômes, et de couverture d'assurances qui devraient être prises.

Dans la LEI, seul·e·s les spécialistes peuvent obtenir une autorisation de travail. Les personnes rentières et étudiantes doivent quant à elles avoir les moyens financiers suffisants pour pouvoir obtenir une autorisation de séjour. Pour qu'un regroupement familial avec un·e étranger·ère installé·e en Suisse soit accepté, la famille ne doit pas émarger à l'aide sociale (ni d'ailleurs avoir de prestations complémentaires). Pour la famille d'un·e ressortissant·e suisse, l'aide sociale peut entraîner la révocation du permis. Quoi qu'il en soit, pour tous les types de permis de séjour, le fait d'émarger à l'aide sociale est un motif de révocation.

Depuis le 1er janvier 2021, la prolongation des autorisations de séjour de ressortissant·e·s d'États tiers occasionnant des coûts substantiels en matière d'aide sociale est soumise à l'approbation du SEM, ce qui renforce encore le contrôle.

⁴ OFS, Statistique de l'aide sociale 2020

Actuellement, le fait d'émigrer à l'aide sociale entraîne donc déjà le plus souvent le refus ou la révocation du permis de séjour.

Le rapport précise encore que les personnes ressortissantes d'États tiers qui ont recours à l'aide sociale ont le plus souvent obtenu un titre de séjour par regroupement familial, et particulièrement pour rejoindre un ou une conjointe suisse. Un cas de figure est sans doute celui de personnes venues rejoindre leur partenaire en Suisse, et dont la situation financière du ménage se dégrade dans les premières années du séjour, alors même que les personnes arrivées par regroupement familial ne maîtrisent pas encore (assez) la langue, que leurs compétences professionnelles ne sont pas reconnues ou (directement) transposables sur le marché du travail. Les mesures d'intégration prévues dans l'aide sociale peuvent justement favoriser leur entrée sur le marché du travail, et le risque de les en priver serait absolument contre-productif.

Mais le cas le plus fréquent est celui de femmes seules élevant leurs enfants. Il s'agit donc là de situations financières fragilisées par des événements personnels, comme la séparation, le divorce ou le deuil, mais aussi impactées par la discrimination salariale structurelle que subissent les femmes migrantes sur le marché du travail.

On peut également penser que parmi les personnes fragilisées qui ont recours à l'aide sociale figurent des personnes ayant subi des atteintes à la santé, empêchées de travailler mais qui n'ont pas forcément droit aux Prestations complémentaires qui exigent dix ans de séjour.

Pour ces dernières catégories d'ayant-droit à l'aide sociale, mères seules, enfants et personnes invalides, une réduction des prestations financières sous couvert d'incitation à rejoindre le marché du travail et à s'intégrer est d'évidence particulièrement malvenue, voire même choquante.

Tenant compte des considérations posées plus haut sur les risques encourus par ces personnes, leur part dans l'aide sociale est plutôt faible. Le rapport précise encore que l'estimation faite à 6.9% est sans doute trop élevée (p. 6). Nous nous étonnons de trouver malgré cela encore des affirmations qui reposent sur le raisonnement initial alors que les indicateurs statistiques ont plutôt tendance à l'infirmier.

Réduction du montant de l'aide sociale durant les trois années qui suivent l'octroi d'une autorisation de séjour ou de courte durée (art. 38 a) : un nouveau minimum vital

Cette disposition constitue l'élément central de la révision. La réduction de l'aide sociale proposée n'est pas chiffrée. Elle est laissée à la libre appréciation des cantons, mais le rapport précise que ces derniers pourraient s'inspirer des montants du régime d'exception touchant les personnes requérantes d'asile, cités à tort comme « inférieurs de 20% aux montants qui s'appliquent à la population résidante. »

Nous tenons à rectifier que les montants d'assistance en vigueur dans le domaine de l'asile (pour une personne seule : 440 francs environ dans le canton de Vaud) sont actuellement inférieurs de plus de moitié à ceux de l'aide sociale ordinaire (pour une personne seule : 1006 francs selon la CSIAS).

