



CONSEIL D'ETAT

Château cantonal
1014 Lausanne

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

*Version PDF, accompagnée d'une version
Word, transmises par courrier électronique à :
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch*

Réf. : 22_COU_1775

Lausanne, le 13 avril 2022

Réponse à la consultation concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration : limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'Etats tiers

Madame la Conseillère fédérale,

Le Conseil d'Etat vaudois vous remercie de l'avoir consulté sur la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) et vous prie de trouver ci-dessous sa prise de position. Dans une première partie, nous tenons à formuler quelques remarques générales sur le projet de loi présenté. Dans une deuxième partie, vous trouverez notre position concernant les différents articles individuels.

Remarques générales sur la modification de la LEI

Le point central de ce projet est la réduction des prestations d'aide sociale pour les ressortissants d'Etats tiers. Selon le rapport explicatif, l'objectif de cette réglementation est de restreindre les prestations d'aide sociale pour les étrangers en provenance de pays tiers et de contenir ainsi la hausse des dépenses d'aide sociale dans les cantons et les communes. Parallèlement, la nouvelle réglementation doit mettre en place des incitations pour les personnes concernées afin qu'elles s'intègrent mieux dans le marché du travail.

Nous considérons comme problématique, tant sur le plan formel que matériel, l'idée que les ressortissants d'Etats tiers perçoivent une aide sociale restreinte pendant les trois premières années de leur séjour en Suisse.

De notre point de vue, la Confédération empiète clairement sur la souveraineté cantonale à travers la loi sur les étrangers et l'intégration. La réduction de l'aide sociale pour les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour pendant les trois premières années de leur présence en Suisse constitue une réglementation qui fait directement de la perception de l'aide sociale l'objet de dispositions fédérales. 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. Nous fondons notre appréciation essentiellement sur l'avis de droit qui a été sollicité par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) au sujet des compétences de la Confédération et des cantons dans le

domaine de l'aide sociale pour les étrangers¹ (appelé ci-après : avis de droit succinct). Celui-ci parvient clairement à la conclusion que la proposition d'adaptation de la loi constituerait un transfert important de compétences en matière d'aide sociale des cantons vers la Confédération. Selon les experts, la modification proposée devrait passer tout d'abord par une modification de rang constitutionnel.

Sur le plan matériel, la nouvelle disposition de la LEI crée une inégalité de traitement pour un groupe de personnes particulier. En matière d'aide sociale, le montant des prestations de soutien est fonction des besoins et non de la durée du séjour en Suisse. À cet égard, la nouvelle disposition apparaît arbitraire. Le fait que la Confédération laisse les cantons libres de décider de l'ampleur de la réduction à appliquer pendant les trois premières années pour les ressortissants d'États tiers n'est pas suffisant pour remettre en cause cette appréciation fondamentale.

Contrairement aux explications fournies par la Confédération, nous sommes en outre très sceptiques quant à la contribution que pourrait apporter cette nouvelle disposition à une meilleure intégration de la population étrangère. L'inverse pourrait également se produire, car une réduction de la couverture des besoins de base rendrait plus difficile la participation à la vie de la société, ce qui peut avoir un effet négatif sur l'intégration des familles venues en Suisse dans le cadre du regroupement familial.

En revanche, nous saluons expressément le fait que l'accomplissement d'une formation initiale ou complémentaire compte désormais dans le cadre de l'évaluation des critères d'intégration en lien avec les demandes pour cas de rigueur.

Le projet mis en consultation renonce à modifier la réglementation concernant les conditions de révocation des autorisations d'établissement. Le Conseil fédéral estime que la réglementation actuelle, qui permet aux cantons de rétrograder une autorisation d'établissement en autorisation de séjour en cas de recours durable et important à l'aide sociale, est suffisante. Nous saluons cette décision, car les effets des durcissements introduits en 2019 dans la LEI ne sont pas encore suffisamment connus ou évalués. A notre avis, la Confédération a ici l'obligation d'observer et d'analyser les conséquences de la dernière modification de la LEI par un monitoring approprié. Une étude commandée par la Charte Aide Sociale au bureau BASS sur la non-perception de l'aide sociale par les personnes séjournant et établies en Suisse² conclut, sur la base d'une enquête qualitative menée auprès de différentes ONG et de services sociaux cantonaux et communaux, que la non-perception de l'aide sociale a déjà augmenté en raison du durcissement de la LEI. La crainte et l'insécurité des personnes concernées face aux conséquences liées au droit des étrangers seraient très importantes.

