



Juin 2019

Compétences de la Confédération en matière de prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers

Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat 17.3260 de la Commission des institutions politiques du Conseil des États du 30 mars 2017

Sommaire

1	Résumé	4
2	Contexte.....	6
2.1	Origine du postulat	6
2.2	Travaux préparatoires	7
2.3	Grandes lignes du rapport	7
3	Définition de l'aide sociale.....	8
4	Compétences fédérales en matière d'aide sociale.....	8
4.1	Compétence fédérale en matière de coordination	8
4.2	Compétence fédérale globale.....	9
4.2.1	Aide sociale à l'intention des Suisses de l'étranger	9
4.2.2	Aide sociale à l'intention des chômeurs.....	9
4.3	Compétences limitées pour régler l'aide sociale dans les domaines de l'asile et des étrangers.....	9
4.3.1	Aperçu de la teneur de l'art. 121, al. 1, Cst.....	9
4.3.2	Domaine de l'asile	9
4.3.3	Domaine des étrangers	10
4.3.4	Portée de l'article 121a Cst.....	13
4.3.5	Conformité aux droits fondamentaux.....	13
4.3.6	Conclusion intermédiaire	13
5	Bases légales dans le domaine de la migration	14
5.1	Droit de l'asile	14
5.2	Droit des étrangers.....	15
5.2.1	Principes	15
5.2.2	Ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE.....	16
5.2.3	Ressortissants d'États tiers.....	17
5.2.3.1	Octroi, révocation et rétrogradation d'autorisations en cas de dépendance à l'aide sociale.....	17
5.2.3.2	Jurisprudence relative à la révocation ou à la non-prolongation d'autorisations pour cause de dépendance à l'aide sociale.....	18
5.2.3.3	Respect de la vie privée et familiale selon l'art. 8 CEDH.....	19
5.3	Nationalité.....	22
5.4	Intégration.....	22
5.4.1	Bases légales en matière d'intégration.....	22
5.4.2	Encouragement de l'intégration dans le cadre des PIC	23
5.4.3	Agenda Intégration Suisse.....	24
5.4.4	Motions de la CSEC concernant l'intégration des jeunes adultes arrivés en Suisse	27
5.4.5	Conclusion intermédiaire	27
6	Pratique de la Confédération et des cantons en matière d'aide sociale.....	28
6.1	Aide sociale dans le domaine de l'asile.....	28
6.2	Aide sociale dans le domaine des étrangers.....	28
6.3	Recensement de la pratique dans les cantons.....	29
6.3.1	L'échange d'informations comme base d'examen des mesures	29
6.3.2	Des procédures et des valeurs de référence différentes.....	29

6.3.3	La proportionnalité comme concept central	30
6.3.4	Le rôle du regroupement familial	30
6.3.5	Les différences cantonales et la nécessité d'agir.....	31
7	Composition du groupe des bénéficiaires de l'aide sociale ressortissant d'un État tiers	31
7.1	Étude transversale 2016.....	31
7.1.1	R ressortissants d'États tiers percevant l'aide sociale.....	31
7.1.2	Risque de dépendance à l'aide sociale et lien passé avec le domaine de l'asile ...	31
7.1.3	Risque de dépendance à l'aide sociale et motifs d'admission.....	33
7.1.4	Situation des ménages et âge.....	33
7.1.5	Situation professionnelle.....	34
7.1.6	Durée de perception	34
7.1.7	Dépendance substantielle à l'aide sociale	34
7.2	Étude longitudinale (2010-2016).....	35
7.2.1	Fréquence cumulée de la perception de l'aide sociale.....	35
7.2.2	Changement de statut de séjour	36
7.3	Principaux résultats statistiques.....	36
8	Options.....	38
8.1	Marge de manœuvre.....	38
8.2	Restriction ponctuelle de l'aide sociale	39
8.3	Modifications de la loi sur les étrangers et l'intégration.....	40
8.3.1	Modifications concernant l'octroi et la révocation de l'autorisation de séjour	40
8.3.2	Modifications du regroupement familial	44
8.3.3	Modifications de la révocation et de la rétrogradation de l'autorisation d'établissement	45
8.3.4	Modifications de la procédure d'approbation	47
8.4	Modifications des conditions d'octroi du droit de cité.....	47
8.5	Mesures d'intégration ciblées pour les groupes de risque (approche préventive).....	48
8.6	Optimisation de l'échange d'informations entre les services sociaux et les autorités de migration	50
8.7	Amélioration de la collecte de données en cas de perception de l'aide sociale.....	52
9	Étapes suivantes	54
	Annexes	55

1 Résumé

Le 8 juin 2017, le Conseil des États a adopté le postulat 17.3260 de la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) intitulé *Prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers. Compétences de la Confédération*¹. La teneur du postulat est la suivante : « Le Conseil fédéral est chargé d'examiner quelles sont les possibilités offertes par la législation pour restreindre – voire exclure – l'octroi de prestations de l'aide sociale aux ressortissants de pays tiers. Il est en outre chargé de collecter les données visant à procéder à des évaluations concernant ces restrictions (nationalité des étrangers bénéficiant de l'aide sociale, statut de ces personnes à leur arrivée en Suisse, montants que les bénéficiaires de l'aide sociale transfèrent à l'étranger, etc.) et de proposer des bases légales permettant à la Confédération de se procurer les informations nécessaires auprès des cantons. »

Pour répondre au postulat, le SEM a commandé deux études externes. En 2016, un peu plus de 340 000 personnes ont perçu l'aide sociale en Suisse, dont environ 60 000 ressortissants d'États tiers (c'est-à-dire hors UE et AELE) ne relevant pas du domaine de l'asile (17 %). Le présent rapport s'intéresse à ce groupe de personnes, dont 20 000 environ possèdent une autorisation de séjour et 40 000 une autorisation d'établissement.

Une part importante de ces personnes ont relevé auparavant du domaine de l'asile, c'est-à-dire qu'elles ou leurs proches sont entrés initialement sur le territoire suisse par l'intermédiaire d'une demande d'asile ou dans un contexte d'asile. Durant les premières années de leur séjour en Suisse, les personnes issues du domaine de l'asile sont très souvent – à plus de 80 % – bénéficiaires de l'aide sociale. Il semble évident que ces facteurs continuent à jouer un rôle même lorsque ces personnes sont sorties du domaine de l'asile du point de vue juridique et statistique. Les mesures d'intégration préventives sont donc particulièrement judicieuses pour ce groupe de personnes.

Le risque de dépendance à l'aide sociale varie fortement en fonction des raisons pour lesquelles l'autorisation de séjour ou d'établissement a été octroyée. Il a en effet été observé que les ressortissants d'États tiers venus en Suisse à des fins professionnelles ou de formation n'étaient quasiment jamais tributaires de l'aide sociale. Le risque de dépendance est en revanche supérieur à la moyenne chez les ressortissants d'États tiers entrés en Suisse durant la même période dans le cadre du regroupement familial. Il convient de noter à ce propos que ce risque est plus élevé lorsque la personne rejoint une conjointe ou un conjoint suisse que lorsqu'il s'agit d'un étranger ou d'une étrangère.

Dans près d'un quart des 37 000 dossiers analysés (les dossiers correspondent à des familles, des couples ou des personnes seules), les coûts de l'aide sociale se montaient au total à plus de 80 000 francs. La majorité (58 %) des unités d'assistance touchant plus de 80 000 francs correspondent à des familles avec enfants, dont plus de la moitié (53 %) sont monoparentales.

On observe en outre une tendance : plus la durée de leur séjour en Suisse augmente, plus les personnes concernées ont des difficultés à faire face aux conséquences économiques d'un regroupement familial différé ou de la naissance d'enfants, par exemple.

¹ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?t=AffairId=20173260>

Afin d'analyser les corrélations entre la durée du séjour et la perception de l'aide sociale, une étude longitudinale a été menée auprès de nouveaux arrivants issus d'États tiers (cohortes d'immigration). Ce travail permet notamment d'étudier les parcours d'intégration et la perception de l'aide sociale à long terme pour certains groupes de personnes, et de les répartir en différentes catégories (groupes de risque).

Les possibilités d'ingérence fédérale dans les compétences des cantons concernant la détermination et le versement des prestations de l'aide sociale dans le domaine des étrangers sont très limitées. La Confédération ne peut intervenir que de manière ponctuelle. Elle dispose cependant de compétences globales en matière de réglementation du séjour, qui constitue la condition requise pour l'octroi de l'aide sociale par les cantons.

Le droit des étrangers prend déjà en considération la perception de l'aide sociale dans les règles relatives à l'octroi et à la révocation des autorisations. De plus, plusieurs dispositions durcissant la législation dans ce domaine sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Étant donné les possibilités d'ingérence restreintes dans le domaine de l'aide sociale et les résultats des deux études, les options discutées portent en premier lieu sur le durcissement des réglementations existantes en matière de droit des étrangers et de la nationalité. Des possibilités d'amélioration de l'intégration des groupes de risque ont également été présentées afin de prévenir la dépendance à l'aide sociale. L'amélioration des statistiques et la simplification des échanges de données entre les autorités sont également envisagées.

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'examiner, dans le cadre d'un groupe d'experts, les incidences et la faisabilité des options présentées dans le rapport, notamment avec les autorités cantonales d'exécution, puis de rendre compte des résultats et de soumettre un rapport sur la suite des opérations au Conseil fédéral d'ici à la fin du mois de novembre 2019.

2 Contexte

2.1 Origine du postulat

La motion 14.3691 du groupe libéral-radical intitulée *Interdire le recours à l'aide sociale pour les étrangers qui arrivent en Suisse*, déposée le 10 septembre 2014, a été débattue par la CIP-E le 12 janvier 2017. Cette motion entend exclure de l'aide sociale les ressortissants d'États tiers pendant une période de trois à cinq ans après leur entrée en Suisse. Elle a été adoptée par le Conseil national le 14 septembre 2016. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) a été chargé par la CIP-E de remettre un rapport à ce sujet en collaboration avec l'Office fédéral de la justice (OFJ). Ce document en date du 20 mars 2017 traite notamment des statistiques concernant la perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers, de la pratique des cantons en matière d'aide sociale dans le cadre du droit des étrangers, des compétences réglementaires de la Confédération et des cantons dans le domaine de l'aide sociale, ainsi que des possibilités de limiter l'aide sociale dans le cadre de la Constitution fédérale (Cst.) en vigueur (art. 115 et 121, al. 1, Cst.²).

Lors de la séance du 31 mars 2017, la CIP-E a déposé le postulat 17.3260 intitulé *Prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers. Compétences de la Confédération*. La teneur de ce postulat, adopté le 8 juin 2017 par le Conseil des États, est la suivante : « Le Conseil fédéral est chargé d'examiner quelles sont les possibilités offertes par la législation pour restreindre – voire exclure – l'octroi de prestations de l'aide sociale aux ressortissants de pays tiers. Il est en outre chargé de collecter les données visant à procéder à des évaluations concernant ces restrictions (nationalité des étrangers bénéficiant de l'aide sociale, statut de ces personnes à leur arrivée en Suisse, montants que les bénéficiaires de l'aide sociale transfèrent à l'étranger, etc.) et de proposer des bases légales permettant à la Confédération de se procurer les informations nécessaires auprès des cantons. » Le présent rapport répond à cette demande. Le Conseil des États a également rejeté la motion 14.3691 le 8 juin 2017.

La conseillère nationale Yvonne Feri a en outre déposé, le 8 mars 2018, le postulat intitulé *Nécessité des mesures de protection pour les enfants étrangers* (18.3121). Dans son avis du 9 mai 2018, le Conseil fédéral a précisé que les répercussions des mesures de protection de l'enfant sur l'application du droit des étrangers en cas de perception de prestations de l'aide sociale étaient elles aussi examinées, dans la mesure du possible, dans le cadre du présent rapport. Ce sujet a été abordé lors des discussions avec les cantons et traité dans l'étude ECOPLAN (cf. annexe II, ch. 4.5). Le présent rapport se prononce également sur ce postulat.

Il convient de mentionner dans ce contexte que le canton de Saint-Gall a déposé le 18 avril 2016 une initiative cantonale intitulée *Modification de la loi sur les étrangers. Renforcement des contraintes et de l'application de la législation en vigueur concernant l'intégration, l'aide sociale, la scolarité obligatoire et les sanctions pénales* (16.307). Il a été donné suite à cette initiative le 27 avril 2017. La CIP-N propose en outre, dans sa décision du 12 avril 2019, de ne pas donner suite à l'initiative parlementaire déposée le 15 mars 2018 par le conseiller national Erich Hess sous le titre *Plafonner l'aide sociale pour les étrangers* (18.415).

² RS 101

2.2 Travaux préparatoires

Pour répondre au postulat, le SEM a commandé deux études externes, qui ont été encadrées par un groupe de représentants d'autres offices fédéraux (Office fédéral de la statistique [OFS], Office fédéral des assurances sociales [OFAS]), de l'Association des services cantonaux de migration (ASM), de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), de l'Association des communes suisses (ACS) et de l'Union des villes suisses (UVS).

La première étude, réalisée par le bureau BASS et datée du 5 novembre 2018, s'intitule *Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten: Statistische Auswertungen (Perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers : analyses statistiques, cf. annexe I)*. Elle traite du nombre de personnes potentiellement concernées et de leurs caractéristiques. Son but est, en premier lieu, d'estimer le nombre de ressortissants d'États tiers qui perçoivent des prestations de l'aide sociale et seraient donc touchés par une modification ou un durcissement des bases légales correspondant au mandat conféré par l'auteur du postulat. D'autre part, il s'agit d'analyser la probabilité pour que les ressortissants d'États tiers perçoivent l'aide sociale en Suisse – par rapport à d'autres groupes de personnes – et de décrire les facteurs qui influent sur cette probabilité.

La seconde étude, menée par ECOPLAN et datée du 5 décembre 2018, s'intitule *Sozialhilfebezug von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten und Praxis der Kantone (Perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers et pratique des cantons, cf. annexe II)*. Elle porte notamment sur la pratique des cantons, dans le cadre du droit des étrangers, en matière d'aide sociale octroyée à des ressortissants d'États tiers.

Il convient de mentionner que par manque de données, il est impossible de répondre à la question posée dans le postulat concernant les montants issus de l'aide sociale transférés à l'étranger. Le fait de recenser systématiquement le montant des fonds transférés vers l'étranger par des particuliers, l'origine de ces fonds, la nationalité des personnes qui effectuent les transactions ou encore les pays vers lesquels les fonds sont envoyés requerrait des bases légales prévoyant l'obligation pour tous les établissements de paiement de recenser et de communiquer les informations correspondantes ainsi que la création d'un bureau de communication disposant des bases de données et des capacités d'analyse nécessaires. Il faudrait en outre renforcer les contrôles douaniers pour pouvoir recenser l'argent liquide qui est transporté lors des voyages à l'étranger. Le Conseil fédéral estime qu'une telle intervention dans les transactions et les voyages internationaux, de même que la charge administrative qui y est liée, sont disproportionnées, indépendamment des nombreuses questions juridiques que cela pose (cf. aussi réponses du Conseil fédéral au postulat Quadri 17.3066 du 7 mars 2017 et à l'interpellation Bischof 17.3165 du 16 mars 2017).

2.3 Grandes lignes du rapport

Le présent rapport explique ce que l'on entend généralement par *aide sociale* en Suisse et la manière dont les compétences sont définies dans ce domaine. Il détaille ensuite les mesures existantes en matière de droit des étrangers en cas de perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers ainsi que l'application de ces réglementations par les cantons.

Il convient de mentionner ici que des modifications de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration³ (LEI) introduisant de nouvelles mesures en cas de perception de l'aide sociale sont entrées en vigueur depuis le dépôt du postulat. Ces modifications ont été élaborées

³ RS 142.20

dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a Cst. (gestion de l'immigration ; cf. ch. 4.3.3) ainsi que du projet de loi relatif à l'intégration de étrangers (cf. ch. 5.3.2.1)⁴.

Étant donné que la prévention, l'élimination ou la réduction de l'indigence et, donc, de la dépendance à l'aide sociale constituent des buts majeurs de l'encouragement de l'intégration, le rapport décrit également les évolutions et les priorités actuelles de la politique suisse en matière d'intégration.

La dernière partie expose et analyse les options envisageables pour éviter la dépendance à l'aide sociale des ressortissants d'États tiers et limiter les prestations versées à ces personnes. Ces options reposent notamment sur les résultats des études mentionnées (ch. 2.2). Le rapport se termine par un aperçu des étapes suivantes décidées par le Conseil fédéral.

3 Définition de l'aide sociale

L'aide sociale peut être définie comme suit :

« L'aide sociale a pour but d'assurer le minimum vital et de promouvoir l'indépendance économique et personnelle des individus dans le besoin. Elle est octroyée par la collectivité publique à titre subsidiaire aux autres aides privées ou publiques, et calculée au cas par cas, en fonction de la situation. »⁵

4 Compétences fédérales en matière d'aide sociale

S'agissant de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, l'art. 3 Cst. émet une réserve selon laquelle la Confédération ne peut assumer de tâches que si la Constitution l'y autorise spécifiquement et concrètement. L'art. 115 Cst. ne comporte aucune compétence fédérale sur le fond, mais prévoit seulement une compétence fédérale en matière de coordination (ch. 4.1). Cependant, la Constitution fixe également, dans le domaine de l'aide sociale, des compétences fédérales globales (ch. 4.2) et des compétences fédérales limitées (ch. 4.3). Les possibilités concrètes qu'offre le droit fédéral pour limiter l'aide sociale octroyée aux étrangers sont exposées à la ch. 4.3.3.

4.1 Compétence fédérale en matière de coordination

L'art. 115, al. 1, Cst. fixe une règle de conflit, qui détermine la compétence intercantonale en matière d'assistance des personnes dans le besoin, en entérinant le principe du devoir d'assistance par leur canton de domicile. La loi fédérale du 24 juin 1977 en matière d'assistance⁶ (LAS) a été édictée sur la base de la compétence législative inscrite à l'art. 115, al. 2, Cst., laquelle permet de régler les exceptions et les compétences.

L'art. 115 Cst. n'instaure cependant aucune compétence pour édicter des normes de fond en matière d'aide sociale, et ce, ni en faveur de la Confédération ni en faveur des cantons, dont la compétence dans le domaine de l'aide sociale découle déjà de l'art. 3 Cst. (clause générale de compétence subsidiaire des cantons).

⁴ RO 2018 733, message du 4 mars 2016 relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes), FF 2016 2835 ss et RO 2017 6521 ; message additionnel du 4 mars 2016 concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Intégration), FF 2016 2665 ss

⁵ Felix Wolfers, *Grundriss des Sozialhilferechts*, 2^e éd., Berne, Stuttgart, Vienne, 1999, p. 25

⁶ RS 851.1

4.2 Compétence fédérale globale

La Constitution confère à la Confédération la compétence d'édicter des réglementations globales en matière d'aide sociale à l'intention des deux groupes de personnes ci-dessous.

4.2.1 Aide sociale à l'intention des Suisses de l'étranger

L'art. 40, al. 2, Cst. habilite expressément la Confédération à légiférer sur les droits et les obligations des Suisses de l'étranger dans le domaine de l'aide sociale (le texte constitutionnel parle d'« assistance »). En édictant les art. 22 ss de la loi du 26 septembre 2014 sur les Suisses de l'étranger⁷ (LSEtr), la Confédération a fait usage de cette compétence législative.

4.2.2 Aide sociale à l'intention des chômeurs

L'art. 114, al. 5, Cst. habilite la Confédération à définir des dispositions sur l'aide sociale en faveur des chômeurs, en plus des prestations de l'assurance-chômage. Jusqu'ici, la Confédération n'a jamais fait usage de cette compétence législative.

4.3 Compétences limitées pour régler l'aide sociale dans les domaines de l'asile et des étrangers

4.3.1 Aperçu de la teneur de l'art. 121, al. 1, Cst.

Conformément à l'art. 121, al. 1, Cst., « la législation sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers et sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération ».

Cette disposition définit la compétence de la Confédération dans le domaine des étrangers au moyen d'une énumération des domaines spécifiques (entrée et sortie, séjour et établissement) ; il s'agit d'une compétence globale, qui permet à la Confédération de régler des questions relatives au statut et à la condition des étrangers. En précisant ensuite que « l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération », l'art. 121, al. 1, Cst. instaure une compétence fédérale globale dans le domaine de l'asile. Avec la loi sur l'asile (LAsi) et l'adhésion partielle au régime d'asile européen (association à Dublin), la Confédération a réglementé globalement le domaine de l'asile, de sorte qu'il n'y a plus de place pour des réglementations cantonales en ce qui concerne l'octroi de l'asile et la procédure d'asile⁸.

À la différence des art. 40, al. 2, et 114, al. 5, Cst., l'art. 121, al. 1, Cst. ne contient aucune indication expresse d'une compétence de la Confédération permettant à cette dernière d'édicter des dispositions légales en matière d'aide sociale dans les domaines de l'asile et des étrangers. Il ne faut pas en déduire pour autant que la Confédération ne jouit d'aucun pouvoir pour réglementer de telles questions. L'étendue de sa compétence se mesure plutôt par l'interprétation. Il s'avère néanmoins que les pouvoirs de la Confédération sont plus étendus dans le domaine de l'asile (ch. **Error! Reference source not found.**4.3.2) que dans le domaine des étrangers (ch. 4.3.3).

4.3.2 Domaine de l'asile

S'agissant de la réglementation du domaine de l'asile (requérants d'asile, personnes admises à titre provisoire, réfugiés admis à titre provisoire, réfugiés ayant obtenu l'asile), l'art 121, al. 1, Cst. correspond largement, quant au fond, à l'art. 69^{ter} de l'ancienne Constitu-

⁷ RS 195.1

⁸ Alberto Achermann, in : Waldmann/Belser/Epiney (éd.), *Basler Kommentar zur Bundesverfassung*, 2015, art. 121, n° 24

tion fédérale. Cette disposition avait déjà été interprétée au sens large, la Confédération se voyant attribuer la compétence de réglementer globalement le statut des personnes relevant du domaine de l'asile.

Il y a quarante ans (lors des travaux préparatoires de la première loi sur l'asile), le Conseil fédéral avait ainsi déjà reconnu à la Confédération le pouvoir de réglementer également des questions de nature financière en rapport avec l'octroi de l'asile. Étant donné notamment qu'une autorité fédérale statue sur l'admission de réfugiés, il avait conclu que le droit public fédéral devait, dans le domaine de l'aide sociale, « aussi prévoir pour elle la possibilité de prendre au besoin des mesures d'assistance »⁹. Cette interprétation fut confirmée au moment de la mise à jour de la Constitution, le Conseil fédéral précisant, dans son message, que la norme de compétence actualisée habilitait la Confédération à réglementer globalement le statut des réfugiés¹⁰.

