

ISDH, Avenue Beauregard 1, 1700 Fribourg

Commission des institutions politiques
du Conseil national
Services du Parlement
CH-3003 Berne

Fribourg, 14.03.2025

REPONSE A LA CONSULTATION SUR L'INITIATIVE PARLEMENTAIRE « LA PAUVRETE N'EST PAS UN CRIME »

Mesdames, Messieurs

L'Institution suisse des droits humains (ISDH) vous remercie de l'occasion qui lui est donnée de prendre position sur la mise en œuvre de l'initiative parlementaire « La pauvreté n'est pas un crime ».

L'ISDH est l'institution nationale indépendante des droits humains en Suisse. Elle contribue à la protection et à la promotion des droits humains dans tous les domaines de la vie et à tous les échelons étatiques en Suisse. En tant qu'institution nationale des droits humains, elle travaille selon les Principes de Paris définis par les Nations Unies. L'ISDH est une corporation de droit public, dont la structure s'apparente à celle d'une association. Son cadre juridique est défini par la loi fédérale sur les mesures de promotion civile de la paix et le renforcement des droits de l'homme. Financée par la Confédération et les cantons, elle est autonome et neutre sur les plans politique, institutionnel et idéologique. Conformément à son rôle et à ses missions, l'ISDH se prononce ci-après principalement sur les aspects relatifs aux droits humains du projet mis en consultation.

L'ISDH salue la révision prévue de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), mais considère que cette réforme n'est pas seulement souhaitable et pertinente : elle est également nécessaire au regard des exigences constitutionnelles en matière de droits fondamentaux et des engagements internationaux de la Suisse en matière de droits humains. Cette nécessité repose sur deux éléments : d'une part, le droit à la sécurité sociale inclut la possibilité de pouvoir effectivement bénéficier d'un soutien social sans craindre de perdre son autorisation de séjour ou d'établissement ; d'autre part, une part significative des personnes concernées sont des enfants dont les responsables légaux.les.x renoncent à demander l'aide sociale par crainte de voir leur autorisation de séjour révoquée. Cela va à l'encontre du principe fondamental des droits de l'enfant qui veut que l'intérêt supérieur de l'enfant doive être une considération primordiale.

Du point de vue des droits humains, il aurait été préférable d'opter pour une version plus proche du texte original de l'initiative parlementaire, qui prévoyait qu'après un certain temps, seules des circonstances exceptionnelles puissent justifier un retrait de l'autorisation de séjour ou d'établissement en raison de la dépendance à l'aide sociale. Cette disposition aurait évité aux personnes de nationalité étrangère de vivre indéfiniment avec le risque de perdre leur autorisation de séjour ou d'établissement si elles tombent dans la pauvreté. L'ISDH recommande donc de garder cet élément de la proposition initiale.

Droit à la protection sociale

Le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels des Nations Unies (Pacte I), ratifié par la Suisse, garantit à toute personne le droit à la sécurité sociale (art. 9 Pacte I). Se pose ainsi la question de savoir si ce droit peut encore être considéré comme garanti lorsque les personnes de nationalité étrangère qui y recourent risquent de perdre leur autorisation de séjour ou d'établissement.

La Suisse a pour pratique de considérer les droits découlant du Pacte I comme des objectifs sociaux et non comme des droits subjectifs directement justiciables¹, alors qu'il ressort des documents relatifs au Pacte que cette interprétation n'épuise pas la teneur du Pacte et que le Pacte confère des droits subjectifs justiciables². Même si l'on considère qu'il s'agit là uniquement d'objectifs sociaux à réaliser progressivement, la révision proposée représenterait un pas dans cette direction, conforme aux engagements que la Suisse a pris. C'est bien le propre des objectifs sociaux que de constituer une finalité à atteindre progressivement.

Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels exprime de manière générale son inquiétude face aux stigmatisations et aux sanctions qui rendent difficile l'accès aux prestations sociales. Il considère particulièrement problématique que des personnes de nationalité étrangère, et notamment des personnes disposant d'un permis de séjour temporaire, soient exclues de l'aide sociale. Par conséquent, il appelle la Suisse à ne pas exclure de l'aide sociale les personnes titulaires d'un permis de séjour temporaire et à fixer des normes minimales pour les prestations sociales, afin de garantir un niveau de vie décent à toutes les personnes vivant sur son territoire et à leur famille³.

Ce que recouvre le droit à la sécurité sociale (art. 9 du Pacte I) a été défini par le Comité dans son Observation générale n° 19⁴. Il en ressort notamment que les personnes non ressortissantes d'un Etat devraient pouvoir demander une aide sociale ne dépendant pas de cotisations préalablement versées et que les restrictions à l'aide sociale pour les personnes de nationalité étrangère devraient être proportionnées et raisonnables (ch. m. 37). Un élément central du droit à la sécurité sociale est l'interdiction de discriminer les personnes pour le simple fait de faire valoir ce droit. Cela s'applique aussi bien aux discriminations juridiques que factuelles, ainsi qu'aux discriminations directes et

¹ Kiener/Kälin/Wytenbach, Grundrechte, 4ème Edition (2022), 1933.

² Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le quatrième examen périodique de la Suisse de 2019 (UN-Doc. Nr. E/C.12/CHE/CO/4), ch. m. 4s; en lien avec CSDH, La Suisse et les droits économiques, sociaux et culturels (2013), I. Effectivité et justiciabilité des DESC, p. 33.

³ Observations finales du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur le quatrième examen périodique de la Suisse de 2019 (UN-Doc. Nr. E/C.12/CHE/CO/4), ch. m. 38s.

⁴ Comité des droits économiques, sociaux et culturels, Observation générale n° 19 (2008), UN-Doc Nr. E/C.12/GC/19.

indirectes (ch. m. 29). En particulier, le Pacte I oblige les Etats parties à lever les obstacles à l'accès à l'aide sociale qui empêchent, de facto, les personnes éligibles d'en bénéficier (ch. m. 30).

La réglementation actuellement en vigueur (art. 62, al. 1, let. e et art. 63, al. 1, let. c LEI) a pour effet d'exclure de facto du bénéfice de l'aide sociale des personnes qui y ont pourtant droit, car elle leur fait courir le risque de perdre leur autorisation de séjour ou d'établissement si elles y recourent. Il s'agit donc d'un obstacle de facto à l'accès aux prestations sociales, ce que le Pacte I réprouve. Du point de vue du Pacte, il convient ainsi d'éliminer les situations dans lesquelles des personnes renoncent à demander l'aide sociale par crainte de conséquences sur leur autorisation de séjour ou d'établissement.

De ce point de vue, il est regrettable que le projet mis en consultation ne prévoie pas qu'une autorisation d'établissement ne puisse être rétrogradée en une autorisation de séjour qu'en cas de faute imputable à la personne concernée. En effet, ce risque peut lui aussi dissuader des personnes ayant droit à une aide sociale d'y recourir (cf. art. 63, al. 2 en lien avec l'art. 58a, al. 1, let. d LEI). Le « chilling effect », c'est-à-dire l'effet dissuasif en matière d'aide sociale, condamné par le droit international, se manifeste donc également dans ce contexte. Le fait que la proportionnalité doive être respectée en cas de rétrogradation, comme le souligne le rapport explicatif, ne suffit pas à résoudre le problème, car proportionnalité et faute ne sont pas synonymes. Exclure toute rétrogradation en l'absence de faute personnelle renforcerait ainsi la position des personnes concernées lors de l'examen de la proportionnalité et garantirait un accès plus effectif aux prestations sociales.

Primauté de l'intérêt supérieur de l'enfant

L'un des principes fondamentaux de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE), qui lie également la Suisse, établit que, dans toutes les affaires concernant les enfants, l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale (art. 3, al. 1 CDE, qui mentionne en outre spécifiquement la « protection sociale »).