Dans les remarques suivantes portant sur les différents articles, nous allons maintenant aborder certains arguments de manière spécifique.

¹ Kurzgutachten zuhanden Konferenz der kantonalen Sozialdirektorinnen und Sozialdirektoren (SODK) betreffend Kompetenzen von Bund und Kantonen im Bereich der Sozialhilfe für Ausländerinnen und Ausländer (Anpassungen bei der Sozialhilfe für Personen aus Drittstaaten), établi par le professeur Felix Uhlmann et Martin Wilhelm, MLaw, Zurich, 15 octobre 2020, p. 14 ss.

² Büro BASS: Nichtbezug von Sozialhilfe bei Aufenthalterinnen und Niedergelassenen in der Schweiz, Bern, xx.yy 2022 -> *pas encore publié*.

Remarques sur les différents articles

Art. 38a Limitation des prestations d'aide sociale

Selon cette nouvelle disposition, les personnes concernées recevraient moins de prestations d'aide sociale que celles accordées « aux personnes résidant en Suisse » pendant les 3 années suivant l'octroi d'une autorisation de séjour. Le forfait pour l'entretien serait réduit, alors que toutes les autres prestations (loyer, prime d'assurance maladie, prestations circonstanciées, etc.) seraient versées sans réduction. Le projet de révision ne règle pas dans quelle mesure le forfait pour l'entretien serait réduit pour les personnes concernées. La Confédération veut laisser aux cantons le soin de déterminer ce paramètre. Le projet mis en consultation fait toutefois référence au domaine de l'asile, où le forfait pour l'entretien octroyé aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire est « généralement inférieur de 20% aux montants qui s'appliquent à la population résidente ».

Comme nous l'avons déjà mentionné, nous estimons que la Confédération outrepassse ses compétences constitutionnelles en limitant l'aide sociale octroyée aux personnes bénéficiant d'une autorisation de séjour pendant les trois premières années de leur séjour en Suisse. Bien qu'elle laisse aux cantons le soin de fixer le montant de la réduction, elle touche, selon l'avis de droit succinct précité, à un domaine clé des cantons en « faisant directement de la perception de l'aide sociale l'objet de dispositions fédérales »³. La Confédération s'arroge ainsi, au détriment des cantons, la compétence du versement de l'aide sociale à un certain groupe de personnes, certes pour une durée limitée, mais durant les trois premières années, particulièrement importantes pour l'intégration.

Le mot-clé « intégration » renvoie à une autre problématique de la nouvelle disposition : une meilleure intégration des personnes dans le besoin sur le marché du travail est un objectif pertinent et qui doit être visé. L'encouragement de l'exercice d'une activité lucrative doit être poursuivi et réalisé individuellement par le biais de mesures ciblées, spécifiquement adaptées à la participation au marché du travail, ainsi que par des conseils, un encadrement adéquat et le développement de compétences professionnelles supplémentaires. Il n'existe aucune preuve que des réductions générales des prestations d'aide sociale favoriseraient la participation au marché du travail. Il convient en outre de souligner que l'art. 38a LEI ne tient pas compte des enfants et des adolescents ni des groupes de personnes particulièrement vulnérables et ne prévoit pas d'exceptions pour ces personnes dans le cadre des réductions forfaitaires. La réglementation prévue est au contraire très schématique, insuffisamment justifiée sur le plan matériel, et ne tient pas compte des circonstances propres à chaque cas. Ces défauts ne sont aucunement compensés par une utilité avérée en termes d'intégration au marché du travail.

La disposition risque en outre d'entraîner une charge administrative supplémentaire considérable dans la pratique (notamment des adaptations dans les systèmes informatiques, car les besoins devraient être calculés différemment). Le projet n'aborde pas du tout cette question.

³ Cf. avis de droit succinct, p. 14.