En dépit de cette compétence fédérale, les cantons disposent, comme auparavant, d'une certaine marge de manœuvre en ce qui concerne le versement de prestations de l'aide sociale aux personnes relevant du domaine de l'asile. Ces dernières années, la Confédération a toutefois fait de plus en plus souvent usage de son pouvoir de réglementation en procédant à des modifications de la LAsi (en particulier des art. 80 ss), de sorte que la marge de manœuvre des cantons a été réduite (cf. ch. 6.1). Ainsi, le droit fédéral prescrit, par exemple, que l'aide sociale accordée aux requérants d'asile doit être fournie, dans la mesure du possible, sous la forme de prestations en nature (art. 82, al. 3, LAsi). L'art. 83 LAsi constitue la base légale qui permet de limiter les prestations de l'aide sociale (refus total ou partiel, réduction ou suppression). L'art. 89, al. 3, LAsi stipule notamment que le SEM peut faire dépendre le versement d'une partie des indemnités forfaitaires de la réalisation d'objectifs socio-politiques, tels que l'intégration rapide des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus. Ces dispositions du droit fédéral visent, d'une part, à réduire l'attrait de la Suisse aux yeux des requérants d'asile et, d'autre part, à inciter les personnes ayant une perspective de séjour durable en Suisse à s'y intégrer.

4.3.3 Domaine des étrangers

Conformément à l'art. 121, al. 1, Cst., la Confédération peut édicter des réglementations globales dans les domaines suivants du droit des étrangers : entrée, séjour (autorisations, plafonds, etc.) et fin du séjour (révocation d'autorisations, départs). La situation juridique des titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement peut également être régie par le droit fédéral, pour autant qu'il y ait un lien avec la nationalité. Il est également avéré que la Confédération peut, en vertu de l'art. 121, al. 1, Cst., réglementer des domaines propres à l'intégration des étrangers. Lorsque la Confédération fait usage de sa compétence législative, elle doit tenir compte des compétences qu'ont les cantons dans les domaines de l'éducation ou de l'aide sociale, par exemple.

Dans ce contexte, le Conseil fédéral a récemment souligné, dans ses réponses à des interventions parlementaires, qu'il incombe, dans le domaine des étrangers, au législateur cantonal de prévoir une restriction du droit aux prestations de l'aide sociale¹¹. Il a avancé le même argument dans un rapport rédigé en février 2015 en réponse au postulat 13.4010 inti-

⁹ Message du Conseil fédéral du 31 août 1977 à l'appui d'une loi sur l'asile et d'un arrêté fédéral concernant une réserve à la convention relative au statut des réfugiés, FF 1977 III 113 ss (ici, p. 121)

¹⁰ Message du Conseil fédéral du 20 novembre 1996 relatif à une nouvelle constitution fédérale, FF 1997 I 1 ss (ici, p. 341)

¹¹ Cf. par exemple l'avis du Conseil fédéral du 20 août 2014 sur le postulat 14.3463 (*Mieux piloter l'immigration en provenance d'États tiers*) et celui du 21 juin 2013 au sujet de l'interpellation 13.3297 (*Recherche d'emploi et tourisme social*).

tulé *Loi-cadre relative à l'aide sociale*¹². Dans sa réponse à la motion 14.3691, il est parvenu à la conclusion que la Confédération ne possédait pas la compétence constitutionnelle pour exclure *de manière générale* de l'aide sociale les immigrés en provenance d'États tiers. Il ressort de ces prises de position que la Confédération ne peut en aucun cas tirer de l'art. 121, al. 1, Cst. une quelconque compétence réglementaire lui permettant d'imposer des réglementations d'une grande portée dans le domaine de l'aide sociale – ce qui ne signifie pas pour autant que la Confédération ne jouit d'absolument aucune compétence réglementaire. Il n'y a pas lieu de nier d'emblée la recevabilité de prescriptions fédérales sur l'aide sociale dans le domaine des étrangers, pour autant qu'elles laissent aux cantons une marge de manœuvre substantielle en matière de réglementation (revêtant un simple *caractère ponctuel*).

Le Conseil fédéral s'est fait l'écho de ces considérations en revendiquant la compétence fédérale pour proposer deux nouvelles dispositions en matière d'aide sociale dans la LEI dans le cadre de la mise de l'art. 121a Cst., que l'Assemblée fédérale a adoptée le 16 décembre 2016¹³. Cette loi réglemente l'aide sociale à travers deux dispositions :

- Conformément à l'art. 29a LEI, les étrangers (ressortissants d'un État membre de l'UE ou de l'AELE et ressortissants d'un État tiers) qui ne séjournent en Suisse qu'à des fins de recherche d'emploi, de même que les membres de leur famille n'ont pas droit à l'aide sociale.
- L'art. 61a, al. 3, LEI stipule, en outre, qu'aucun droit à l'aide sociale n'est reconnu aux ressortissants d'un État membre de l'UE ou de l'AELE entre la cessation des rapports de travail et l'extinction du droit de séjour.

Édictée dans le but d'harmoniser les pratiques des cantons, cette réglementation ne s'applique qu'à un groupe d'étrangers relativement restreint et a des effets limités dans le temps.

Parallèlement, l'édition de ces dispositions souligne clairement que l'interprétation doit permettre de cerner plus précisément jusqu'où peut aller une ingérence fédérale fondée sur l'art. 121, al. 1, Cst. et visant à réglementer des aspects relevant du droit de l'aide sociale dans le domaine des étrangers. Les délimitations plutôt globales introduites jusqu'ici ne permettraient pas de s'orienter de manière satisfaisante.

D'autres différences méritent d'être relevées ; il semble pertinent de délimiter la compétence fédérale au moyen de principes, qui pourraient être formulés comme suit (liste non exhaustive) :

- (1) La possibilité d'édicter, eu égard à l'art. 121, al. 1, Cst., des dispositions relevant du droit de l'aide sociale dans le domaine des étrangers n'est pas exclue, pour autant que la compétence des cantons en la matière soit *prise en compte comme il se doit*.
- (2) La marge de manœuvre dont dispose la Confédération pour édicter des prescriptions légales relatives à l'aide sociale est moins large dans le domaine des étrangers que dans le domaine de l'asile (cf. ch. **Error! Reference source not**

¹² Cf. ch. 2.4 du rapport du Conseil fédéral du 25 février 2015 (« Aménagement de l'aide sociale et des prestations cantonales sous condition de ressources. Besoins et possibilités d'intervention ») donnant suite au postulat 13.4010 déposé par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national et intitulé *Loi-cadre relative à l'aide sociale*.

¹³ Loi fédérale du 16 décembre 2016 sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes), FF **2016** 8651 (texte sujet au référendum). Dans son message du 4 mars 2016 relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes), le Conseil fédéral a fondé la compétence législative sur l'art. 121, al. 1, Cst., FF **2016** 2835 ss (ici, p. 2898).

found.) Ce constat ressort déjà de la façon dont l'art. 121, al. 1, Cst. est formulé : dans le domaine de l'asile, « la législation sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération » d'une manière générale ; en revanche, dans le domaine des étrangers, le texte constitutionnel énumère un à un les domaines de compétences (« l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers »). Par ailleurs, deux autres éléments essentiels du domaine de l'asile doivent, dans ce contexte, être pris en considération : d'une part, la Confédération verse aux cantons des subventions pour les indemniser de leurs frais liés à l'aide sociale ; d'autre part, une autorité fédérale (SEM) statue sur l'octroi de l'asile, alors que, dans le domaine des étrangers, les cantons assument la majeure partie des tâches d'exécution (p. ex. octroi des autorisations de séjour de courte durée, des autorisations de séjour, des autorisations d'établissement et des autorisations frontalières, ainsi que révocation des autorisations et exécution des renvois).

- (3) Une ingérence fédérale dans le domaine de l'aide sociale est admissible à partir du moment où elle est nécessaire pour atteindre des objectifs ou imposer des principes en rapport avec la politique à l'égard des étrangers et, partant, défendre des intérêts fédéraux. La baisse de l'attrait de la Suisse (pour certaines catégories de personnes) ou encore l'intégration rapide des groupes de personnes ayant une perspective de séjour durable en Suisse pourraient, par exemple, être considérées comme des *objectifs en rapport avec la politique à l'égard des étrangers*¹⁴. Une réglementation fédérale est justifiée lorsque l'objectif poursuivi par la politique à l'égard des étrangers est particulièrement important et qu'il remporte une large adhésion.
- (4) Une ingérence fédérale envisagée peut à la fois renforcer un objectif de politique des étrangers (p. ex. réduire l'attrait de la Suisse) et en affaiblir un autre (p. ex. encourager l'intégration, accroître la protection des personnes vulnérables). En présence d'un tel *conflit d'objectifs*, une *retenue particulière* de la part de la Confédération est recommandée.
- (5) L'admissibilité d'une mesure relevant du droit de l'aide sociale envisagée par la Confédération dans le domaine des étrangers se mesure principalement à ses *effets sur les plans matériel et temporel* ; on entend par là notamment les facteurs suivants : durée de la mesure (déterminée / indéterminée), répercussions pratiques et financières sur les personnes concernées et sur les cantons, taille et composition du groupe d'étrangers concerné.
- (6) Il y a lieu d'éviter d'empiéter sur les *domaines-clés de la compétence cantonale en matière d'aide sociale* (organisation et compétences des autorités chargées de l'aide sociale, calcul de l'aide économique, fixation des contributions, etc.).

Eu égard à ces principes, il serait possible de résumer la notion de compétence fédérale basée sur l'art. 121, al. 1, Cst. et permettant d'édicter des dispositions relevant du droit de l'aide sociale dans le domaine des étrangers par la formule suivante :

La compétence fédérale pourrait être reconnue à partir du moment où la mesure concernée s'avère nécessaire pour atteindre un objectif important en rapport avec la politique à l'égard des étrangers, ne s'oppose pas à d'autres objectifs liés à la politique des étrangers, produit des effets limités sur les plans matériel et

¹⁴ L'art. 121a Cst. doit être pris en compte dans le cadre d'une interprétation constitutionnelle harmonisante ; cette norme constitutionnelle exige que la Suisse gère de manière autonome l'immigration des étrangers.

temporel et ne porte pas atteinte aux domaines-clés de la compétence cantonale en matière d'aide sociale.

4.3.4 Portée de l'article 121a Cst.

Conformément à l'art. 121a, al. 2, 3^e phrase, Cst., le droit des étrangers aux « prestations sociales » peut être limité. Certes, la notion de prestation sociale n'est pas définie dans la Constitution, mais il y a lieu de présumer qu'elle recouvre toutes les prestations qui aident à réaliser les buts sociaux visés à l'art. 41 Cst. Font notamment partie de ces prestations les assurances sociales fédérales (art. 111 à 117 Cst.) et l'aide sociale cantonale. Le législateur (fédéral ou cantonal) est habilité, dans les limites de ses compétences, à prononcer une éventuelle restriction des prestations (cf. aussi art. 121a, al. 5, Cst., selon lequel la loi [fédérale ou cantonale] règle les modalités). Si l'organe constituant avait voulu que le législateur fédéral soit également habilité, de manière générale, à édicter des dispositions visant à limiter l'aide sociale, il aurait fallu qu'il le formule clairement, dans la logique de la réserve constitutionnelle de la Confédération prévue par l'art. 3 Cst. (concernant la prise en compte de l'art. 121a Cst. dans le cadre de l'interprétation harmonisée de la Constitution, cf. ch. 4.3.4).

4.3.5 Conformité aux droits fondamentaux

Lorsque, dans un cas particulier, la compétence fédérale pour édicter des normes en matière d'aide sociale dans le domaine des étrangers est reconnue, il y a lieu d'examiner la constitutionnalité de la mesure envisagée. Il convient tout particulièrement de s'assurer que les normes correspondantes peuvent être appliquées de manière *équitable et non discriminatoire*, qu'aucune atteinte n'est portée au droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8, al. 1 et 2, et 13, al. 1, Cst.) et que les droits inscrits à l'art. 12 Cst. (droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse) restent garantis. Lorsque des normes visent à exclure totalement ou partiellement un ou plusieurs groupes d'étrangers de l'aide sociale, le risque d'aller à l'encontre du principe d'égalité inscrit dans la Constitution grandit, eu égard à d'autres groupes de personnes non concernées par une telle réglementation. En effet, conformément à l'art. 8, al. 1, Cst., les personnes qui se trouvent dans une situation comparable doivent être considérées sur un pied d'égalité par le législateur ou le praticien du droit, à moins que des motifs objectifs de différenciation ne soient invoqués.

4.3.6 Conclusion intermédiaire

On peut constater qu'il manque la base constitutionnelle pour accéder à la demande formulée dans la motion à l'origine du postulat (14.3691 ; cf. ch. 2.1), qui vise à exclure de manière générale de l'aide sociale les ressortissants d'États tiers pendant plusieurs années au moyen d'une disposition du droit fédéral. Néanmoins, il n'est pas exclu que la Confédération puisse adopter une réglementation en matière d'aide sociale qui s'applique pour une durée déterminée à certaines catégories de ressortissants d'États tiers (restriction ponctuelle). Dans les faits, l'exclusion de l'aide sociale pourrait être liée à des conditions et, en droit, une exclusion partielle plutôt que totale serait envisageable (droit à un montant d'aide sociale tout simplement réduit).

Pour les différentes catégories de personnes, il y aurait lieu, en application des principes formulés à la ch. 4.3.3, de clarifier la question de la réglementation des compétences et, si une compétence devait incomber à la Confédération, de garantir la conformité des dispositions aux droits fondamentaux.

En cas de séjours de longue durée avec activité lucrative ou dans le cadre du regroupement familial, exclure, de manière générale, les intéressés de l'aide sociale ou en réduire les pres-

tations dépasserait la compétence réglementaire de la Confédération et serait disproportionné. Il en irait de même pour les enfants nés en Suisse de parents étrangers. Dans de telles situations, les cantons devraient pouvoir décider, au cas par cas, s'il y a lieu de retirer le droit de séjour et, partant, si la perception de l'aide sociale n'est plus possible.

Si l'interdiction de percevoir des prestations sociales était étendue, certaines catégories de personnes auraient certes le droit de séjourner en Suisse, mais pendant une longue période n'auraient aucun droit à des prestations sociales (seulement droit à l'aide d'urgence). Le même problème existe déjà avec les personnes dont la demande d'asile a été rejetée, dont le renvoi sous contrainte n'est pas possible et qui ne veulent pas quitter la Suisse volontairement (art. 81 et 82 LAsi).

Étant donné que, selon le droit en vigueur, le versement de l'aide sociale est généralement lié à la présence d'une autorisation relevant du droit des étrangers, il est en principe possible, en cas de perception de l'aide sociale, de subordonner le droit de séjour à certaines conditions (amélioration de l'intégration, p. ex.), voire de le retirer. La Confédération peut donc réglementer davantage par le biais du droit des étrangers qu'elle ne pourrait le faire en intervenant dans le domaine de l'aide sociale.

5 Bases légales dans le domaine de la migration

5.1 Droit de l'asile

Le droit de l'asile vise à protéger les réfugiés et les personnes vulnérables. Le droit de séjour accordé à ces étrangers découle d'obligations du droit international public, comme celles contenues dans la Convention relative au statut des réfugiés (CR) ou dans la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH). Mais des personnes sont également admises à titre provisoire lorsqu'elles sont concrètement menacées par une guerre, une guerre civile ou un problème de santé dans leur pays de provenance et qu'un retour dans ce pays n'est, par conséquent, pas raisonnablement exigible. Dépendre de l'aide sociale en Suisse n'altère en rien leur séjour en Suisse. Un réfugié reconnu ne verra pas son autorisation de séjour révoquée tout comme une personne admise à titre provisoire ne verra pas son admission levée pour cette seule et unique raison. Il faut également tenir compte du fait qu'au début de leur séjour en Suisse, les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus doivent commencer par se forger leur employabilité. Le défi consiste alors à accélérer l'intégration et, donc, la sortie durable de l'aide sociale.

La fixation et le versement du montant d'aide sociale octroyée aux personnes relevant du domaine de l'asile (requérants d'asile, personnes admises à titre provisoire et réfugiés reconnus) sont du ressort des cantons, pour autant que ces étrangers ne soient pas hébergés dans un centre de la Confédération (art. 80, al. 1, et 80a LAsi ; art. 86, al. 1, LEI).

L'octroi de l'aide sociale et de l'aide d'urgence est régi par le droit cantonal (art. 82, al. 1, LAsi et art. 86, al. 1, LEI). La Confédération indemnise cependant les cantons pour leurs frais liés à l'aide sociale en leur versant des indemnités forfaitaires (art. 88 LAsi et art. 87, al. 1, LEI). Le Conseil fédéral fixe le montant des indemnités forfaitaires en regard des frais probables calculés au plus juste. Il définit la forme que revêtent les indemnités forfaitaires ainsi que la durée et les conditions de leur octroi. Il peut en particulier fixer les indemnités forfaitaires en fonction du statut des requérants et de la durée de leur séjour en Suisse, et faire dépendre leur versement de la réalisation d'objectifs socio-politiques (art. 89 LAsi). S'agissant des personnes admises à titre provisoire, les indemnités forfaitaires sont versées au plus pendant sept ans à compter de l'entrée en Suisse (art. 87, al. 3, LEI), alors que dans le cas des réfugiés reconnus, elles sont versées pendant cinq ans au plus à compter du dé-

pôt de la demande d'asile (art. 88, al. 3, LAsi). Le calcul du montant de l'aide sociale, par exemple le montant des prestations de soutien, est régi par le droit cantonal ; cependant, le montant de l'indemnisation fédérale susmentionnée peut sensiblement influencer sur le niveau d'aide sociale des requérants d'asile et des personnes admises à titre provisoire. Par ailleurs, la LAsi et la LEI prévoient que le soutien octroyé aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire est inférieur à celui accordé aux personnes résidant en Suisse et qu'il peut être restreint à certaines conditions. De plus, l'aide sociale doit être fournie, dans la mesure du possible, sous la forme de prestations en nature (art. 82, al. 3, en relation avec l'art. 83, al. 1, LAsi et art. 86, al. 1, LEI). En revanche, les réfugiés reconnus doivent, en ce qui concerne l'aide sociale, recevoir le même traitement que les nationaux (art. 23 CR).

Dans ce contexte, la sortie de l'aide sociale pour les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus passe avant tout par la mise en œuvre de programmes d'intégration (cf. ch. 5.4. sur l'AIS approuvé par la Confédération et les cantons), l'élimination des barrières administratives et les incitations réglementaires (cf. à ce sujet les « adaptations ponctuelles » décrites dans le rapport du Conseil fédéral sur l'admission provisoire et les personnes à protéger¹⁵). Les cantons peuvent s'appuyer sur la législation cantonale relative à l'aide sociale et sur l'art. 58b LEI pour prononcer des sanctions en cas d'efforts d'intégration insuffisants ou pour définir des incitations ciblées (conclusion de conventions d'intégration avec les personnes admises à titre provisoire).

Dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse (AIS ; ch. 5.4), on examine en outre comment axer davantage le système de financement actuel (art. 88 et 89 LAsi ; art. 87, al. 1, LEI) sur l'intégration. La modification du système global de financement dans le domaine de l'asile, notamment en ce qui concerne l'encadrement, l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration, est étudiée à la faveur d'un mandat de suivi de l'AIS. L'objectif de ce mandat est de renforcer les incitations en faveur d'une intégration rapide et durable (formation, emploi, santé et société), de réduire les charges administratives et de lutter contre les facteurs de dissuasion. Il est également souhaitable de réduire les dépenses sociales de la Confédération et des cantons – compte tenu de l'effet des investissements réalisés dans l'intégration à travers l'augmentation du forfait d'intégration.

L'AIS comprend également la mise en place d'un suivi de l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus.

5.2 Droit des étrangers

5.2.1 Principes

La politique d'immigration de la Suisse repose sur un système binaire d'admission. On distingue ainsi deux types d'admission : celle fondée sur l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) conclu avec l'Union européenne (UE) et la Convention instituant l'Association européenne de libre échange (Convention AELE)¹⁶ d'une part et, d'autre part, celle fondée sur la LEI pour les ressortissants des autres États.

La détermination et le versement des prestations de l'aide sociale aux étrangers qui n'ont pas fait l'objet d'une procédure d'asile sont liés à la réglementation de leur séjour. L'assistance accordée aux étrangers incombe au canton de domicile (art. 20, al. 1, LAS). Lorsqu'une personne étrangère a besoin d'une aide immédiate hors de son canton de domi-

¹⁵ Document disponible sur <<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2016/2016-10-14/ber-va-f.pdf>> (état : 28 février 2019)

¹⁶ RS 0.142.112.681 et RS 0.632.31

cile ou sans être domiciliée en Suisse, le canton de séjour doit la lui accorder (art. 20, al. 2, et art. 21 LAS).

En raison de références correspondantes dans les législations des cantons en matière d'aide sociale, on applique généralement les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (normes CSIAS)¹⁷, qui veillent à une large harmonisation des pratiques cantonales (cf. ch. 6.2).

Le droit des étrangers prévoit que l'admission par l'octroi d'une autorisation n'est en principe possible que si l'aide sociale n'est pas demandée en Suisse. De plus, il fixe les conditions de retrait et de révocation des autorisations au cas où l'intéressé percevrait ultérieurement des prestations de l'aide sociale. Il s'agit là d'une décision discrétionnaire rendue par les autorités compétentes en matière de migration, dans le cadre de laquelle le principe de proportionnalité, notamment, doit être respecté. Les autorités chargées de verser des prestations de l'aide sociale doivent communiquer spontanément aux autorités cantonales compétentes en matière d'étrangers tout recours à l'aide sociale par des étrangers (art. 97, al. 3, let. d, LEI en relation avec l'art. 82b de l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative [OASA]¹⁸).

L'application de ces réglementations aux ressortissants d'États tiers et aux ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE est expliquée ci-après.

5.2.2 Ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE

Les ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE sont soumis aux dispositions de l'ALCP, respectivement de la Convention AELE. Celles-ci s'appliquent également aux membres de leur famille, indépendamment de leur nationalité.

