

PANORAMA

ODAE

Le journal de l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers • ères

juin 2021 – N° 1



Aide
sociale
et permis
de séjour
en temps
de corona
virus

Éditorial

Le chauvinisme social à quel prix ?

Partant du constat qu'il existe à ce jour en Suisse relativement peu de publications francophones apportant un éclairage sur l'application du droit des étranger·ères, l'ODAE romand lance *Panorama*, un journal trimestriel qui vise à combler ce manque. Nous y proposerons des synthèses, des analyses, des cas d'applications du droit et des témoignages, principalement sur des questions de droit des étranger·ères (LEI et ALCP), ainsi qu'une mise à jour de nos dernières publications et activités.

Pour ce premier numéro, nous vous proposons un dossier spécial sur la question des liens entre aide sociale et permis de séjour, et leur déclinaison en temps de coronavirus. Selon la loi, lorsqu'une personne sans passeport suisse reçoit de l'aide sociale, son droit de séjour peut être remis en cause (p.3). Cette volonté légale s'inscrit pleinement dans la logique du « chauvinisme social »¹: les deniers publics sont avant tout réservés aux citoyen·nes nationaux·ales; les personnes étrangères, quant à elles, sont admises en Suisse à condition qu'elles servent les besoins de l'économie² ou qu'elles aient des ressources financières suffisantes pour subvenir à leurs besoins. Ainsi, depuis la révision de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) en 2019, des personnes au bénéfice d'un permis B ou C qui ont travaillé – et cotisé aux assurances sociales – plus de 15 ans peuvent théoriquement voir leur permis révoqué en cas de recours durable à l'aide sociale. Cette logique de fermeture, qui traverse les dispositions légales, s'étend aux pratiques quotidiennes des administrations. Transmission automatique des données entre institutions attribuant l'aide sociale et autorités migratoires, exigences de ressources financières dans des cas où les dispositions légales ne le demandent pas, avertissements et menaces de retrait de permis, ou encore désinformation et dissuasion explicite aux guichets de l'aide sociale, tous ces éléments créent les conditions du non-recours aux prestations sociales, quand bien même les personnes y auraient droit.

Si cette réalité n'est pas nouvelle, la crise de coronavirus l'a amplifiée et révélée. Avec la pandémie, de nombreuses personnes travailleuses étrangères, normalement autonomes sur le plan financier, se sont retrouvées sans emploi. Et malgré les assouplissements annoncés par les autorités fédérales, la peur de ne pas pouvoir obtenir un permis de séjour ou de le perdre, ou celle de ne pas pouvoir faire venir leur famille les a concrètement empêchées d'accéder à une aide et les a poussées vers des formes extrêmes de précarité (p.7).

Plusieurs organisations tirent aujourd'hui la sonnette d'alarme. Les CSP romands constatent ainsi « la difficulté de notre système d'aide publique à prendre en charge une population [...] qui, faute de protection légale suffisante, s'est retrouvée du jour au lendemain sans revenu [...] »³. L'ODAE romand partage ces inquiétudes: le chauvinisme social, l'exigence de préserver une économie florissante et la volonté de réduire les coûts de la pandémie peuvent-ils être imposés au mépris des besoins fondamentaux et de la dignité de tout un pan de la population ? Des personnes qui contribuent depuis de longues années au fonctionnement de l'économie et du système de sécurité sociale par leur travail et leurs cotisations. / **Raphaël Rey**

S'abonner

Les analyses, cas individuels et témoignages publiés dans ce journal, de même que le travail de recherche sur lequel ces informations sont basées, ne pourraient se faire sans le soutien inconditionnel de nos membres et donateur·ices.

Pour s'abonner à Panorama, le simple paiement d'une cotisation suffit : 50 CHF/an pour les membres individuel·es ; 100 CHF/an pour les membres collectifs. Les dons sont bienvenus ! IBAN CH46 0900 0000 1074 7881 0

Si vous êtes déjà membre, nous vous en sommes très reconnaissant·es et vous remercions pour votre soutien. Nous vous invitons à diffuser largement nos informations. Si vous n'êtes pas encore membre, nous vous invitons à adhérer à l'ODAE romand ou, pour en savoir plus, à vous rendre sur notre site odae-romand.ch

Aide sociale et permis de séjour : qu'en est-il ?

En Suisse, une personne migrante qui a recours à l'aide sociale peut perdre son titre de séjour ou voir son permis C rétrogradé en un permis B. Tour d'horizon des dispositions légales.

Au fil des années, les nombreuses révisions du droit des étranger·ères ont considérablement durci les conséquences de la perception de l'aide sociale en matière de permis de séjour et d'établissement. Qu'est-ce qui est considéré comme de l'aide sociale et quels sont les différents cas de figure de retrait ou rétrogradation de permis ?

L'aide sociale en droit des étranger·ères

L'aide sociale est comprise comme le dernier filet qui vise à garantir le minimum vital aux personnes dans le besoin, lorsque les autres formes de soutien (rentes, allocations chômage, etc.) ne suffisent plus. En Suisse, il n'existe pas de loi fédérale sur l'aide sociale: ce sont les cantons et les communes qui en sont responsables, sans

uniformité en la matière. Tous les cantons font néanmoins partie de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), qui édicte des normes et des lignes directrices – non contraignantes – pour la conception et le calcul de l'aide sociale.

En droit des étranger·ères, c'est au sens strict que l'aide sociale doit être comprise: elle n'inclut pas les prestations d'assurances sociales, comme les allocations familiales, les prestations complémentaires AVS/AI ou la réduction des primes d'assurance maladie⁴. Les prestations sociales cantonales, comme les prestations complémentaires pour familles (PC familles) ou la rente-pont, ne sont généralement pas non plus prises en compte⁵. Dans la pratique, il existe toutefois d'importantes différences cantonales dans ce qui est interprété comme « aide sociale » par les services sociaux et les autorités migratoires⁶.

