



Le Conseil d'Etat

1785-2022

Département fédéral de
justice et police (DFJP)
Madame Karin Keller-Sutter
Conseillère fédérale
Palais fédéral Ouest
3003 Berne

Concerne : modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'Etats tiers): ouverture de la procédure de consultation

Madame la Conseillère fédérale,

Nous avons bien reçu le courrier que vous avez adressé à l'ensemble des gouvernements cantonaux concernant l'objet cité sous rubrique et nous vous en remercions.

Après avoir pris connaissance du projet de modification de la loi sur les étrangers et l'intégration, du 16 décembre 2005 (ci-après : LEI), et du rapport explicatif l'accompagnant, nous formulons les observations suivantes :

1. Limitation des prestations d'aide sociale (art. 38a LEI)

Nous nous opposons à cette modification qui aurait pour conséquence que les personnes ressortissantes d'Etat tiers recevraient, pendant les trois premières années qui suivent l'octroi d'une autorisation de courte durée ou de séjour, une aide sociale qui serait inférieure à l'aide accordée aux personnes résidant en Suisse, sous la forme d'une réduction du forfait pour l'entretien. Cette proposition est fondamentalement problématique.

- a. En premier lieu, s'agissant de la forme, nous relevons qu'en application de l'article 115 de la Constitution fédérale, les cantons ont la compétence de définir et de réglementer les prestations d'aide sociale pour les personnes dans le besoin qui ne relèvent pas du domaine de l'asile. Dès lors, en imposant une aide réduite pour les personnes visées par l'article 38a LEI, la Confédération empiète sur la souveraineté cantonale et contrevient à la répartition des compétences découlant de la Constitution fédérale. A ce sujet, nous nous permettons de vous référer à l'avis de droit sollicité par les cantons relatif aux compétences de la Confédération et des cantons dans le domaine de l'aide sociale pour les étrangers. Celui-ci parvient clairement à la conclusion que la présente modification de la LEI constituerait un transfert important de compétences en matière d'aide sociale de la part des cantons vers la Confédération et devrait, pour être conforme au droit, intervenir sur la base d'une modification préalable de la Constitution fédérale¹.

¹ Kurzgutachten zuhanden Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) betreffend Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer

En d'autres termes, par cette mesure, la Confédération s'arrogerait, au détriment des cantons, la compétence de la définition des prestations d'aide sociale concernant un groupe de personnes, certes pour une durée limitée, mais durant les trois premières années qui sont particulièrement importantes pour l'intégration.

- b. En ce qui concerne le fond, le nouvel article 38a LEI crée une inégalité de traitement injustifiable à l'égard d'un groupe de personnes particulier. En matière d'aide sociale, le montant de l'aide est calculé en fonction des besoins des personnes concernées et non en fonction de la durée de séjour en Suisse. Sur ce point, la nouvelle disposition paraît aussi arbitraire et risque d'entraîner une précarisation excessive des personnes concernées, qui peut avoir des effets délétères sur le moyen et long terme.
- c. En tant que titulaires d'une autorisation de séjour, les personnes concernées se trouvent en Suisse pour un séjour durable. Il est dès lors important que ces personnes puissent se consacrer pleinement à leur intégration en participant à la vie sociale, économique et culturelle. Contrairement aux explications de la Confédération, nous sommes sceptiques quant aux effets que pourrait avoir cette nouvelle disposition pour une meilleure intégration de la population étrangère. En effet, il n'a pas été démontré que des réductions générales de prestations d'aide sociale favoriseraient la participation au marché du travail. Au contraire, nous craignons que la réduction de la couverture des besoins de base rende plus difficile la participation à la vie de la société, ce qui peut avoir un effet négatif notamment sur l'intégration des familles venues en Suisse dans le cadre du regroupement familial.

Dans ce cadre, il est à rappeler que le forfait du groupe familial est calculé sur la base d'un coefficient qui a pour conséquence de réduire le montant par personne composant le groupe familial. Dès lors, la proposition risque d'induire des effets contreproductifs sur l'intégration des personnes concernées, et de constituer un frein à une insertion professionnelle durable, avec, pour conséquence, la précarisation des personnes concernées, qui se trouveraient dans une situation de détresse matérielle permanente et d'exclusion sociale. Cette mesure contribuerait sans doute à augmenter le nombre de personnes en situation précaire qui sont obligées de recourir à l'aide alimentaire d'urgence, à l'image de l'aide fournie à Genève par la fondation Colis du Cœur, afin de couvrir leurs besoins de base.

- d. Nous estimons que cette disposition pourrait en outre compromettre les objectifs d'efficacité de l'Agenda Intégration suisse (AIS), car elle concerne également les personnes admises à titre provisoire qui ont pu régulariser leur situation en déposant une demande pour cas de rigueur.

Depuis l'entrée en vigueur de l'AIS, ces personnes sont fortement encouragées par le biais de mesures de formation et d'intégration professionnelle afin qu'elles puissent mener une vie autonome. Alors qu'elles suivent des mesures de formation, des préapprentissage ou des stages pendant plusieurs mois, voire plusieurs années, elles sont au bénéfice d'une aide sociale réduite. Si cette période devait encore se prolonger en raison de la nouvelle disposition, cela pourrait avoir pour effet que ces personnes préfèrent se faire engager dans une activité offrant des conditions de travail précaires, peu durable mais momentanément mieux rémunérée, plutôt que de suivre la voie plus contraignante de la formation.