La CDE exige que le Parlement et toutes les autorités, y compris celles qui ne sont pas directement chargées de questions liées aux enfants, adoptent une perspective fondée sur les droits de l'enfant et analysent de manière systématique l'impact de leurs pratiques et de leurs décisions sur ces droits. Il convient en la matière d'interpréter de manière très large ce qu'il faut entendre par situation touchant directement ou indirectement les enfants⁵.

Etablir un lien entre recours à l'aide sociale et autorisation de séjour ou d'établissement, comme le fait la législation en vigueur, a un impact significatif sur les enfants également. On estime en effet qu'un tiers des représentant.e.s légaux.les.x d'enfants ayant droit à l'aide sociale ne la perçoivent pas (taux de non-perception), notamment en raison du risque de détérioration ou de perte de leur statut de séjour. En outre, les enfants présentent un taux de non-perception supérieur à la moyenne de la population toutes tranches d'âge confondues⁶. Ce manque de protection sociale met en péril le bien de l'enfant à deux niveaux : d'une part, par la précarité juridique dans laquelle grandissent les enfants concernés et, d'autre part, par la marginalisation qu'ils subissent en raison d'une

⁵ Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013), UN-Doc Nr. CRC/C/GC/14, IV. A. 1. (c).

⁶ Institut BASS, Die materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe, Schlussbericht (2024), N. 4.4.

pauvreté encore plus marquée que s'ils bénéficiaient de l'aide sociale. Il est donc essentiel de prendre des mesures ciblées pour réduire la non-perception de l'aide sociale par les enfants qui y ont droit⁷.

La réglementation en vigueur repose sur des considérations fiscales et sur l'espoir d'inciter les personnes étrangères à participer de manière optimale à la vie économique du pays. Le bien de l'enfant n'est tout simplement pas pris en compte dans ces réflexions qui visent à influencer le comportement des adultes, peu importe les conséquences pour les enfants et leurs perspectives de développement. Or, le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant exigerait non seulement de le prendre en compte au même titre que ces intérêts publics, mais aussi de lui accorder un poids particulier⁸.

Avec la législation actuellement en vigueur, la Suisse ignore ainsi un principe fondamental de la Convention relative aux droits de l'enfant. C'est donc également pour garantir le respect des droits de l'enfant qu'il convient de renoncer à établir un lien entre recours à l'aide sociale et statut de séjour.

Protection pour les personnes séjournant légalement depuis dix ans en Suisse

L'initiative parlementaire déposée par la Conseillère nationale Samira Marti demandait qu'après dix ans de séjour légal en Suisse, une révocation de l'autorisation de séjour en raison d'une dépendance à l'aide sociale ne soit plus possible, à moins que la personne ne soit délibérément tombée dans la pauvreté ou n'ait rien fait pour en sortir.

L'ISDH salue le fait que le projet prévoie qu'avant même les dix ans de séjour, un titre de séjour ne puisse être révoqué qu'en cas de faute imputable à la personne concernée. Si elle y voit un progrès notable par rapport à l'initiative parlementaire, elle regrette toutefois, du point de vue des droits humains, que la CIP-N n'ait pas retenu un certain délai au-delà duquel il ne soit plus possible de révoquer un droit de séjour en raison d'une dépendance à l'aide sociale, ou seulement dans des cas exceptionnels.

Un tel délai permettrait de tenir compte du fait que plus son séjour se prolonge, plus une personne s'enracine dans la société dans laquelle elle vit. Et cet enracinement rend d'autant plus grave l'atteinte au droit au respect de la vie privée (art. 13, al. 1 Cst., art. 8, par. 1 CEDH) que constitue le retrait d'un titre de séjour ou d'établissement pour cause de dépendance à l'aide sociale.