En principe, les ressortissants de l'UE ou de l'AELE qui exercent une activité lucrative, tout comme les membres de leur famille, ont droit aux prestations sociales au même titre que les Suisses (art. 9, par. 2, Annexe I ALCP). Depuis le 1^{er} juillet 2018, la LEI précise que lesdits ressortissants n'ont aucun droit à l'aide sociale après la cessation involontaire de leur activité lucrative durant les douze premiers mois de séjour en Suisse (art. 61a, al. 3, LEI)¹⁹. La LEI dispose également qu'en cas de cessation involontaire des rapports de travail après les douze premiers mois de séjour, la personne concernée conserve sa qualité de travailleur pendant encore six mois après la fin de son activité lucrative ou après l'échéance du versement des indemnités de l'assurance-chômage (art. 61a, al. 4, LEI). Durant cette période, elle a droit à l'aide sociale (art. 9, par. 2, Annexe I ALCP). Passé ces délais, ce droit s'éteint si l'étranger n'a pas retrouvé sa qualité de travailleur.

Les personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative ne reçoivent donc un titre de séjour qu'à condition qu'elles disposent de moyens financiers suffisants et d'une assurance-maladie (art. 24, Annexe I ALCP). Elles ne peuvent prétendre au versement de prestations sociales, sous peine de voir leur autorisation révoquée ou de se voir opposer un refus de prolongation de leur autorisation (art. 23, al. 1, de l'ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes [OLCP ; RS 142.203] en relation avec l'art. 24, par. 8, Annexe I ALCP). Les moyens sont considérés comme suffisants si un citoyen suisse disposant de moyens financiers équivalents, dans la même situation, se verrait refuser l'accès à l'aide sociale²⁰. À cet

¹⁷ Document disponible sur https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/richtlinien/Aktuelle_Richtlinien/2017_SKOS-Richtlinien-komplett-f.pdf (état : 28 février 2019)

¹⁸ RS 142.201

¹⁹ Message relatif à la modification de la loi fédérale sur les étrangers (Gestion de l'immigration et amélioration de la mise en œuvre des accords sur la libre circulation des personnes), ch. 3 (FF 2016 2835 ss)

²⁰ ATF 135 II 265, consid. 3.3 p. 269 ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_190/2011 du 23 novembre 2011, consid. 4.2.1

égard, il importe peu, pour apprécier la situation économique du requérant, que ce dernier génère lui-même ses moyens financiers ou que ceux-ci lui soient procurés par un tiers²¹.

Lorsqu'un ressortissant de l'UE ou de l'AELE recherche un emploi en Suisse, il peut être exclu de l'aide sociale pendant cette période (art. 2, par. 1, Annexe I ALCP). Depuis le 1^{er} avril 2015, le droit suisse prévoit expressément que les demandeurs d'emploi originaires de l'UE ou de l'AELE dont le séjour en vue de la recherche d'un emploi dure plus de trois mois doivent disposer des moyens financiers nécessaires à leur entretien (art. 18, al. 2, OLCP). L'art. 29a LEI prévoit désormais explicitement que les étrangers qui bénéficient de la libre circulation des personnes et séjournent en Suisse dans le seul but d'y trouver un emploi, de même que les membres de leur famille n'ont pas droit à l'aide sociale (art. 29a LEI en relation avec l'art. 2, par. 1, sous-par. 2, Annexe I ALCP).

Dans certains cas, un ressortissant de l'UE ou de l'AELE (et sa famille) a le droit de demeurer en Suisse (art. 4, Annexe I ALCP) et conserve son droit à l'égalité de traitement avec les nationaux ainsi que son droit à l'aide sociale.

Selon les directives du SEM relatives à la libre circulation des personnes (ch. 4.3.2)²², les travailleurs indépendants perdent leur droit au séjour selon l'ALCP s'ils ne sont plus en mesure de subvenir à leurs besoins et doivent recourir à l'aide sociale²³. Leur autorisation de séjour peut ainsi être révoquée. Toutefois, le titre de séjour en cours de validité ne peut leur être retiré du seul fait qu'ils n'exercent plus d'activité en raison d'une incapacité temporaire de travail résultant d'une maladie ou d'un accident (art. 12, par. 6, Annexe I ALCP).

5.2.3 Ressortissants d'États tiers

5.2.3.1 Octroi, révocation et rétrogradation d'autorisations en cas de dépendance à l'aide sociale

S'agissant des ressortissants d'États tiers qui ne sont pas membres de la famille d'un ressortissant de l'UE ou de l'AELE, disposer de moyens financiers suffisants constitue une condition *sine qua non* pour obtenir une autorisation relevant du droit des étrangers afin d'exercer une activité lucrative (art. 19 et 22 LEI), pour séjourner en Suisse sans y exercer d'activité lucrative (art. 27 à 29 LEI) ou pour bénéficier d'un regroupement familial (art. 44, 45, 51 et 85 LEI). L'autorisation de séjour peut, en outre, être assortie de conditions (art. 33, al. 2, LEI).

Depuis le 1^{er} janvier 2019, les conditions requises pour le regroupement familial sont réglementées de la même manière pour les personnes titulaires d'une autorisation d'établissement et celles bénéficiant d'une autorisation de séjour (modification de la LEtr du 16 décembre 2016²⁴, aujourd'hui LEI). Le fait de ne pas dépendre de l'aide sociale est mentionné explicitement comme condition dans la loi (art. 43, al. 1, let. c, et 44, al. 1, let. c, LEI). S'agissant du regroupement familial, il implique désormais, de manière générale, qu'aucune prestation complémentaire n'est perçue (art. 43, al. 1, let. e, 44, al. 1, let. e, 45, let. d, et 85, al. 7, let. e, LEI).

Une autorisation peut être révoquée ou ne pas être prolongée si l'étranger ou une personne dont il a la charge dépend de l'aide sociale (art. 62, al. 1, let. e, LEI). L'autorisation d'établissement ne peut être révoquée que si le bénéficiaire dépend durablement et dans une large mesure de l'aide sociale (art. 63, al. 1, let. c, LEI). L'exception prévue par l'ancien

²¹ ATF 135 II 265, consid. 3.3 p. 269 s. ; arrêt du Tribunal fédéral 2C_574/2010 du 15 novembre 2010, consid. 2.2.2

²² www.sem.admin.ch > Publications & services > Directives et circulaires > II. Accord sur la libre circulation des personnes (état : 15 février 2019).; renvoi à Marcel Dietrich, *Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der Europäischen Union*, Zurich 1995, p. 503

²³ Le TF ne s'est pas expressément prononcé sur cette question.

²⁴ RO 2017 6521, 2018 3171; FF 2013 2131, 2016 2665

art. 63, al. 2, LETr pour les personnes séjournant depuis plus de 15 ans en Suisse a été abrogée le 1^{er} janvier 2019. De plus, il est possible, depuis cette date, de transformer l'autorisation d'établissement en simple autorisation de séjour lorsque les critères d'intégration ne sont pas remplis (art. 63, al. 2, en relation avec l'art. 58a LEI). Il peut également en être ainsi en cas de perception de l'aide sociale n'ayant pas encore entraîné de révocation de l'autorisation d'établissement. Le principe de proportionnalité doit toujours être respecté.

Lorsque la révocation, la non-prolongation ou la rétrogradation d'une autorisation est disproportionnée, l'autorité compétente en matière d'étrangers peut donner un avertissement (art. 96, al. 2, LEI) dans le but de pousser la personne concernée à modifier son comportement (p. ex. pas d'accumulation de dettes, remboursement de dettes, exercice d'une activité lucrative). Certes, un avertissement ne signifie pas qu'il faudrait prendre une mesure visant à mettre un terme au séjour pour le moindre motif de révocation se présentant par la suite, mais il permet d'abaisser le seuil d'ingérence lorsqu'il s'agit de fixer pour la première fois des motifs de révocation²⁵.

5.2.3.2 Jurisprudence relative à la révocation ou à la non-prolongation d'autorisations pour cause de dépendance à l'aide sociale

La révocation ou la non-prolongation d'une autorisation de séjour pour cause de dépendance à l'aide sociale vise, avant tout, à éviter que des charges supplémentaires finissent par peser sur l'assistance publique. Selon la jurisprudence, l'existence d'un risque concret de dépendance à l'aide sociale est indispensable pour que ce motif de révocation soit reconnu. Enfin, l'évolution probable de la situation financière de l'intéressé à long terme doit également peser dans la balance. Le risque de dépendance à l'aide sociale entre en considération lorsqu'une personne a reçu d'importantes prestations financières et qu'il n'y a pas lieu de penser qu'elle sera à l'avenir capable de subvenir seule à ses besoins. En outre, le principe de proportionnalité doit être respecté, même si ce sont surtout la part de responsabilité de l'intéressé et la durée du séjour effectué jusqu'ici en Suisse qui doivent être pris en considération²⁶. Si un éloignement du territoire est décidé en raison de la perception de l'aide sociale pour une personne titulaire d'une autorisation de séjour et vivant depuis plus de dix ans en Suisse, il convient, selon la jurisprudence du Tribunal fédéral, de partir du principe qu'il existe un intérêt privé prépondérant à demeurer en Suisse²⁷.

Une révocation de l'autorisation d'établissement est possible en cas de dépendance durable et marquée à l'aide sociale. D'après la pratique du Tribunal fédéral, il y a dépendance durable et marquée à l'aide sociale lorsque l'étranger a touché des prestations dépassant, en règle générale, 80 000 francs, et ce, depuis au moins deux à trois ans. Il y a toutefois lieu d'évaluer également la durabilité de la dépendance à l'aide sociale sur la base de prévisions (évolution probable de la situation financière de l'intéressé à long terme). Une telle dépendance est reconnue lorsqu'il ne faut pas s'attendre à une amélioration de la situation au moment de la décision et que le risque de tomber à la charge de l'assistance publique va selon toute probabilité subsister, même en tenant compte de la capacité financière des membres de la famille. Les raisons pour lesquelles une personne est devenue dépendante de l'aide sociale doivent être prises en compte dans l'appréciation de la situation (cas de l'épouse qui, durant ses années de vie conjugale, s'est consacrée à son foyer et aux tâches ménagères et

²⁵ Cf. arrêts du Tribunal fédéral 2C_446/2014 du 5 mars 2015, consid. 4.2 ; 2C_846/2014 du 16 décembre 2014, consid. 4 ; 2C_1124/2012 du 27 août 2013, consid. 5.

²⁶ Arrêts du Tribunal fédéral 2D_12/2014 du 31 octobre 2014 et 2C_1228/2012 du 20 juin 2013, consid. 2.2 s.

²⁷ Cf. arrêts du Tribunal fédéral 2C_673/2011 du 3 août 2012, consid. 4.2.1 ; 2C_105/2017 du 8 mai 2018, consid. 3.9.

qui, à la suite d'un divorce ou du décès de son époux, est devenue dépendante de l'aide sociale)²⁸.

Selon la jurisprudence récente du Tribunal fédéral, les coûts des mesures d'intégration professionnelle qui se sont révélées inefficaces peuvent également être pris en compte dans l'analyse du degré de dépendance à l'aide sociale. Ils peuvent alors être assimilés à de l'aide sociale²⁹.

5.2.3.3 Respect de la vie privée et familiale selon l'art. 8 CEDH

La CEDH ne confère pas de droit à l'entrée et au séjour ou encore à un titre de séjour dans un État en particulier. Il n'en ressort pas non plus de droit au choix du lieu apparaissant comme le plus approprié pour la vie familiale. Les décisions relevant du droit des étrangers peuvent cependant, dans certaines circonstances, porter atteinte au droit au respect de la vie familiale et éventuellement de la vie privée, et conduire par conséquent à un droit à la régularisation du séjour en vertu de l'art. 8 CEDH. L'ensemble des droits mentionnés dans cette ch. reposent sur la pratique du Tribunal fédéral dans le cadre de l'application de l'art. 8 CEDH.

Étendue de la protection de la vie familiale selon l'art. 8 CEDH

L'art. 8 CEDH s'applique en particulier aux cas dans lesquels le droit au regroupement familial va au-delà de la LEI ou qui ne sont pas réglés par la LEI.

Le droit au respect de la vie familiale inscrit à l'art. 8 CEDH peut être invoqué uniquement lorsqu'une décision étatique conduirait à séparer les membres d'une même famille. Conformément à l'approche dite *elsewhere* (possibilité de poursuivre la vie familiale ailleurs), il n'y a pas d'ingérence de l'Etat lorsque l'on peut raisonnablement envisager que les membres de la famille mènent leur vie commune à l'étranger. S'il est possible pour la personne titulaire d'un droit de séjour en Suisse de partir avec la personne étrangère qui s'est vu refuser une autorisation relevant du droit des étrangers, le cas ne relève normalement pas du domaine de protection de l'art. 8 CEDH.

Le principe de la protection de la vie familiale ne contient pas de droit inconditionnel à l'octroi d'une autorisation de séjour. Ce d'autant moins lorsque la séparation de la famille résulte d'un choix délibéré, lorsqu'aucun intérêt familial prépondérant, ni de justes motifs ne sont susceptibles de justifier le regroupement familial, et que les autorités n'entravent pas le maintien des contacts entretenus jusque-là. De même, l'art. 8, ch. 1, CEDH ne peut être invoqué pour fonder un droit à une autorisation de séjour lorsque les objectifs poursuivis par l'étranger ne sont pas la sauvegarde de la famille mais l'avenir professionnel ou la formation des membres de la famille.

Une personne ne peut bénéficier de la protection au titre de l'art. 8 CEDH que si elle entretient une relation familiale intacte et effective avec des proches parents ayant un droit de présence bien établi en Suisse et qu'il ressort de la pesée complète des intérêts que les intérêts privés l'emportent sur les intérêts publics. Une personne est réputée posséder un droit de présence bien établi en Suisse lorsqu'elle est de nationalité suisse ou titulaire d'une autorisation d'établissement ou de séjour fondée sur un droit bien établi à l'obtention de celle-ci ; cela signifie que la loi accorde un droit au regroupement familial.

Une durée de séjour en Suisse de dix ans ou plus et les relations privées qui en découlent habituellement ne donnent pas, à elles seules, droit à une régularisation du séjour du partenaire étranger en vertu de l'art. 8, par. 1, CEDH (cf. explications présentées dans la ch.

²⁸ Cf. arrêt du Tribunal fédéral 2C_958/2011, consid. 3.1.

²⁹ Arrêt du Tribunal fédéral 2C_1092/2015 du 13 avril 2016, consid. 2.3

Étendue de la protection de la vie familiale selon l'art. 8 CEDH). Le Tribunal fédéral considère qu'il y a exception dans le cas du champ de protection combiné de la vie privée et familiale, c'est-à-dire quand une personne peut invoquer non seulement la protection de sa vie familiale (relation intacte avec des membres de sa famille vivant en Suisse) et la protection de sa vie privée (séjour de longue durée prolongé à plusieurs reprises par les autorités). Dans ce type de cas, il n'est pas nécessaire que l'intégration soit plus réussie que la moyenne comme cela est exigé pour une demande fondée sur la protection de la vie privée. Un recourant possédait par exemple une autorisation de séjour ne reposant pas sur un droit bien établi, mais sur sa situation de fait permanente (plus de 20 ans de séjour en Suisse). Le Tribunal fédéral a donc admis un droit de présence reconnu sur la base d'une durée de séjour en Suisse particulièrement longue et relevant du champ de protection combiné de la vie privée et familiale, compte tenu du fait que la personne ne peut vivre pratiquement nulle part ailleurs sa vie privée et familiale de manière satisfaisante³⁰.

Les intérêts individuels en faveur de l'octroi ou de l'obtention du droit de présence et les intérêts publics justifiant son refus doivent être mis en balance moyennant une pesée minutieuse de l'ensemble des circonstances.

Intérêt public

Selon l'art. 8, par. 2, CEDH, il ne peut y avoir ingérence dans l'exercice du droit protégé au par. 1 que si elle constitue une mesure qui, dans une société démocratique, est nécessaire à la sécurité nationale, à la sûreté et à l'ordre publics, à la prévention des infractions pénales, à la protection de la société ou de la morale, ou à la protection des droits et libertés d'autrui.

L'intérêt public l'emporte lorsque l'ingérence répond à un *besoin social impératif* et semble proportionnée au but poursuivi par la loi ou qu'elle a fait l'objet d'une pesée d'intérêts *équitable*.

La CEDH exige un examen des intérêts contradictoires en faveur, d'une part, de l'octroi d'une autorisation et, d'autre part, de son refus, ces derniers intérêts ne pouvant l'emporter que si l'ingérence s'avère nécessaire. On admet entre autres comme intérêt public la mise en œuvre d'une politique d'immigration restrictive, qui permet d'assurer un rapport équilibré entre l'effectif de la population résidante de nationalité suisse et celui de la population résidante de nationalité étrangère, de créer des conditions favorables à l'intégration des étrangers qui résident déjà en Suisse et, enfin, d'améliorer la structure du marché du travail et d'assurer un équilibre optimal en matière d'emploi au regard de l'art. 8, par. 2, CEDH.

Le critère déterminant dans la procédure d'autorisation relevant du droit des étrangers reste cependant l'importance des contacts personnels, c'est-à-dire de la relation effectivement vécue tant sur le plan affectif qu'économique.

Intérêt supérieur de l'enfant

Lors de la pesée des intérêts, les autorités nationales et européennes (Cour européenne des droits de l'homme) accordent de plus en plus une importance fondamentale à l'intérêt supérieur de l'enfant. Néanmoins, en matière de droit des étrangers, cet intérêt ne reste qu'un élément à prendre en compte parmi d'autres. L'autorité compétente doit donc examiner soigneusement, avec les moyens appropriés, la nature et l'ampleur de l'existence effective des contacts entre les parents et l'enfant, dans le cadre de la procédure administrative relevant du droit des étrangers, pour autant que la question n'ait pas déjà été tranchée sur le plan du droit civil.

³⁰ ATF 130 II 281, consid. 3.2 s.

Dans le cadre de la pesée des intérêts en vertu de l'art. 8, par. 2, CEDH, il convient également de vérifier si l'on pourrait raisonnablement envisager que les membres de la famille titulaires d'un droit de séjour suivent à l'étranger la personne étrangère faisant l'objet d'une mesure d'éloignement. Pour trancher la question de l'exigibilité du départ, la situation et les souhaits personnels subjectifs ne constituent pas le critère déterminant. Il convient au contraire d'évaluer de manière objective la situation personnelle et toutes les autres circonstances pertinentes. En tout état de cause, l'éventuelle inexigibilité du départ des membres d'une famille vivant en Suisse ne constitue pas en soi un motif d'irrecevabilité d'un refus d'octroyer une autorisation.

Si le départ des membres de la famille est certes exigible, mais qu'il présente des inconvénients, il faut considérer l'importance des raisons qui plaident en faveur d'un éloignement de la personne étrangère. Le Tribunal fédéral estime que le départ peut généralement être exigé pour les enfants encore en âge de s'adapter.

L'intérêt supérieur de l'enfant doit être pris en considération notamment dans le cas des enfants en bas âge de nationalité suisse. Imposer le départ d'un enfant suisse requiert ainsi non seulement l'exigibilité de ce départ, mais aussi l'existence de motifs particuliers, d'ordre public et de sécurité, pouvant justifier les conséquences sérieuses que cela implique. Si rien ne laisse penser qu'un parent étranger ayant la garde de l'enfant de nationalité suisse peut être considéré comme un étranger indésirable ou qu'il y a des indices de pratique abusive en vue d'obtenir l'autorisation de séjour, il faut généralement partir du principe que l'on ne peut pas exiger de l'enfant qu'il suive son parent étranger détenteur de l'autorité parentale dans le pays d'origine de ce dernier. Par conséquent, dans le cadre de la pesée des intérêts en vertu de l'art. 8, par. 2, CEDH, l'intérêt privé de l'enfant l'emporte sur l'intérêt public en faveur d'une politique d'immigration restrictive.

Une dépendance durable et dans une large mesure à l'aide sociale peut s'opposer au maintien du parent étranger détenteur de l'autorité parentale sur un enfant suisse dans le cadre du regroupement familial inversé, dans la mesure où aucun changement n'est en vue³¹. Le Tribunal fédéral a récemment refusé l'entrée et le séjour de longue durée à un enfant suisse de 8 ans et à sa mère, détentriche de l'autorité parentale et ressortissante d'un État tiers. Cette dernière avait bénéficié en permanence de l'aide sociale jusqu'à son départ de Suisse. Dans l'hypothèse d'un retour en Suisse, la probabilité aurait été grande qu'elle soit à nouveau tributaire de l'aide sociale. Compte tenu de son faible niveau d'intégration linguistique et professionnelle, on pouvait supposer que cette situation persisterait longtemps. L'intérêt public justifiant le refus du séjour a donc été évalué comme significatif, tandis que l'intérêt privé de la recourante à revenir en Suisse est apparu comme relativement faible. Un retour en Suisse n'est pas non plus dans l'intérêt de l'enfant, qui serait au contraire arraché sans raison valable à son environnement familial. Malgré sa nationalité suisse, il est donc envisageable que l'enfant reste dans le pays tiers avec le parent étranger détenteur de l'autorité parentale³². Le Tribunal fédéral a cependant précisé que cette jurisprudence ne s'appliquait pas aux enfants d'États tiers titulaires d'une autorisation d'établissement ou de séjour.

Étendue de la protection de la vie privée selon l'art. 8 CEDH

Indépendamment de l'existence d'une relation familiale, une mesure d'éloignement relevant du droit des étrangers peut porter atteinte au droit au respect de la vie privée en vertu de l'art. 8 CEDH, notamment dans le cas des personnes étrangères de deuxième génération.

Le Tribunal fédéral a modifié récemment sa jurisprudence concernant l'art. 8 CEDH (respect de la vie privée). Pour la première fois, une plus grande importance est accordée à la durée

³¹ ATF 137 I 247, consid. 5.2.5

³² Arrêt du Tribunal fédéral 2C_7/2018 du 10 septembre 2018, consid. 3.2

du séjour déjà effectué. Plus une personne vit longtemps dans un pays, plus les relations sociales qu'elle y noue sont généralement étroites³³.

En outre, pour évaluer un seuil temporel de ce type, le Tribunal fédéral s'est fondé sur les dispositions de la législation suisse, à savoir notamment les seuils temporels fixés pour l'octroi d'une autorisation d'établissement et pour le dépôt d'une demande de naturalisation ordinaire. Le Tribunal fédéral déclare sur ce point qu'à partir d'une certaine durée de présence, le droit de séjour ne peut plus être retiré sans raison particulière. Le pouvoir d'appréciation des autorités de migration en dehors du droit à une autorisation de séjour s'en trouve ainsi restreint³⁴.

