



ARTIAS

Association romande et tessinoise
des institutions d'action sociale

Veille

VEILLE DROIT DES ETRANGERS (LEI - ALCP)

QUELQUES ARRETS DU TRIBUNAL FEDERAL RENDUS EN 2022 MIS EN CONTEXTE

Par Paola Stanić, juriste à l'ARTIAS



26 juin 2023

La veille annuelle des arrêts du Tribunal fédéral en droit des étrangers se base sur une revue générale des arrêts portant sur ce domaine. L'Artias fait ensuite un choix subjectif des jugements qui lui paraissent représentatifs d'une tendance ou qui illustrent les contours d'une disposition légale, la plupart du temps en lien avec l'aide sociale. Le but est en particulier d'offrir aux professionnel-le-s de l'aide sociale une vision des développements de la jurisprudence en matière de droit des étrangers.

La veille jurisprudentielle annuelle en matière de droit des étrangers complète et actualise le dossier du mois sur les incidences de l'aide sociale sur les permis de séjour dans la LEI¹. Elle rend ainsi compte des évolutions dans le traitement de la précarité par le droit des étrangers et des répercussions des révisions législatives² dans la pratique, en particulier dans le domaine de l'aide sociale.

TABLE DES MATIERES

Introduction	3
1. Mise en contexte.....	4
1.1 Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI).....	4
1.2 Accord sur la libre circulation des personnes	7
2. Résumé des arrêts.....	8
2.1. Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI).....	8
2.1 Accord sur la libre circulation des personnes	13
3. Développements de la législation	14
4. Liste des arrêts passés en revue	14

¹ https://artias.ch/artias_dossier/incidences-de-laide-sociale-sur-les-permis-de-sejour-dans-la-lei/, 13.06.2023.

² À ce sujet, voir la Veille législative, en particulier l'onglet « Migration », https://artias.ch/artias_dossier/incidences-de-laide-sociale-sur-les-permis-de-sejour-dans-la-lei/, 13.06.2023.

Introduction

La présente veille traite tant du droit de la libre circulation, qui s'applique aux personnes citoyennes de pays de l'UE/AELE et à leurs familles, que de la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) et des dispositions pénales introduites avec les articles 66a et suivants du Code pénal sur l'expulsion. Toutefois, en 2022, aucun arrêt pénal n'a été sélectionné.

Les cinq arrêts sélectionnés concernent des personnes détentrices d'un permis d'établissement (C), qui résident depuis longtemps en Suisse et qui ont été considérées comme intégrées, du moins au moment de la délivrance du permis. Un seul des arrêts sélectionnés est suggéré pour la publication.

Les durcissements de certaines dispositions de la LEI entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2019³ ont grandement affaibli la protection que conférait auparavant le permis d'établissement, en particulier pour les personnes citoyennes de pays tiers et qui ne peuvent se prévaloir de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP).

La veille porte sur les thèmes suivants :

- **Rétrogradation du permis d'établissement (C) en autorisation de séjour (B)** ; en particulier la question de l'importance de l'avertissement préalable à cette décision, ainsi que de l'examen de la proportionnalité.
- **Regroupement familial** ; où il est rappelé que ni la perception d'aide sociale, ni celle de prestations complémentaires ne forment des circonstances absolument rédhitoires à l'acceptation d'une demande de regroupement familial : le résultat de la pesée générale des intérêts peut pencher en faveur des requérants dans de telles situations. Pour les rentiers de l'assurance-invalidité se posent en sus la question de la discrimination en raison du handicap, que notre Haute cour a jusqu'à présent laissée ouverte.
- **Perception de prestations complémentaires et révocation du permis** (arrêt suggéré pour la publication) : la perte du permis en raison de perception de prestations complémentaires n'est pas prévue par la loi. Le moment décisif pour examiner si les conditions d'une révocation sont remplies est, lorsque l'affaire est portée devant le Tribunal fédéral, le moment du jugement de l'instance inférieure.