Conséquence de l'aide sociale pour les personnes soumises à la LEI

Selon la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), les ressortissant·es de pays tiers doivent être autonomes financièrement. La question d'une éventuelle dépendance à l'aide sociale est réglée par les art. 62 et 63 LEI. La dépendance est un motif de révocation de l'autorisation de séjour (art. 62 al.1 let. e LEI). Une rétrogradation du permis C vers le permis B peut également être prononcée en cas de dépendance simple à l'aide sociale (art. 63 al.2 et art. 58a LEI). Quant à la révocation du permis C, celle-ci est possible en cas de dépendance durable et dans une large mesure de l'aide sociale (art. 63 al.1 let. c LEI)⁷. Relevons ici que, depuis le 1^{er} janvier 2019, la protection que conférait le permis C après 15 ans de séjour n'est plus inscrite dans la loi. Selon la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF), dans le cas d'un couple, un montant d'aide sociale de plus de 50 000 francs et d'une durée de deux ans, met en danger le permis, quel qu'il soit⁸. Dans tous les cas, la décision des autorités doit respecter le principe de proportionnalité (art. 96 al.1 LEI). La part de responsabilité de la personne dans sa situation de besoin, de même que la durée du séjour, ses relations familiales éventuelles, ainsi que ses liens avec la Suisse doivent donc être pris en compte⁹. Le pronostic pour le futur joue également un rôle dans la décision des autorités. La perception de l'aide sociale ne conduit donc pas automatiquement au renvoi. Toutefois, selon l'analyse d'ARTIAS, « la jurisprudence du Tribunal fédéral



¹ Jean-Pierre Tabin, « Le côté obscur de l'État social », *Almanach social 2021*, Caritas Suisse, décembre 2020. / ² L'art. 3 al. 1 LEI prévoit en effet que « [l']admission d'étrangers en vue de l'exercice d'une activité lucrative doit servir les intérêts de l'économie suisse; [...] ». / ³ CSP romands, « Les effets sociaux de la pandémie de Covid-19 », communiqué et dossier de presse, 16 mars 2021. / ⁴ Arrêt du Tribunal fédéral (TF) 2C_987/2019 du 8 juillet 2020. Voir ODAE romand, « Pour le Tribunal fédéral, les subsides d'assurance-maladie ne sont pas de l'aide sociale », brève, 11.08.2020. / ⁵ Arrêt du TF 2C_750/2014 du 27 octobre 2015; Arrêt du TF 2C/95 2019 du 13 mai 2019. De manière générale, voir Paola Stanic, « Incidences de l'aide sociale sur les permis de séjour dans la LEI », dossier du mois de l'ARTIAS, février 2020. / ⁶ Voir Solidarité sans frontières, dossier « La pauvreté n'est pas un crime », *Bulletin n°1*, mars 2021; Lisa Marie Borelli et Stefanie Kurt, « L'impact de la Covid-19 sur l'aide sociale versée aux étrangers en Suisse », *The Conversation*, 31 mars 2020. / ⁷ Voir ODAE suisse, « Seit über 20 Jahren in der Schweiz – Niederlassungsbewilligung wegen gesundheitlichen Problemen widerrufen », cas 380, 05.03.2021. / ⁸ Arrêt du TF 2C_268/2011 du 22 juillet 2011. / ⁹ Voir ODAE romand, « En Suisse depuis 1991, son renvoi vers le Portugal est confirmé malgré une intégration « réussie » », cas 353, 16.03.2020.

*Dans le cas de Luana*¹⁶, l'autorité du canton de Fribourg refuse de la considérer comme «travailleuse salariée», en violation de l'ALCP. Luana* est une ressortissante portugaise de 59 ans, arrivée en Suisse en 2019. Une première demande de permis de séjour sans activité lucrative lui est refusée par le Service de la population et des migrants (SPoMI) la même année. En 2020, elle obtient un contrat de travail à 30 % pour un salaire mensuel de 1 600 CHF. Son revenu est complété par une rente d'invalidité partielle et des prestations complémentaires. Avec son mandataire, elle soumet une nouvelle demande d'autorisation de séjour, mais le SPoMI la refuse et prononce son renvoi de Suisse. L'autorité dit «reconnaître le statut de travailleur lorsque la personne concernée [...] perçoit un salaire mensuel net d'au moins 2 150 CHF». Cette pratique va clairement à l'encontre de la jurisprudence européenne et suisse. En effet, dans l'arrêt 2C_1061/2013 du 14 juillet 2015 (consid. 4.2.1), le TF affirmait que «la qualité de travailleur selon l'ALCP s'applique également aux «working poor», c'est-à-dire aux travailleurs qui, bien qu'exerçant une activité réelle et effective, touchent un revenu qui ne suffit pas pour vivre ou faire vivre leur famille dans l'État». Dans un arrêt plus récent (2C_813/2016 du 27 mars 2017), le TF a admis la qualité de travailleuse à une femme travaillant 22 heures 30 par semaine et gagnant ainsi un salaire brut de 2 100 CHF, qu'elle complétait avec l'assistance publique. La Cour de justice de l'Union européenne, de son côté, a jugé suffisant un seuil minimal de 12 heures par semaine (soit un taux d'activités de 30 %) pour reconnaître la qualité de travailleur (CJCE, arrêt «Kempf» 139/85 du 3 juin 1986). Le cas de Luana* est actuellement devant le Tribunal cantonal fribourgeois.*

montre que le critère de la perception d'aide sociale est essentiel et qu'il faut des raisons impérieuses pour conserver l'autorisation. Il est également impératif qu'il n'y ait pas d'autres raisons permettant de faire pencher la pesée des intérêts vers le renvoi. De même, le caractère «fautive» de la perception de l'aide sociale, donc le fait de n'avoir pas fait assez d'efforts pour être financièrement indépendant, est difficilement réfutable¹⁰. Dans une analyse récente de 18 arrêts du TF sur la question, des chercheur·ses universitaires soutiennent que ceux-ci suivent une logique néolibérale de participation économique: la dépendance à l'aide sociale est individualisée au détriment d'effets plus systémiques. Ceci sur la base d'une distinction entre citoyen·nes méritant·es et non-citoyen·nes vu·es comme un fardeau illégitime pour la société. Pour cette équipe de recherche, ces jugements du TF renforcent ainsi les politiques d'appartenance et de chauvinisme social¹¹.