Rappelons qu'en Suisse les montants d'aide sociale, en l'absence de dispositions imposant une norme unitaire, peuvent déjà être différents d'un canton à l'autre. Les recommandations en la matière de la CSIAS ont bien valeur de référence, mais les cantons disposent de leur pouvoir dans ce domaine. Dans la situation actuelle, plusieurs d'entre eux appliquent des montants différents de ceux préconisés. Le projet soumis, s'il était accepté, accentuerait encore les problèmes (notamment d'inégalités de

traitement) découlant de cette situation, en créant potentiellement une norme encore différente pour le groupe de population visé.

Les CSP, qui préconisent une harmonisation des minima vitaux en Suisse, s'y opposent avec vigueur.

L'introduction d'un nouveau régime d'aide sociale pour les seules personnes ressortissantes d'États tiers et seulement pendant trois ans, non seulement n'est pas souhaitable, mais serait en outre susceptible de complexifier largement la pratique des services sociaux. Et cela en particulier concernant les ménages dont les membres disposent de statuts différents (Suisse, Européens, étrangères et étrangers ressortissants d'États tiers, étrangères et étrangers avec d'autres statuts de séjour). Dans le cas où le ménage doit recourir à l'aide sociale, deux à trois régimes différents seraient à appliquer ! L'étude statistique du bureau BASS démontre que ce cas de figure apparaît dans presque 20% des cas dans l'aide sociale. Cela entraîne une insécurité juridique supplémentaire dans l'application de l'aide sociale, retombant sur les services responsables de l'administrer. Les coûts de cette complexification devraient aussi être chiffrés pour être mis en regard des très hypothétiques bénéfices des mesures proposées.

Par ailleurs, nous pensons que la distinction des statuts pourrait constituer un levier supplémentaire de domination dans les cas de violence conjugale, en accentuant certaines dissymétries dans le couple.

Enfin, aucune mesure d'exception ne semble avoir été prévue, ce qui soulève d'autres préoccupations, notamment concernant les enfants, les personnes ne pouvant pas travailler pour des raisons de santé, etc. qui se trouveraient également touchées par les réductions envisagées. Or, si les mesures de réduction visent à mettre en place une incitation supplémentaire à ce que les personnes s'intègrent davantage dans le marché du travail, on peut bien évidemment se douter que cet objectif ne peut pas être atteint chez les personnes vulnérables, les enfants, les jeunes, les personnes malades, handicapées, etc. Cela rend le projet encore plus inapproprié et inefficace.

Les personnes qui vivent en dessous du minimum vital et qui n'ont pas les ressources suffisantes pour réussir leur intégration s'isolent de la société, ce qui est précisément contraire au but d'intégration des familles voulue dans le cadre du regroupement familial. Les personnes ressortissantes d'États tiers qui doivent s'adresser temporairement à l'aide sociale pour faire face aux aléas de la vie risquent de perdre leur permis de séjour et craignent déjà fortement pour le maintien de leur séjour en Suisse. Il est donc contre-productif de limiter encore le minimum vital de cette population fragilisée qui a besoin d'aide pour rebondir. Cette mesure va donc à l'encontre du but de l'aide sociale, à savoir la cohésion sociale et la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

CSP.ch ne peut souscrire à la proposition de réduction de l'aide sociale pour tous les arguments développés plus haut. La réduction des forfaits d'aide sociale ne peut que détériorer la situation des personnes et familles se trouvant dans l'obligation de demander un soutien. Limiter l'accès aux prestations sociales va à l'encontre des principes fondamentaux de la solidarité sociale organisée, ne favorise pas la participation au marché du travail et ne peut qu'accroître les risques de non-recours et de précarisation de la population concernée. Enfin, une telle mesure ne peut qu'entraver objectivement l'intégration des personnes et de leurs familles.

Non-discrimination, proportionnalité et respect de la vie privée

Pour rappel, l'art. 8 CST prévoit que « nul ne doit subir de discrimination du fait notamment de son origine, de sa race, de son sexe, de son âge, de sa langue, de sa situation sociale, de son mode de vie, de ses convictions religieuses, philosophiques ou politiques ni du fait d'une déficience corporelle, mentale ou psychique ».