Les arrêts passés en revue montrent en outre que le Tribunal fédéral réfère parfois les positions tranchées des autorités administratives et judiciaires cantonales, lorsque ces dernières sont peu enclines à procéder à une pesée globale des intérêts basée sur les circonstances réelles du cas d'espèce. Les développements politiques répressifs en matière de droit des étrangers ces dernières années ne sont peut-être pas étrangers à cette ligne dure que l'on peut constater dans certains cantons. En ce sens, l'évolution future de ce droit sera intéressante à observer, au vu de l'esquisse d'une tendance contraire, avec l'adhésion du Parlement à l'initiative parlementaire « La pauvreté n'est pas un crime⁴ ».

³ https://artias.ch/artias_veille/revision-sur-la-loi-federale-sur-les-etrangers-les-dispositions-concernant-lintegration-entrent-en-vigueur-au-1er-janvier-2019/, 13.06.2023.

⁴ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20200451>, 13.06.2023.

1. Mise en contexte

1.1 Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI)

1.1.1 Rétrogradation

La possibilité de rétrograder un permis d'établissement C en autorisation de séjour B en cas de défaut d'intégration (art. 63 al. 2 LEI) est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Un premier arrêt de principe (ATF 148 II 1) a été rendu en 2021⁵.

Dans la présente veille, deux arrêts portent sur la rétrogradation⁶. Dans les deux situations, il s'agit de membres de familles qui perçoivent de l'aide sociale et qui résident depuis longtemps en Suisse.

La première situation concerne une dame dont le permis d'établissement a été rétrogradé en raison de perception de l'aide sociale et de son intégration linguistique imparfaite. En premier lieu, le Tribunal fédéral rappelle que, s'agissant de permis d'établissement délivrés sous l'ancien droit, la rétrogradation ne peut être prononcée qu'en présence de manquements d'intégration sérieux, soit qui se sont produits après l'entrée en vigueur de la disposition, soit qui existaient déjà avant mais qui perdurent actuellement.

De plus, la personne concernée doit pouvoir s'attendre à la sanction, cette dernière doit donc être prévisible. Madame ayant obtenu un permis C en 2016, dans une période où sa famille n'était pas soutenue par l'aide sociale, les avertissements formels émis avant cette date alors qu'elle détenait un permis B ne peuvent justifier une rétrogradation ultérieure. De plus, la recourante n'avait jamais été avertie des conséquences possibles de sa maîtrise imparfaite de l'allemand ; cet état de fait ne peut donc pas être retenu en sa défaveur.

La question de la prévisibilité peut être rattachée au caractère sûr, indéterminé et permanent que possède le permis d'établissement, ou qu'il possédait pour le moins sous l'ancien droit.

Par ailleurs, à l'instar de toutes les mesures du droit des étrangers, la décision de rétrogradation doit être proportionnée (art. 96 al. 1 LEI), une proportionnalité qui est niée dans le cas d'espèce. Toutefois, « *si la recourante avait reçu un avertissement après le 1^{er} janvier 2019, il est probable que la rétrogradation aurait satisfait au principe de proportionnalité, à moins que la perception d'aide sociale soit considérée comme non fautive*⁷. »

Dans ce contexte, un point du second arrêt⁸ étonne : il concerne un couple de citoyens serbes résidant en Suisse depuis les années 1990 et qui perçoit de l'aide sociale depuis 2006. Le permis d'établissement de Monsieur fait l'objet d'une rétrogradation, car il n'a pas pu apporter la preuve que son état de santé le rendait incapable de travailler. En revanche, il est incontesté que son épouse se trouve de manière permanente à 75% en incapacité de travail et que, par conséquent, sa perception d'aide sociale est pour l'essentiel non fautive⁹. Malgré cet état de fait, le Tribunal fédéral décide tout de même de l'avertir formellement.

⁵ Résumé, commentaire et aperçu des avis de la doctrine dans la Veille Artias 2021 en matière de droit des étrangers : https://artias.ch/artias_veille/quelques-arrets-du-tribunal-federal-en-matiere-de-droit-des-etrangers-lei-alcp-en-2021/, 23.05.2023.

⁶ Arrêt 2C_48/2021 du 16 février 2022 et 2C_181/2022 du 15 août 2022.

⁷ Marco Weiss, *Altrechtliche Verwarnung und Rückstufung der Niederlassungsbewilligung*, in: dRSK, 31. Mai 2022 (traduction libre).

⁸ 2C_181/2022 du 15 août 2022.

