

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Eric Bonjour concernant la politique des clandestins "Ne pas faire ignorer à la main droite ce que fait la main gauche"

Rappel de l'interpellation

Lors du débat du mardi 16 mars 2010, plusieurs parlementaires se sont exprimés, avec un certain recul, sur des supputations. Certains députés ont été stupéfaits d'apprendre que les clandestins qui travailleraient au noir dans notre canton paieraient, pour un certain nombre, l'impôt.

Comme représentant du souverain, nous sommes en droit d'avoir des réponses à toutes les questions que nous nous posons afin de mettre en place une réflexion politique. A la lumière d'une question récente d'un collègue député qui désirait connaître le nombre d'enfants de clandestins scolarisés dans notre canton et de la réponse du Conseil d'Etat pour le moins lacunaire, nous ne pouvons que nous en étonner. La réponse qui provenait du Département de la formation, de la jeunesse et de la culture (DFJC), validée par le Conseil d'Etat, à savoir qu'il ne lui était pas possible de donner le nombre exact d'enfants sans-papiers scolarisés dans notre canton, laisse perplexe alors que nous votons chaque année les budgets de l'ensemble des personnes scolarisées dans notre canton.

Rebelote avec le débat de mardi 16 mars 2010 sur la question de la fiscalité des clandestins travaillant au noir. Nous ne sommes pas là pour défendre les employeurs ou les employés mais pour faire respecter l'ordre légal. Ce débat a laissé entendre que des clandestins travailleurs contribuent aux recettes de l'Etat par la fiscalisation des revenus de leur travail au noir.

Dès lors, il est normal que les uns et les autres parlent d'un manque de transparence et d'une certaine hypocrisie de l'administration cantonale. Pour y remédier, il y a lieu de rendre cohérente notre politique cantonale en la matière ; dès lors nous posons les questions suivantes:

- 1. Est-il exact que des clandestins qui travaillent paient des impôts cantonaux ?*
- 2. Si oui, par quel impôt contribuent les sans-papiers travailleurs au noir aux revenus de l'Etat de Vaud ?*
- 3. Si oui, combien de personnes sans statut légal paient des impôts dans notre canton et quel montant concerne l'impôt cantonal ?*
- 4. Le Conseil d'Etat ne pourrait-il pas envisager de supprimer cette incohérence et cette hypocrisie ? Une personne sans permis de séjour en Suisse, donc en situation d'illégalité, pourquoi aurait-elle des devoirs ?*
- 5. Certains pensent que les clandestins touchent des subsides pour l'assurance maladie et que d'autres touchent l'aide d'urgence, est-ce le cas ? Si oui, à combien se monteraient les montants alloués chaque année à ces aides ?*
- 6. Comme le feraient certains syndicats, le Conseil d'Etat est-il en mesure de se faire*

renseigner sur les cas de personnes qui n'ont pas le droit de séjourner dans notre canton et des entreprises qui abusent de cette main d'oeuvre dont l'avenir en Suisse est compromis et fragilisé par leur situation ?

7. *La loi d'application dans le canton de Vaud de la législation fédérale sur les étrangers (LVLEtr) dit, à l'article 41 Devoir de dénoncer : Lorsque une infraction à la LEtr vient à leur connaissance, les syndics et les préposés aux bureaux communaux de contrôle des habitants sont tenus de la signaler au juge d'instruction conformément à l'article 77 de la loi sur les communes (LC). Le Conseil d'Etat peut-il nous dire si cet article est réellement appliqué ou non ?*

Nous remercions le Conseil d'Etat pour ses réponses et les actions que pourraient entraîner cette interpellation.

Ne souhaite pas développer.

1 INTRODUCTION

La réalité des clandestins recouvre différents types de situations de présence non autorisée en Suisse : requérants d'asile déboutés qui n'ont pas quitté le pays ; étrangers ayant résidé initialement de façon légale (étudiants, touristes) mais qui ne disposent plus d'une autorisation de séjour ; personnes qui n'ont jamais été en possession d'une autorisation.