Conséquence de l'aide sociale pour les personnes soumises à l'ALCP

Le séjour des ressortissant·es de l'UE/AELE et de leur famille est régi par l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) et non par la LEI. Parmi ces personnes, il faut tout d'abord distinguer les «travailleur·ses» des personnes sans activités lucratives. Ces dernières n'ont le droit de vivre en Suisse au bénéfice d'un permis de séjour que si elles ont des ressources suffisantes sans toucher l'aide sociale ou les prestations complémentaires AVS/AI (art. 24 Annexe I ALCP). Les personnes considérées comme «travailleur·ses» ont droit de compléter leurs revenus par l'aide sociale si ceux-ci ne sont pas suffisants pour vivre en Suisse (art. 2, art. 7 lettr. a ALCP et art. 9 al. 2 Annexe I ALCP). Conformément au principe de l'égalité de traitement, elles doivent ainsi bénéficier des mêmes prestations sociales et financières que les citoyen·nes suisses (Art. 9 §2 Annexe I ALCP). Toutefois, à l'encontre du principe de «libre circulation» qui soutient l'ALCP et la jurisprudence européenne, la logique du chauvinisme social et la volonté de limiter le séjour des personnes qui ont recours à l'aide sociale se manifestent de différentes manières. Nous présentons ici trois de ces modalités.

La première est inscrite dans la loi et concerne les personnes qui perdent leur emploi. En effet, l'art. 61a LEI prévoit que le droit de séjour d'un·e ressortissant·e de l'UE titulaire d'un permis L ou B, prend fin six mois après la fin de son travail ou, en cas de droit aux indemnités de chômage, six mois après le dernier versement des indemnités. Cette mesure implique que les ex-travailleur·ses communautaires qui vivent en Suisse au bénéfice de l'aide sociale en attendant de retrouver un emploi peuvent être renvoyé·es. Leurs permis de séjour étant révoqués ou non renouvelés, ces personnes ne peuvent donc plus recevoir aucune prestation d'assistance publique. Pour les spécialistes, cette disposition n'est pas compatible avec la jurisprudence européenne, dans laquelle aucun délai n'est mentionné tant que ces personnes cherchent activement du travail¹².

La seconde concerne les directives du Secrétariat d'État aux migrations (SEM)¹³. Selon celles-ci, un·e travailleur·se salarié·e peut tout de même voire son permis révoqué et être renvoyé·e de Suisse s'il·elle est de manière continue et dans une large mesure à la charge de l'aide sociale. Ce point est problématique puisque l'arrêt du TF (2C_315/2008 du 27 juin 2008) cité en référence ne traite pas d'un renouvellement de permis en application de l'ALCP,

mais d'un refus d'octroi de permis C, réglementé par la LEI et des conventions bilatérales.

Enfin, la troisième modalité concerne la pratique des autorités migratoires cantonales. Mentionnons ici la problématique des «working poor», ces travailleur·ses européen·nes qui touchent l'aide sociale en complément de leur revenu, insuffisant. Si la reconnaissance du statut de travailleur·se est prévue dans ce cas de figure, la jurisprudence ne définit pas clairement un seuil minimum de salaire et de taux d'occupation. Dès lors, les pratiques sont disparates à ce sujet, et de nombreux cantons utilisent des barèmes financiers qui vont souvent non seulement à l'encontre des dispositions légales européennes, mais également de la jurisprudence du TF (voir encadré)¹⁴. En outre, selon nos correspondant·es, les autorités migratoires demandent régulièrement des documents relatifs à toutes les ressources financières, voire l'engagement d'une personne garante, ainsi que des explications concernant une éventuelle dépendance à l'assistance publique, sans examiner l'existence de la qualité de travailleur·se et donc en totale inconformité avec l'ALCP et la jurisprudence applicable¹⁵. Ajoutons encore que d'autres droits peuvent découler du statut de travailleur·se, même si celui-ci est perdu ultérieurement. Il en va ainsi du droit des enfants communautaires, qui ont préalablement obtenu un permis dans le cadre du regroupement familial avec un·e parent ayant la qualité de travailleur·se, de terminer leur formation en Suisse; et ce, indépendamment de la situation professionnelle, financière et familiale de leurs parents. Ce droit confère un droit de séjour dérivé à ces dernier·ères et même si la famille reçoit de l'aide sociale (CJUE, «Baumbast et R.» C-413/99 du 17 septembre 2002)¹⁷. Un·e travailleur·se peut également obtenir un droit de demeurer en Suisse au moment où son activité professionnelle se termine, soit du fait de la retraite, soit lors d'une incapacité permanente de travail, et ce même si elle ou il se trouvait au chômage ou touchait l'aide sociale peu avant ce moment¹⁸.

Autres conséquences de la perception de l'aide sociale

On l'a vu, le fait de se retrouver à l'aide sociale n'implique donc pas automatiquement un retrait ou un non-renouvellement du permis. Toutefois, cela peut avoir d'autres conséquences, même des années plus tard, dans le parcours des personnes étrangères. Lors de l'octroi ou de la prolongation de permis de séjour (uniquement pour les ressortissant·es de pays tiers), de permis d'établissement (pour toutes les personnes étrangères), ou encore lors de la procédure de naturalisation, le niveau d'intégration est examiné. Le fait de percevoir une aide sociale contrevient à la notion d'intégration telle qu'elle est

définie dans la loi (art. 58a LEI et 12 de la Loi sur la nationalité). Pour les personnes étrangères, toucher l'assistance publique peut donc également conduire au non-passage d'un permis B à un permis C, ou d'un permis F à un permis B, et entraver l'accès à la naturalisation. Par ailleurs, la perception de l'aide sociale peut avoir des conséquences importantes sur le regroupement familial. Alors qu'aucune condition relative à l'aide sociale n'est posée pour les ressortissant·es européen·nes ayant la qualité de travailleur·ses salarié·es, les ressortissant·es d'État tiers ne doivent pas en dépendre ni toucher des prestations complémentaires AVS/AI s'ils ou elles souhaitent que leur conjoint·es et enfants de moins de 18 ans puissent les rejoindre (art. 43, 44 et 45 LEI). Pour les Suisse·sses, le fait de recevoir l'aide sociale ou les prestations complémentaires n'empêche pas le regroupement familial du ou de la conjoint·e et des enfants. Toutefois, en cas de mariage avec un·e Suisse·sse, un recours du couple à l'aide sociale peut conduire plus tard à la révocation ou au non-renouvellement du permis du ou de la conjoint·e étranger·ère, ainsi qu'à la non-obtention du permis C¹⁹. Enfin, notons que la perception de l'aide sociale a encore une incidence dans d'autres situations, telles que le regroupement familial inversé pour les parents des enfants européen·nes ou le droit de séjour après une séparation ou un divorce²⁰.