Selon le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS SA cité dans le rapport explicatif du SEM du 26 janvier 2022 relatif au projet de modification, le risque de dépendance à l'aide sociale dépend fortement des raisons pour lesquelles une autorisation de séjour ou d'établissement a été octroyée. En 2016, les ressortissant-e-s d'États tiers installé-e-s en Suisse depuis 2008 pour y exercer une activité lucrative ou y acquérir une formation n'avaient pratiquement jamais eu besoin du soutien de l'aide sociale (0,1 %). Par contre, le risque de dépendance à l'aide sociale était supérieur à la moyenne pour les ressortissant-e-s d'États tiers arrivé-e-s en Suisse, pendant cette période, au titre du regroupement familial. Cette étude précise encore que la majorité (58 %) des unités d'assistance touchant plus de 80 000 francs correspondent à des **familles avec enfants, dont plus de la moitié (53 %) sont monoparentales**.

Fait notable, le bureau BASS arrive à la conclusion que ce risque de dépendance à l'aide sociale est plus élevé pour les ressortissant-e-s d'États tiers qui rejoignent un ou une partenaire suisse (6,8 %) que pour celles et ceux qui viennent retrouver une personne étrangère (y compris un-e ressortissant-e d'un État membre de l'UE ou de l'AELE).

Dans le cadre de l'ALCP, un regroupement familial est prévu de manière élargie pour le ou la conjoint-e et les enfants jusqu'à 21 ans même si le travailleur ou la travailleuse ressortissant de l'UE bénéficie de l'aide sociale (non-réduite).

En acceptant la nouvelle mesure, il y aurait donc une nouvelle inégalité de traitement entre, d'une part, les conjoint-e-s de ressortissant-e-s suisses qui, en cas de besoin, bénéficieraient pendant trois ans d'une aide sociale réduite et, d'autre part, les conjoint-e-s de travailleurs ou travailleuses de l'UE qui bénéficieraient quant à elles et eux d'une aide sociale non réduite.

En page 11 de l'exposé des motifs, le Département, examinant les options écartées, précise, s'agissant de la naturalisation des enfants dont les parents sont à l'aide sociale, que « les enfants ne sont pas responsables de la situation financière de leurs parents, et leur refuser la naturalisation compliquerait leur intégration dans la société sans faute de leur part ». Le raisonnement semble pouvoir s'appliquer, mutatis mutandis, à l'accès à l'aide sociale. En effet, réduire l'aide sociale des familles monoparentales implique nécessairement que l'on touche à l'aide sociale d'enfants. On ne voit pas là non plus en quoi ils devraient être pénalisés du fait des difficultés économiques de leur parent.

Ensuite, il s'agit fréquemment, selon les évaluations du CF lui-même, de femmes élevant seules leurs enfants. Comme il a été développé plus haut, les raisons de la perception de l'aide sont structurelles (formations non reconnues, salaire des femmes inférieurs à celui des hommes, garde des enfants, impossibilité pour les invalides toucher des PC avant 10 ans de séjour etc.) et non lien avec une absence de volonté d'intégration.

On peut donc s'interroger si réduire l'aide sociale de personnes migrantes qui ne sont pas responsables de leur dépendance à l'aide sociale respecte les principes de non-discrimination (art. 8 CST) et de proportionnalité. En effet, les personnes qui verront leurs ressources réduites le subiront, de fait, en lien avec leur origine migrante, leur sexe (puisque ce sont les femmes avec petits revenus et charge d'enfants qui sont visées) et/ou leur déficience corporelle ou psychique.

De manière générale, la proportionnalité exige que les moyens employés par un pouvoir étatique se trouvent dans un rapport raisonnable avec le but visé. C'est ce que garantit l'art. 5 al. 2 CST, qui prévoit que l'activité de l'État doit répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé. Ce principe s'applique à l'ensemble de l'activité étatique donc aussi au législateur. Comme le relève la doctrine⁵,

⁵ Daniela Ivanov, La proportionnalité des actes normatifs, in : Jusletter 24 octobre 2016

« en matière de législation, le principe de la proportionnalité exige d'abord de se poser la question de la nécessité de la norme elle-même. Il va de soi que cette analyse doit intervenir avant le début du processus législatif, dans le but d'éviter l'adoption précipitée de nouvelles règles sous l'influence de l'opinion publique, de certains groupes de pression ou encore par activisme politique (...) On peut également constater que le législateur a parfois tendance à légiférer dans le but de montrer sa détermination à régler certains problèmes qui semblent préoccuper l'opinion publique. Paradoxalement, dans le contexte politique, l'adoption de nouvelles règles, sans égard à leur nécessité, paraît souvent plus facile que le fait de ne pas agir du tout ». Or, la modification proposée, qui touche un très petit groupe de personnes, semble être le fruit d'une agitation politique, alors qu'existent déjà des mesures dans le champ de compétence de la Confédération, permettant d'éviter tout risque de perception abusive de prestations sociales, via le retrait du permis de séjour (art. 62 /63LEI).