Si le droit au séjour ne leur est pas reconnu, il est par contre inexact d'affirmer que les clandestins ne possèdent pas de droits. A cet égard, on peut notamment mentionner l'accès à l'enseignement de base (notamment art. 19 Cst. féd., art. 36 et 46 Cst. VD), le droit à l'aide dans des situations de détresse (art. 12 Cst. féd. et art. 33 Cst. VD) qui est concrétisé dans notre canton par la LARA (loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers), dont l'article 49 dispose expressément que les personnes séjournant illégalement sur le territoire vaudois ont droit à l'aide d'urgence, si elles se trouvent dans une situation de détresse et ne sont pas en mesure de subvenir à leurs besoins, ainsi que des droits contractuels et sociaux pouvant résulter de rapports de travail.

L'octroi des subsides pour les clandestins se fonde également sur la LAMal et la LAVAMal ; il doit respecter les règles applicables à l'ensemble de la population vaudoise, notamment sur le plan de la légalité et de l'équité, et applique les mêmes règles par rapport à la prise en considération des revenus de l'assuré.

A ce titre, il sied de rappeler que la LAMal institue le régime d'une couverture universelle des frais de soins pour les personnes résidant en Suisse. Elle prévoit que toute personne qui s'est constituée un domicile en Suisse au sens des articles 23 à 26 du Code civil est tenue de s'affilier à l'assurance obligatoire des soins. Les sans-papiers qui résident en Suisse sont donc assujettis à la LAMal. Ce principe a été plusieurs fois répété par le Conseil fédéral, le Département fédéral de l'intérieur et confirmé par une jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances et dans le cadre des directives de l'OFAS.

L'existence d'un domicile civil, et donc l'assujettissement à l'assurance obligatoire des soins, est indépendante de l'autorisation de séjour au sens de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) ou du domicile au sens du droit fiscal.

Concernant les subsides, il faut d'abord rappeler qu'il s'agit d'un régime fédéral dont l'application est déléguée aux cantons. La LAMal précise toutefois que la réduction des primes est destinée aux "assurés" et ne prévoit pas de restriction. La loi vaudoise d'application (LVLAMal) répète dans ses articles 2 et 9 que les assurés de condition économique modeste assujettis à la LAMal peuvent bénéficier d'un subside pour le paiement de tout ou partie de leurs primes d'assurance obligatoire des soins.

A noter ici que les assurances-maladie, l'organe de contrôle de l'assurance-maladie et accidents (OCC), ainsi que d'une manière générale, toutes les personnes qui participent à l'application des lois sur l'assurance sociale (LAMAI, LAI, LAVS) ainsi qu'à leur contrôle ou leur surveillance sont tenues -sous réserve de bases légales formelles- à un devoir de confidentialité (art. 33 de la Loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales). De ce fait, elles ne communiquent aucune information aux autorités en charge d'appliquer le droit migratoire.

En revanche, conformément aux articles 36 de la loi vaudoise d'application de la LEtr (LVLEtr) ainsi que 82 al. 5 de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA), certaines autres entités ont un tel devoir de collaboration et d'information, à savoir :

- les entreprises de transport aérien, routier ou fluvial ;
- les autorités policières et judiciaires et les autorités d'instruction pénale qui communiquent spontanément chaque ouverture ou suspension d'instruction pénale, arrestation et libération, ainsi que jugement civil ou pénal, qui concerne des étrangers. Elles communiquent également tous les cas où un séjour illégal en Suisse a été constaté ;
- les autorités d'état civil, de tutelle et de justice qui doivent communiquer spontanément à l'autorité cantonale compétente en matière d'étrangers chaque mariage/partenariat, refus de célébrer le mariage/partenariat, déclaration d'invalidation, séparation et divorce/dissolution d'un partenariat impliquant des étrangers ainsi que toutes les mesures tutélaires ;
- les autorités chargées de verser des prestations d'aide sociale qui doivent communiquer spontanément aux autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers le versement de prestations de l'aide sociale à des étrangers.

Cependant, dans la mesure où cette population cherche aussi à se cacher des autorités, il demeure extrêmement difficile d'évaluer le nombre de clandestins. Selon une étude de l'ODM datant du printemps 2005, le nombre d'étrangers clandestins en Suisse se situait entre 80'000 et 100'000. En extrapolant, on estimait à l'époque leur nombre entre 10 à 20'000 dans le canton de Vaud.