Transmission des données

Nous finissons ce tour d'horizon avec une dernière disposition légale qui concerne la transmission des données entre administrations. Depuis 2019 en effet, les autorités en charge de l'aide sociale doivent communiquer automatiquement aux autorités migratoires le versement de l'aide sociale à des étranger·ères (art. 97 al. 3 LEI; art. 82b OASA). Dans le cadre du pôle de recherche national nccr-on the move, un projet s'intéresse aux effets de cette pratique et aux relations entre différentes administrations dans l'évaluation des situations personnelles. Entre autres constats, la recherche relève que les différentes autorités amenées à se pencher sur un même dossier peuvent arriver à des conclusions contradictoires: «il peut arriver que l'AI certifie qu'une personne est apte à travailler dans «une activité adaptée». Le service social assure inversement à la même personne qu'il est vain de chercher un emploi, en raison de l'âge ou de l'expérience par exemple. Le service des migrations à son tour considère la dépendance à l'aide sociale comme auto-infligée et menace de retirer ou de révoquer le permis de séjour»²¹. Enfin, cette étude souligne que certains services sociaux voient dans l'obligation de transmission des données une possibilité de réduire les coûts de l'aide sociale grâce aux mesures du droit des étranger·ères. **/RRR**

¹⁰ Paola Stanic, «Quelques arrêts du Tribunal fédéral en matière de droit des étrangers en 2019», veille annuelle ARTIAS, 19 juin 2020, p. 4. / ¹¹ Borelli et al., «(Un)Conditional Welfare? Tensions Between Welfare Rights and Migration Control in Swiss Case Law», *Swiss Journal of Sociology*, 47 (1), pp. 93-114, 2021. / ¹² Pour une analyse complète sur le sujet, voir Magalie Gafner, Claudia Frick, Caroline Regamey, «La libre circulation à l'épreuve de l'aide sociale», *Plaidoyer*, 06/2014, pp. 38-43. / ¹³ Point 10.4.4. des directives du SEM concernant l'ordonnance sur la libre circulation des personnes (directives OLCP). / ¹⁴ Voir également ODAE romand, «Née suisse, une Belge risque le renvoi alors qu'elle travaille à mi-temps», cas 348, 27.11.2019, résumé en p. 9. / ¹⁵ Voir ODAE romand, «Non-respect des droits prévus par l'ALCP: quelques situations», brève, 19.09.2019. / ¹⁶ Cas de l'ODAE romand à paraître. Tous les prénoms marqués d'un * sont fictifs. / ¹⁷ Arrêt du TF 2C_673/2019 du 3 décembre 2019, résumé dans ODAE romand, «Non-respect de la jurisprudence relative à l'ALCP: le TF désavoue le Tribunal cantonal», cas 359, 31.08.2020. Voir également ODAE romand, «Non-respect des droits prévus par l'ALP: le Tribunal ne suit pas le Service cantonal», cas 328, 01.05.2018. / ¹⁸ Voir ODAE romand, «Elle quitte l'Italie à 2 ans. Aujourd'hui retraitée, elle risque le renvoi», cas 324, 12.12.2017. / ¹⁹ Pour une analyse complète sur ces sujets, voir: Paola Stanic, «Incidences de l'aide sociale sur les permis de séjour dans la LEI», dossier du mois de l'ARTIAS, février 2020. / ²⁰ Ibid. / ²¹ Christin Achermann et al., «L'intrication croissante du contrôle des migrations et de l'aide sociale», *sosf.ch*, 3 mars 2021.

VERS DE NOUVEAUX DURCISSEMENTS ?

Dans les mois qui viennent, le Conseil fédéral doit mettre en consultation de nouveaux durcissements en matière d'aide sociale pour les ressortissant-es de pays tiers.

Le 7 juin 2019, le Conseil fédéral avait rendu un rapport en réponse à un postulat de la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E)²². Cette commission demandait d'examiner les possibilités de restreindre ou d'exclure l'octroi de prestations de l'aide sociale aux ressortissant-es de pays tiers. En janvier 2020, le Conseil fédéral a chargé le DFJP d'élaborer un projet de modification de la LEI qui sera ensuite discuté par le Parlement. Le projet doit viser à : préciser les conditions d'intégration requises pour l'octroi d'une autorisation de séjour aux personnes admises à titre provisoire dans des cas de rigueur ; simplifier la révocation de l'autorisation d'établissement en cas de dépendance à l'aide sociale ; restreindre l'aide sociale octroyée aux titulaires d'une autorisation de séjour au cours de leurs trois premières années de présence en Suisse.

Si les mesures précises ne sont pas encore connues, les possibilités contenues dans le rapport sont inquiétantes : outre l'abaissement de l'aide sociale pour les titulaires d'un permis B, il y est question d'introduire un seuil fixe à « par ex. 50 000 francs » ou encore d'enlever la mention d'une dépendance à l'aide sociale « durable et dans une large mesure » pour la révocation des autorisations d'établissement (permis C). /RR

LA PAUVRETÉ N'EST PAS UN CRIME

Une alliance et une pétition visent à ce que la révocation d'un permis en cas de perception de l'aide sociale ne soit plus possible après 10 ans de séjour.

La révocation du permis d'une personne étrangère qui touche l'aide sociale est contenue dans la loi depuis de nombreuses années, mais elle ne concernait auparavant que les personnes vivant en Suisse depuis moins de 15 ans. Depuis janvier 2019, ce délai a été supprimé.

Lancée par Unia, le Parti socialiste et l'ODAE suisse et regroupant plus de 60 organisations, l'alliance « La pauvreté n'est pas un crime » a été créée en février 2021. Elle a notamment lancé une pétition du même nom en soutien à l'initiative parlementaire (20.451) de la conseillère nationale Samira Marti. Celle-ci demande une modification des articles 62 et 63 LEI, de manière à exclure la possibilité de révoquer un permis de séjour ou d'établissement en raison de perception d'aide sociale après dix ans de séjour régulier. Ce délai de dix ans se fonde sur une jurisprudence du TF (arrêt ATF 144 I 266), selon laquelle le droit au respect de la vie privée (art. 8 CEDH) peut être invoqué après ce délai.