On peut partir du principe qu'à partir de dix ans de séjour, les relations sociales se sont intensifiées au point que des raisons particulières sont nécessaires pour mettre fin au droit de séjour. Il est également possible que le droit au respect de la vie privée soit violé si l'autorisation n'est pas renouvelée dans le cas où la période de résidence est inférieure à dix ans mais que la personne est particulièrement bien intégrée (en sus de relations sociales étroites, maîtrise de la langue et intégration sur les plans professionnel et économique). Le Tribunal fédéral note en outre que, dans un tel cas, il est notamment dans l'intérêt économique général (art. 3 LEI) de permettre au recourant de poursuivre son séjour. Dans ces circonstances, l'intérêt légitime de la Suisse à limiter l'immigration ne suffit pas à lui seul pour refuser une prolongation de l'autorisation de séjour³⁵.

5.3 Nationalité

La perception de l'aide sociale constitue, en principe, un obstacle à la naturalisation, le bénéficiaire n'étant manifestement pas en mesure de subvenir seul à ses besoins. Cette notion a déjà été intégrée par le Conseil fédéral dans le message concernant la révision totale de la loi sur la nationalité (LN) et validée lors des délibérations parlementaires³⁶. Selon l'art. 7, al. 3, de l'ordonnance du 17 juin 2016 sur la nationalité³⁷ (OLN), une demande de naturalisation doit en principe être rejetée lorsque le candidat a perçu une aide sociale durant les trois années précédant le dépôt de sa demande ou qu'il est dépendant de l'aide sociale durant sa procédure de naturalisation. Dans de tels cas, la naturalisation n'est possible que si les prestations touchées sont intégralement remboursées ou que l'intéressé peut faire valoir une situation personnelle particulière. Cela vaut aussi bien pour la naturalisation ordinaire que pour la naturalisation facilitée, de même que pour la réintégration. La pratique actuelle veut que la perception éventuelle de l'aide sociale par les parents ne soit pas imputée à leurs enfants mineurs faisant l'objet d'une demande distincte et ne constitue donc pas un obstacle à la naturalisation de ces derniers. Il n'est toutefois possible d'inclure des enfants mineurs dans le processus de naturalisation que si le parent remplit toutes les conditions de naturalisation ou qu'il peut faire valoir une situation personnelle particulière.

5.4 Intégration

5.4.1 Bases légales en matière d'intégration

La participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation – et, partant, la non-dépendance à l'aide sociale – constitue un aspect important de l'intégration. La politique

³³ Arrêt du Tribunal fédéral 2C_105/2017 du 8 mai 2018

³⁴ Arrêt du Tribunal fédéral 2C_105/2017 du 8 mai 2018

³⁵ Arrêt du Tribunal fédéral 2C_105/2017 du 8 mai 2018

³⁶ FF 2011 2639 ; BO 2013 N 247 ss

³⁷ RS 141.01

suisse en la matière repose sur le principe selon lequel l'intégration est encouragée et soutenue, d'une part, et la responsabilité individuelle en matière d'intégration est exigée et réglementée dans le droit des étrangers, d'autre part.

Les principales modifications de la LEI entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019 concernant les exigences en matière d'intégration qui relèvent du droit des étrangers portent sur les domaines suivants.

Définition de critères d'intégration : l'art. 58a LEI précise pour la première fois lesdites exigences. Les critères à prendre en compte englobent le respect des valeurs de la Constitution fédérale, le respect de la sécurité et de l'ordre publics, la volonté de suivre une formation ou de travailler et l'apprentissage d'une langue nationale. La définition des critères d'intégration déterminants pour l'octroi, la prolongation ou la révocation des autorisations de séjour ou d'installation permet d'exprimer clairement ce que l'on attend des personnes vivant en Suisse (art. 26a, 33, 34, 42 et 43 LEI).

Mesures pour les personnes ayant des besoins d'intégration particuliers : les cantons sont tenus de prévoir, le plus tôt possible, des mesures appropriées pour les étrangers ayant des besoins d'intégration particuliers (art. 55a LEI). L'objectif est de garantir que les risques et les besoins particuliers seront identifiés rapidement et que les mesures d'intégration appropriées seront adoptées dans un délai d'un an au maximum. La Confédération soutient les cantons dans cette tâche dans le cadre des programmes d'intégration cantonaux (PIC, cf. ch. 5.4.2).

Première information obligatoire : les personnes concernées ne peuvent assumer la responsabilité de leur intégration que si elles sont informées de leurs droits et obligations, et connaissent les offres d'intégration disponibles. En vertu de l'art. 57 LEI, la Confédération, les cantons et les communes sont désormais chargés d'informer les étrangers au sujet de leurs droits et obligations ainsi que des offres d'encouragement de l'intégration, et de leur fournir les informations de base sur la vie en Suisse. L'objectif est de favoriser une intégration rapide et d'éviter une évolution défavorable de l'intégration (telle que la dépendance à l'aide sociale).

Conclusion de conventions d'intégration et recommandations en matière d'intégration : en cas de besoins d'intégration particuliers, les autorités compétentes peuvent conclure des conventions d'intégration (art. 58b LEI) dans lesquelles elles indiquent clairement aux étrangers concernés ce qu'elles attendent d'eux. Si une personne, par sa faute, ne respecte pas une convention d'intégration, elle en subira les conséquences sur le plan du droit des étrangers. La conclusion d'une convention d'intégration relève toujours du pouvoir d'appréciation des autorités cantonales compétentes. Néanmoins, il est recommandé de conclure une convention d'intégration avec les personnes présentant des déficits en matière d'intégration. Pour les ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE, les autorités peuvent adresser des recommandations en matière d'intégration.

Obligation d'annonce en cas d'évolution défavorable de l'intégration : l'art. 97 LEI oblige différents autorités (aide sociale, assurance-chômage, etc.) d'annoncer les étrangers ayant des besoins d'intégration particuliers aux autorités de migration, qui peuvent alors conclure avec eux des conventions d'intégration ou prendre d'autres mesures relevant du droit des étrangers.

5.4.2 Encouragement de l'intégration dans le cadre des PIC

L'art. 53 LEI dispose que l'intégration constitue une tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes. Elle est généralement mise en œuvre par l'intermédiaire des

PIC (art. 58 LEI). Pour les personnes ayant des besoins d'intégration particuliers (art. 55a LEI), les cantons sont tenus de prévoir des mesures spécifiques.

Les PIC s'appuient sur des objectifs stratégiques définis conjointement par la Confédération et les cantons, qui sont adaptés au plus tard au bout de quatre ans.

L'encouragement de l'intégration s'adresse à tous les étrangers ayant des perspectives de séjour durable en Suisse. La Confédération et les cantons peuvent en outre, au besoin, mettre l'accent sur des groupes cibles ou des contenus spécifiques³⁸.

L'un des principaux objectifs des PIC est de fournir à tous les étrangers nouvellement arrivés des renseignements et des conseils adaptés à leurs besoins. Les personnes ayant des besoins d'intégration particuliers doivent ainsi bénéficier dès que possible d'une mesure appropriée afin de favoriser leur intégration durable.

Les cantons disposent d'une marge de manœuvre suffisante dans la mise en œuvre des PIC pour prendre en compte les réalités locales et expérimenter leurs propres modèles. Le canton de Berne, par exemple, a mis au point un modèle d'intégration permettant d'identifier, dans le cadre de la première information, les personnes ayant des besoins particuliers et de leur attribuer des offres d'intégration ou un entretien de conseil approfondi. Ce groupe cible comprend notamment les personnes étrangères qui ne maîtrisent aucune des langues parlées au lieu du domicile, les familles avec des enfants en âge de scolarité et les jeunes sans formation post-obligatoire. Des conventions d'intégration sont conclues en cas de refus de participer à un entretien de conseil ou à une offre d'intégration. Dans le canton de Berne, la mise en œuvre incombe aux communes. L'expérience acquise à ce jour montre que cette procédure permet en règle générale de recenser à un stade précoce les personnes ayant des besoins d'intégration particuliers. La conclusion d'une convention n'a été nécessaire que dans un petit nombre de cas. Dans les autres cantons également, l'utilisation *préventive* de la première information s'est révélée jusqu'ici globalement positive³⁹.

5.4.3 Agenda Intégration Suisse

La restructuration du domaine de l'asile, en vigueur depuis mars 2019, permet de clore les procédures d'asile plus rapidement. Les étrangers qui bénéficient de la protection de la Suisse et sont autorisés à rester en qualité de réfugié ou de personne admise à titre provisoire peuvent ainsi être intégrés plus vite et plus durablement.

En Suisse, un grand nombre de réfugiés et de personnes admises à titre provisoire ne trouvent un travail qu'au bout de plusieurs années, ont très peu de contacts avec la population locale et sont dépendants de l'aide sociale. Cet état de fait peut entraîner des tensions au sein de la société et générer des charges supplémentaires élevées pour la Confédération, les cantons et les communes. Des mesures d'intégration ciblées permettent de mieux valoriser le potentiel des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire, qui peuvent ainsi subvenir durablement à leurs besoins.

Grâce aux PIC, les cantons disposent d'ores et déjà d'un cadre général regroupant toutes les offres d'encouragement spécifique de l'intégration. Il n'est donc pas nécessaire de réorganiser de fond en comble l'encouragement de l'intégration. L' AIS a été élaboré dans le cadre d'un processus commun à la Confédération (DFJP et Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche [DEFER]) et aux cantons (Conférence des gou-

³⁸ Cf. document-cadre du 25 janvier 2017 sur les PIC 2018-2021 de la Confédération et des cantons, disponible sur <<https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/integration/foerderung/kip/2018-2021/grundlagenpapier-f.pdf>> (état : 27 février 2019).

³⁹ Cf. évaluation de la première information dans le canton de Zurich (en allemand), disponible sur <http://www.kip-pic.ch/media/1136/ktzh_2016_erstinformation_schlussbericht_d.pdf> (état : 28 février 2019).

vernements cantonaux [CdC], Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique [CDIP] et CDAS). Adopté le 23 mars 2018 par l'assemblée plénière de la CdC, il a été porté à la connaissance du Conseil fédéral le 25 avril 2018. Le 10 avril 2019, le Conseil fédéral a arrêté la révision de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE ; RS 142.205) afin de mettre en œuvre l'AIS. Pour rendre les mesures d'intégration plus impératives, il a décidé de faire passer le forfait d'intégration de 6000 à 18 000 francs. Un montant supplémentaire 87,9 millions de francs a été inscrit au budget 2019 en relation avec l'augmentation de ce forfait au 1^{er} mai 2019. Le plan intégré des tâches et des finances (PITF) 2020-2022 prévoit un budget de 147,7 millions de francs pour 2020, de 140,5 millions pour 2021 et de 129,2 millions pour 2022. Les mesures supplémentaires inscrites dans l'AIS et leur mise en œuvre entraîneront une réduction des forfaits globaux⁴⁰ ; en effet, le système actuel tient compte du taux d'activité (nombre d'autorisations d'exercer une activité lucrative enregistrées dans le SYMIC) pour calculer le forfait global. Le développement, prévu dans l'AIS, des mesures d'intégration et de formation professionnelle soumises à autorisation (stages, missions de travail, apprentissage, préapprentissage, etc.) se traduira donc par une augmentation du taux d'activité et, partant, une diminution des forfaits globaux versés. Les économies réalisées au titre de l'aide sociale ont été intégrées de la manière suivante dans le budget 2019 complété du PITF 2020-2022 : budget 2019 : néant, PITF 2020 : néant, PITF 2021 : - 4,4 millions de francs, PITF 2022 : -8,9 millions de francs.

L'objectif de l'AIS est d'assurer une mise en place plus précoce et plus intense des mesures spécifiques. La réalisation des objectifs doit en outre être vérifiée plus efficacement par l'intermédiaire d'un suivi. Les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire doivent être suivis et encadrés en permanence par un spécialiste chargé d'assurer une coordination optimale des mesures.

La Confédération et les cantons se sont accordés sur cinq objectifs en matière d'efficacité concernant l'AIS⁴¹ :

- (1) Tous les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire atteignent un niveau de connaissance de la langue correspondant à leur potentiel. Trois ans après leur arrivée en Suisse, ils disposent tous de connaissances de base de la langue (au moins de niveau A1) leur permettant de gérer leur quotidien.
- (2) 80 % des enfants relevant du domaine de l'asile qui arrivent en Suisse avant l'âge de quatre ans sont en mesure de se faire comprendre dans la langue parlée à leur lieu de domicile au moment de commencer l'école obligatoire.
- (3) Cinq ans après leur arrivée, deux tiers des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire âgés de 16 à 25 ans suivent une formation postobligatoire⁴².
- (4) Sept ans après leur arrivée, la moitié des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sont durablement intégrés dans le marché primaire du travail.

⁴⁰ Agenda Intégration Suisse – Rapport du groupe de coordination du 1^{er} mars 2018 (point 5. Financement), disponible sur www.agendaintegration.ch

⁴¹ Agenda Intégration Suisse – Rapport du groupe de coordination du 1^{er} mars 2018 (point 2. Buts et contenus)

⁴² Les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire n'ont pas tous le potentiel requis pour suivre une formation ou pour être employables. Il existe des limitations, qui sont souvent liées aux expériences vécues lors de la fuite, à des problèmes de santé ou à la situation familiale. On estime que 70 % des personnes en âge de travailler (âgées de 16 à 50 ans) possèdent un potentiel suffisant, au contraire des 30 % restants. Les objectifs sont cependant fixés pour un groupe d'âge déterminé de l'ensemble de cette population. Selon l'objectif 3, sur les jeunes qui possèdent un potentiel suffisant pour accomplir une formation, 95 % suivent une formation postobligatoire cinq ans après leur arrivée en Suisse. De la même manière, selon l'objectif 4, sur les adultes possédant un niveau d'employabilité suffisant, 70 % sont durablement intégrés dans le marché primaire du travail sept ans après leur arrivée.

- (5) Sept ans après leur arrivée, tous les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire connaissent bien le mode de vie en Suisse et entretiennent des contacts avec la population locale.

En principe, avant qu'une décision n'ait été rendue sur leur demande, les requérants d'asile ne font pas partie du groupe cible de l'encouragement intensif de l'intégration. Cependant, pour commencer au plus tôt à encourager l'intégration et augmenter, par là même, ses chances de succès à long terme, les cantons doivent pouvoir utiliser le forfait d'intégration indépendamment du statut des bénéficiaires, c'est-à-dire aussi pour des mesures d'encouragement de l'apprentissage de la langue destinées aux requérants d'asile ayant de fortes chances de pouvoir rester en Suisse. Des ressources supplémentaires ne sont pas nécessaires, car les mesures d'encouragement de l'apprentissage de la langue sont les mêmes, elles interviennent simplement plus tôt.

Les objectifs en matière d'efficacité mentionnés plus haut concernent les enfants de réfugiés (âgés de zéro à quatre ans) non encore scolarisés, de même que les réfugiés adolescents et les jeunes réfugiés adultes (de plus de seize ans). Les enfants de réfugiés en âge de scolarité, en revanche, sont accueillis directement dans les structures ordinaires de l'école obligatoire, où ils bénéficient d'un soutien complémentaire. L'école relève de la compétence cantonale, si bien que les coûts qui s'y rapportent sont entièrement à la charge des cantons et des communes. L'école obligatoire joue un rôle essentiel dans l'intégration, même si elle ne figure pas dans l'AIS qui vient d'être conclu.

Afin d'atteindre les objectifs susmentionnés, un processus d'intégration uniforme est mis en œuvre à l'échelle nationale pour tous les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire. À caractère obligatoire, il est inscrit dans l'OIE (art. 14a, en vigueur depuis le 1^{er} mai 2019) :

- *Première information et besoins en matière d'encouragement de l'intégration* : tous les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire sont conviés à une séance d'accueil pour leur expliquer le processus d'intégration et les attentes à leur égard. Cette séance est suivie d'une première estimation individuelle des ressources (santé, niveau de formation, langue). Il est ainsi possible d'établir le profil des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire. Une bonne partie de ces informations font aujourd'hui défaut.
- *Conseil et accompagnement* : un service spécialisé travaillant de manière interdisciplinaire dispense un conseil et un accompagnement individuels et professionnels à tous les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire pendant le processus de première intégration.
- *Langue* : l'encouragement linguistique est planifié en fonction des besoins individuels pour l'ensemble des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire et des requérants d'asile ayant de fortes chances de rester en Suisse.
- *Aptitude à la formation et employabilité* : une évaluation approfondie du potentiel est prévue pour tous les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire âgés de 16 à 49 ans. Des mesures d'intégration ciblées, définies sur la base des résultats de cette évaluation, leur sont ensuite assignées.
- *Coexistence (intégration sociale)* : les contacts sociaux sont activement favorisés. Des mesures d'intégration sociale sont prévues pour les personnes qui ne peuvent, pour des raisons familiales ou de santé, prendre part aux programmes destinés à améliorer l'aptitude à la formation et l'employabilité.

L'AIS prévoit trois mandats de suivi :

- (1) Modification du système de financement dans le domaine de l'asile et des réfugiés, notamment en ce qui concerne l'encadrement, l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration.
- (2) Mise en place d'un suivi pour évaluer les objectifs et les effets de l'AIS.
- (3) Examen des mesures nécessaires concernant le groupe cible des adolescents et jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse en provenance d'États membres de l'UE ou de l'AELE et d'États tiers.

D'après le calendrier défini, les résultats des deux premiers mandats de suivi seront disponibles fin 2020. Ils seront ensuite consolidés sur le plan politique.

5.4.4 Motions de la CSEC concernant l'intégration des jeunes adultes arrivés en Suisse

Le troisième mandat de suivi est en lien avec des interventions politiques de la Commission de la science, de l'éducation et de la culture (CSEC). Le 21 juin 2018, la CSEC du Conseil des États (CSEC-E) a débattu de la motion (16.3911) de la commission sœur du Conseil national (CSEC-N) à la lumière des décisions du Conseil fédéral concernant l'AIS⁴³. Elle a rejeté cette motion et adopté par ailleurs la motion 18.3707 *Intégration des adolescents et des jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse en provenance d'États de l'UE, de l'AELE ou d'États tiers*, adoptée par le Conseil des États le 19 septembre 2018⁴⁴. Le 4 mars 2019, le Conseil national a rejeté la motion, en se référant aux travaux déjà en cours dans le cadre du mandat de suivi de l'AIS.

La motion de la CSEC-E chargeait le Conseil fédéral d'élaborer, en collaboration avec les cantons, une solution qui s'inspire des mêmes objectifs que l'AIS pour l'intégration des adolescents et des jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse en provenance d'États de l'UE, de l'AELE ou d'États tiers. Sous l'égide du Secrétariat d'État à la formation, à la recherche et à l'innovation et de la CDIP, une étude intitulée *Adolescents et jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse (en provenance d'États UE/AELE et d'États tiers) – situation à la transition I* est en préparation dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle.

5.4.5 Conclusion intermédiaire

La politique suisse d'intégration repose sur le principe *Encourager et exiger*. Le terme *exiger* met l'accent sur les sanctions en cas de volonté d'intégration insuffisante, tandis que le terme *encourager* met au contraire l'accent sur les incitations et les mesures d'intégration ciblées et précoces (PIC). Sur le plan individuel, il reste possible de conclure, avec les personnes ayant des besoins d'intégration particuliers, des conventions spécifiques éventuellement assorties d'incitations.

⁴³ Motion CSEC-N du 18 novembre 2016 *Inciter les jeunes migrants arrivés tardivement en Suisse à achever une formation du degré secondaire II* (16.3911)

⁴⁴ Motion CSEC-E du 21 juin 2018 *Intégration des adolescents et des jeunes adultes arrivés tardivement en Suisse en provenance d'États de l'UE, de l'AELE ou d'États tiers* (18.3707)

6 Pratique de la Confédération et des cantons en matière d'aide sociale

6.1 Aide sociale dans le domaine de l'asile

Comme le précise la chiffre 5.1, la Confédération indemnise les cantons pour leurs coûts liés à l'aide sociale au moyen d'indemnités forfaitaires. Le Conseil fédéral a la compétence pour fixer le montant de ces indemnités dans le cadre d'une ordonnance (art. 89, al. 1, LAsi). Cette compétence lui permet de gérer l'octroi de l'aide sociale par les cantons en veillant à ce que les normes de soutien définies dans la LAsi soient respectées (art. 82, al. 3, LAsi, art. 86, al. 1, LEI et art. 23 CR). C'est pourquoi, dans l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement, les forfaits sont fixés de sorte que les cantons soient, lorsqu'ils outrepassent ces normes, contraints de financer eux-mêmes l'aide sociale accordée aux personnes relevant du domaine de l'asile par des moyens supplémentaires.

Le Conseil fédéral doit vérifier régulièrement si le montant des indemnités forfaitaires est approprié et le modifier si nécessaire (art. 5, al. 1, de la loi du 5 octobre 1990 sur les subventions⁴⁵ ; cf. aussi art. 89, al. 4, LAsi). Dans le domaine de l'asile, il procède pour ce faire, en collaboration avec les cantons, à des analyses périodiques dans le but de déterminer le degré de couverture des coûts de l'aide sociale des cantons par les indemnités fédérales.

La phase II de l' AIS (ch. 5.4.3) revoit intégralement le système de financement dans le domaine de l'asile, notamment en ce qui concerne l'encadrement, l'aide sociale et l'encouragement de l'intégration. Les travaux ont débuté fin 2018 et devraient être consolidés sur le plan politique à compter de l'été 2020. La Confédération et les cantons poursuivent les buts suivants :

- Mettre en place un système de financement simple et cohérent, qui permet de réduire la charge administrative de la Confédération et des cantons.
- Renforcer les incitations pour une intégration rapide et durable. Une augmentation du nombre de personnes admises à titre provisoire et de réfugiés exerçant une activité lucrative est profitable pour tous les cantons, mais surtout pour ceux où cette progression se vérifie. Les incitations négatives sont éliminées. Il y a lieu d'examiner en particulier l'opportunité de supprimer le paramètre du taux d'autorisations d'exercer une activité lucrative et d'instaurer un modèle fondé sur les effectifs.
- Évaluer périodiquement les objectifs et les effets de l' AIS selon la phase I.
- Définir un modèle qui tient compte de l'efficacité des investissements en faveur de l'intégration effectués dans le cadre de la phase I et fait baisser les dépenses des cantons comme de la Confédération au titre de l'aide sociale.

6.2 Aide sociale dans le domaine des étrangers

L'application du droit des étrangers relève en premier lieu de la compétence des cantons, laquelle inclut notamment la décision d'octroi de l'autorisation de séjour. Le cas échéant, les cantons décident aussi du versement de l'aide sociale qui découle de cette autorisation. Ils ne bénéficient en l'occurrence d'aucune subvention de la Confédération : contrairement au domaine de l'asile, les décisions en matière de séjour ne sont pas de son ressort.