Le fait que, depuis lors, la mise en œuvre de l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) a autorisé un afflux important de main-d'œuvre étrangère pouvant venir en Suisse légalement, laisse à penser que ce chiffre n'a pas dû augmenter de manière très sensible. A cela s'ajoute encore le durcissement des sanctions pénales à l'encontre des clandestins et de leurs employeurs depuis l'entrée en vigueur de la LEtr le 1er janvier 2008 (cf. art. 115 ss. LEtr) et le renforcement des contrôles effectués dans certains domaines de l'économie particulièrement concernés par le phénomène du "travail au noir", notamment la construction et l'hôtellerie et la restauration, qui devraient aussi avoir des effets dissuasifs (voir plus bas, réponse à la question 6).

2 RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES DANS LE CADRE DE L'INTERPELLATION

1. Est-il exact que des clandestins qui travaillent paient des impôts cantonaux ?

Le droit fiscal relatif à l'imposition à la source est harmonisé au niveau suisse. Les principes régissant cet impôt sont donc les mêmes s'agissant aussi bien de l'impôt fédéral direct que de l'impôt cantonal et communal.

Ainsi, sont assujettis à l'impôt à la source les travailleurs étrangers qui ne sont pas au bénéfice d'un permis d'établissement et qui sont domiciliés ou en séjour dans le canton (art. 130 al. 1 de la loi du 4 juillet 2000 sur les impôts directs cantonaux, ci-après : LI).

La loi ne fait aucune distinction selon que l'étranger est ou non au bénéfice d'un permis quelconque. L'impôt à la source est dû pour toutes les personnes qui ne sont pas au bénéfice d'un permis d'établissement.

Par ailleurs, l'employeur qui ne retient pas un impôt à la source est puni d'une amende pouvant atteindre le triple du montant qui n'a pas été retenu (art. 242 LI).

Il est dès lors exact qu'un certain nombre de travailleurs clandestins paient l'impôt sur le revenu.

2. Si oui, par quel impôt contribuent les sans-papiers travailleurs au noir aux revenus de l'Etat de Vaud ?

Les employeurs fournissent à l'autorité fiscale des listes récapitulatives comprenant les différents collaborateurs soumis à l'impôt à la source avec les montants d'impôt retenus. L'administration cantonale des impôts (ACI) ne fait aucun contrôle sur la présence ou l'absence de permis puisque, comme exposé ci-dessus, ce renseignement n'a aucune pertinence pour la perception de l'impôt.

3. Si oui, combien de personnes sans statut légal paient des impôts dans notre canton et quel montant concerne l'impôt cantonal ?

Conformément à la réponse à la question 2, le nombre de personnes sans statut légal et le montant d'impôt qu'elles paient ne peuvent pas être déterminés par l'ACI.

4. Le Conseil d'Etat ne pourrait-il pas envisager de supprimer cette incohérence et cette hypocrisie ? Une personne sans permis de séjour en Suisse, donc en situation d'illégalité, pourquoi aurait-elle des devoirs ?

Comme relevé dans la réponse à la question 1, le droit fiscal est harmonisé au niveau suisse dans ce domaine, de sorte que ni le Conseil d'Etat, ni même le Grand Conseil n'ont la possibilité de changer le système.

Il a également été expliqué dans l'introduction à la présente réponse que les étrangers clandestins avaient certains droits. Il n'est donc pas dépourvu de sens qu'ils aient également certains devoirs.

5. Certains pensent que les clandestins touchent des subsides pour l'assurance maladie et que d'autres touchent l'aide d'urgence, est-ce le cas ? Si oui, à combien se monteraient les montants alloués chaque année à ces aides ?

S'agissant des subsides à l'assurance-maladie, cette information n'est pas relevée de manière systématique puisqu'elle ne constitue pas un critère pour l'attribution desdits subsides. L'expérience accumulée indique toutefois que très peu de personnes effectuent des démarches d'affiliation, jugées très lourdes pour des personnes sans statut légal au sens de la LEtr.

S'agissant de l'aide d'urgence, conformément à l'art. 49 LARA, les clandestins, à l'instar des requérants d'asile déboutés, ont droit à recevoir des prestations de cette aide s'ils se trouvent dans le dénuement. Les coûts globaux annuels de l'aide d'urgence se montent environ à CHF 13 mio. dans notre canton, soit CHF 11 mio. pour les frais d'assistance et CHF 2 mio. pour les frais médicaux (assurance-maladie et prise en charge directe de certains soins urgents et nécessaires).