De plus, dans son communiqué, le CF précise qu'il entend mettre en place *des incitations pour améliorer l'intégration des étrangers sur le marché du travail*, le but étant de diminuer les prestations d'aide sociale octroyées. La mesure proposée (dont on peine à voir le caractère incitatif), à savoir une aide sociale réduite pour les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour depuis moins de 3 ans, n'est pas propre à atteindre le but visé, puisqu'il n'est pas démontré que la précarisation des personnes qui ne sont majoritairement pas en capacité d'être autonomes financièrement leur permette une meilleure intégration économique. On peut même supposer que ces mesures auront l'effet inverse. Dans l'examen de la constitutionnalité des mesures, le CF (page 17 de l'exposé) considère que la mesure, « vise, d'une part, à augmenter *l'incitation* à commencer une activité lucrative et à subvenir à ses propres besoins et, d'autre part, à réduire *l'attrait* de la Suisse comme pays d'immigration aux yeux des personnes incapables de subvenir durablement à leurs besoins de l'autre ». Or, l'incitation à avoir une activité est déjà présente via l'art. 62 LEI dans le sens où le permis risque simplement d'être révoqué en cas de dépendance à l'aide sociale.

La question de l'attractivité de la Suisse dans ce contexte est purement rhétorique, puisque pour bénéficier de l'aide sociale il faut un titre de séjour et qu'aucun titre de séjour n'est accordé « pour bénéficier d'une prestation sociale ». Si les personnes ressortissantes d'États tiers ont pu venir en Suisse et y obtenir un titre de séjour, c'est soit parce qu'elles ont été admises comme spécialistes, soit parce qu'elles y ont rejoint un membre de la famille, soit encore parce que passées par une admission provisoire elles ont pu ensuite - du fait de leur bonne intégration - obtenir un permis de séjour.

De plus, pour que la proportionnalité soit respectée, il faut qu'il existe un rapport raisonnable entre la gravité des effets d'une mesure sur la situation des personnes et le résultat escompté quant à l'intérêt public visé. Or, les atteintes importantes que cette mesure prévoit en particulier sur des femmes, des enfants ou des personnes atteintes dans leur santé, n'est pas proportionnelle au sens étroit puisque l'ampleur de l'atteinte est sans rapport avec les économies hypothétiques pour la collectivité. Une législation qui exclut toute une catégorie de personne, sans tenir compte de la particularité des cas via des systèmes d'exception, ne peut, en tout état de cause, être proportionnelle. Or, la législation proposée ne tient aucun compte des raisons qui font qu'une personne doit demander un soutien public. Si on prend par exemple la situation des personnes admises provisoirement, elles vivent souvent en Suisse depuis de très nombreuses années, certaines obtiennent ensuite un permis B sur la base d'une bonne intégration. Comme le nouvel article 38a LEI prévoit une limitation pendant les trois années qui suivent l'autorisation de séjour (et non l'entrée en Suisse !) cela signifie que des personnes reconnues comme parfaitement intégrées professionnellement, et qui auraient, par exemple suite à l'arrivée d'un enfant, un salaire insuffisant pour faire vivre leur famille, seraient exclues d'aide ordinaire. De l'autre des personnes souffrant de problèmes médicaux invalidant seraient, en cas

d'obtention d'une autorisation de séjour malgré leur absence d'autonomie financière, maintenues trois années supplémentaires dans des normes d'aides sociales inférieures alors qu'elles sont reconnues comme incapables de gagner leur vie.

Critère d'intégration supplémentaire : encouragement et soutien à l'intégration des membres de la famille (art. 58a al. 1, let. e)

Alors qu'elle constitue selon le rapport explicatif un enjeu important pour l'octroi ou la prolongation de tout titre de séjour, cette disposition est particulièrement floue.

Il est indiqué (p. 14) qu'il s'agit par exemple d'aider les membres de la famille à « participer à la vie économique ou à acquérir une formation, ou encore à participer à la vie sociale et culturelle de la population suisse. D'autres activités entrent aussi en ligne de compte, par exemple dans le cadre de l'école ou des loisirs : participation au cours de natation ou à des sorties scolaires, implication dans des manifestations culturelles, sportives ou sociales. »

Enfin, on peut lire que « La question de la participation financière des étrangers concernés à des mesures d'intégration peut se poser dans le cadre d'une convention d'intégration. »

Or ce type de participation est bien entendu conditionné au fait de détenir des moyens financiers suffisants pour participer à la vie sociale et culturelle. Il semble paradoxal de vouloir d'une part diminuer les moyens financiers à destination des personnes concernées tout en leur demandant d'investir davantage dans leur propre intégration et celle des membres de leur famille.

Aucun critère n'est formulé sur la façon dont la promotion intrafamiliale de l'intégration devrait être prise en compte, ni comment elle peut être mesurée. Il n'y a pas non plus d'indications qui permettraient aux personnes concernées de savoir ce que l'on attend d'elles, ce qui est même contradictoire avec le but d'intégration recherché.

Il existe donc un risque important de décisions arbitraires.

L'indication comme quoi cette disposition devra être précisée dans l'ordonnance d'application est tout à fait insuffisante pour pouvoir se positionner à ce stade.

Clarification des conditions d'intégration pour l'octroi d'autorisations de séjour aux personnes admises à titre provisoire dans des cas de rigueur (art. 84 al. 5)

Selon le rapport explicatif, cette disposition vise à garantir que la participation à une formation professionnelle initiale ou continue soit considérée à l'instar du début d'une activité lucrative (sur pied d'égalité). Elle renforce ainsi l'incitation à acquérir une qualification professionnelle, et reconnaît enfin le statut de la formation professionnelle dans le cadre des critères d'intégration pris en compte, ce qui est à saluer.

Le projet devrait d'ailleurs aller au-delà en incitant par exemple les cantons à garantir à toute personne les moyens de se former par un accès non discriminatoire aux bourses d'étude, ce qui n'est actuellement pas le cas dans de nombreux cantons qui connaissent des restrictions en fonction du type de permis de séjour et de la durée du séjour.

Conclusion

La nouvelle mesure phare proposée instrumentalise l'aide sociale pour contrôler la migration et fragilise encore davantage une population qui, précisément, a besoin d'aide pour pouvoir s'intégrer et rebondir.

En sanctionnant toutes et tous les ressortissant-e-s d'États tiers indistinctement, cette proposition aura en réalité pour effet de pénaliser très majoritairement des familles monoparentales peinant à joindre les deux bouts, réduisant par la même occasion leurs chances de pouvoir s'intégrer durablement.

En sus de l'inefficacité et de l'inéquité de la mesure, et des difficultés soulevées plus haut, on peut regretter que le projet n'ait pas saisi l'occasion (qui répondrait d'ailleurs à l'initiative parlementaire *La pauvreté n'est pas un crime*) de réintroduire la version antérieure de l'art. 63 LEI qui prévoyait, avant 2019, que les autorisations d'établissement ne pouvaient plus être révoquées au seul motif de l'aide sociale si le séjour avait duré plus de 15 ans. En effet, seule cette limite permet de respecter le principe de proportionnalité ainsi que l'art. 8 CEDH en ce que cette disposition protège la vie privée. Dans l'arrêt CEDH *Hasanbasic c. Suisse* (11.06.2013), la dette d'aide sociale, pourtant élevée, n'a pas été suffisante pour justifier une atteinte à la vie privée et familiale au regard des autres éléments et en particulier la durée du séjour. Il est en effet indispensable de considérer que, passé un certain nombre d'années et une bonne intégration sociale et professionnelle (nécessaires à l'obtention du permis C), les aléas de la vie qui font perdre son emploi sont de la responsabilité collective du pays dans lequel la personne s'est intégrée.