

SKOS CSIAS COSAS

Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe
Conférence suisse des institutions d'action sociale
Conferenza svizzerza delle istituzioni dell'azione sociale
Conferenza svizra da l'agid sozial

Office fédéral des migrations
Direction, Etat-major des Affaires juridiques
Madame Roxane Bourquin
Quellenweg 6
3003 Wabern

Berne, le 21 octobre 2014

Prise de position concernant la libre circulation des personnes et l'immigration

Madame la Conseillère fédérale,
Mesdames, Messieurs,

Nous vous remercions vivement de nous avoir donné la possibilité de nous prononcer sur le projet mis en consultation concernant la modification de la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) et de l'Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes (OLCP). En tant qu'acteur central de l'aide sociale, la CSIAS s'engage en faveur de réglementations appropriées et praticables dans le contexte de la libre circulation des personnes et de l'aide sociale.

Vue d'ensemble

En introduisant la libre circulation des personnes, la Suisse a défini des mesures d'accompagnement afin d'éviter les effets secondaires indésirables. Ce catalogue de mesures règle entre autres les conditions d'admission et l'octroi des prestations d'aide sociale. Dans le cadre de la mise en place, il s'est toutefois avéré qu'en matière de conditions d'admission et d'octroi de prestations sous condition de ressources, il existe un manque de clarté qui préoccupe les autorités compétentes en matière de migration et les institutions de l'Etat social, dont l'aide sociale.

Les adaptations de la loi proposées par le projet mis en consultation ont pour objectif de préciser le droit à une autorisation de séjour déterminée et les droits à l'aide sociale qui en résultent. Lorsque dans ce contexte, il est question d'abus, il s'agit le cas échéant de comportements abusifs en ce qui concerne l'obtention d'une autorisation de séjour. Mais il ne s'agit d'aucune manière d'abus dans l'aide sociale, puisque dans ces cas, celle-ci intervient en aval des autorités compétentes en matière de migration. Par conséquent, la CSIAS considère l'utilisation du terme d'abus dans le présent contexte comme non appropriée et elle suggère d'y renoncer dans les débats à venir.

Globalement, la CSIAS salue les efforts de la Confédération visant à éliminer le manque de clarté juridique. Pour les personnes d'origine étrangère, le droit à des prestations de l'aide sociale ordinaire découle directement du statut de séjour. Pour pouvoir évaluer ce droit, les institutions de l'aide sociale ont besoin de décisions correctes, claires et transparentes pour l'aide sociale de la part des autorités compétentes en matière de migration.

La CSIAS soutient les efforts d'harmonisation sur le plan fédéral, mais elle considère comme problématique le fait que des dispositions concernant l'aide sociale soient inscrites dans des lois fédérales différentes. En effet, ceci aboutit à une situation opaque, d'autant plus que l'aide sociale est organisée à l'échelon cantonal. La CSIAS préférerait dès lors que l'harmonisation dans le domaine de l'aide sociale se fasse par le biais d'une loi cadre sur l'aide sociale.

En ce qui concerne l'art. 61a LEtr, la CSIAS se pose la question de principe sur la nécessité de cette nouvelle disposition. Le nouvel article reprend avant tout les réglementations déjà existantes de l'Accord sur la libre circulation des personnes. En revanche, il laisse ouvertes les questions essentielles qui seraient nécessaires à l'évaluation par les autorités d'exécution. Ainsi, les nouvelles dispositions ne précisent pas clairement les conditions dans lesquelles une personne au chômage perd sa qualité d'employé/e, ni le nombre d'heures de travail hebdomadaire requis pour que cette personne retrouve ses qualités d'employé/e etc. Or, en vue d'une plus grande sécurité de droit, une évaluation uniforme des états de fait possibles par les autorités compétentes en matière de migration serait souhaitable également pour les organes de l'aide sociale.