Par ailleurs, tous les mois, 690 personnes environ requièrent de l'aide d'urgence, dont 75 à peu près sont des clandestins n'ayant jamais eu de statut en Suisse ou ayant reçu des décisions de refus d'autorisation de séjour du Service de la population (SPOP) ou de l'Office fédéral des migrations (ODM), ce qui représente 11 % des demandeurs environ. A noter que le reste de ces personnes sont toutes issues de procédures d'asile (demandes d'asile rejetées par l'ODM).

En matière d'aide d'urgence, les sans-papiers "coûtent" donc environ CHF 1,43 mio. par an au canton de Vaud (11% de CHF 13 mio.).

6. Comme le feraient certains syndicats, le Conseil d'Etat est-il en mesure de se faire renseigner sur les cas de personnes qui n'ont pas le droit de séjourner dans notre canton et des entreprises qui abusent de cette main d'oeuvre dont l'avenir en Suisse est compromis et fragilisé par leur situation ?

Le Conseil d'Etat ne dispose pas de source d'information privilégiée sur les migrants clandestins présents sur le territoire cantonal et ne peut donc prétendre à une vision exhaustive de ce phénomène. Il rappelle toutefois que, dans le canton de Vaud, 25 inspecteurs sont en charge du contrôle du marché du travail et réalisent près de 2'500 contrôles par année dans les entreprises vaudoises. Ces contrôles font

notamment apparaître la présence de travailleurs clandestins, donc d'infractions au droit migratoire, aggravées dans un grand nombre de cas d'infractions au droit des assurances sociales ainsi qu'aux dispositions réglant l'imposition à la source des travailleurs étrangers.

Dans ce genre de situation, les employeurs et les travailleurs concernés sont systématiquement dénoncés aux autorités pénales et les services compétents infligent des sanctions administratives et facturent les frais de contrôle aux employeurs. A titre d'illustration, en 2009, le montant total des émoluments administratifs et des frais de contrôle facturés par le Service de l'emploi s'élevait à près de CHF 515'000.-.

7. La loi d'application dans le canton de Vaud de la législation fédérale sur les étrangers (LVLEtr) dit, à l'article 41 Devoir de dénoncer : Lorsque une infraction à la LEtr vient à leur connaissance, les syndicats et les préposés aux bureaux communaux de contrôle des habitants sont tenus de la signaler au juge d'instruction conformément à l'article 77 de la loi sur les communes (LC). Le Conseil d'Etat peut-il nous dire si cet article est réellement appliqué ou non ?

L'article 41 LVLEtr est entré en vigueur le 1er janvier 2008. Il remplace l'ancien article 11 LVLSEE (loi du 29 août 1934 d'application dans le canton de Vaud de la loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers) qui prévoyait déjà ce même devoir de dénoncer les infractions aux dispositions réglant le droit migratoire.

Dès 1996, le SPOP a régulièrement donné, tous les ans, des cours destinés aux préposés et employés communaux des bureaux des étrangers nouvellement entrés dans leurs fonctions, soit entre 25 et 40 personnes par an. Dans ce cadre, l'obligation de dénoncer les infractions constatées a régulièrement été rappelée. Cette même obligation a encore été relevée dans le cadre de diverses circulaires aux communes et rencontres organisées entre des représentants du SPOP et des préposés communaux des différentes régions du canton.

En octobre 2008, consciente de l'importance de cette mission, l'Association vaudoise des contrôles des habitants (AVDCH) a aussi organisé à l'attention de ses membres un séminaire de formation portant spécifiquement sur les règles et procédures applicables en matière de dénonciation des infractions à la loi sur le contrôle des habitants et à la loi sur les étrangers. Un juge d'instruction, un préfet et un représentant du SPOP ont participé à cette formation en qualité de conférenciers. Elle a été suivie par 180 à 200 employés communaux environ.

A l'heure actuelle encore, le SPOP donne en collaboration avec le Centre d'éducation permanente pour la fonction publique (CEP), des cours aux préposés communaux où est notamment abordée la question des dénonciations. A noter que ces cours sont aussi ouverts aux autorités politiques communales.

Dès lors, s'il ne peut pas garantir que toutes les communes dénoncent toutes les infractions dont elles ont connaissance, le Conseil d'Etat peut, par contre, assurer que des dénonciations se font effectivement régulièrement et que tout le nécessaire a été accompli par le SPOP pour que cette obligation soit pleinement intégrée par les collaborateurs des bureaux communaux des étrangers.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 18 août 2010.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean