

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

Département fédéral de justice et police
Secrétariat d'Etat aux migrations, Etat-major Affaires juridiques
Bernhard FÜRER et Carola Haller
Quellenweg 6
3003 Berne-Wabern

Berne, mai 2015

Prise de position sur la modification de la Loi sur les étrangers:

1. Mise en œuvre de l'art. 121a Cst.

2. Adaptation du projet de modification de la Loi sur les étrangers (intégration)

Madame, Monsieur,

Nous vous remercions vivement de nous avoir donné la possibilité de prendre position dans le cadre de la consultation sur la modification de la Loi sur les étrangers. Pour la CSIAS en tant qu'association professionnelle de l'aide sociale, les projets touchant à la thématique de la migration et de l'intégration revêtent une grande importance et c'est avec plaisir que nous prenons position comme suit:

Vue d'ensemble

La CSIAS salue le souci du Conseil fédéral de mettre en place le nouvel article constitutionnel en conformité avec le droit international public. Or, c'est notamment à cet égard que certaines faiblesses – notamment dans le domaine du regroupement familial - ne peuvent être ignorées. Nous y reviendrons plus en détail ci-dessous.

De même, la CSIAS partage l'avis du Conseil fédéral qu'une appréciation globale de la mise en place de l'art. 121a Cst. ne sera possible qu'une fois que les résultats des négociations sur l'adaptation de l'ALCP seront connus et qu'il s'agira de décider de la démarche future si des adaptations au niveau de l'ALCP ne sont pas possibles. C'est également pour la CSIAS que la préservation de la voie bilatérale revêt une importance cruciale, puisque le maintien de l'ALCP déterminera également la coordination des systèmes de sécurité sociale selon des règles communes. Ces règles permettent d'éviter des discriminations dans le domaine de la sécurité sociale liées à la mobilité professionnelle ou personnelle. Les systèmes de protection sociale en amont de l'aide sociale doivent fonctionner également pour les migrantes et migrants économiques. Une annulation des Bilatérales 1 signifierait la perte des acquis essentiels pour la sécurité sociale des migrantes et migrants économiques – notamment des droits aux prestations sociales qui y sont liés -, une perte qui devrait être compensée par l'aide sociale.

Le CSIAS regrette toutefois que les adaptations prévues entraînent une augmentation du travail administratif en matière de délivrance d'autorisations (pour respecter les contingents, prendre en compte la préférence nationale et examiner la capacité d'intégration). Il faut dès lors veiller de manière générale à simplifier les procédures et à limiter les charges qui y sont liées. Il s'agit de réduire autant que possible non seulement les coûts liés au travail administratif, mais également les délais de procédure pour les personnes concernées. Il s'agit tout particulièrement de renoncer à un examen systématique de la capacité d'intégration des citoyennes et citoyens UE/AELE.

Commentaires concernant certains aspects

1. Définition des nombres maximums / contingents

La CSIAS salue la prise en compte des obligations stipulées par le droit public et le droit international en matière de définition des nombres maximums et la possibilité du Conseil fédéral d'adapter ceux-ci à tout moment en cas de besoin.

La CSIAS considère que la soumission aux nombres maximums des citoyennes et citoyens EU/AELE, des membres de la famille (regroupement familial), des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire est problématique et fondamentalement incompatible avec les obligations en vertu du droit public et du droit international. Dès lors, il s'agit d'accorder dans tous les cas la plus haute priorité au respect de ces obligations lors de la détermination des nombres maximums des plafonds et des contingents (art. 17b AP-LEtr). Par ailleurs, il est absolument indispensable que le Conseil fédéral puisse adapter les nombres maximums à tout moment, comme c'est prévu à l'art. 17a, al. 1 AP-LEtr). C'est le seul moyen d'assurer que les obligations en vertu du droit public et du droit international, qui constituent parfois un droit au séjour et à l'autorisation, sont respectées.

2. Priorité nationale – mobilisation du potentiel de main-d'œuvre nationale

La CSIAS salue la définition de la priorité nationale adoptée pour la proposition de mise en œuvre qui est valable tant pour les Suissesses et Suisses que pour les étrangères et étrangers avec séjour permanent. Elle exige toutefois un engagement financier plus important de la Confédération dans le domaine de l'intégration professionnelle de la population étrangère et indigène résidente permanente.

La CSIAS salue et considère comme absolument indispensable qu'en raison de la validité globale prévue de la préférence nationale, des mesures de mobilisation du potentiel de main-d'œuvre indigène soient prévues éviter une pénurie de main-d'œuvre.

Par ailleurs, la CSIAS prend acte avec satisfaction qu'en raison de la définition large du terme «travailleurs suisses» dans l'art. 21 AP-LEtr, il est possible de faire profiter de la préférence nationale également les personnes touchées de manière disproportionnée par la dépendance de l'aide sociale (en 2013, le taux d'aide sociale des ressortissants suisses était de 2.2%, celui de la population étrangère de 6.4%). Il est logique et cohérent que les personnes admises à titre provisoire et les personnes auxquelles une protection provisoire a été octroyée soient considérées comme des travailleurs suisses. Pour les personnes dépendantes de l'aide sociale, il est parfois difficile de trouver un nouvel emploi et de recouvrer ainsi l'autonomie financière. Une prise en considération privilégiée de ces personnes par les employeurs soulage l'aide sociale et contribue à la stabilisation et à l'intégration réussie des personnes concernées.