⁴⁵ RS 616.1

Les normes CSIAS donnent des instructions quant à la manière de calculer et de fixer le budget individuel d'aide. Le but est de parvenir à harmoniser autant que faire se peut la pratique liée au versement de l'aide sociale en Suisse. D'une part, les normes garantissent la sécurité du droit et l'égalité de traitement aux bénéficiaires de l'aide sociale. D'autre part, elles permettent aux autorités de disposer d'un système comparable et applicable tant entre les cantons qu'au sein des cantons. Il est ainsi possible d'éviter également des transferts et des concentrations excessives de personnes dépendantes de l'aide sociale à certains endroits du fait des différences de traitement et d'approches en matière d'aide sociale entre les cantons.

La plupart des cantons appliquent les normes CSIAS en s'y référant dans leur législation sur l'aide sociale. De même, les tribunaux s'y réfèrent dans leur jurisprudence. La majorité de ces normes sont reconnues. Elles constituent en effet, pour les services sociaux et les autorités chargées des affaires sociales, un outil de travail à la fois important et flexible qui, en accordant aux autorités la marge de manœuvre dont elles ont besoin, tient compte des réalités régionales.

L'application du droit des étrangers (octroi et révocation d'autorisations) est du ressort des cantons (voir plus haut). Il n'existe en la matière aucun suivi à l'échelle nationale. Cependant, l'aide sociale ne pouvant être versée qu'aux personnes en possession d'une autorisation relevant du droit des étrangers en cours de validité, ces autorisations devraient faire l'objet d'un examen minutieux en cas de perception de l'aide sociale. À cette fin, il est indispensable de mettre en œuvre rigoureusement l'échange de données, déjà prévu par la loi, avec les autorités migratoires compétentes en cas de perception de l'aide sociale, d'indemnités de chômage et de prestations complémentaires.

6.3 Recensement de la pratique dans les cantons

Les explications ci-dessous sont basées sur l'étude ECOPLAN (cf. annexe II).

6.3.1 L'échange d'informations comme base d'examen des mesures

L'échange d'informations entre les services sociaux et les autorités compétentes en matière de migration est un élément central de la mise en œuvre de mesures relevant du droit des étrangers en cas de dépendance à l'aide sociale. Les autorités de migration ne peuvent en effet appliquer les dispositions de la LEI relatives à l'aide sociale que si elles ont connaissance de la perception de prestations de l'aide sociale par les ressortissants d'États tiers. L'échange d'informations est réglementé différemment en fonction des cantons. D'après les retours de ces derniers, il fonctionne généralement plutôt bien. L'analyse des dossiers révèle cependant des lacunes lorsque les services sociaux doivent signaler les dossiers individuellement. Dans ce type de cas, l'autorité de migration n'est informée de la perception de l'aide sociale que si elle sollicite elle-même le service social compétent.

6.3.2 Des procédures et des valeurs de référence différentes

La procédure concrète à suivre après l'annonce de la perception de l'aide sociale varie considérablement entre les cantons. Des différences peuvent être observées en particulier quant au montant d'aide sociale à partir duquel un cas doit faire l'objet d'un examen approfondi et quant à l'utilisation plus ou moins intense des instruments tels que les avis, les avertissements et les appels à déclarer les prestations de l'aide sociale. Une fois qu'ils ont pris connaissance de la perception de l'aide sociale, la plupart des cantons commencent par envoyer des avis aux personnes concernées. Après un ou deux avis, ils adressent généralement un

ou plusieurs avertissements, puis envisagent des mesures d'éloignement. Dans les cas graves, cette étape peut avoir lieu directement après la prise de connaissance de la perception de l'aide sociale. Une réévaluation complète de la situation se révèle alors souvent nécessaire en raison de l'évolution des circonstances. En pratique, cela entraîne généralement un report de la décision concernant les mesures relevant du droit des étrangers. Il en va de même pour une éventuelle procédure de recours.

6.3.3 La proportionnalité comme concept central

L'examen de la proportionnalité consiste à évaluer l'intérêt public à éloigner la personne étrangère et son intérêt privé à rester en Suisse. Un tel intérêt public existe notamment lorsqu'il s'agit d'éviter les coûts liés à l'aide sociale, les dettes ou les activités criminelles. En ce qui concerne l'aide sociale, les critères déterminants sont principalement le montant des prestations perçues jusqu'alors et les prévisions relatives à l'autonomie financière. La pondération des faits reprochés à l'étranger varie selon les cantons. L'intérêt privé à rester en Suisse se compose de différents éléments tels que la durée de séjour et l'intégration dans ce pays, la situation familiale, la socialisation et les perspectives dans le pays d'origine, ou encore l'état de santé. L'art. 8 CEDH, duquel peut découler un droit au regroupement familial, joue un rôle majeur sur ce point (ch. 5.2.3.3). Les conséquences sur les autres membres de la famille doivent ainsi toujours être prises en compte lors du renvoi d'une personne étrangère. La présence d'enfants mineurs est notamment un facteur important, mais il faut considérer aussi les effets sur la conjointe ou le conjoint.

Les cantons interrogés estiment que le législateur accorde une grande marge de manœuvre pour la réalisation de l'examen de la proportionnalité, même si les motifs justifiant des mesures sont clairement définis dans la loi. L'analyse des dossiers permet cependant de conclure que la pondération des intérêts varie beaucoup en fonction des cantons.

6.3.4 Le rôle du regroupement familial

Conformément aux dispositions légales, le statut de séjour a une influence décisive sur la prise en compte de la dépendance à l'aide sociale en cas de regroupement familial. Pour les cantons, la perception de l'aide constitue un motif de refus pour les personnes titulaires d'une autorisation de séjour ou de séjour de courte durée ainsi que pour celles admises à titre provisoire. Pour les étrangers disposant d'une autorisation d'établissement, le regroupement familial est, en pratique, refusé lorsqu'il entraînerait un risque concret de dépendance durable et dans une large mesure à l'aide sociale. Dans le cas des demandes déposées par des personnes suisses, la dépendance à l'aide sociale des conjoints titulaires de la nationalité suisse semble bien souvent ne pas être un motif de refus du regroupement de membres de la famille.

Le regroupement familial occupe une place centrale en tant que motif d'admission initial des ressortissants d'États tiers percevant l'aide sociale : il est à l'origine du droit de séjour en Suisse dans près des deux tiers des dossiers analysés. Il s'agit généralement de faire venir la conjointe ou le conjoint d'une personne – avec, parfois, ses enfants. La forte proportion de personnes venues en Suisse par le regroupement familial parmi les ressortissants d'États tiers n'est cependant pas surprenante : en dehors de ces cas de figure, les deux seuls motifs envisageables sont l'admission pour raisons humanitaires (qui concerne relativement peu de cas) et l'exercice d'une activité lucrative hautement qualifiée (qui présente un risque social faible).

6.3.5 Les différences cantonales et la nécessité d'agir

De grandes disparités peuvent être observées entre les cantons concernant les approches, les valeurs de référence et le cadre institutionnel en matière d'application des mesures d'éloignement prévues par la LEI en cas de perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers. On constate également qu'en matière d'examen de la proportionnalité, la pondération des différents intérêts varie en fonction des cantons et conduit à une mise en œuvre différente des mesures existantes.

Les cantons estiment, dans leur grande majorité, qu'il n'est pas nécessaire de clarifier davantage la législation fédérale s'agissant des conditions de révocation des autorisations en cas de perception de l'aide sociale. Ils souhaitent parfois des modifications concernant les critères du regroupement familial pour les titulaires d'une autorisation d'établissement ou l'absence de possibilité de révocation de l'autorisation d'établissement en cas de dépendance à l'aide sociale lorsque le séjour dépasse 15 ans. Ces préoccupations ont déjà été prises en compte avec les modifications de la LEI entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019 (art. 43 et 63 LEI).

7 Composition du groupe des bénéficiaires de l'aide sociale ressortissant d'un État tiers

Les explications suivantes sont basées sur l'étude du bureau BASS (cf. annexe I).

7.1 Étude transversale 2016

7.1.1 Ressortissants d'États tiers percevant l'aide sociale

En 2016, un peu plus de 340 000 personnes bénéficiaient en Suisse de l'aide sociale, dont quelque 60 000 étaient des ressortissants d'États tiers (soit 17 %). Cette dernière catégorie prend en compte uniquement les personnes relevant en 2016 du domaine des étrangers. L'effectif en question, 60 000 personnes, ne comprend donc pas les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les réfugiés reconnus, qui proviennent également en majorité de pays tiers. Toute personne recevant des prestations de l'aide sociale est enregistrée dans un dossier d'aide sociale (unité d'assistance).

Le recensement des 60 000 ressortissants d'États tiers dépendants de l'aide sociale en 2016 correspond à un instantané des effectifs, qui ne reflète ni la durée et le montant de la perception de l'aide sociale, ni la durée du séjour. Il est ainsi important de noter que près de la moitié des bénéficiaires de l'aide sociale touchent des prestations pendant moins d'un an⁴⁶.

Les 60 000 ressortissants d'États tiers ayant perçu de l'aide sociale sont répartis dans plus de 37 000 dossiers (ou unités d'assistance), qui englobent également quelque 20 000 autres personnes non issues de pays tiers (p. ex. les conjoints ou les enfants nés en Suisse détenteurs de la nationalité suisse).

7.1.2 Risque de dépendance à l'aide sociale et lien passé avec le domaine de l'asile

Le fait que le ressortissant d'un pays tiers relève du domaine des étrangers ou de celui de l'asile ne peut être défini qu'à un instant T. Son statut actuel en matière de droit de séjour est alors le seul critère déterminant, comme dans l'étude transversale 2016. Mais si l'on prend

⁴⁶ Informations disponibles sur <<https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale.html>> (état : 28 février 2019)

en compte également l'historique du séjour, la délimitation est moins nette : les ressortissants d'États tiers qui relevaient du domaine des étrangers en 2016 peuvent eux aussi être passés par la voie de l'asile. C'est le cas, par exemple, des personnes admises à titre provisoire en Suisse et qui ont réussi à obtenir ensuite une autorisation de séjour (B). Il peut également s'agir d'enfants nés en Suisse de parents ayant été requérants d'asile. La question de savoir si les ressortissants d'États tiers ont relevé du domaine de l'asile par le passé est pertinente avant tout lorsque l'on cherche à calculer et à interpréter la fréquence de perception de l'aide sociale, appelée ici *risque de dépendance à l'aide sociale*. Car les personnes relevant du domaine de l'asile perçoivent très souvent des prestations de l'aide sociale au cours des premières années de leur séjour en Suisse, dans une proportion estimée à plus de 80 %. Cela s'explique notamment par une connaissance insuffisante de la langue locale, une faible employabilité, des problèmes de santé (traumatismes, etc.), la non-reconnaissance de la formation acquise dans le pays d'origine ou encore le manque de relations sociales. Il semble évident que ces facteurs continuent de jouer même lorsque les individus ont basculé, du point de vue juridique, du domaine de l'asile vers celui des étrangers.

Lorsque l'on calcule maintenant le risque de dépendance à l'aide sociale des ressortissants d'États tiers actuellement soumis à la loi sur les étrangers, le risque d'erreurs d'interprétation est considérable, notamment si l'on suppose que ces personnes n'ont jamais relevé du domaine de l'asile au cours de leur vie et qu'elles présentent donc un risque relativement faible de dépendance à l'aide sociale. Il serait erroné de se baser sur une telle hypothèse. Si l'on tient compte des personnes étant passées par la voie de l'asile, la part des ressortissants de pays tiers tributaires de l'aide sociale en 2016 se monte en effet à 8,8 %, sachant que les données issues de SYMIC ne permettent de calculer que de manière approximative la proportion des ressortissants d'États tiers ayant relevé du domaine de l'asile et l'incidence de ce facteur sur le risque de dépendance à l'aide sociale. Les analyses effectuées montrent que si l'on retire cette catégorie de personnes, le risque évalué baisse d'un bon cinquième, à 6,9 %.

À titre de comparaison, le risque de dépendance à l'aide sociale des Suisses s'élevait au total à 2,3 % en 2016, contre 2,8 % pour les ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE. Il faudrait examiner plus en détail les raisons précises de ces disparités. On peut néanmoins supposer que les connaissances linguistiques et les écarts en matière de formation jouent ici un rôle important.

Sur les quelque 60 000 ressortissants d'États tiers qui percevaient de l'aide sociale en 2016 (y compris ceux relevant du domaine de l'asile), plus de la moitié viennent de pays européens hors UE et AELE (notamment de Turquie et des Balkans occidentaux) et sont, bien souvent, passés par la voie de l'asile. Cela laisse supposer que les personnes ayant eu un lien avec l'asile sont plus susceptibles de percevoir l'aide sociale que les Suisses et les ressortissants des États membres de l'UE ou de l'AELE. Les autres ressortissants d'États tiers sont originaires d'Afrique (23 %), d'Asie (14 %), d'Amérique latine (11 %) ainsi que d'Amérique du Nord et d'Océanie (1 %). Un grand nombre de ressortissants de pays tiers sont venus en Suisse initialement par la voie de l'asile, sont nés en Suisse de parents ayant été requérants d'asile ou encore ont pu rejoindre des personnes dont le séjour en Suisse était fondé à l'origine sur le droit de l'asile. Ces personnes ayant relevé du domaine de l'asile présentent un risque de dépendance à l'aide sociale supérieur à la moyenne.

Il convient de mentionner ici que la Confédération et les cantons ne disposent d'une stratégie commune pour l'intégration des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus que depuis le lancement des PIC (2014). L'AIS entend intensifier ces efforts (ch. 5.4.3). Pour finir, lors de l'évaluation du risque potentiel de dépendance à l'aide sociale des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire, il ne faut pas oublier de privilégier une

perspective à long terme, c'est-à-dire l'évolution du taux d'activité dans le temps. Les études montrent que dix ans après leur arrivée, le taux d'activité des personnes relevant du domaine de l'asile est compris, selon leur statut de séjour, entre 34 % et 73 %⁴⁷. De grandes disparités existent en outre entre les cantons⁴⁸.

7.1.3 Risque de dépendance à l'aide sociale et motifs d'admission

Le risque de dépendance à l'aide sociale varie fortement en fonction des raisons pour lesquelles l'autorisation de séjour ou d'établissement a été octroyée. Afin de garantir une bonne qualité des données, les analyses ont été effectuées uniquement pour les personnes entrées en Suisse à compter de 2008, soit un peu plus de 40 % de l'ensemble des ressortissants d'États tiers qui vivaient dans le pays en 2016. Dans ce contexte, on observe que ceux d'entre eux qui sont venus en Suisse à des fins professionnelles ou de formation ne sont quasiment jamais tributaires de l'aide sociale. Il s'agit cependant d'un groupe relativement réduit, qui représente tout juste un quart des ressortissants d'États tiers arrivés depuis 2008. La proportion des personnes entrées dans le cadre d'un regroupement familial est beaucoup plus importante, puisqu'elles comptent pour près de la moitié des admissions en provenance de pays tiers.

Parmi ces personnes se trouvent également des ressortissants d'États tiers qui rejoignent des Suisses ou des regroupements familiaux s'étendant sur deux générations (p. ex. conjoints issus du pays d'origine de personnes arrivées en Suisse avec leurs parents pendant leur enfance). Un autre cinquième est constitué de personnes nées en Suisse. Ces différents groupes présentent un risque de dépendance à l'aide sociale nettement plus élevé que les personnes immigrées pour des raisons professionnelles ou de formation. On observe par ailleurs une tendance : plus la durée de leur séjour en Suisse augmente, plus les personnes concernées ont des difficultés à faire face aux conséquences économiques d'un regroupement familial différé, par exemple, ou de la naissance d'enfants. Le droit au regroupement familial varie en fonction du statut de séjour de la personne vivant déjà en Suisse. Si celle-ci est titulaire d'une autorisation de séjour (B), elle ne peut pas prétendre au regroupement familial en cas de perception prévisible de l'aide sociale. Bien qu'il existe des bases légales pour refuser le regroupement familial aux personnes titulaires d'une autorisation d'établissement (C) et aux personnes de nationalité suisse (art. 51 LEI, en lien avec les art. 62 et 63 LEI), cette possibilité n'est que rarement utilisée en pratique.

7.1.4 Situation des ménages et âge

Les bénéficiaires de l'aide sociale issus d'États tiers vivent beaucoup plus souvent en couple ou dans des ménages familiaux (71 %) que les bénéficiaires venant d'États membres de l'UE ou de l'AELE (50 %) ou de nationalité suisse (47 %). Dans tous les groupes de population, les enfants jusqu'à 17 ans sont le plus fréquemment tributaires de l'aide sociale. Cette situation traduit en particulier le risque élevé de dépendance à l'aide sociale des familles monoparentales. Au fil du temps, ce risque évolue très différemment entre les Suisses et les personnes étrangères (ressortissants d'États tiers et d'États membres de l'UE ou de l'AELE) : s'il baisse chez les premiers, il commence par reculer fortement chez les étrangers âgés de 18 à 35 ans avant de remonter très nettement jusqu'à l'âge de la retraite. Des facteurs tels que le regroupement familial, la naissance d'enfants supplémentaires, les sépara-

⁴⁷ Cf. commentaires sur l'étude B,S,S. et KEK-CDC (2014) dans la fiche d'information sur l'AIS, disponible sur http://www.kip-pic.ch/media/1362/faktenblatt_integrationsagenda_kurz-erkla-rt_final_fr_180430.pdf (état : 28 février 2019).

⁴⁸ Cf. statistique en matière d'asile disponible sur <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/archiv/2018/12.html> (état : 28 février 2019).

tions, les problèmes de santé et une intégration professionnelle de plus en plus fragile peuvent jouer un rôle important dans ce phénomène.

7.1.5 Situation professionnelle

En 2016, 27 % de tous les dossiers d'aide sociale (unités d'assistance) correspondant à des ressortissants d'États tiers disposaient d'un revenu d'activité lucrative⁴⁹. Les membres de ces unités d'assistance peuvent être considérés comme des travailleurs pauvres. Leur proportion parmi les ressortissants d'États tiers est plus élevée que parmi ceux d'États membres de l'UE ou de l'AELE (24 %) et parmi les Suisses (21 %). Cela s'explique par le fait que les bénéficiaires de l'aide sociale issus d'États tiers vivent plus fréquemment dans des familles monoparentales ou biparentales. Dans ces situations, il arrive relativement souvent que des membres de l'unité d'assistance travaillent, mais que leur revenu ne suffise pas à sortir de l'aide sociale.

7.1.6 Durée de perception

Les dossiers d'aide sociale correspondant à des ressortissants d'États tiers qui percevaient des prestations en continu en 2016 (c'est-à-dire sans interruption jusqu'à la fin de l'année) présentaient, en fin d'année, une durée médiane de perception de 28 mois, soit une durée plus longue que pour les ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE (20 mois) et les Suisses (24 mois). Les différences sont très marquées chez les couples sans enfant, qui se trouvent souvent à un âge actif avancé. L'intégration professionnelle des ressortissants d'États tiers appartenant à ce groupe est particulièrement fragile.

7.1.7 Dépendance substantielle à l'aide sociale

Conformément à la LEI, une personne peut voir son autorisation d'établissement révoquée si elle-même ou une personne dont elle a la charge « dépend durablement et dans une large mesure de l'aide sociale » (art. 63, al. 1, let. c, LEI). Le principe de proportionnalité doit être pris en compte dans une telle décision, ce qui requiert un examen des circonstances au cas par cas. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral et les directives du SEM relative au domaine des étrangers (directives LEI), on parle de dépendance durable et dans une large mesure à l'assistance publique lorsque la personne a perçu plus de 80 000 francs en l'espace de trois ans et pendant une durée d'au moins 24 mois (ch. 5.2.3.2). C'est donc sur la base de la jurisprudence du Tribunal fédéral qu'a été réalisé un examen du nombre de dossiers d'aide sociale de ressortissants d'États tiers qui ont touché, indépendamment de la taille du ménage, plus de 80 000 francs de prestations en l'espace de trois ans. Il est ainsi possible de calculer le nombre d'unités d'assistance dépassant le seuil des 80 000 francs d'aide sociale fixé dans un arrêt du Tribunal fédéral. Il n'est en revanche pas possible d'évaluer dans quelle mesure la perception d'une telle aide serait considérée comme durable dans un cas particulier ou si un retrait de l'autorisation d'établissement serait proportionné au vu de la situation concrète de la personne.

Au sein de la population globale de référence des ressortissants d'États tiers (environ 640 000 personnes), entre 2,3 % et 3,3 % des personnes vivaient en 2016 dans des unités d'assistance percevant plus de 80 000 francs (+/- 10 %), et ces unités d'assistance représentaient entre 22 % et 31 % de toutes les unités d'assistance comprenant au moins une per-

⁴⁹ Le classement des unités d'assistance dans l'une des catégories relevant du droit des étrangers est basé sur le statut en matière de droit des étrangers des personnes adultes. Les couples dont l'un des conjoints possède un statut différent en la matière ne sont pas pris en compte dans le résumé (exception : analyses sur la dépendance substantielle à l'aide sociale). Les valeurs de référence utilisées figurent dans les tableaux (corps du texte).

sonne issue d'un pays tiers. Par ailleurs, la majorité (58 %) des unités d'assistance touchant des prestations supérieures à 80 000 francs correspondent à des ménages familiaux avec enfants, dont plus de la moitié (53 %) sont monoparentaux.

7.2 Étude longitudinale (2010-2016)

Une étude longitudinale des ressortissants d'États tiers nouvellement arrivés (cohorte d'immigration) a été menée afin d'analyser plus précisément les corrélations entre la durée du séjour et la perception de l'aide sociale. Ce travail permet notamment d'étudier les parcours d'intégration et la perception de l'aide sociale à long terme pour certains groupes de personnes, et de les répartir en différentes catégories (groupes de risque).

Afin de garantir une bonne qualité des données, la période d'observation a débuté en 2010. Les ressortissants d'États tiers ayant relevé du domaine de l'asile sont exclus des analyses, qui portent principalement sur le risque de dépendance à l'aide sociale ou la fréquence de perception de telles prestations. Compte tenu de la période d'observation limitée (2010-2016), les données ont pu être triées de manière relativement fiable.

Si l'on écarte les personnes passées par la voie de l'asile, entre 32 000 et 35 000 nouveaux ressortissants d'États tiers sont arrivés chaque année en Suisse de 2010 à 2016. Pour près de la moitié des cas, il s'agit de regroupements familiaux ; pour un quart, de séjours à des fins de formation initiale et continue ; pour un cinquième, enfin, de séjours liés à une activité lucrative. La majeure partie des ressortissants d'États tiers sont âgés de 18 à 35 ans au moment de leur arrivée, tandis que les moins de 18 ans représentent environ 15 % des entrées. Les personnes qui immigreront en Suisse à l'âge de la retraite constituent une exception.