Evaluation du projet mis en consultation

Modifications de la loi concernant l'autorisation de séjour de courte durée (nouvel art. 29a LEtr et nouvel art. 61a, al. 1, 3 et 4 LEtr)

La CSIAS soutient l'exclusion de l'aide sociale des personnes titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée venues en Suisse pour y chercher un emploi.

D'une manière générale, il s'agit de rappeler que les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée relevant de l'Accord sur la libre circulation de personnes ne représentent qu'un tout petit groupe à l'aide sociale. En 2012, les personnes de l'UE/AELE titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée soutenues par l'aide sociale étaient au nombre de 555 dans l'ensemble de la Suisse¹. La proportion de celles-ci qui étaient à la recherche d'un emploi ne peut être identifiée. Par rapport à l'ensemble des 250'000 bénéficiaires de l'aide sociale, il s'agissait en tout cas de cas isolés. De même, les titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée ne représentaient que 1.6% de l'ensemble des personnes soutenues provenant de l'espace UE/AELE. Dès lors, les répercussions financières de cette adaptation de la loi sur l'aide sociale seront minimales.

La CSIAS soutient néanmoins l'exclusion de l'aide sociale des personnes titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée venues en Suisse pour y chercher un emploi. De même, elle n'a rien à opposer à l'exclusion de l'aide sociale des personnes venues en Suisse à des fins d'activité lucrative indépendante d'une durée de moins d'un an qui, au terme des rapports de travail, font usage de la faculté de rechercher un emploi jusqu'à six mois supplémentaires. Dans ce contexte, nous souhaitons faire remarquer que l'extinction de l'autorisation à l'échéance de la durée de validité découle déjà de l'art. 61, al. 1, lettre c LEtr.

¹ voir: „Libre circulation des personnes et aide sociale“. http://csias.ch/uploads/media/2014_Personenfreizuegigkeit-f.pdf

La CSIAS rappelle que par le passé, il y a eu des cas qui, pendant des années, disposaient uniquement d'une autorisation de séjour de courte durée bien que les personnes concernées aient pu présenter des contrats de travail de durée illimitée. La CSIAS souhaite que dorénavant, seules les personnes qui prévoient effectivement un séjour de courte durée obtiennent une autorisation de séjour de courte durée. La CSIAS peut certes comprendre que du point de vue de l'économie nationale, il puisse être utile dans certains cas d'octroyer une autorisation de séjour de courte durée malgré la présence d'un contrat de travail de durée illimitée (p. ex. en cas de contingents épuisés). Mais en dehors du fait qu'une telle démarche soit douteuse pour des considérations juridiques, il est extrêmement problématique également du point de vue de la politique sociale que les personnes concernées soient privées d'un statut de séjour clair durant des années. L'exclusion de l'aide sociale n'est justifiée que si seules les personnes envisageant réellement un séjour de courte durée obtiennent une autorisation de séjour de courte durée.

Par ailleurs, il faut rappeler que si l'adaptation de la loi concernant les autorisations de séjour de courte durée permet d'harmoniser la pratique de l'aide sociale dans les cantons, le droit à l'aide d'urgence persiste également en cas d'exclusion de l'aide sociale. Et dans le domaine de l'aide d'urgence, les différences cantonales ainsi que les ambiguïtés juridiques sont encore plus grandes que dans le domaine de l'aide sociale.

Modifications de la loi concernant les autorisations de séjour (nouvel art. 61a, al. 2, 3, 4, 5 et 6 LEtr)

Le CSIAS refuse les dispositions concernant les autorisations de séjour sous cette forme compte tenu du fait que les formulations vagues n'apportent pas de clarté juridique et du risque de voir apparaître davantage de situations working poor qui occasionnent des dépenses supplémentaires à l'aide sociale.

Les réglementations proposées concernant le permis B constituent de fait un durcissement en restreignant le séjour encore davantage en cas de chômage involontaire. Fondamentalement, la CSIAS peut accepter cette orientation puisqu'on peut supposer que les durcissements ne touchent que des personnes qui ne sont pas encore intégrées en Suisse.