Dans ce contexte, il convient également de mentionner la recommandation du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe relative à la sécurité du séjour des personnes migrantes résidant de longue durée, qui suggère aux Etats membres de reconnaître comme migrant.e.x.s de longue durée les personnes résidant légalement sur leur territoire depuis cinq à dix ans et de leur accorder un statut de séjour sécurisé, qui ne peut être révoqué que sous certaines conditions⁹. Bien que

⁷ Institut BASS, Die materielle Situation von Kindern und Jugendlichen in der Sozialhilfe, Schlussbericht (2024), N. 4.5.

⁸ Comité des droits de l'enfant, Observation générale n° 14 (2013), UN-Doc Nr. CRC/C/GC/14, IV. A. 4.

⁹ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommendation Rec(2000)15 of the Committee of Ministers to member states concerning the security of residence of long-term migrants (2000).

cette recommandation ne soit pas juridiquement contraignante, elle reflète une conception juridique commune en Europe et doit être prise en compte dans l'interprétation des droits fondamentaux¹⁰.

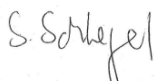
Se référant à l'article 8 CEDH ainsi qu'aux recommandations du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe mentionnées ci-dessus, le Tribunal fédéral a établi en 2018 déjà qu'après dix ans de séjour légal, des raisons particulières sont nécessaires pour justifier une atteinte aussi grave à la vie privée qu'un refus de prolonger une autorisation de séjour¹¹. Et de préciser que plus la durée du séjour augmente, plus l'intérêt privé à le poursuivre l'emporte sur l'intérêt public à réduire la charge sur les finances publiques.

Il se trouve toutefois que le fait même de bénéficier de l'aide sociale constitue en principe une raison particulière justifiant une révocation du séjour. Il sera donc pratiquement impossible de savoir dans quels cas l'intérêt privé prévaut sur l'intérêt public. Cela signifie que même les personnes résidant légalement en Suisse depuis très longtemps continueront de vivre avec cette épée de Damoclès : se voir retirer leur droit de séjour en raison d'une pauvreté dont les pouvoirs publics leur imputent la faute. Dans l'impossibilité de savoir avec certitude si, dans leur cas, leur intérêt privé primerait sur l'intérêt public en cas de recours à l'aide sociale, elles renonceront à la demander, même si elles y ont droit. Ne pas prévoir de délai au-delà duquel le statut de séjour ne peut plus – sauf cas exceptionnels – être révoqué prolonge indéfiniment ce « chilling effect » (effet dissuasif) pour des personnes pourtant éligibles à l'aide sociale.

Pour protéger de manière effective le droit au respect de la vie privée, il est donc essentiel de fixer un terme explicite à cet effet dissuasif. La seule manière pour ce faire est de procéder à une pesée d'intérêts fictive par le législateur, qui fixe un délai – idéalement de dix ans – au-delà duquel une révocation du droit de séjour en raison d'une dépendance à l'aide sociale ne serait plus possible, ou seulement dans des cas tout à fait exceptionnels.

La façon la plus pertinente et la plus respectueuse des droits humains de réviser la LEI serait donc de combiner l'initiative parlementaire initiale et le projet mis en consultation, pour parvenir à un texte exigeant avant même un certain délai une faute de la part de la personne à l'aide sociale pour pouvoir révoquer son autorisation de séjour ou d'établissement, tout en introduisant un délai clair au-delà duquel le recours à l'aide sociale ne pourrait plus entraîner la révocation du statut en matière de droit des étrangers, sauf en cas d'abus manifeste.

Nous vous prions d'agréer, Mesdames, Messieurs, nos salutations distinguées.



Stefan Schlegel
Directeur



Rubina Lanfranchi
Chargée de recherche et conseil

¹⁰ Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, Recommandation Rec(2000)15 of the Committee of Ministers to member states concerning the security of residence of long-term migrants (2000).

¹¹ ATF 144 I 266 consid. 3.9.