Pour les raisons susmentionnées, nous rejetons fermement les réductions générales de prestations prévues et demandons de renoncer à l'introduction de l'article 38a LEI.

Subsidiairement, nous relevons les deux points formels ci-dessous :

- La précision concernant la notion « d'aide sociale » ne devrait pas uniquement figurer dans le rapport explicatif (p.13) qui indique que « cette réduction de l'aide sociale concernerait uniquement les besoins de première nécessité du ménage, et non les moyens dévolus aux mesures relevant des politiques familiales, de santé ou d'intégration ». Une précision explicite devrait figurer dans la loi.
- L'art. 38a p-LEI devrait être reformulé, afin d'uniformiser les termes utilisés : « Pendant les trois premières années qui suivent l'octroi d'une autorisation de courte durée ou de séjour, le montant de l'aide sociale octroyée aux titulaires de l'autorisation est inférieur à celui accordé aux personnes résidant en Suisse. Les droits des réfugiés reconnus visés à l'art. 23 de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés sont réservés ».

Art. 58a al. 1 let. e

Le souhait que les membres d'une famille se soutiennent mutuellement dans leur processus d'intégration est compréhensible. Si l'encouragement et le soutien des partenaires et des enfants doivent être introduits en tant que critère d'intégration supplémentaire pour les décisions relevant du droit des étrangers, il est important que le SEM, respectivement les services cantonaux des migrations, développent une compréhension commune de la façon dont ce critère devra être appliqué concrètement. Dans le cas contraire, il existe un risque de décisions arbitraires, ce qui nuirait en fin de compte à une politique de migration et d'intégration crédible. Il est important que les personnes directement concernées sachent quelles sont les attentes à leur égard. Cette information doit être assurée par les autorités d'exécution compétentes pour les décisions relevant du droit des étrangers, sur la base préalable de dispositions d'exécution harmonisées, permettant ainsi une interprétation uniforme et cohérente.

De plus, il est nécessaire d'assurer que l'introduction de cette exigence d'insertion soit accompagnée, en particulier pour les femmes concernées, de prestations accessibles qui facilitent l'acquisition de compétences linguistiques, le suivi de formations, la participation à la vie sociale et culturelle et leur employabilité.

Enfin, la mise en œuvre de ce nouveau critère d'intégration doit être praticable et ne pas entraîner une charge administrative disproportionnée pour les autorités cantonales d'exécution. Il faudra en conséquence que les cantons soient consultés sur la modification prévue de l'OASA, pour pouvoir se déterminer sur les modalités concrètes de mise en œuvre de cette disposition.

Art. 84 al. 5

Selon le rapport explicatif, en se référant à l'art. 58a al. 1LEI, le législateur veut en particulier garantir que lors de l'examen des cas de rigueur, la participation à l'acquisition d'une formation soit en pratique mise sur un pied d'égalité avec le début d'une activité lucrative en tant que critère d'intégration. Cet objectif correspond à l'objectif formulé conjointement par la Confédération et les cantons dans l'Agenda Intégration Suisse pour une intégration durable dans le monde du travail grâce à la formation. Nous saluons donc expressément cette adaptation.

Art. 126e (disposition transitoire)

La formulation proposée précise que « Les titulaires d'une autorisation de courte durée ou de séjour qui perçoivent des prestations d'aide sociale avant l'entrée en vigueur de la modification du [...] reçoivent le montant inférieur prévu à l'art. 38a à partir du mois qui suit l'entrée en vigueur de ladite modification ». Afin de garantir la sécurité du droit, ne faudrait-il pas clarifier cette disposition pour les titulaires d'une autorisation de séjour depuis plus de trois ans au moment de l'entrée en vigueur de la modification légale ? En effet, selon le rapport explicatif, ceux-ci ne devraient pas recevoir un montant réduit d'aide sociale. Cet élément devrait être explicitement précisé dans la modification légale.

En vous remerciant de l'attention que vous porterez à la présente, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, à l'expression de nos sentiments distingués.

AU NOM DU CONSEIL D'ETAT

LA PRESIDENTE

LE CHANCELIER



Nuria Gorrite



Aurélien Buffat

Copies

- Office des affaires extérieures
- Secrétariat général du Département de la santé et de l'action sociale