Le 27 mai 2021, la Commission des institutions politiques du Conseil national a accepté de donner suite à cette initiative. /AM

En octobre 2020, alors qu'Isabela, ressortissante brésilienne, demande une autorisation en vue du mariage avec un Suisse, le Service de la population et des migrants du canton de Fribourg (SPoMi) refuse la requête en raison de risques de dépendance à l'aide sociale. Les raisons du refus : Monsieur a des dettes importantes et l'autorité fribourgeoise doute de la capacité de Madame d'occuper un emploi pour lequel elle a pourtant produit un contrat de travail, son niveau de français étant insuffisant. surtout, le SPoMi juge que « la crise sanitaire perdurant, il n'est nullement établi que cette entreprise maintienne [...] son engagement ». Dans une autre décision signalée par nos correspondant-es, c'est cette fois le Tribunal administratif fédéral (TAF ; F-398/2019 du 23 janvier 2021) qui, dans son pronostic de l'indépendance financière d'une famille en cas de regroupement familial, prend en compte le contexte de crise sanitaire de manière défavorable : « Cela étant, même si l'on prend en considération les possibilités professionnelles de B., la situation financière de la famille doit être qualifiée de précaire, compte tenu notamment des revenus modestes perçus par la recourante et eu égard également à la situation économique actuelle ».*

Aide sociale et Covid-19 : des pratiques cantonales disparates

Selon le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), percevoir l'aide sociale à cause de la pandémie ne devrait pas avoir de conséquences sur les permis. Une enquête auprès de nos correspondant-es montre toutefois une très grande disparité des pratiques cantonales.

Dans tous les cantons romands, le contexte pandémique a fortement fragilisé la situation des travailleur·ses migrantes. Notamment dans des secteurs d'activités comme l'économie domestique, la construction ou encore la restauration, de nombreuses personnes se sont retrouvées sans emploi, souvent sans préavis, et sans moyens de subsistance. Demander des prestations sociales ? Dans sa directive « Covid-19 »²³, le SEM affirme que « le fait de percevoir l'aide sociale à cause du Covid-19 ne saurait avoir de conséquences en termes de droit des étrangers. [...] Il en va de même lors de l'examen de la proportionnalité de la révocation d'une autorisation (ressortissants de l'UE/AELE et d'États tiers). » Si la directive semble claire, notre enquête auprès des correspondant-es de l'ODAE romand montre que de nombreuses pratiques cantonales restent problématiques sur le sujet. En outre, les associations qui accompagnent les personnes étrangères au quotidien constatent unanimement un problème d'information pour les personnes concernées et un non-recours généralisé aux prestations publiques.

Des pratiques disparates

Selon nos informations, Vaud est le seul canton où une directive a été édictée dès la première vague. Prolongée par la suite jusqu'en juin 2021, elle présente douze cas de figure différents, selon le type de demande et l'origine des personnes (soumises à l'ALCP ou la LEI). De manière générale, les autorisations de séjour pour personnes soumises à la LEI et dépendantes de l'aide sociale sont renouvelées « exceptionnellement » pour une année, la situation financière étant réexaminée à la fin de la nouvelle validité. Pour les personnes soumises à l'ALCP, les procédures ont généralement été suspendues jusqu'à juin 2021.

Dans le canton de Neuchâtel, nos correspondant-es n'ont pas connaissance de directive cantonale spécifique. Mais, de manière générale, ils et elles constatent que la directive fédérale est généralement appliquée : des explications sont demandées lorsque les personnes ont recours à l'aide sociale, mais les permis sont renouvelés

lorsque les personnes montrent que la dégradation de leur situation est due à la pandémie. Dans le canton du Jura, il n'existe pas non plus de directive spécifique et nous n'avons pas d'information concernant un éventuel assouplissement de la pratique. En Valais, aucune communication officielle n'a été faite. Nos correspondant-es ont cependant pris connaissance d'une directive interne aux services sociaux mentionnant une tolérance pour les personnes étrangères qui demanderaient l'aide sociale pendant la crise.

Dans le canton de Fribourg, ce n'est qu'au mois de mars 2021 qu'une directive cantonale a été édictée sur la question. Selon celle-ci, les effets liés à la pandémie doivent être pris en considération. À condition que les personnes arrivent à démontrer qu'elles se retrouvent à l'aide sociale en raison de la pandémie, il n'y a aucun préjudice quant à leurs titres de séjour jusqu'à la fin 2021. Concernant le regroupement familial des personnes qui sont à l'aide sociale, les autorités admettent qu'il est envisageable exceptionnellement d'entrer en matière, pour autant que les autres conditions du regroupement familial soient remplies et que le ou la regroupant-e ait de « réelles chances de retrouver un emploi ». Avant cela, c'est-à-dire pendant près d'une année, nos correspondant-es faisaient état d'une situation bien différente. Les pertes d'emploi liées au Covid-19 étaient généralement peu prises en compte et annihilèrent souvent les chances d'un renouvellement de permis. Et alors que les services sociaux fribourgeois assuraient aux personnes étrangères que l'aide sociale sollicitée durant la pandémie n'aurait pas de conséquences sur leur permis, l'autorité migratoire leur adressait des avertissements et des courriers de menace de révocation. Pour les demandes d'autorisation de séjour ou de regroupement familial, la situation sanitaire était même en défaveur des personnes, l'autorité ayant tendance à évaluer à la baisse les chances de trouver un emploi, en raison de la crise.

À Genève, dans un communiqué d'avril 2020, le Conseil d'État soulignait que « les personnes qui, temporairement, font appel aux prestations d'aide sociale pendant et à cause de la crise sanitaire du Covid-19 ne subiront pas de préjudice, à ce titre, au niveau de

²² CIP-E, « Prestations de l'aide sociale octroyées à des ressortissants de pays tiers. Compétences de la Confédération », postulat 17.3260, 30 mars 2017. Pour une analyse sur le sujet, voir Solidarité sans frontières, dossier « La pauvreté n'est pas un crime », *Bulletin n°1*, mars 2021. / ²³ SEM, « Mise en œuvre de l'ordonnance 3 sur les mesures destinées à lutter contre le coronavirus (ordonnance 3 Covid-19) et sur la procédure à l'entrée en Suisse et à la sortie de Suisse », directive, état au 12 février 2021.