7.2.1 Fréquence cumulée de la perception de l'aide sociale

Les parcours des ressortissants d'États tiers arrivés en 2010 sont naturellement ceux qui permettent la plus longue durée d'observation. De 2010 à 2016, 6,8 % d'entre eux ont perçu au moins une fois des prestations de l'aide sociale. Il est important de souligner qu'il s'agit ici d'une fréquence cumulée : toutes les personnes ayant été tributaires de l'aide sociale une ou plusieurs fois entre 2010 et 2016 sont ainsi prises en compte. Le nombre de bénéficiaires en 2016 est moins élevé. Il faut également noter qu'un certain nombre d'immigrés quittent la Suisse au bout de très peu de temps. Or ces personnes sont comptabilisées dans le dénominateur lorsque l'on calcule la fréquence cumulée de la perception de l'aide sociale. Le taux cité répond donc à la question suivante : à combien s'élève la proportion de ressortissants d'États tiers entrés en Suisse à l'année t qui auront bénéficié au moins une fois de l'aide sociale d'ici à la fin de l'année $t+x$?

La fréquence cumulée de la perception de l'aide sociale évolue de manière similaire pour toutes les cohortes d'immigration de la période 2010-2016. Pendant l'année d'arrivée en Suisse, quelque 2 % des personnes sont tributaires de l'aide sociale, parfois un peu moins. Ce taux augmente d'année en année, la hausse ayant tendance à ralentir avec le temps.

Cela signifie qu'il y a chaque année de nouveaux ressortissants d'États tiers qui dépendent pour la première fois de l'aide sociale, mais que leur nombre baisse au fil du temps. Lors de la quatrième année du séjour (en comptant l'année d'arrivée), la fréquence cumulée de la perception de l'aide sociale est comprise entre 4,2 % (cohorte 2013) et 5,1 % (cohorte 2010).

Si l'on prend en compte les motifs d'admission, les résultats obtenus sur ce point dans le cadre de l'étude transversale de 2016 se confirment : les ressortissants d'États tiers arrivés

en Suisse à des fins professionnelles et de formation ne touchent quasiment jamais d'aide sociale. Il en va autrement dans le cas du regroupement familial, puisque 3 % environ des ressortissants d'États tiers entrés pour ce motif perçoivent de telles prestations lors de la première année d'immigration et que, jusqu'à la quatrième année de séjour, 8,2 % de ces personnes vivaient dans des familles ayant bénéficié au moins une fois de l'aide sociale pendant cette période.

Comme on pouvait s'y attendre, il faut plusieurs années pour qu'une dépendance substantielle à l'aide sociale se mette en place. Pendant l'année d'immigration, quasiment personne ne peut être considéré comme appartenant à une unité d'assistance dans cette situation. Lors de la quatrième année du séjour, la fréquence cumulée est inférieure à 1 % pour toutes les cohortes pertinentes (2010 à 2013) et elle dépasse légèrement ce seuil cinq ans après l'arrivée (cohortes 2010 à 2012). Concrètement, les cohortes d'immigration 2010 à 2012 représentent au total quelque 105 000 ressortissants d'États tiers. Durant les cinq premières années de séjour, 5600 d'entre eux ont perçu au moins une fois des prestations de l'aide sociale et un cinquième environ de ces 5600 personnes vivaient dans des unités d'assistance dépendant dans une large mesure de l'aide sociale (soit quelque 1200 personnes).

7.2.2 Changement de statut de séjour

Les analyses longitudinales confirment également que la perception de l'aide sociale réduit les chances de voir son autorisation de séjour (B) transformée en autorisation d'établissement (C). On a étudié pour cela les parcours de tous les ressortissants d'États tiers entrés en 2010 et 2011 avec une autorisation de séjour (B) et qui sont restés en Suisse sans interruption. La grande majorité d'entre eux n'avait jamais touché de prestations de l'aide sociale au cours des cinq premières années, et 48 % de ces non-bénéficiaires possédaient une autorisation d'établissement (C) à partir de leur sixième année de séjour. Pour ceux qui ont touché l'aide sociale dans les cinq premières années, la proportion tombe à 30 % environ – voire à moins de 20 % si les prestations ont été perçues récemment (ou le sont toujours). L'interprétation de ces résultats doit tenir compte du fait que les épouses et époux de ressortissants suisses et de titulaires d'une autorisation d'établissement (C) arrivés dans le cadre du regroupement familial ont droit à une autorisation d'établissement (C) au bout de cinq ans de séjour ininterrompu en Suisse.

7.3 Principaux résultats statistiques

Pour résumer, un peu plus de 340 000 personnes ont perçu l'aide sociale en Suisse en 2016, dont environ 60 000 ressortissants d'États tiers (17 %) en dehors du domaine de l'asile. Le présent rapport s'intéresse à ce groupe de personnes. Les 60 000 ressortissants d'États tiers ayant perçu de l'aide sociale se répartissent dans plus de 37 000 dossiers (ou unités d'assistance), qui correspondent à des personnes seules, des couples ou des familles.

Une part considérable de ces personnes ont fait partie auparavant du domaine de l'asile, c'est-à-dire qu'elles ou leurs proches sont entrés initialement sur le territoire suisse par l'intermédiaire d'une demande d'asile ou dans un contexte d'asile (p. ex. anciennes admissions provisoires relevant de la réglementation sur les cas de rigueur, regroupement familial, naissance en Suisse). Il n'est cependant pas possible de déterminer la proportion exacte de personnes ayant relevé du domaine de l'asile, car les changements de statut individuels de ce type ne sont recensés dans les statistiques que depuis 2008.

Les personnes issues du domaine de l'asile sont très fréquemment – à plus de 80 % – bénéficiaires de l'aide sociale dans les premières années de leur séjour en Suisse. Il semble évident que ces facteurs continuent de jouer un rôle même lorsque les individus sont sortis du domaine de l'asile du point de vue juridique et statistique.

Parmi les ressortissants d'États tiers, quelque 20 000 personnes possèdent une autorisation de séjour et 40 000 environ une autorisation d'établissement. Plus de la moitié sont des ressortissants de pays européens hors UE et AELE (notamment la Turquie et les Balkans occidentaux). Les autres sont originaires d'Afrique (23 %), d'Asie (14 %), d'Amérique latine (11 %) ainsi que d'Amérique du Nord et d'Océanie (1 %).

Si l'on comptabilise également les personnes étant passées par la voie de l'asile, la part des ressortissants de pays tiers tributaires de l'aide sociale en 2016 se monte au total à 8,8 %. Le risque de dépendance à l'aide sociale est en revanche réduit d'un bon cinquième (à 6,9 %) lorsque l'on écarte les personnes ayant relevé du domaine de l'asile. Compte tenu du manque de données statistiques sur les changements de statut avant 2008, il est probable que la proportion de ces personnes parmi les ressortissants d'États tiers soit bien plus élevée, de même que l'effet correspondant sur le risque de dépendance à l'aide sociale. À titre de comparaison, ce risque s'élevait au total à 2,3 % chez les personnes suisses en 2016, contre 2,8 % pour les ressortissants d'États membres de l'UE ou de l'AELE.

Le risque de dépendance à l'aide sociale varie fortement en fonction des raisons pour lesquelles l'autorisation de séjour ou d'établissement a été octroyée. Les ressortissants d'États tiers venus en Suisse depuis 2008 à des fins professionnelles ou de formation n'étaient, en 2016, quasiment jamais tributaires de l'aide sociale (0,1 %). Le risque de dépendance est en revanche supérieur à la moyenne chez les ressortissants d'États tiers entrés en Suisse durant la même période dans le cadre du regroupement familial. Il convient de noter à ce propos que ce risque est plus élevé lorsque la personne rejoint une conjointe ou un conjoint suisse (6,8 %) que lorsqu'il s'agit d'un étranger ou d'une étrangère (ressortissants des États membres de l'UE ou de l'AELE compris).

Dans près d'un quart des 37 000 dossiers analysés (unités d'assistance), les coûts de l'aide sociale se montaient au total à plus de 80 000 francs. La majorité (58 %) des unités d'assistance percevant plus de 80 000 francs correspondent à des familles avec enfants, dont plus de la moitié (53 %) sont monoparentales.

On observe en outre une tendance : plus la durée de leur séjour en Suisse augmente, plus les personnes concernées ont des difficultés à faire face aux conséquences économiques d'un regroupement familial différé, par exemple, ou de la naissance d'enfants.

Afin d'analyser plus précisément les corrélations entre la durée du séjour et la perception de l'aide sociale, une étude longitudinale a été menée auprès de nouveaux arrivants issus d'États tiers (« cohortes d'immigration »). Ce travail permet notamment d'étudier les parcours d'intégration et la perception de l'aide sociale à long terme pour certains groupes de personnes, et de les répartir en différentes catégories (« groupes de risque »).

La période d'observation commence en 2010. Les parcours des ressortissants d'États tiers arrivés en 2010 sont naturellement ceux qui permettent la plus longue durée d'observation. Jusqu'à la fin de l'année 2016, 6,8 % d'entre eux avaient perçu au moins une fois des prestations de l'aide sociale. Il est important de souligner qu'il s'agit ici d'une fréquence cumulée : toutes les personnes ayant été tributaires de l'aide sociale une ou plusieurs fois entre 2010 et 2016 sont ainsi prises en compte. Il faut également noter qu'un certain nombre d'immigrés quittent la Suisse au bout de très peu de temps.

La fréquence cumulée de la perception de l'aide sociale évolue de manière similaire pour toutes les cohortes d'immigration de la période 2010-2016. Pendant l'année d'arrivée en Suisse, quelque 2 % des personnes sont tributaires de l'aide sociale, parfois un peu moins. Ce taux augmente d'année en année, la hausse ayant tendance à ralentir avec le temps.

Parmi les ressortissants d'États tiers entrés en Suisse dans le cadre du regroupement familial, 3 % environ perçoivent des prestations de l'aide sociale lors de la première année d'immigration. Jusqu'à la quatrième année de séjour, 8,2 % de ces personnes vivaient dans des familles ayant bénéficié au moins une fois de l'aide sociale pendant cette période.

Comme on pouvait s'y attendre, il faut plusieurs années pour qu'une dépendance substantielle à l'aide sociale se mette en place. Les cohortes d'immigration 2010 à 2012 représentent au total quelque 105 000 ressortissants d'États tiers. Durant les cinq premières années de séjour, 5600 d'entre eux ont perçu au moins une fois des prestations de l'aide sociale et un cinquième environ de ces personnes vivaient dans des unités d'assistance dépendant dans une large mesure de l'aide sociale (soit quelque 1200 personnes).

8 Options

8.1 Marge de manœuvre

Les possibilités d'ingérence fédérale dans les compétences des cantons concernant l'octroi de l'aide sociale sont très limitées. La Confédération ne peut intervenir que de manière ponctuelle (ch. 4.3). Des mesures plus poussées seraient possibles en modifiant les normes CSIAS, qui relèvent toutefois de la compétence des cantons dans le cadre de la CSIAS. Le renforcement des incitations au travail pourrait ainsi être davantage pris en compte lors de la détermination des prestations, afin d'éviter que les taux fixés dans les normes CSIAS conduisent à une situation dans laquelle il n'est plus avantageux d'avoir une activité lucrative à bas salaire.

La Confédération dispose cependant de compétences globales en matière de réglementation du séjour, lequel constitue la condition requise pour l'octroi de l'aide sociale par les cantons. Les options portent donc en premier lieu sur cette réglementation, et non sur la perception de l'aide sociale à proprement parler. Les mesures peuvent en outre être associées à des exigences en matière d'intégration ou encore à des incitations ciblées. La restriction de la perception de l'aide sociale en elle-même conduirait également à ce que les personnes concernées continuent de vivre en Suisse avec un droit de séjour en règle, mais qu'elles ne puissent pas toucher d'aide sociale ou seulement des prestations restreintes. Le droit à l'aide d'urgence serait néanmoins maintenu (ch. 8.2).

La législation en vigueur en matière d'admission et de séjour prend déjà en considération la perception de l'aide sociale parmi les critères de décision d'octroi ou de retrait d'une autorisation. Cela vaut en particulier pour le regroupement familial, l'octroi d'une autorisation de séjour dans un cas individuel d'une extrême gravité, l'octroi d'une autorisation d'établissement ou encore la révocation ou la rétrogradation d'autorisations. Les modifications de la LEI applicables depuis le 1^{er} janvier 2019 contiennent déjà des durcissements dans ce domaine (ch. 5.2.3.1). Partant, le refus ou le retrait du droit de séjour pour les ressortissants d'États tiers percevant l'aide sociale pourrait déjà être mis en œuvre par une application plus systématique du droit en vigueur. Les décisions en la matière sont prises sur la base de la jurisprudence des tribunaux ainsi que du principe de la proportionnalité.

Les options présentées tiennent compte notamment des résultats des études BASS et ECOPLAN.

Dans le domaine du droit des étrangers et du droit de la nationalité, les propositions consistent notamment en un durcissement des réglementations existantes. Les engagements internationaux de la Suisse doivent toutefois être respectés, par exemple en matière de regroupement familial (ch.s 5.2.3.3, 8.3 et 8.4).

De grandes disparités existent entre les cantons concernant les approches, les valeurs de référence et le cadre institutionnel en matière d'application des mesures relevant du droit des étrangers en cas de perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers (ch. 6). Les options proposées doivent donc servir aussi à harmoniser les pratiques des cantons.

Aucune mesure spécifique n'est requise pour les ressortissants d'États tiers admis à des fins professionnelles ou de formation initiale et continue, qui présentent un risque extrêmement faible de dépendance à l'aide sociale (ch. 7.3).

Des mesures de prévention dans le domaine de l'intégration, visant à éviter la dépendance à l'aide sociale, sont également proposées. Elles résultent entre autres des conclusions recueillies à ce jour dans le cadre de la politique d'intégration (ch. 8.5).

Les deux dernières options concernent l'amélioration des données disponibles sur la perception de prestations de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers. Elles portent sur la collecte des données et la collaboration avec les autorités concernées (ch.s 8.6 et 8.7).

8.2 Restriction ponctuelle de l'aide sociale

Les possibilités d'ingérence fédérale dans les compétences des cantons concernant la détermination et le versement des prestations de l'aide sociale dans le domaine des étrangers sont très limitées. La Confédération dispose d'une compétence globale uniquement si l'intervention s'avère nécessaire pour atteindre un objectif important en rapport avec la politique à l'égard des étrangers, ne s'oppose pas à d'autres objectifs liés à la politique des étrangers, produit des effets limités sur les plans matériel et temporel et ne porte pas atteinte aux domaines-clés de la compétence cantonale en matière d'aide sociale (ch. **Error! Reference source not found.**).

Option 1 : aide sociale restreinte en cas de perception au cours des trois premières années du séjour

Au regard du droit fédéral, l'aide aux personnes titulaires d'une autorisation de séjour au cours des trois premières années de leur présence en Suisse est inférieure à l'aide accordée à la population résidant en Suisse (cf. art. 86, al. 1, LEI concernant l'admission provisoire). Cette approche s'applique en particulier au regroupement familial. L'art. 121, al. 1, Cst. constitue une base constitutionnelle suffisante pour cette option, car il est nécessaire à la réalisation d'objectifs importants en matière de politique à l'égard des étrangers (p. ex., incitation à l'intégration professionnelle, réduction de l'attrait de la Suisse comme motif d'immigration), ne s'oppose pas à d'autres objectifs liés à ladite politique, produit des effets limités sur les plans matériel et temporel et ne porte pas atteinte aux domaines-clés de la compétence cantonale en matière d'aide sociale, notamment la fixation des contributions (ch. 4.3.3).

Pour : cette option est liée à la politique de migration dans la mesure où le droit des étrangers en vigueur prévoit en principe la révocation ou la non-prolongation de l'autorisation en cas de perception de l'aide sociale. Si l'autorisation de ces personnes est malgré tout maintenue en raison des circonstances examinées au cas par cas, une restriction temporaire de l'aide sociale représente une mesure moins sévère que les mesures relevant du droit des étrangers. Elle constitue en outre une incitation pour les étrangers à subvenir de nouveau à

leurs besoins à l'avenir et à répondre ainsi aux exigences inscrites dans le droit des étrangers.

Contre : la mesure s'appliquerait à toutes les personnes percevant des prestations de l'aide sociale au cours des trois premières années de leur séjour, indépendamment des raisons expliquant la dépendance à l'aide sociale. Il serait ainsi impossible de prendre en compte par exemple la situation particulière des travailleurs pauvres ou des personnes assumant une charge monoparentale. La restriction de l'aide étant limitée à trois ans, les prestations seraient à nouveau octroyées dans leur intégralité à l'issue de cette période pour autant que l'autorisation de séjour n'ait pas été révoquée. Si l'intéressé ne s'intègre pas sur le marché du travail dans l'intervalle, le problème n'en sera donc que reporté. L'efficacité de cette option est limitée car une dépendance durable à l'aide sociale entraînerait des prestations sociales plus élevées au bout de trois ans.

Option 2 : aide sociale restreinte pour les personnes titulaires d'une autorisation de séjour

Seule une aide sociale restreinte serait octroyée à toutes les personnes titulaires d'une autorisation de séjour pendant une période de trois ans après le dépôt d'une demande d'aide sociale (c'est-à-dire indépendamment de la date d'arrivée en Suisse).

Pour : cf. option 1.

Contre : cf. option 1. Cette mesure est disproportionnée si la restriction de l'aide sociale arrive après un séjour prolongé en Suisse.

8.3 Modifications de la loi sur les étrangers et l'intégration

8.3.1 Modifications concernant l'octroi et la révocation de l'autorisation de séjour

Les ressortissants d'États tiers ayant relevé du domaine de l'asile présentent un risque de dépendance à l'aide sociale supérieur à la moyenne (cf. étude BASS, ch. 2.3).

Option 1 : examen plus systématique des conditions d'octroi de l'autorisation de séjour aux personnes admises à titre provisoire

Les conditions d'octroi de l'autorisation de séjour aux étrangers admis à titre provisoire (art. 84, al. 5, LEI en relation avec l'art. 31, al. 1, let. d, OASA) sont examinées de façon plus systématique (cas de rigueur). Cela concerne en particulier la condition de participation à la vie économique ou d'acquisition d'une formation. L'aide sociale accordée aux personnes admises à titre provisoire est moins élevée que pour les titulaires d'une autorisation de séjour.

Pour : un examen plus systématique des conditions d'octroi de l'autorisation de séjour tant par les cantons que par le SEM pourrait permettre d'harmoniser les pratiques des cantons. Le risque de perception, par la suite, des prestations de l'aide sociale dans leur intégralité pourrait en outre être réduit.

Contre : les cantons et le SEM procèdent déjà à un examen systématique des conditions d'octroi de l'autorisation de séjour (art. 84, al. 5, LEI en relation avec l'art. 31, al. 1, let. d, OASA). L'indépendance économique du requérant joue un rôle central dans ce processus. L'autorisation de séjour est certes octroyée par le canton concerné, mais dans ce type de cas, elle doit être soumise à l'approbation du SEM (art. 30, al. 2, et 99 LEI ; art. 85 OASA ;

art. 5, let. d, de l'ordonnance du DFJP du 13 août 2015⁵⁰ relative aux autorisations soumises à la procédure d'approbation et aux décisions préalables dans le domaine du droit des étrangers). Les critères déterminants pour l'examen sont précisés dans les directives LEI (ch. 5.6.11.4)⁵¹.

Il est ici question de personnes séjournant depuis cinq ans en Suisse et dont le renvoi ne peut être exécuté. Si aucune autorisation de séjour ne leur est octroyée, leurs possibilités de s'intégrer sur le marché du travail s'amenuisent.

Au moment de l'octroi de l'autorisation de séjour, les conditions requises sont généralement remplies. Il existe cependant un risque que la dépendance à l'aide sociale survienne par la suite (fondation d'une famille, perte d'emploi, âge avancé). Dans ce type de cas, les mesures envisagées en premier lieu sont la révocation ou la non-prolongation de l'autorisation de séjour ou d'établissement, mais l'exécution du renvoi reste bien souvent impossible car les obstacles initiaux subsistent (absence d'évolution de la situation dans le pays d'origine).

Option 2 : modification des conditions d'octroi de l'autorisation de séjour aux personnes admises à titre provisoire

Une modification des dispositions légales permettrait de préciser les conditions d'octroi d'une autorisation de séjour à des étrangers admis provisoirement (art. 84, al. 5, LEI et art. 31, al. 1, let. d, OASA). L'énoncé de ces conditions pourrait renvoyer aux critères d'intégration légaux, parmi lesquels figure notamment l'indépendance économique (renvoi à l'art. 58a dans l'art. 84, al. 5, LEI).

Pour : une formulation plus impérative dans la LEI donnerait davantage de poids à l'examen des critères d'intégration.

Contre : les demandes d'octroi d'une autorisation de séjour déposées par les personnes admises à titre provisoire sont examinées en tant que cas de rigueur (art. 84, al. 5, en relation avec l'art. 30, al. 1, let. b, LEI). Conformément aux dispositions d'exécution entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019, les critères d'intégration légaux (art. 58a LEI) doivent d'ores et déjà être remplis dans ce type de cas (art. 31, al. 1, let. a, OASA). Une modification de l'art. 84, al. 5, LEI serait donc sans effet.

Il y a également lieu de faire référence aux arguments présentés pour l'option 1 concernant l'intégration sur le marché du travail⁵² et le risque de perception ultérieure de l'aide sociale.

Option 3 : révocation obligatoire de l'autorisation de séjour avec réexamen des obstacles au renvoi

Selon le droit en vigueur, il incombe aux cantons de décider si une autorisation de séjour est révoquée ou non en cas de dépendance à l'aide sociale (art. 62, al. 1, let. e, LEI ; disposition potestative). Il serait possible de prévoir une révocation obligatoire avec réexamen des obstacles au renvoi si une personne ayant bénéficié précédemment d'une admission provisoire s'avère dépendre de l'aide sociale pendant plus d'un an après l'obtention de l'autorisation de séjour (modification de l'art. 62 LEI).

Pour : cette option correspond aux explications relatives à l'option 1, selon lesquelles il convient d'agir au moment de la prolongation ou de la révocation de l'autorisation de séjour plutôt qu'au moment où elle est octroyée. Une révocation obligatoire de l'autorisation de séjour en cas de dépendance à l'aide sociale conduirait à une exécution du renvoi, pour autant que

⁵⁰ RS 142.201.1

⁵¹ www.sem.admin.ch > Publications & services > Directives et circulaires > I. Domaine des étrangers (état : 15 février 2019).