⁹ Sur la question de la perception fautive de l'aide sociale, voir la Veille Artias 2021 en matière de droit des étrangers (op.cit.), p.6s.

Cela pose la question du respect de la proportionnalité du prononcé de l'avertissement, à l'instar de celui de l'ATF 148 II 1¹⁰.

Enfin, de manière générale, se pose la question de savoir si toute décision de rétrogradation doit être précédée d'un avertissement formel. Actuellement, des avis contradictoires se dessinent dans la jurisprudence¹¹. Toutefois, « *l'on constate en pratique qu'une décision de rétrogradation qui n'est pas précédée d'un avertissement est souvent considérée comme contrevenant au principe de la proportionnalité*¹². »

1.1.2 Regroupement familial

Deux arrêts du Tribunal fédéral illustrent la thématique du regroupement familial¹³. Dans les deux situations, la personne regroupante perçoit, une rente de l'assurance-invalidité, complétée par des prestations d'aide sociale dans le premier arrêt et par des prestations complémentaires dans le second. Dans les deux cas de figure, la Haute cour a dû corriger des décisions, respectivement des jugements restrictifs, dans lesquels l'ensemble des éléments pertinents n'ont apparemment pas été pris en compte.

Soulignons tout d'abord que ni la perception d'aide sociale, ni la perception de prestations complémentaire ne sont des conditions absolument rédhibitoires à l'octroi du regroupement familial : dans tous les cas, l'autorité doit procéder à un examen de la proportionnalité. Cet état de fait a été reconnu par la Cour européenne des droits de l'Homme à la faveur de l'affaire Hasanbasić c. Suisse¹⁴.

Le Tribunal fédéral, même s'il estime qu'il est impossible de tirer des généralités de la décision de la Cour européenne des droits de l'Homme précitée, notamment en raison de la situation particulière du requérant, a souligné dans de nombreux arrêts récents l'importance d'un pronostic réaliste concernant l'évolution de la situation financière de la famille une fois le regroupement familial réalisé. En particulier, il faut tenir compte du montant du déficit du budget familial ainsi que des possibilités de gain et de travail de la personne regroupée¹⁵. À titre d'exemple, la Haute cour considère que des personnes jeunes et en bonne santé sont tout à fait capables de combler un budget familial modestement déficitaire et que, dans ces cas de figure, il convient de ne pas poser des exigences trop élevées à la preuve de la réalisation d'un revenu futur par la personne bénéficiaire d'un regroupement familial. Par ailleurs, la pesée générale des intérêts comprend des éléments qui dépassent les aspects purement financiers de la situation.

¹⁰ Kilian Meyer: Rückstufung der Niederlassungs- in einer Aufenthaltsbewilligung, in: dRSK, 17. Februar 2022, 25.05.2023.

¹¹ Lisa Rudin: Rückstufung – was bisher geschah, in: iusNet Migrationsrecht, 18.01.2023, 06.03.2023.

¹² Lisa Rudin (op.cit.).

¹³ Arrêts 2C_944/2021 du 25 février 2022 et 2C_10/2022 du 21 septembre 2022.

¹⁴ Requête no. 52166/09 du 11 juin 2003.

¹⁵ Voir : 2C_574/2020 du 15 septembre 2020, commenté et résumé dans la veille Artias LEI 2020, https://artias.ch/artias_veille/consequences-de-la-perception-daide-sociale-dans-la-loi-sur-les-etrangers-et-lintegration-lei-quelques-arrets-du-tribunal-federal-rendus-en-2020-mis-en-contexte/ et les arrêts 2C_502/2020 du 4 février 2021 et 2C_309/2021 du 5 octobre 2021, commentés et résumés dans la Veille Artias 2021 en matière de droits des étrangers.

Dans une situation concernant une dame réfugiée reconnue, qui avait épousé son mari en 1981 et qui avait été séparée de lui par la guerre et l'exil, le Tribunal a admis une demande de regroupement familial déposée en 2018, malgré un pronostic défavorable pour l'avenir et malgré le fait que les revenus de Madame étaient constitués par une rente de l'assurance-invalidité, de prestations complémentaires et d'un complément d'aide sociale¹⁶. La raison de l'admission du regroupement familial ? L'obligation d'effectuer une pesée globale des intérêts. *In casu*, la Haute cour avait reconnu que les intérêts privés en jeu étaient plus importants que l'intérêt public, limité à l'intérêt fiscal.