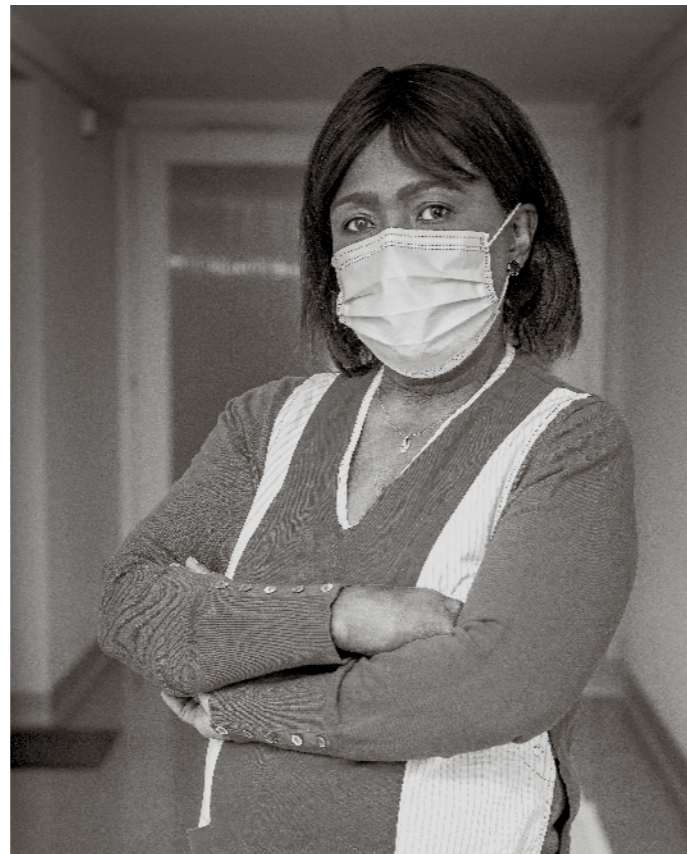
l'obtention ou du renouvellement de leur titre de séjour.» Dans les faits, nos correspondant-es constatent que les renouvellements de permis sont simplement «suspendus» lorsqu'il y a recours à l'aide sociale. Lors de la première vague, les personnes en demande d'autorisation de séjour ou de renouvellement de permis recevaient ainsi une lettre leur donnant 90 jours pour fournir une mise à jour de leur situation professionnelle, avec une mention selon laquelle l'examen de la demande serait suspendu 3 mois supplémentaires dans le cas où la personne avait perdu son emploi suite aux mesures sanitaires. Selon nos correspondant-es, une telle période de suspension des demandes ne fait qu'aggraver la précarité des personnes, leur situation pouvant rester en suspens plusieurs mois et les empêchant d'accéder à différentes aides, sans permis valable. Pour exemple, nos correspondant-es signalent la situation des personnes au chômage: lorsque leur permis va échoir, les conseiller-ères demandent une attestation de renouvellement. Sans cette attestation qu'il n'est possible de demander que par e-démarches et dont la délivrance tarde depuis des mois, les personnes voient leurs indemnités gelées, renforçant davantage leur précarité.

Un manque d'information généralisé

Si les pratiques cantonales ont été et restent extrêmement disparates, il existe des inquiétudes communes parmi nos correspondant-es. Pour le moment, la pandémie est en effet un moment particulier pendant lequel l'évaluation de nombreuses situations est bloquée. Mais jusqu'à quand? Les pertes d'emploi en temps de pandémie et les situations de précarité qu'elles ont engendrées auront des conséquences sur le long terme. À partir de quand les autorités décideront qu'il y a retour à la normale? Qu'en sera-t-il des personnes qui ne retrouveront pas leur situation économique prépandémique? Comment seront prises en compte ces périodes à l'aide sociale dans quelques années, lors de demande de permis C ou de naturalisation? Autre constat commun: celui d'un écart béant entre les communications officielles et la réalité des pratiques, notamment en ce qui concerne l'information donnée aux personnes se présentant aux guichets de l'aide sociale. Nos correspondant-es nous ont ainsi rapporté de nombreux cas où les assistant-es sociaux-ales chargé-es de dispenser l'aide sociale ont refusé celle-ci ou déconseillé d'y faire appel, au prétexte que cela représenterait un danger pour leur permis²⁴. Ces pratiques sont problématiques à plusieurs titres. D'une part, parce qu'elles témoignent d'un glissement entre la mission des services sociaux et celles de l'administration migratoire. D'autre part, parce qu'elles représentent parfois une entrave concrète au système de protection sociale: plusieurs personnes, notamment ressortissantes de l'UE/AELE, se sont ainsi vues refuser l'aide sociale alors qu'elles et ils y ont droit sans conséquences pour leurs permis.

Un non-recours aux prestations

Lors de la première vague de la crise sanitaire, plusieurs études et enquêtes²⁵ ont montré qu'un nombre important de personnes ne recouraient à aucune aide publique soit parce qu'elles n'étaient pas éligibles aux prestations existantes, soit parce qu'elles n'en avaient pas connaissance, ou encore parce qu'elles craignaient des conséquences négatives pour l'obtention ou le renouvellement de leur permis de séjour²⁶. Dans leur état des lieux des effets de la pandémie, les CSP romands constatent ainsi que «malgré les assouplissements demandés et obtenus pour que toutes ces personnes ne soient pas prétéritées si elles déposaient une demande d'aide durant la pandémie de Covid-19, le renoncement a été la règle pour ces personnes. [...] les restrictions sont si bien intériorisées par ce public au statut précaire que la crainte de perdre son permis de séjour l'a le plus souvent emporté sur la volonté de faire valoir ses droits»²⁷. De fait, outre le problème de la désinformation généralisée et de certaines pratiques dissuasives – courriers des administrations migratoires, refus et menaces aux guichets de l'aide sociale – l'imbrication entre dépendance à l'aide sociale et permis de séjour a grandement renforcé la précarité de tout un pan de la population. /RR



²⁴ Voir à ce sujet Sophie Mayerat, «Non-recours aux prestations sociales au temps du Covid-19: entre dissuasion et renoncement», *Nou[s]velles*, éditions romande N°01, mars 2021. /²⁵ MSF & HUG, «Covid-19 et précarité à Genève. La précarité accroît l'exposition au virus et inquiète les personnes défavorisées», 2 mai 2020; MSF & HUG, «Conditions de vie, santé et sécurité alimentaire des familles avec enfants participant aux distributions alimentaires durant la crise du Covid-19 à Genève», 6 juin 2020; Bonvin J.-M (et al.), «La population en grande précarité en période de Covid-19 à Genève: conditions de vie et stratégies de résilience», rapport final de l'étude sollicitée par la fondation Colis du Cœur, septembre 2020. /²⁶ Lire à ce sujet Ariane Gigon, «Le risque de se faire aider», *Le Courrier*, 16 juin 2021; Sylviane Herranz, «Aide sociale: un piège pour les travailleurs étrangers», *L'Événement syndical*, 13 mai 2020. /²⁷ CSP romands, «Les effets sociaux de la pandémie de Covid-19», communiqué et dossier de presse, 16 mars 2021. Voir aussi Initiatives des villes pour la politique sociale, «La Covid révèle les lacunes du système social», communiqué de presse, 11 juin 2021.