⁵² Motion CIP-E du 18 janvier 2018 *Adaptations ponctuelles du statut des étrangers admis à titre provisoire* (18.3002) et motion CIP-N du 27 avril 2017 *Remplacer le statut des étrangers admis à titre provisoire* (17.3270)

les obstacles initiaux au renvoi soient levés. L'expérience montre que toutefois que cela ne concernerait que très peu de cas⁵³. Si le renvoi ne peut pas être exécuté, il faudrait ordonner à nouveau une admission provisoire. Les personnes ne toucheraient alors que des prestations réduites, le taux d'aide sociale accordé aux personnes admises provisoirement étant inférieur à celui de la population résidant en Suisse (art. 86 LEI). Le remplacement par une admission provisoire constituerait dans certains cas une incitation au travail.

Contre : la révocation de l'autorisation de séjour et l'octroi d'une admission provisoire sont d'ores et déjà possibles (art. 62 LEI, disposition potestative). Elles s'appliquent à des personnes vivant depuis plus de cinq ans en Suisse. Un remplacement obligatoire de l'autorisation de séjour par une admission provisoire rendrait plus difficile la recherche d'emploi et, partant, l'intégration sur le marché du travail – une situation particulièrement problématique dans le cas d'une dépendance à l'aide sociale sans faute de la part de la personne concernée. Pour les familles avec enfants, notamment, cet effet incitatif à travailler serait nul et un tel remplacement pourrait avoir des répercussions négatives sur l'intégration (déménagement, changement d'école, etc.). L'option proposée aurait également comme effet de restreindre la possibilité de voyager⁵⁴.

Option 4 : convention d'intégration obligatoire en cas de besoins d'intégration particuliers pour les titulaires d'une autorisation de séjour

En cas de besoins d'intégration particuliers concernant la participation à la vie économique (art. 58a, al. 1, let. d, LEI), l'octroi et la prolongation de l'autorisation de séjour seraient obligatoirement subordonnés à la conclusion d'une convention d'intégration. Le droit en vigueur prévoit seulement une disposition potestative en la matière (art. 33, al. 5, LEI).

Variante : une convention d'intégration doit être conclue avec les personnes présentant des besoins d'intégration particuliers concernant aussi les autres critères de l'art. 58a LEI (c'est-à-dire pas seulement en l'absence de participation à la vie économique).

Pour : l'obligation de conclure une convention d'intégration en cas d'absence de participation à la vie économique faciliterait la révocation ou la non-prolongation de l'autorisation de séjour. Cette dernière peut en effet être révoquée si la personne ne respecte pas la convention d'intégration sans motif valable (art. 62, al. 1, let. g, LEI).

L'initiative cantonale déposée par le canton de Saint-Gall (16.307), à laquelle il a été donné suite, prévoit également une obligation de conclusion d'une convention d'intégration lors de l'octroi et de la prolongation d'une autorisation de séjour pour les ressortissants d'États tiers.

Contre : dans le cadre de la procédure de consultation sur les conventions d'intégration relevant de la LEI, une grande majorité des participants, en particulier les cantons, s'étaient prononcés contre l'obligation de conclure des conventions d'intégration en raison de la charge que cela occasionnerait⁵⁵. C'est pourquoi les parties concernées ont renoncé jusqu'ici à mettre en place une telle obligation. Une convention d'intégration n'est judicieuse que si la personne présente un déficit d'intégration pouvant être comblé grâce à cet instrument.

Il ne serait par ailleurs pas cohérent qu'une convention d'intégration doive obligatoirement être signée en cas de non-respect du critère d'intégration de la participation à la vie économique, mais pas pour les autres critères (p. ex. respect de la sécurité et de l'ordre publics,

⁵³ Rapport du Conseil fédéral du 14.10.2016 *Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action*, p. 24 ss, disponible sur https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/aktuell/news/2016/ref_2016-10-14.html (état : 28 février 2019)

⁵⁴ La possibilité de voyager des personnes admises à titre provisoire fera l'objet d'un nouveau durcissement : motion Pfister du 24 septembre 2015 *Personnes admises à titre provisoire. Pas de voyage dans le pays d'origine* (15.3953).

⁵⁵ Rapport sur les résultats de la procédure de consultation disponible sur www.admin.ch > Droit fédéral > Consultations > Procédures de consultation terminées > 2011 > DFJP

respect des valeurs de la Constitution). Cet argument ne s'applique naturellement pas à la variante présentée plus haut.

Option 5 : conventions d'intégration obligatoires pour les personnes admises à titre provisoire

Une convention d'intégration doit être conclue avec les personnes admises à titre provisoire, notamment en vue de l'éventuel octroi d'une autorisation de séjour par la suite.

Pour : dans le cadre de l'AIS, la Confédération et les cantons se sont entendus pour améliorer par des mesures ciblées l'intégration des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire. Chez ces dernières, la perspective d'obtenir une autorisation de séjour en cas de réussite de l'intégration constitue déjà une incitation à l'intégration. La conclusion d'une convention d'intégration, qui permet d'envisager cette perspective, pourrait représenter une incitation supplémentaire à s'intégrer durablement, notamment parce qu'une intégration durable prend généralement plusieurs années.

Comme le mentionne l'option 4, on a renoncé à intégrer dans les modifications de la LEI entrées en vigueur au 1^{er} janvier 2019, l'obligation de conclure des conventions d'intégration, car cela occasionnerait une charge qui ne peut se justifier qu'en cas d'utilisation ciblée de cet outil. Entre-temps, l'AIS a permis de renforcer les structures et les mesures requises (évaluations du potentiel, gestion continue des cas) et d'augmenter les contributions de la Confédération dans ce domaine (forfaits d'intégration). À la différence du projet destiné à la consultation, il s'agirait ici d'utiliser les conventions d'intégration de manière ciblée avec une forte incitation à l'intégration. Les conventions doivent être conclues uniquement pour les groupes présentant des besoins d'intégration particuliers et elles doivent s'accompagner d'incitations.

Contre : une obligation de conclure des conventions d'intégration avec tous les étrangers admis à titre provisoire risquerait de s'appliquer à des personnes qui n'en ont pas besoin. Une convention d'intégration n'est judicieuse que si la personne présente un déficit d'intégration pouvant être comblé grâce à cet instrument.

Option 6 : introduction d'un seuil fixe pour la révocation obligatoire de l'autorisation de séjour

Il est proposé de fixer un seuil de prestations de l'aide sociale au-delà duquel une révocation de l'autorisation de séjour devrait impérativement être ordonnée (p. ex. 50 000 francs). Selon le droit en vigueur, la révocation ou la non-prolongation d'une autorisation de séjour est possible indépendamment du montant de l'aide sociale perçue (art. 62, al. 1, let. e, LEI, disposition potestative). Cette option correspond aussi à une demande formulée dans l'initiative parlementaire Erich Hess du 15 mars 2018, intitulée *Plafonner l'aide sociale pour les étrangers* (18.415 ; non encore traitée au Conseil).

Pour : un seuil concret obligerait les autorités cantonales compétentes à ordonner une révocation ou une non-prolongation, ce qui permettrait d'harmoniser les pratiques des cantons.

Contre : une révocation de l'autorisation de séjour est déjà possible, y compris en cas de prestations sociales inférieures à 50 000 francs. On a renoncé jusqu'ici à introduire une valeur seuil. À en croire notamment la jurisprudence du Tribunal fédéral sur la révocation de l'autorisation d'établissement (art. 63 LEI), ces cas ne peuvent en effet pas être tranchés de manière schématique. Les circonstances de chaque cas concret doivent donc être prises en considération dans l'évaluation globale (raisons de la dépendance à l'aide sociale, faute propre, durée, montant total, prévisions financières). Il faut en outre procéder dans ce con-

texte à un examen de la proportionnalité avec pesée des intérêts publics et privés (art. 96 LEI)⁵⁶.

Les cantons déterminent par ailleurs eux-mêmes la manière dont se composent les coûts de l'aide sociale. Certains cantons comptabilisent par exemple dans ces coûts les frais liés aux mesures de protection de l'enfant, d'autres non (cf. étude ECOPLAN, ch. 4.5). Le seuil proposé dans cette option serait donc atteint plus ou moins rapidement selon les cantons.

Une révocation impérative en cas de dépendance à l'aide sociale serait en outre incohérente, car les autorités continueraient à ne pas ordonner obligatoirement une révocation dans le cas des autres déficits d'intégration (p. ex. non-respect de la sécurité et de l'ordre publics).

8.3.2 Modifications du regroupement familial

Les ressortissants d'États tiers séjournant en Suisse à des fins professionnelles et de formation ne dépendent que très rarement de l'aide sociale. La fréquence supérieure à la moyenne à laquelle les ressortissants d'États tiers bénéficient de l'aide sociale est imputable aux personnes qui sont entrées en Suisse notamment dans le cadre du regroupement familial, qui sont nées en Suisse ou qui ont relevé du domaine de l'asile. Or, près de la moitié des ressortissants d'États tiers immigrés grâce au regroupement familial viennent rejoindre une conjointe ou un conjoint suisse. Un autre cinquième de ces personnes sont nées en Suisse. On relève un manque de clarté dans l'application du droit en vigueur en cas de regroupement familial de membres étrangers de la famille de ressortissants suisses (cf. étude BASS, ch. 2.4, et étude ECOPLAN, ch. 4.4).

Option : conditions de regroupement familial identiques pour les Suisses et les étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement

Les conditions de regroupement familial dans le cas des ressortissants suisses (art. 42 LEI) pourraient être rapprochées de celles qui s'appliquent aux titulaires d'une autorisation d'établissement (art. 43 LEI). Dans ce cas, le regroupement familial de membres étrangers de la famille d'une personne suisse serait expressément exclu en cas de dépendance à l'aide sociale. Pour des raisons de cohérence, l'art. 51 LEI (extinction du droit au regroupement familial) devrait alors aussi être modifié. Les motifs conduisant à l'extinction du droit au regroupement familial seraient par conséquent identiques pour les Suisses et pour les étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement.

Pour : il est aujourd'hui extrêmement rare que les cantons refusent le regroupement familial aux ressortissants suisses en cas de perception de l'aide sociale, car les obstacles au refus sont très importants (voir étude ECOPLAN, ch. 4.4). Une réglementation identique à celle qui s'applique aux titulaires d'une autorisation d'établissement faciliterait l'exécution par les autorités cantonales. Le regroupement familial pourrait ainsi être refusé en cas de dépendance à l'aide sociale. Cela permettrait en outre d'harmoniser les pratiques des cantons.

Le regroupement familial des étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement a été modifié (art. 43 LEI) lors de la mise en œuvre de l'initiative parlementaire Müller du 23 septembre 2010, intitulée *Harmonisation des dispositions liées au regroupement familial* (10.485). Cette initiative prévoit un alignement des conditions de regroupement familial entre les personnes titulaires d'une autorisation de séjour et celles qui détiennent une autorisation d'établissement. Une modification similaire pour les ressortissants suisses permettrait de simplifier encore davantage la situation.

⁵⁶ Arrêt du Tribunal fédéral 2C_74/2010 du 10 juin 2010, consid. 3.4

Contre : les autorités compétentes doivent aussi tenir compte dans leurs décisions du droit international. Ce dernier prévoit ainsi qu'en cas de refus de regroupement familial en raison d'une dépendance à l'aide sociale, il faut vérifier le respect des conditions prévues par l'art. 8 CEDH (droit au respect de la vie familiale). Parmi les arguments de poids, on peut citer notamment le fait que l'on ne puisse exiger qu'à des conditions strictement définies d'un citoyen suisse qu'il mène sa vie familiale en dehors de la Suisse. Il convient de procéder dans ce contexte à un examen du cas individuel avec pesée des intérêts publics et privés (ch. 5.2.3.3).

8.3.3 Modifications de la révocation et de la rétrogradation de l'autorisation d'établissement

Les quelque 60 000 ressortissants d'États tiers ayant perçu de l'aide sociale en 2016 sont répartis dans plus de 37 000 dossiers (personnes seules, couples, familles). Dans près d'un quart des dossiers (9000), les coûts de l'aide sociale se montaient au total à plus de 80 000 francs au cours des trois dernières années (cf. étude BASS, ch. 2.8).

Option 1 : introduction d'un seuil fixe pour la révocation des autorisations d'établissement

Selon le droit en vigueur, la révocation ou la non-prolongation d'une autorisation de séjour est possible indépendamment du montant de l'aide sociale perçue (art. 62, al. 1, let. e, LEI). Pour la révocation de l'autorisation d'établissement, en revanche, il faut que la personne dépende durablement et dans une large mesure de l'aide sociale (art. 63, al. 1, let. c, LEI).

Il est proposé de fixer un seuil de prestations de l'aide sociale au-delà duquel une révocation de l'autorisation d'établissement serait possible ou obligatoire (p. ex. 50 000 francs). Cette option correspond aussi à une demande formulée dans l'initiative parlementaire Erich Hess du 15 mars 2018, intitulée *Plafonner l'aide sociale pour les étrangers*, qui prévoit une révocation obligatoire en cas de franchissement d'un seuil de 80 000 francs (18.415 ; non encore traitée au Conseil).

Pour : un seuil concret faciliterait l'application du droit par les autorités cantonales compétentes et permettrait d'harmoniser les pratiques. En lieu et place de la notion de « dépendance durable et dans une large mesure » laissée à l'interprétation du Tribunal fédéral (art. 63, al. 1, let. c, LEI ; ch. 5.2.3.2), le législateur pourrait fixer une valeur seuil claire

Cette option correspond à la fois à une demande formulée dans l'initiative parlementaire Erich Hess du 15 mars 2018, intitulée *Plafonner l'aide sociale pour les étrangers* (18.415 ; non encore traitée au Conseil), visant à rendre la révocation obligatoire en cas de perception de prestations de l'aide sociale d'un montant supérieur à 80 000 francs, et à une demande formulée dans l'initiative cantonale déposée par le canton de Saint-Gall, intitulée *Modification de la loi sur les étrangers. Renforcement des contraintes et de l'application de la législation en vigueur concernant l'intégration, l'aide sociale, la scolarité obligatoire et les sanctions pénales* (16.307), qui entend définir une valeur limite permettant une révocation.

Contre : on a renoncé jusqu'ici à introduire une valeur seuil. À en croire notamment la jurisprudence du Tribunal fédéral, ces cas ne peuvent en effet pas être tranchés de manière schématique. Les circonstances de chaque cas concret doivent donc être prises en considération dans l'évaluation globale (raisons de la dépendance à l'aide sociale, faute propre, durée, montant total, prévisions financières). Il faut en outre procéder dans ce contexte à un examen de la proportionnalité avec pesée des intérêts publics et privés (art. 96 LEI)⁵⁷.

⁵⁷ Arrêt du Tribunal fédéral 2C_74/2010 du 10 juin 2010, consid. 3.4

Les cantons déterminent par ailleurs eux-mêmes la manière dont se composent les coûts de l'aide sociale. Certains cantons comptabilisent par exemple dans ces coûts les frais liés aux mesures de protection de l'enfant, d'autres non (cf. étude ECOPLAN, ch. 4.5). Le seuil proposé dans cette option serait donc atteint plus ou moins rapidement selon les cantons.

Un durcissement dans ce domaine est déjà entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019, la révocation de l'autorisation d'établissement en cas de dépendance à l'aide sociale étant désormais possible y compris après un séjour de plus de 15 ans (ch. 5.2.3.2).

Une révocation obligatoire en cas de dépendance à l'aide sociale serait en outre incohérente, car les autorités continueraient à ne pas ordonner obligatoirement une révocation dans le cas des autres déficits d'intégration (p. ex. non-respect de la sécurité et de l'ordre publics).

Option 2 : renonciation au critère de dépendance à l'aide sociale « durable et dans une large mesure » comme motif de révocation de l'autorisation d'établissement

Les exigences en matière de révocation de l'autorisation d'établissement en cas de dépendance à l'aide sociale pourraient être alignées sur les exigences moindres à respecter pour la révocation de l'autorisation de séjour (art. 62 et 63 LEI). Pour pouvoir révoquer une autorisation de séjour, il suffit simplement de percevoir de l'aide sociale, tandis que pour pouvoir révoquer une autorisation d'établissement, la dépendance doit être durable et dans une large mesure.

Pour : cet alignement des exigences faciliterait la révocation de l'autorisation d'établissement en raison de la perception de l'aide sociale, même s'il resterait nécessaire, dans tous les cas, de procéder à un examen de la proportionnalité prenant en considération les circonstances globales (durée du séjour, durée et montant de la perception de l'aide sociale, faute, etc.).

Cette option correspond en outre à une demande formulée dans l'initiative cantonale déposée par le canton de Saint-Gall, intitulée *Modification de la loi sur les étrangers. Renforcement des contraintes et de l'application de la législation en vigueur concernant l'intégration, l'aide sociale, la scolarité obligatoire et les sanctions pénales* (16.307).

Contre : la proposition diminuerait la valeur de l'autorisation d'établissement en tant qu'autorisation en principe inconditionnelle et sans limite de temps. Cela pourrait engendrer des incertitudes y compris chez des étrangers séjournant depuis longtemps en Suisse et contribuant à la vie économique du pays.

Même si une telle réglementation était adoptée, il faudrait en outre continuer de procéder à un examen de la proportionnalité, dans lequel on tiendrait compte du fait que les personnes titulaires d'une autorisation d'établissement résident déjà depuis longtemps en Suisse et y possèdent un statut de séjour plus stable.

Option 3 : examen obligatoire de la rétrogradation

Il est proposé d'introduire l'examen obligatoire de la révocation d'une autorisation d'établissement et son remplacement par une autorisation de séjour (rétrogradation) lorsqu'une personne dépend de l'aide sociale pendant une période prolongée au cours des deux ans qui suivent l'obtention de l'autorisation d'établissement. Une modification de l'art. 63 LEI serait alors nécessaire.

Pour : cette option imposerait davantage, pour les cantons, la possibilité de rétrogradation qui existe déjà en cas de non-respect des critères d'intégration (p. ex. participation à la vie économique).

Contre : la possibilité de révoquer l'autorisation d'établissement et de la remplacer par une autorisation de séjour si les critères d'intégration ne sont pas respectés (rétrogradation du permis C au permis B) existe seulement depuis le 1^{er} janvier 2019 (art. 63, al. 2, LEI). Il serait donc judicieux d'attendre les premiers résultats de l'application de cette disposition avant d'effectuer d'autres modifications dans ce domaine.

Par ailleurs, il n'est pas judicieux de prévoir un examen obligatoire de la rétrogradation uniquement en cas de perception de l'aide sociale, et non dans le cas d'autres déficits d'intégration (p. ex. non-respect de la sécurité et de l'ordre publics).

8.3.4 Modifications de la procédure d'approbation

Option : nouvelle exigence de l'approbation des autorisations de séjour par le SEM lorsque les coûts de l'aide sociale atteignent un certain montant

Les décisions cantonales de prolongation des autorisations de séjour pourraient désormais être soumises à la procédure d'approbation par le SEM (art. 99 LEI en relation avec l'art. 85 OASA) à partir d'un certain montant d'aide sociale (p. ex. 40 000 francs). Actuellement, les prolongations d'autorisations de séjour sont soumises à la procédure d'approbation du SEM uniquement lorsque les personnes concernées attendent de manière grave ou répétée à la sécurité et l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, les mettent en danger ou représentent une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse (art. 4, let. c, de l'ordonnance du DFJP). Cette option nécessiterait une modification de l'ordonnance du DFJP.

Pour : cette option pourrait être mise en œuvre moyennant une simple modification de l'ordonnance du DFJP, déterminante en la matière. La procédure d'approbation pourrait ainsi servir à harmoniser les pratiques des cantons dans ce domaine.

L'art. 86, al. 2, let. a, OASA prévoit déjà que le SEM refuse de donner son approbation lorsque des motifs de révocation existent contre une personne (p. ex. dépendance à l'aide sociale).

Si la procédure d'approbation est rendue obligatoire dans les cas cités, les cantons examineront ces dossiers avec encore plus de soin.

Contre : l'obligation de soumettre le dépassement d'un certain montant d'aide sociale à l'approbation du SEM entraînerait une hausse considérable de la charge administrative et de l'effectif du personnel. Le nombre de cas nécessitant une approbation augmenterait d'un cinquième environ.

La procédure d'approbation par le SEM doit également se dérouler dans le respect du principe de la proportionnalité. Un refus de l'approbation ne serait donc pas possible dans tous les cas examinés.

8.4 Modifications des conditions d'octroi du droit de cité

Quelque 23 500 enfants sont arrivés en Suisse par le regroupement familial. Il est toutefois encore plus fréquent que les ressortissants d'États tiers qui étaient enfants en 2016 soient nés en Suisse (48 400 enfants). Dans 88 % des cas, les enfants sont sous l'autorité d'une personne étrangère (cf. étude BASS, annexe I, ch. 2.4.2).

Lorsque certains membres de la famille ne remplissent pas les conditions formelles et matérielles de la naturalisation, le droit en vigueur prévoit la possibilité d'un traitement différencié de la demande familiale ou d'une suspension de la demande pour certains membres de la

famille. Des enfants peuvent par conséquent être naturalisés dans le cadre d'une demande individuelle malgré la dépendance à l'aide sociale de leurs parents. Or la naturalisation d'une personne mineure peut de fait conduire à un regroupement familial inversé en vertu de l'art. 8 CEDH. Cela signifie que les parents bénéficiaires de l'aide sociale ont le droit de rester en Suisse sur la base de la nationalité suisse de leur enfant (ch. 5.2.3.3).

Option : prise en compte de la dépendance à l'aide sociale des parents lors de la naturalisation des enfants

Il serait possible d'assujettir la naturalisation ordinaire et la naturalisation facilitée à une condition matérielle supplémentaire : le fait que les enfants mineurs jusqu'à 16 ans ne soient pas naturalisés en cas de dépendance à l'aide sociale de leurs parents. Lorsqu'un enfant mineur vit dans une famille percevant des prestations de l'aide sociale, il devrait en effet partager le destin de sa famille en termes de naturalisation et ne devrait donc pas être le seul à obtenir la nationalité. Cette option nécessiterait une modification de l'art. 12 LN. Elle permettrait d'améliorer l'application du droit des étrangers en cas de dépendance à l'aide sociale car les parents ne pourraient plus invoquer la nationalité suisse de leurs enfants pour pouvoir rester en Suisse.

Pour : les enfants relèvent de l'unité d'assistance (dossier d'aide sociale) de leurs parents, ce qui justifie que l'on puisse imputer aux enfants une éventuelle perception de l'aide sociale. Il faudrait donc attendre, pour leur naturalisation, que l'on puisse mieux évaluer leurs perspectives futures de participation à la vie économique ou d'acquisition d'une formation.