La CSIAS souhaite toutefois faire remarquer que l'immigration de personnes de l'espace UE/AELE dans l'aide sociale que l'on craignait ne s'est pas produite à ce jour et que dès lors, le nombre de cas ayant abouti à des situations choquantes est minime. De l'autre côté, il est à craindre que les dispositions légales aient pour effet que les personnes titulaires d'un permis B soient encore davantage prêtes à accepter n'importe quel travail - même lié à des conditions de travail inadmissibles ou à un revenu très bas - afin de ne pas perdre leur droit de séjour. Ceci peut générer des coûts supplémentaires pour l'aide sociale lorsque le revenu ne suffit pas à couvrir le minimum vital. Par ailleurs, cette disposition risque de créer une pression à l'encontre des employé/es nationaux rendant ainsi indispensable un renforcement des mesures d'accompagnement. L'étude de Fluder et al. réalisée sur mandat de la CdG montre que dès aujourd'hui, quelque 60% des personnes immigrées dans le cadre de la libre circulation des personnes bénéficiaires de l'aide sociale sont des ménages working poor.

Par ailleurs, la formulation de la disposition est globalement très vague. Les conditions d'une extinction d'un permis B sont présentées de manière confuse. Et finalement, les critères mentionnés au nouvel art. 61a, al. 6 LEtr manquent sensiblement de clarté. Ainsi, du point de vue de la CSIAS, il s'agit de préciser la forme sous laquelle la recherche active d'un emploi doit être prouvée et les circonstances extérieures sur la base desquelles les chances réelles de trouver un emploi sont évaluées.

Du point de vue de la CSIAS, l'alinéa 5 de la disposition doit stipuler plus clairement que l'autorisation ne s'éteint qu'au moment où l'autorité de migration compétente l'a révoquée. Une extinction automatique de l'autorisation est exclue du point de vue de la CSIAS. Les organes de l'aide sociale ont besoin de situations claires. Ils ne peuvent pas vérifier, voire décider eux-mêmes si les conditions d'une extinction de l'autorisation sont réunies. Par ailleurs, il est important que les organes de l'aide sociale soient informés à temps par les autorités compétentes en matière de migration d'une extinction des conditions donnant droit à l'autorisation, puisque celle-ci signifie également l'extinction du droit à des prestations de l'aide sociale. La CSIAS doute que le nouvel art. 61a LETr le garantisse.

Communication de données entre les autorités chargées des prestations complémentaires et les autorités compétentes en matière de migration (art. 26bis LPC et art. 97, al. 3, disp. f et al. 4 LETr)

La CSIAS salut l'échange de données entre les autorités compétentes en matière de migration et les caisses de compensation.

Rien ne s'oppose à l'échange de données entre les autorités en charge des prestations complémentaires et les autorités compétentes en matière de migration. Entre l'aide sociale et les autorités de migration, le devoir de notification a été introduit en 2005 déjà.

Conclusion

La CSIAS salue une harmonisation de l'aide sociale, elle souhaite cependant une vue d'ensemble du système de l'aide sociale. Elle soutient les réglementations qui servent à clarifier la situation juridique. Les autorités compétentes en matière de migration et les autorités du marché du travail sont l'instance de pilotage en ce qui concerne la libre circulation des personnes. Les organes de l'aide sociale ont besoin de situations claires, puisque le droit des personnes étrangères à l'aide sociale ordinaire découle du statut de séjour de celles-ci. La CSIAS est bien connectée à la pratique dans l'ensemble de la Suisse et elle observe attentivement les répercussions de la libre circulation des personnes sur l'aide sociale. Or, hormis de rares exceptions, elle n'a pas constaté d'immigration dans l'aide sociale à ce jour.

En vous remerciant à l'avance de tenir compte de nos réflexions, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère fédérale, Mesdames, Messieurs, à l'expression de nos sentiments les meilleurs.

Conférence suisse des institutions d'action sociale SKOS – CSIAS – COSAS



Felix Wolffers, Coprésident



Dorothee Guggisberg, Secrétaire générale