Nos derniers cas individuels

Sous cette rubrique, nous proposons une sélection résumée des cas et des brèves publiés régulièrement par l'ODAE romand. Nos cas individuels sont des descriptions de situations réelles, transmises par nos correspondant-es actif-ves sur le terrain. Nos brèves relaient l'actualité du droit d'asile et des étranger-ères en Suisse romande.

n°376

Transformation de F en B: procédure bloquée à cause d'un passeport manquant

Abdela* est né en Éthiopie de parents érythréen-nes. Après avoir obtenu une admission provisoire, il dépose une demande de transformation de son permis F en permis B devant le Service de la population (SPOP) du canton de Vaud. Pour accéder à sa requête, le SPOP exige qu'Abdela* présente un passeport. Pourtant, son identité et sa nationalité érythréenne ont été confirmées dans un jugement du TAF et ni la loi ni les directives du SEM ne posent cette exigence.

Dans plusieurs cantons romands, alors que tous les autres critères légaux sont généralement remplis, les offices cantonaux de la population demandent systématiquement le passeport pour les transformations de permis F en permis B. La prise de contact avec le consulat du pays d'origine est souvent risquée et problématique pour des personnes avec une admission provisoire, ce qui les condamne à vivre durablement avec un statut précaire. Au vu des conséquences pour les personnes, cette exigence de la part de l'autorité ne devrait-elle pas être abandonnée?

n°373

Après plus de trois ans de procédure, elle peut enfin rejoindre sa mère en Suisse

Alors que l'autorité cantonale avait donné un préavis positif à Hannah*, le SEM refuse le regroupement familial différé de sa fille Joceline*, parce qu'il considère qu'aucune raison familiale majeure ne s'impose. Il faudra près de quatre ans et un recours auprès du TAF, pour que Joceline*, qui vit au Cameroun sans père et avec sa grand-mère très malade, puisse rejoindre sa mère en Suisse. D'après la loi (art. 47 al. 4 LEI), le regroupement familial différé est possible lorsque des raisons familiales majeures l'imposent. Alors que toutes les conditions semblaient remplies, le regroupement aura duré près de quatre ans. L'allongement excessif de la procédure par les différentes autorités ne constitue-t-il pas un manquement au respect du droit à la vie familiale et de l'intérêt supérieur de l'enfant?

n°348

Née suisse, une Belge risque le renvoi alors qu'elle travaille à mi-temps

Née suisse, Catherine*, 63 ans, a perdu sa nationalité en se mariant avec un ressortissant belge. De retour en Suisse depuis 14 ans, elle s'est vue refuser en 2018 le renouvellement de son permis de séjour par l'autorité cantonale vaudoise puis par le SEM, aux motifs qu'elle avait bénéficié de l'aide sociale et que son travail était considéré comme une activité «accessoire», contrairement à ce que dit la jurisprudence européenne. C'est après deux ans de procédure et différents recours que le TAF a finalement reconnu la qualité de «travailleuse» de Catherine*, considérant qu'elle exerçait une activité professionnelle depuis plus de quatre ans et que son revenu provenait essentiellement de cette activité.

Nos dernières brèves

USAGE ABUSIF DE LA FORCE DANS LES CENTRES FÉDÉRAUX D'ASILE

En mai 2021, Amnesty International a publié un rapport sur les violences systémiques perpétrées à l'encontre des personnes requérantes d'asile hébergées dans les Centres fédéraux d'asile (CFA)²⁸. L'organisation révèle des maltraitances physiques et psychiques, dont certaines pourraient être assimilables à de la torture, commises par des employé·es des entreprises de sécurité Securitas SA et Protectas SA, sous contrat avec le SEM, entre janvier 2020 et avril 2021 dans plusieurs CFA de Suisse. Ces révélations font échos à l'enquête de la RTS et de l'émission Rundschau²⁹. L'investigation révélait que des rapports à destination du SEM ont été truqués par les agent·es de sécurité dans le but de se couvrir après l'application de sanctions disciplinaires à l'égard de requérant·es d'asile. Suite à ces révélations, le SEM a fait suspendre 14 employé·es de sociétés privées et lancé une enquête externe. L'ancien juge fédéral Niklaus Oberholzer a été chargé de la mener. /AM

UNE INITIATIVE PARLEMENTAIRE POUR LES FEMMES MIGRANTES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES

En cas de violences conjugales, l'art. 50 al. 1 let. b LEI permet de prolonger l'autorisation de séjour des victimes lorsqu'il y a rupture de la vie commune dans les trois années qui suivent leur mariage. Ce droit est accordé aux époux·ses de ressortissant·es suisses et de titulaires d'un permis C ; pour les autres victimes non européennes, c'est seulement un « cas de rigueur » (art. 30 LEI) qui est possible. Depuis plusieurs années, le groupe de travail « Femmes migrantes & violences conjugales », avec qui l'ODAE romand a rédigé un rapport sur la question³⁰, constate que cet article ne remplit pas sa mission initiale : protéger réellement contre les violences conjugales les conjointes étrangères. Dans la pratique, les dispositions légales et la jurisprudence sont appliquées de manière restrictive ; les exigences en matière de preuve de la violence sont souvent trop élevées et certains actes, comme les violences psychiques, sont rarement admis comme « suffisamment graves » pour justifier une prolongation de permis. En outre, lorsque les victimes obtiennent un premier renouvellement, les menaces de renvoi peuvent continuer. En effet, le fait de dépendre de l'assistance publique reste un motif de révocation de permis ; une dépendance qui est pourtant très souvent liée aux séquelles des violences subies. Cette situation pousse de nombreuses victimes à rester auprès de leur mari violent pour ne pas perdre leur permis de séjour. Alertée par cette situation, la conseillère nationale Léonore Porchet a déposé en mai 2021 une initiative parlementaire³¹ demandant d'ouvrir la possibilité de renouvellement à toutes les victimes, quel que soit leur permis de séjour ; d'assurer que les renseignements fournis par des services spécialisés dans le domaine des violences conjugales soient systématiquement pris en compte ; et de ne plus permettre que le seul recours à l'aide sociale amène par la suite un retrait de permis des victimes de violences conjugales. /RR