- e. Il convient en outre de souligner que l'article 38a LEI ne tient pas compte des enfants et des adolescents ni des groupes de personnes particulièrement vulnérables, et ne prévoit au surplus pas d'exceptions pour ces catégories dans le cadre des réductions des forfaits. La réglementation prévue est au contraire très schématique et standardisée, insuffisamment justifiée sur le plan matériel, et ne tient pas compte des circonstances propres à chaque cas.
- f. La nouvelle disposition a pour conséquence de créer une pénalité au niveau de l'aide sociale pour le groupe de personnes visé par l'article 38a LEI. Il s'agit d'une sanction collective en raison de l'appartenance à un groupe de personnes. Or, selon les principes fondamentaux du droit de l'aide sociale, une réduction de prestations ne peut intervenir qu'à titre individuel, en tant que conséquence ou sanction d'un comportement précis, défini par une base légale.
- g. Enfin, cette disposition risque d'entraîner des frais et une charge administrative supplémentaires considérables au niveau de la pratique, notamment en raison des adaptations nécessaires dans les systèmes informatiques. Ces adaptations seraient nécessaires du fait que le droit aux prestations devrait être calculé différemment. Le traitement des dossiers "mixtes", constitués de groupes familiaux dans lesquels une partie des membres ne sont pas concernés par l'article 38a LEI (notamment les situations de personnes ressortissantes suisses dont les membres de la famille proviennent d'Etat tiers), sera particulièrement complexe et délicat.

Compte tenu de ce qui précède, nous nous opposons à la réduction générale de l'aide sociale telle que prévue par l'article 38a LEI et demandons qu'il soit renoncé à l'introduction de cette disposition.

2. L'encouragement et le soutien de l'intégration des membres de la famille en tant que critère d'intégration supplémentaire (art. 58a, al. 1, let. e LEI)

Le souhait que les membres d'une famille se soutiennent mutuellement dans leur processus d'intégration est compréhensible. Toutefois, nous exprimons des réserves relatives à la disposition proposée. En effet, si l'encouragement et le soutien des partenaires et des enfants devaient être introduits en tant que critère d'intégration supplémentaire pour les décisions relevant du droit des étrangers, il serait important que le SEM et les services cantonaux des migrations développent une compréhension commune de la façon dont ce critère devrait être appliqué concrètement. Sinon, il existerait un risque de décisions arbitraires, ce qui nuirait en fin de compte à une politique de migration et d'intégration crédible. De plus, il serait important que les personnes directement concernées sachent précisément quelles sont les attentes à leur égard. Cette information devrait être assurée par les autorités d'exécution compétentes pour les décisions relevant du droit des étrangers. Enfin, la mise en œuvre de ce nouveau critère d'intégration devrait être praticable et ne pas entraîner une charge disproportionnée pour les autorités cantonales d'exécution.

Aussi, la disposition proposée n'est à notre sens pas assez précise et peu applicable. Elle nous semble également très difficilement vérifiable dans les faits (selon quelles preuves tangibles et selon quelles exigences?) et subjective, à l'inverse des autres éléments actuellement pris en considération pour attester de l'intégration. Les services de migration compétents doivent pouvoir se déterminer sur la base d'éléments objectifs, ce qui nous semble incertain dans le cadre de l'application concrète de la modification proposée.

De plus, elle crée le risque d'une forme de coresponsabilité familiale, si des personnes devaient subir des conséquences en raison du comportement non coopératif de membres de leur famille.

Enfin, l'aide sociale dispose d'ores et déjà de mécanismes d'incitation et de sanction pour obliger les personnes qui perçoivent des prestations à participer à des mesures d'intégration appropriées. Nous sommes d'avis que les possibilités existantes suffisent d'un point de vue technique et que la nouvelle réglementation ne présenterait aucun avantage, mais conduirait dans la pratique à des situations peu claires et subjectives.

3. 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 LEI)

Selon le rapport explicatif, par le renvoi à l'article 58a, alinéa 1 LEI, le législateur souhaite en particulier garantir que lors de l'examen des cas de rigueur, le critère d'intégration relatif à la participation à l'acquisition d'une formation soit, en pratique, mis sur un pied d'égalité avec le critère de l'exercice d'une activité lucrative. Ce but correspond à l'objectif formulé conjointement par la Confédération et les cantons dans l'AIS pour une intégration durable dans le monde du travail grâce à la formation. La nouvelle réglementation apportera ainsi plus de clarté dans l'application du droit et renforcera l'incitation à acquérir une qualification professionnelle. Dès lors, nous saluons cette modification, sous réserve de nos remarques faites au point n°2 relatives au projet d'art. 58a, al. 1, let. e LEI.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous adressons, Madame la Conseillère fédérale, l'expression de notre haute considération.

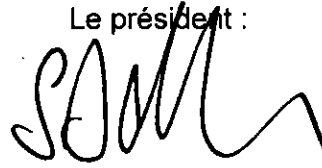
AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :



Michèle Righetti

Le président :



Serge Dal Busco