Contre : compte tenu de l'obligation de subvenir à l'entretien des enfants qui incombe aux détenteurs de l'autorité parentale en vertu du droit civil, une éventuelle dépendance à l'aide sociale ne peut pas être imputée aux enfants et ne constitue donc pas un obstacle à leur naturalisation. Même le canton de Berne, qui règle de manière restrictive la perception de l'aide sociale depuis l'adoption de l'initiative cantonale *Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale* le 24 novembre 2013, précise dans sa directive sur la disposition constitutionnelle cantonale qu'une dépendance à l'aide sociale pendant la minorité ne constitue pas un obstacle à la naturalisation⁵⁸.

La CIP-N a en outre rejeté à l'été 2018 l'initiative parlementaire Steinemann du 29 septembre 2017 (17.489 *Pas de naturalisation facilitée pour les mineurs qui bénéficient de l'aide sociale*), au motif que les dispositions légales régissant la naturalisation des jeunes étrangers de la troisième génération ne sont en vigueur que depuis la mi-février 2018. Il n'est par conséquent pas encore possible d'évaluer les effets du nouveau droit sur les procédures de naturalisation des jeunes bénéficiaires de l'aide sociale. L'application et l'efficacité de ces procédures devront toutefois être évaluées ultérieurement, après deux ans par exemple⁵⁹.

8.5 Mesures d'intégration ciblées pour les groupes de risque (approche préventive)

L'étude BASS a révélé que parmi les ressortissants d'États tiers, ce sont les familles, les jeunes adultes, les conjoints de ressortissants suisses bénéficiant du regroupement familial et les personnes âgées qui sont particulièrement concernés par une dépendance prolongée à l'aide sociale.

⁵⁸ Cf. Directive, Admission au droit de cité ou au droit de bourgeoisie de personnes suisses, Naturalisation ordinaire de personnes étrangères (demandes reçues à partir du 1^{er} janvier 2018), p. 25, disponible sur www.pom.be.ch > État civil, naturalisations et identité > Naturalisations > Bases légales (état : 15 février 2019).

⁵⁹ Cf. rapport de la CIP-N du 29 juin 2018 sur l'initiative parlementaire Steinemann *Pas de naturalisation facilitée pour les mineurs qui bénéficient de l'aide sociale* (17.489).

Comme le démontre le présent rapport, la marge de manœuvre légale en matière de sanctions est parfois fortement restreinte pour ces groupes cibles. Il peut en outre s'écouler plusieurs années avant que s'installe une dépendance substantielle à l'aide sociale. Dans ce contexte, il paraît opportun, conformément au principe *Encourager et exiger* qui sous-tend la politique d'intégration, d'adopter également une approche préventive pour certains groupes cibles. Il est possible de recourir pour cela à des instruments qui existent déjà, comme une première information complète ou une utilisation intensive des offres d'intégration (cours de langue, qualification, etc.), qui sont déjà prévues dans le cadre des PIC ou des offres des structures ordinaires (orientation professionnelle, etc.).

La participation aux mesures décrites pourrait en outre s'accompagner de la conclusion d'une convention d'intégration.

Option 1 : première information plus ciblée pour les groupes présentant des besoins d'intégration particuliers

En vertu de l'art. 57 LEI, les cantons et les communes ont l'obligation de renseigner les personnes étrangères notamment sur les exigences en matière d'intégration et les offres d'encouragement de l'intégration. Cette obligation est mise en œuvre à travers les PIC conformément à l'art. 58 LEI. La Confédération et les cantons définissent conjointement les objectifs stratégiques des PIC ainsi que les contenus sur lesquels mettre l'accent. C'est aussi ensemble qu'ils financent les PIC. Dans la perspective de la prochaine phase des PIC (2022-2025), une première information individuelle obligatoire pourrait être négociée avec les cantons pour les groupes cibles présentant des besoins d'intégration particuliers, à savoir les familles, les jeunes adultes, les personnes âgées et les conjoints bénéficiant du regroupement familial (rejoignant p. ex. des ressortissants suisses). Cette première information pourrait, au besoin, prévoir la conclusion de conventions ou de recommandations d'intégration mentionnant la participation à des mesures d'intégration spécifiques (cf. explications sur le *modèle bernois* à la ch. 5.4.2).

Pour : l'extension spécifique de la première information aux groupes cibles dans le cadre des PIC constituerait une action de prévention et permettrait, à long terme, de réaliser des économies sur les coûts de l'aide sociale. Cette option ne nécessiterait aucune modification du droit en vigueur. La Confédération pourrait suggérer une utilisation plus ciblée de la première information dans le cadre des négociations avec les cantons en vue de la prochaine phase des PIC (à partir de 2022).

Contre : l'encouragement de l'intégration est une tâche commune de la Confédération, des cantons et des communes. L'intensification du travail de prévention dans le cadre des PIC conduirait à la revendication de moyens financiers supplémentaires de la part des cantons. Cela concernerait non seulement l'intensification de la première information, mais aussi celle des offres d'intégration en aval (cf. option 2).

Option 2 : intensification des mesures d'intégration pour certains groupes cibles

Des mesures efficaces existent déjà, dans le cadre des PIC comme dans les offres ordinaires de l'autorité de l'emploi et du système de formation, pour l'intégration des groupes cibles des jeunes adultes, des familles, des personnes rejoignant des ressortissants suisses par le regroupement familial, ainsi que des personnes âgées. Il s'agit entre autres de cours de langue, de mesures de qualification, d'offres de conseil du service public de l'emploi, d'orientation professionnelle et de mesures de préparation à l'acquisition d'une formation du degré secondaire II (en particulier pour les jeunes adultes). La participation pourrait au besoin être associée à la conclusion d'une convention d'intégration. Il serait ainsi possible, par

exemple, d'exiger au préalable une inscription auprès du service de l'orientation professionnelle pour les personnes adultes bénéficiant du regroupement familial et les jeunes adultes.

Le fait de systématiser la première information et l'estimation des besoins en matière d'encouragement de l'intégration pour les groupes cibles présentant un risque de dépendance à l'aide sociale (cf. option 1) pourrait entraîner un besoin accru d'intensification des offres d'intégration. Les offres d'intégration décrites seraient généralement mises en œuvre dans le cadre des PIC ou des structures ordinaires cantonales. En vue de la prochaine phase des PIC (2022-2025), la Confédération pourrait négocier avec les cantons une orientation des mesures d'intégration plus spécifique aux groupes cibles.

Pour : l'utilisation précoce et intense de mesures d'intégration permettrait d'encourager l'intégration durable sur le marché du travail, et ainsi de réaliser à long terme des économies sur les coûts de l'aide sociale. Cette option ne nécessiterait aucune modification du droit en vigueur. La Confédération pourrait suggérer une utilisation plus intense des mesures d'intégration dans le cadre des négociations avec les cantons en vue de la prochaine phase des PIC (à partir de 2022).

Contre : la définition de cet objectif pourrait entraîner des revendications financières de la part des cantons, bien que la Confédération ait déjà apporté des contributions préalables d'envergure dans le cadre de la mise en œuvre de l'AIS.

8.6 Optimisation de l'échange d'informations entre les services sociaux et les autorités de migration

L'échange d'informations entre les services sociaux et les autorités de migration présente des lacunes. Les cantons appliquent en outre de procédures et des valeurs de référence différentes une fois qu'ils ont reçu une annonce concernant une dépendance à l'aide sociale. En conséquence, il est plus difficile, pour les autorités de migration, d'ordonner en temps voulu des mesures relevant du droit des étrangers (cf. étude ECOPLAN, ch. 3).

Le fait que les mesures de protection de l'enfant soient comptabilisées dans les coûts de l'aide sociale par certains cantons seulement peut entraîner des effets différents sur le plan du droit des étrangers. Conformément à la jurisprudence du Tribunal fédéral, les mesures de ce type peuvent être ordonnées lorsque les prestations de l'aide sociale perçues dépassent un certain montant. Or ce plafond est atteint plus rapidement lorsque les mesures de protection de l'enfant (ou les avances sur contributions d'entretien) sont intégrées aux coûts de l'aide sociale.

Option 1 : liste périodique des bénéficiaires de l'aide sociale et avertissement en cas de dépassement d'un plafond

Toute perception de prestations de l'aide sociale doit déjà être annoncée aux autorités cantonales de migration. Cette obligation d'annonce pourrait être complétée : les autorités cantonales ainsi que le SEM recevraient périodiquement une liste de tous les bénéficiaires de l'aide sociale. Une nouvelle annonce à des fins d'avertissement serait émise lorsque les prestations dépassent un certain plafond (p. ex. 50 000 francs). Une modification de l'art. 82b OASA serait nécessaire. Les autorités cantonales de migration auraient alors la possibilité, au besoin, de prendre des mesures relevant du droit des étrangers et le SEM pourrait mieux exercer sa fonction de contrôle.

Dans ce contexte, il faudrait aussi renforcer la collaboration entre les autorités de migration et les autorités compétentes en matière d'aide sociale, en améliorant non seulement

l'information et le conseil des personnes concernées (p. ex. en matière d'intégration professionnelle), mais aussi l'accompagnement dans la suite du processus d'intégration.

Pour : d'après l'étude ECOPLAN, une liste périodique répertoriant tous les bénéficiaires de l'aide sociale de nationalité étrangère réduirait le risque que certains cas ne soient pas signalés. Le fait que les autorités de migration émettent une nouvelle annonce en cas de dépassement d'un certain plafond de prestations perçues garantit que le dossier concerné fera l'objet d'un suivi même si, pour une raison quelconque, cela n'avait pas été le cas après la première annonce. Certains cantons procèdent d'ailleurs déjà de cette manière.

Les mesures proposées permettraient de mieux exploiter les options disponibles en matière de droit des étrangers sans générer de surcoût excessif du côté des autorités d'aide sociale. Le SEM pourrait en outre mieux exercer sa fonction de contrôle et de surveillance en qualité d'autorité fédérale. L'amélioration de la collaboration avec les acteurs de l'encouragement de l'intégration devrait aussi contribuer à optimiser l'accompagnement et, partant, à réduire le risque d'une évolution défavorable de l'intégration.

Contre : l'existence d'une liste périodique répertoriant tous les bénéficiaires de l'aide sociale de nationalité étrangère suppose qu'un service central du canton possède les informations requises sur l'ensemble des dossiers en cours et puisse les mettre à la disposition des autorités de migration – ce qui est toutefois difficile à organiser pour les cantons dans lesquels l'aide sociale relève de la compétence des communes. L'obligation d'émettre une nouvelle annonce en cas de dépassement d'un certain plafond de prestations perçues représenterait une charge administrative supplémentaire. Étant donné que les autorités de migration restent libres de décider comment et à partir de quel montant d'aide sociale elles souhaitent prendre des mesures relevant du droit des étrangers, cette surcharge n'est justifiée que s'il existe une bonne coordination entre les autorités concernées.

L'extension de l'obligation d'annonce au SEM entraînerait un surcoût considérable pour les autorités cantonales d'aide sociale. Un contrôle régulier par le SEM de tous les cas signalés serait quasiment irréalisable car il faudrait pour cela disposer notamment des dossiers cantonaux.

Option 2 : harmonisation de la notion de coûts de l'aide sociale pour les mesures relevant du droit des étrangers

La Confédération pourrait rédiger, en collaboration avec la CDAS, la CSIAS, la Conférence en matière de protection des mineurs et des adultes (COPMA) et l'ASM, des recommandations pour déterminer les coûts de l'aide sociale à prendre en compte pour les décisions relevant du droit des étrangers. Cela concerne notamment la comptabilisation des mesures de protection de l'enfant ou des avances sur contributions d'entretien. Il serait également possible de définir le montant de prestations de l'aide sociale à partir duquel l'examen de mesures du droit des étrangers est en principe recommandé.

Pour : la rédaction de recommandations communes pour déterminer les coûts de l'aide sociale à prendre en compte pour les décisions relevant du droit des étrangers permettrait d'harmoniser les pratiques des cantons. Cette option répondrait en outre à la demande formulée dans le postulat Yvonne Feri du 8 mars 2018, intitulé *Nécessité des mesures de protection pour les enfants étrangers* (18.3121).

Contre : la détermination et le versement des prestations de l'aide sociale sont du ressort des cantons. La question de savoir, par exemple, si les frais liés aux mesures de protection de l'enfant doivent ou non être assimilés à l'aide sociale du point de vue du droit des étrangers relève donc aussi de la marge d'appréciation des cantons. C'est le cas également de la décision d'ordonner ou non des mesures du droit des étrangers.

8.7 Amélioration de la collecte de données en cas de perception de l'aide sociale

Les explications relatives à la composition des bénéficiaires de l'aide sociale (cf. ch. 7) reposent sur un appariement unique de la statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale (SHS) des années 2010 à 2016 avec les données personnelles correspondantes du système d'information central sur la migration (SYMIC) et les informations issues de la statistique de la population et des ménages (STATPOP). Pour être évalué, l'ensemble des données a été anonymisé. S'il existe déjà des bases juridiques⁶⁰ suffisantes pour que l'Office fédéral de la statistique (OFS) effectue des analyses statistiques régulières sur la base des données appariées de la SHS, de STATPOP et de SYMIC, aucun produit statistique correspondant n'est cependant élaboré ni publié actuellement par l'OFS. En l'absence d'appariement systématique des données sur la perception de l'aide sociale et des données issues de SYMIC, le SEM et les autorités cantonales de migration ne peuvent en outre pas accéder aux prestations perçues à titre individuel par les personnes étrangères et dépendent donc des annonces émises par les autorités (cantonales ou communales) compétentes en matière d'aide sociale ou des requêtes à leur adresser.

Option 1 : analyses régulières par l'OFS concernant la perception de l'aide sociale sur la base de données appariées de la SHS, de STATPOP et de SYMIC

L'OFS pourrait être chargé d'effectuer et d'analyser régulièrement (p. ex. chaque année) des appariements de données personnelles en provenance de SYMIC (notamment la nationalité, la date d'entrée, le changement de statut, le statut à certaines dates de référence) et de STATPOP (avec la SHS) au moyen des numéros AVS à 13 chiffres. L'OFS pourrait de plus élaborer et publier régulièrement des analyses statistiques sur la perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers et d'autres groupes de risque. La mise en œuvre de cette option ne nécessiterait aucune modification du droit en vigueur.

Pour : l'appariement régulier des données par l'OFS conduirait à une amélioration des informations dans la SHS.

L'élaboration et la publication régulières d'analyses statistiques sur la perception de l'aide sociale reposant sur des données de registres appariées permettraient d'obtenir des données probantes de meilleure qualité pour le développement de la politique en matière de dépendance des personnes étrangères à l'aide sociale. Il serait ainsi possible de détecter de manière précoce les évolutions défavorables et de prendre des contre-mesures. Cette option ne poserait pas de problème du point de vue de la protection des données car seules des données agrégées sans possibilité de remonter aux cas individuels seraient mises à la disposition des autorités de migration et du public.

Il y a lieu de noter dans ce contexte qu'il est prévu de mettre en place un suivi de l'intégration des personnes admises provisoirement et des réfugiés reconnus dans le cadre de la phase II de l'AIS adopté par la Confédération et les cantons (DFJP, DEFR, AFF, CDIP, CDAS et CdC). Ce suivi requiert des analyses longitudinales et la rédaction d'un rapport.

⁶⁰ L'art. 14a LSF autorise les appariements de données par l'OFS à des fins statistiques : « Pour exécuter ses tâches en matière de statistiques, l'office peut appairer des données à condition de les rendre anonymes. Si des données sensibles sont appariées ou si l'appariement de données permet d'établir des profils de la personnalité, les données appariées doivent être effacées une fois les travaux statistiques d'exploitation terminés. Le Conseil fédéral règle les modalités. »
L'art. 13n de l'ordonnance sur les relevés statistiques stipule que les statistiques donnant lieu à des appariements de données systématiques doivent être spécifiées en annexe. Cette exigence sert à garantir la transparence. Pour la collecte des statistiques concernant les bénéficiaires de l'aide sociale, les appariements avec SYMIC et STATPOP sont déjà spécifiés à l'heure actuelle.

Sur le plan juridique, il n'existe donc aujourd'hui aucun obstacle à l'élaboration par l'OFS d'analyses statistiques sur la base des données appariées de la SHS, de STATPOP et de SYMIC.

L'observation des processus d'intégration sur le long terme correspond aux recommandations de l'OCDE. L'obligation faite à la Confédération par l'art. 56, al. 5, LEI, selon lequel le SEM doit rendre compte de l'intégration de la population étrangère, suppose à moyen terme une modification des indicateurs d'intégration de la Confédération (OFS).

Contre : l'option proposée entraînerait des coûts supplémentaires considérables dans les offices fédéraux concernés pour la conception du nouveau produit statistique, la mise à disposition des données ainsi que l'analyse et la publication des nouvelles statistiques. Il est impossible de mettre en œuvre cette option sans mobiliser des ressources supplémentaires dans les services impliqués – en premier lieu à l'OFS.

Il faut préalablement clarifier de façon approfondie la manière dont un produit statistique résultant d'un appariement de données de SYMIC, de STATPOP et de la SHS peut et doit être élaboré régulièrement et mis à la disposition du public intéressé. Cette procédure requiert une conception rigoureuse et une détermination claire des services fédéraux et cantonaux concernés ainsi que des différentes bases de données. Il faudrait en outre définir les groupes de population qui y figureront, et sous quelle forme. Dans ce contexte, il serait aussi nécessaire de se pencher sur le caractère actuel de SYMIC (nomenclatures) et la mise à jour des mouvements (p. ex. départs de personnes titulaires d'une autorisation en cours de validité), qui génèrent des écarts entre STATPOP et SYMIC. Un échange d'informations avec les registres des habitants pourrait par ailleurs être envisagé.

Option 2 : saisie dans SYMIC de la perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers

Les autorités compétentes en matière d'aide sociale pourraient être tenues de signaler, par exemple chaque mois, la perception de l'aide sociale par des personnes étrangères afin que l'information soit saisie dans SYMIC (p. ex. numéros AVS à 13 chiffres de tous les étrangers ayant perçu de l'aide sociale pendant le mois de référence). Une modification de l'art. 82b OASA serait alors nécessaire.

Variante 1 : le service compétent émet également une annonce en cas de dépassement d'un plafond défini correspondant à une dépendance substantielle à l'aide sociale (p. ex. 50 000 francs en l'espace de trois ans).

Sous-variante : blocage technique de la modification des données de la personne concernée dans SYMIC en cas de dépassement d'un certain montant de prestations de l'aide sociale (p. ex. 50 000 francs en l'espace de trois ans), et accord du SEM requis pour la prolongation de la durée de validité des autorisations de séjour (y compris de courte durée).

Variante 2 : le service compétent annonce également chaque mois les montants de l'aide sociale que chaque étranger a perçu, ce qui nécessiterait la définition de critères de saisie harmonisés.

Cette mesure suppose la création d'une base légale au niveau de la loi et l'ajustement des systèmes informatiques et des interfaces de SYMIC, ainsi que la création de processus d'envoi de données dans SYMIC de la part des autorités chargées des affaires sociales.

Pour : le SEM et les autorités cantonales de migration ont ainsi une vision globale de la perception de l'aide sociale par les personnes étrangères et peuvent utiliser ces informations pour leur pratique administrative. Cette option permettrait d'améliorer et d'harmoniser le flux d'informations complexe entre les services, dont le fonctionnement laisse à désirer actuellement. Il serait ainsi possible de résoudre le problème du non-traitement de certains cas en raison de l'absence d'informations sur une dépendance substantielle à l'aide sociale.

Contre : cette option consiste en une nouvelle collecte de données très sujette aux redondances dans un contexte caractérisé par des flux de données complexes. Cela pose donc des questions de standardisation entre les différents échelons fédéraux de même qu'entre les institutions concernées. Selon la manière dont elle serait mise en œuvre, cette option pourrait conduire à ce que les informations relatives à la perception de l'aide sociale soient collectées plusieurs fois et enregistrées dans différents registres d'autorités sans interfaces entre eux. Il en résulte un risque d'augmentation de la charge administrative et d'incohérence entre les données. Les solutions envisageables pour relever ces défis seraient déjà ébauchées dans les discussions en cours sur les stratégies de numérisation et de cyber-administration. Il serait ainsi possible de réduire les charges administratives des autorités concernées et éviter les redondances en créant des possibilités d'échanges automatisés de données entre les autorités de migration et celles chargées de l'aide sociale à tous les échelons de l'État. Cela permettrait de garantir que les données identiques ne soient collectées qu'une seule fois. La mise en œuvre de ces initiatives requiert des projets de développement globaux et fastidieux en matière d'organisation et dans le domaine des technologies de l'information et de la communication, mais aussi, le cas échéant, des modifications du droit en vigueur.

Le SEM ne pourrait pas prendre en charge l'analyse et le traitement des données collectées (SYMIC) avec les ressources en personnel dont il dispose actuellement ; il faudrait donc recourir à d'autres services.

9 Étapes suivantes

Les possibilités d'ingérence fédérale dans les compétences des cantons concernant l'octroi des prestations de l'aide sociale sont très limitées. La Confédération ne peut intervenir que de manière ponctuelle. Elle dispose cependant de compétences globales en matière de réglementation du séjour, qui constitue la condition requise pour l'octroi de l'aide sociale par les cantons. Les options portent donc en premier lieu sur cette réglementation, et non sur la perception de l'aide sociale à proprement parler.

Le droit des étrangers prend déjà en considération la perception de l'aide sociale dans les règles relatives à l'octroi et à la révocation des autorisations. De plus, plusieurs dispositions durcissant la législation dans ce domaine sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Étant donné les possibilités d'ingérence restreintes dans le domaine de l'aide sociale et les résultats des deux études, les options discutées portent en premier lieu sur des durcissements des réglementations existantes en matière de droit des étrangers et de la nationalité. Des possibilités d'amélioration de l'intégration des groupes de risque ont également été présentées afin de prévenir la dépendance à l'aide sociale. L'amélioration des statistiques et la simplification des échanges de données entre les autorités sont également envisagées.

Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police (DFJP) d'examiner, dans le cadre d'un groupe d'experts, les incidences et la faisabilité des options présentées dans le rapport, notamment avec les autorités cantonales d'exécution, puis de rendre compte des résultats et de soumettre un rapport sur la suite des opérations au Conseil fédéral d'ici à la fin du mois de novembre 2019.

Annexes

Annexe I

Étude du bureau BASS du 5 novembre 2018 sur la perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers : analyses statistiques (en allemand)

Annexe II

Étude ECOPLAN du 5 décembre 2018 sur la perception de l'aide sociale par des ressortissants d'États tiers et pratique des cantons (en allemand)