La CSIAS salue tout particulièrement la suppression de l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale sur les revenus provenant d'une activité lucrative et l'admission facilitée des personnes relevant du

domaine de l'asile au marché du travail. Actuellement, l'obligation des personnes relevant du domaine de l'asile de s'acquitter de la taxe spéciale rend l'accès de celles-ci au marché du travail plus difficile, puisque leur engagement demande un travail supplémentaire aux employeurs et que le revenu disponible de l'activité lucrative des personnes concernées en est diminué. Dès lors, la suppression de l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale augmente d'une part la motivation des personnes concernées pour l'exercice d'une activité lucrative et, d'autre part, la volonté des employeurs d'engager des personnes relevant du domaine de l'asile. La mise en place d'une obligation de déclaration (à la place de l'obligation d'autorisation) qui comprend notamment des informations concernant l'activité et le salaire, ainsi que la possibilité d'un contrôle a posteriori sont considérées comme une mesure importante pour empêcher l'exploitation, puisque ces personnes travaillent souvent dans des branches à bas salaires et qu'elles ont donc besoin d'une protection particulière.

Pour la CSIAS, il est essentiel que les réfugiés qui restent en Suisse puissent subvenir le plus vite possible à leur entretien par leurs propres moyens et qu'elles pèsent donc moins lourd sur l'aide sociale communale. Afin d'atteindre cet objectif, l'accès facilité au marché du travail doit toutefois être accompagné d'une augmentation du forfait d'intégration de la Confédération. A titre d'autre mesure encourageant le potentiel de main-d'œuvre nationale, la CSIAS suggère par ailleurs que la Confédération s'engage davantage dans l'insertion professionnelle des chômeurs en fin de droit et qu'elle renonce à se décharger de cette responsabilité sur les cantons ou les communes.

3. Regroupement familial

La CSIAS refuse des restrictions supplémentaires en matière de regroupement familial.

La CSIAS considère comme problématique et refuse la soumission du regroupement familial aux nombres maximums et aux contingents. La CSIAS craint que dans de telles conditions, le regroupement familial ne puisse être assuré conformément au droit international. Le délai de carence de trois ans pour le regroupement familial des réfugiés admis à titre provisoire est particulièrement inquiétant. La réussite de la réunion de la famille et de l'intégration en Suisse – notamment de l'intégration scolaire et professionnelle des enfants - exige un regroupement aussi précoce que possible.

La CSIAS rejette également des restrictions supplémentaires du regroupement familial des personnes bénéficiant d'une autorisation d'établissement. Elle partage l'avis du Conseil fédéral qui estime que du point de vue de l'intégration, un durcissement du regroupement familial est contreproductif et hypothèque le processus d'intégration. Dès aujourd'hui, la personne qui demande le regroupement familial doit disposer de moyens financiers suffisants. Selon la juridiction du Tribunal fédéral, les prestations complémentaires – contrairement aux prestations de l'aide sociale – font partie selon le droit en vigueur des moyens propres, l'obtention de prestations complémentaires n'exclut pas le regroupement familial. Il est prévu de changer ceci. Ainsi, les bénéficiaires d'une rente touchant de faibles prestations du premier et du deuxième pilier se verraient refuser le regroupement familial. Par ailleurs, il est à craindre qu'avec l'assimilation des prestations complémentaires aux prestations d'aide sociale, l'examen des moyens propres suffisants exigés ne se fasse dorénavant plus selon les normes CSIAS, mais selon la législation en matière de prestations complémentaires. Ainsi, l'obstacle à franchir pour obtenir l'autorisation du regroupement familial serait massivement plus élevé. Cette dégradation est complètement disproportionnée par rapport à l'obtention effective de prestations complémentaires par des étrangères et étrangers et elle aurait des conséquences très lourdes pour les familles concernées compte tenu que ce sont notamment les étrangères et étrangers qui travaillent dans le secteur des bas salaires. Dès lors, il s'agirait d'assurer dans tous les cas que l'examen des moyens financiers suffisants se fera également à

l'avenir selon les critères du minimum vital selon le droit d'aide sociale et non pas selon celui du droit des prestations complémentaires.

4. Révocation de l'autorisation d'établissement – rétrogradation ou renvoi

La délivrance de l'autorisation d'établissement est d'ores et déjà liée à des exigences élevées, des obstacles supplémentaires ne sont pas nécessaires. La CSIAS rejette tant la possibilité de rétrogradation en cas de volonté insuffisante de s'intégrer que la révocation illimitée dans le temps en cas de dépendance de l'aide sociale.