²⁸ Amnesty International, « Je demande que les requérants d'asile soient traités comme des êtres humains » : Violations des droits humains dans les centres fédéraux d'asile suisses, rapport, mai 2021. /²⁹ RTS, « Bavures et rapports trafiqués : la sécurité dérape dans les centres fédéraux d'asile », 5 mai 2021 ; SRF, « Gewaltzone Asylheim, Mario Gattiker, Agrar-Initiativen », Rundschau, 5 mai 2021. /³⁰ ODAE romand, Femmes étrangères victimes de violences conjugales, rapport, 3^e édition, mars 2016. /³¹ Léonore Porchet, « Un permis pour sauver les victimes de violences conjugales », initiative parlementaire 21.451, 5 mai 2021.

Nouvelles de l'ODAE romand

Assemblée générale 2021 et rapport d'activités 2020

L'assemblée générale 2021 de l'ODAE romand s'est tenue le 28 avril 2021 en visioconférence. Le procès-verbal de l'AG, les comptes détaillés de l'exercice 2020, ainsi que le budget 2021 sont disponibles sur demande (info@odae-romand.ch). Notre dernier rapport d'activités est désormais accessible sur notre site Internet. Vous y retrouverez les actions qui ont rythmé la vie de l'ODAE romand durant l'année 2020.

Des renforts pour l'ODAE romand

Fin 2020, le comité de l'ODAE romand a pris la décision de renforcer l'équipe de travail. Nous nous réjouissons donc de vous annoncer l'engagement d'Aude Martenot en tant que chargée de projets. Après un parcours universitaire en sciences sociales à l'Université de Genève, Aude a effectué plusieurs recherches sur la précarité pour différentes organisations. Par ses diverses activités associatives, elle connaît bien le monde de l'asile en Suisse et s'est engagée pour les personnes sans-papiers à Genève dans le cadre de l'opération Papyrus. Son arrivée nous permettra de consolider les activités de l'ODAE romand et de renforcer la visibilité de l'association, avec notamment la publication de deux rapports thématiques en 2021.

Une nouvelle plateforme de spécialistes en droit des étranger·ères

En mars 2021, l'ODAE romand a lancé la plateforme intercantonale des spécialistes en droit des étranger·ères (PLAIDE). Sur le modèle de la COPERA pour l'asile, la PLAIDE a pour but de réunir des spécialistes des cantons romands pour un échange sur l'actualité de la mise en œuvre du droit des étranger·ères et de l'ALCP, les nouvelles jurisprudences et problématiques rencontrées sur le terrain de la défense juridique. La prochaine rencontre aura lieu en septembre 2021.

Rapport « Durcissements à l'encontre des Érythréen·nes : actualisation 2020 »

Depuis 2018, l'ODAE romand suit de près la situation des requérant·es d'asile érythréen·nes en Suisse. Beaucoup de ces personnes se retrouvent avec une décision de renvoi, après que le TAF a confirmé la pratique du SEM amorcée en 2016, et que les autorités ont annoncé, en 2018, le réexamen des admissions provisoires de quelque 3200 personnes. Après une première publication sur la question, l'ODAE romand a sorti un second rapport en décembre 2020. Celui-ci offre une synthèse des constats présentés en 2018, accompagnée d'une actualisation de la situation. Ce rapport permet le constat d'une politique de non-asile qui mène à l'exclusion durable d'une population jeune dont nombre d'individus étaient en train de se former et de s'intégrer au moment de recevoir un refus.

Nos projets thématiques en cours

Nous poursuivons notre récolte de situations permettant de mettre en lumière les obstacles rencontrés par les personnes étrangères désirant effectuer un regroupement familial ou se marier. Plusieurs cas individuels illustrant cette problématique ont été publiés et un rapport sur la question sortira en 2021. Un second rapport, réalisé avec le Groupe Santé Genève, est prévu cette année : il portera sur la problématique de l'accès aux soins et aux prestations de santé pour les personnes étrangères en Suisse. Enfin, l'ODAE romand a lancé une enquête portant sur les difficultés rencontrées par les personnes LGBTIQ+ relevant du domaine de l'asile en Suisse romande. Une publication est prévue pour 2022.

ROMANDA

Qui sommes-nous ?

L'ODAE romand a pour mission de surveiller l'application des lois sur l'asile et les étranger·ères et de proposer une information fiable, fondée sur des cas individuels réels. Par notre travail de veille citoyenne, d'enquêtes thématiques et de sensibilisation, nous contribuons à une application des lois respectueuse de l'État de droit et rendons visibles les réalités cachées vécues par un grand nombre de personnes étrangères en Suisse.

NOTRE ACTION SE DÉCLINE EN TROIS VOLETS

OBSERVER Collecter des cas d'application de la législation ou de pratiques des autorités qui entraînent des conséquences humaines choquantes, grâce à un réseau d'une centaine de correspondant·es engagé·es dans la pratique en Suisse romande.

VÉRIFIER Sélectionner et analyser ces informations, les synthétiser et les faire relire par des spécialistes avant diffusion.

INFORMER Diffuser et valoriser les informations, encourager leur utilisation par les personnes clés du débat sur l'asile et la migration, sensibiliser le grand public, mettre une expertise à disposition des professionnel·les, des associations, des écoles ou universités, etc.

IMPRESSUM

Tirage 1000 exemplaires

Rédaction Raphaël Rey (RR) et Aude Martenot (AM)

Graphisme et mise en page l-artichaut.ch

Paraît 4 fois dans l'année en français

Images

Couverture / Audrey Leclerc | Lhumen.ch

Page 2 / Fred Merz

Page 8 / Éric Roset