Lors de regroupement familial de personnes encore jeunes, la question qui se pose est différente, étant donné qu'une personne regroupée en bonne santé est susceptible de contribuer à la prospérité de la famille : l'intérêt privé au regroupement familial rejoint alors l'intérêt public fiscal. C'est le cas des arrêts passés en revue dans la présente veille. La première situation concerne une famille dans lequel l'époux avait déjà trouvé un emploi temporaire qui comblait une partie du déficit budgétaire ; le Tribunal fédéral a souligné que le pronostic pour l'avenir était, pour cette raison, bien plus favorable que dans d'autres situations dans lesquelles le droit au séjour avait été admis.

Le second arrêt¹⁷ concerne une famille (deux époux et un enfant né et scolarisé en Suisse) qui a formé une première demande de regroupement familial en 2014, une deuxième en 2016 et une dernière en 2019. Dans cette situation, le Tribunal fédéral a jugé que les instances administratives cantonales ont contrevenu au principe de célérité et que les procédures administratives et judiciaires traversées par cette famille sont entachées par un formalisme excessif, qui l'a *in fine* empêchée longtemps de jouir de son droit à la vie familiale¹⁸. Ici également, il s'agissait de réaliser un pronostic pour l'avenir qui, en présence de promesse d'embauche, respectivement de contrats de travail de l'épouse demandant le regroupement ainsi que du déficit modeste du budget familial, s'avérait clairement favorable.

Soulignons que dans les deux situations, les personnes regroupantes sont des rentiers de l'assurance-invalidité. Or, comme le souligne le Tribunal fédéral, un rentier AI ne possède pas, en règle générale, la possibilité d'influencer la hauteur de son revenu¹⁹.

En effet, s'agissant de personnes regroupantes officiellement reconnues « invalides », se pose la question de l'application du droit conformément aux prescriptions des conventions internationales. Dans l'arrêt 2C_309/2021²⁰, le Tribunal fédéral concède que l'application de l'article 43 al. 1 let. e LEI excluant le regroupement familial pour les personnes percevant des prestations complémentaires puisse conduire, dans certains cas, à une discrimination des personnes en situation de handicap et bénéficiant d'une rente AI. Toutefois, le recours ayant été admis pour d'autres raisons, il a laissé la question ouverte²¹.

¹⁶ Arrêt 2C_502/2020 du 4 février 2021.

¹⁷ Arrêt 2C_10/2022 du 21 septembre 2022.

¹⁸ Voir : Marc Spescha : Migrationsbehörden beim Familiennachzug auf Abwegen, gravierende Grundrechtsverletzungen im «Geist der Abwehr», dRSK, 25.11.2022.

¹⁹ Arrêt 2C_309/2021 du 5 octobre 2021, commenté et résumé dans la Veille Artias 2021 (op.cit.).

²⁰ Voir note 24.

²¹ Sur le sujet, lire : David Hongler : Ergänzungsleistungen und der ausländerrechtliche Familiennachzug, jenseits der Grenzen der Diskriminierung? In : Jusletter, 10.01.2022.

1.2 Accord sur la libre circulation des personnes

1.2.1 Perception de prestations complémentaires et révocation du permis de séjour

Le dernier arrêt concerne un monsieur qui, après avoir travaillé dans le bâtiment, reçoit tout d'abord une rente de l'assurance-invalidité, supprimée après quelques années. Il perçoit ensuite de l'aide sociale. Au moment du prononcé du jugement du Tribunal cantonal, qui rejette son recours, donc sa demande de prolongation de son permis d'établissement, Monsieur est en pré-retraite et perçoit une rente et des prestations complémentaires.

En premier lieu, le Tribunal fédéral rappelle les différences entre l'aide sociale et les prestations complémentaires. Si la première est conçue comme une prestation transitoire, destinée à remédier temporairement à un état de détresse, la seconde garantit durablement un minimum vital aux rentiers AVS/AI. La Haute cour rappelle ensuite la genèse des durcissements de la LEI entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2019 et notamment le fait que le législateur avait lié uniquement l'exercice du regroupement familial à la non-perception de prestations complémentaires.