La CSIAS partage l'avis du Conseil fédéral qui estime que la demande formulée par l'initiative parlementaire Müller selon laquelle seuls les étrangères et étrangers intégrés en Suisse doivent obtenir une autorisation d'établissement (art. 34, al. 2, lettre c AP-LEtr) a déjà été prise en compte dans le cadre du projet d'intégration initial. Les exigences vis-à-vis des étrangères et étrangers sont déjà élevés et des obstacles supplémentaires ne sont pas requis. La CSIAS rejette donc la possibilité de rétrogradation en cas de volonté insuffisante de s'intégrer (art. 63, al. 3 AP-LEtr).

L'intégration doit être comprise comme un processus progressif, et un degré d'intégration plus élevé doit être lié à un statut juridique plus favorable. L'autorisation d'établissement constitue la base légale d'une intégration sociale qui a une perspective. La possibilité de la retirer pour une durée illimitée en raison d'une obtention durable et considérable de prestations d'aide sociale (abrogation de l'art. 63, al. 2b LEtr) crée des doutes et des incertitudes, elle expose les personnes concernées à une pression énorme, elle entrave l'insertion tant professionnelle que sociale et elle est dès lors rejetée par la CSIAS. Les personnes qui ont rempli les conditions de l'octroi d'une autorisation d'établissement et qui séjournent légalement en Suisse depuis 15 ans sans interruption doivent pouvoir faire confiance à leur Etat de domicile qu'il ne les laisse pas tomber dans des périodes plus difficiles.

Réponses aux questions

1. La préférence nationale doit-elle être prise en considération uniquement lors de la détermination des nombres maximums et des contingents ou faut-il procéder en outre à un examen au cas pour cas?

La CSIAS préfère la variante dans laquelle la priorité nationale – et les besoins en main-d'œuvre étrangère qui y sont liés – sont examinés lors de la détermination des contingents. Afin de réduire autant que possible le travail administratif tant des autorités du marché du travail que des entreprises, il faudrait renoncer à un examen au cas pour cas.

Afin d'assurer que le potentiel de main-d'œuvre indigène, et notamment les personnes relevant du domaine de l'asile dont l'accès au marché du travail doit être facilité, bénéficient effectivement de la préférence nationale, les contingents sont à déterminer de manière à créer une incitation primaire à recourir à la main-d'œuvre indigène. A cet effet, il faut que la détermination des nombres maximums tienne compte pas seulement du taux de chômage, mais également du nombre de personnes à la recherche d'un emploi, c'est-à-dire également de celui des chômeurs en fin de droit.

2. Le contrôle du respect des conditions de rémunération et de travail usuelles dans la profession, dans la branche et dans la localité doit-il être effectué au cas par cas ou faut-il examiner de manière sommaire si l'intéressé dispose d'une source de revenus suffisante et autonome?

La CSIAS salue la variante qui n'engendre pas de charge administrative disproportionnée tant pour l'administration que pour les employeurs. Tout comme pour la priorité nationale, il faudrait renoncer, du moins pour les ressortissants UE/AELE, à un examen préalable des conditions de rémunération et de travail et se limiter à effectuer un contrôle sommaire de la situation financière ou de la source de revenu suffisante.

Il est juste que des contrôles restent possibles à des fins de lutte contre les abus. Mais puisque les abus sont l'exception et non pas la règle, un examen préalable au cas pour cas n'est pas nécessaire. Le contrôle des conditions de rémunération et de travail doit également à l'avenir se faire au moyen de contrôles a posteriori ou de contrôles dans le cadre des mesures dites d'accompagnement.

3. La commission de l'immigration, qu'il est prévu de créer, doit-elle inclure, outre des représentants des autorités fédérales et cantonales des migrations et du marché du travail, également des représentants des partenaires sociaux?

La CSIAS se prononce en faveur de la participation des partenaires sociaux et d'autres représentants au sein de la commission de l'immigration. Le rapport de consultation souligne à plusieurs reprises que la mise en place de l'art. 121a Cst. doit être conforme aux obligations en vertu du droit international et du droit public. Or, les obligations sont essentielles non seulement dans la législation, mais également dans l'application des lois. Afin que cela soit garanti et que les recommandations à l'attention du Conseil fédéral en matière de détermination des nombres maximums tiennent suffisamment compte de ces obligations, il est absolument indispensable que les partenaires sociaux et des représentants d'autres organisations non-gouvernementales siègent au sein de la commission de l'immigration. Ainsi, la commission de l'immigration pourra profiter de la longue expérience, notamment des organisations non-gouvernementales actives dans le domaine de la migration.

Conclusion

C'est avec inquiétude que la CSIAS prend acte du fait que la mise en place de l'art. 121a Cst. entraînera quelques adaptations problématiques de la Loi sur les étrangers. Elle salue les mesures qui soutiennent l'intégration des étrangères et étrangers et elle suggère d'accorder d'une manière générale une attention particulière à la mobilisation de la main-d'œuvre indigène et de prévoir d'autres mesures à cet égard. En revanche, elle rejette les restrictions en matière de regroupement familial, puisque celles-ci sont préjudiciables à l'intégration des personnes concernées.

En vous remerciant à l'avance de bien vouloir étudier nos remarques, nous vous prions de croire, Madame, Monsieur, 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