Enfin, il précise que le moment décisif pour juger de l'existence d'un motif de révocation du permis est celui du jugement du tribunal cantonal, qui fixe également l'état des faits pertinents pour la procédure devant la Haute cour. À ce moment, le requérant ne percevait plus d'aide sociale depuis huit mois. En revanche, une personne qui pourrait, à l'avenir, obtenir une rente, mais qui perçoit encore de l'aide sociale au moment de la décision ne pourrait échapper à la révocation en arguant qu'elle pourrait s'en passer à l'avenir.

2. Résumé des arrêts

2.1. Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI)

2.1.1 Rétrogradation

[Arrêt 2C 48/2021 du 16 février 2022 \(all./non publié\) :](#)

La rétrogradation d'un permis d'établissement (C) en autorisation de séjour (B) de permis d'établissement délivrés sous l'ancien droit ne peut être prononcée qu'en présence de manquements d'intégration sérieux, qui doivent exister ou perdurer après le 1^{er} janvier 2019 (date d'entrée en vigueur de la disposition).

Par ailleurs, en cas de perception d'aide sociale, la sanction doit être prévisible pour la personne concernée, qui doit recevoir au préalable un avertissement formel.

Madame A., citoyenne du Bangladesh, réside en Suisse depuis 2005 suite à un regroupement familial. Elle est mariée et le couple a un fils, qui possède la nationalité suisse. Elle-même obtient un permis d'établissement en 2016. La famille perçoit de l'aide sociale depuis 2005, avec une pause entre 2014 et 2016. En raison de cette perception, Madame A. a reçu par deux fois un avertissement formel (en 2008 et en 2013). Par ailleurs, elle a reçu deux lettres – en 2014 et en 2018 - qui l'avertissaient des conséquences de la perception d'aide sociale sur son droit de séjour, respectivement d'établissement.

Frappée par une décision de rétrogradation en 2020, elle forme recours, en dernière instance auprès du Tribunal fédéral.

La Haute cour rappelle que la rétrogradation possède une signification propre, distincte de la révocation d'un permis. Par conséquent, elle ne peut pas être prononcée, en tant que mesure moins sévère, lorsque les conditions d'une révocation avec renvoi seraient remplies. Enfin, comme tous les actes étatiques, la décision doit satisfaire au principe de proportionnalité.

En ce qui concerne les permis d'établissements délivrés sous l'ancien droit, la rétrogradation ne peut être prononcée qu'en présence de manquements sérieux d'intégration, qui se sont soit produits après l'entrée en vigueur de la disposition permettant son prononcé, soit qui perdurent actuellement²².

Dans le cas d'espèce, les deux avertissements ne sauraient être retenus contre la recourante. En effet, Madame A. a reçu son permis d'établissement en 2016, soit après le prononcé de ces avertissements, dans une période durant laquelle la famille ne percevait pas l'aide sociale. Pour cette raison, l'autorité de migration aurait dû l'avertir une nouvelle fois alors que la famille se retrouvait à nouveau à l'aide sociale. Par ailleurs, Madame A. n'a jamais été prévenue des suites qui pouvaient découler de sa maîtrise imparfaite de l'allemand.

Pour ces raisons, elle conserve son permis d'établissement et doit recevoir un avertissement.

Le recours de Madame A. est admis.

²² Voir à ce sujet l'arrêt 148 II 1 du 19 octobre 2021, résumé dans la veille des arrêts « droit des étrangers » 2021 de l'Artias, https://artias.ch/wp-content/uploads/2023/01/Artias_Veille_Jurisprudence_Etrangers_Libre_Circulation_Expulsion_Penale_2021.pdf, 06.03.2023.

Arrêt 2C 181/2022 du 15 août 2022 (all. / non publié) :

Dans le cas d'un couple sous le coup d'une décision de rétrogradation du permis d'établissement de chacun des membres, la mesure a été jugée disproportionnée pour l'épouse, gravement atteinte dans sa santé. Elle conserve son permis d'établissement et reçoit un avertissement.

Un couple d'origine serbe réside en Suisse depuis 1992 (Monsieur A.), respectivement 1998 (Madame B.). Les parents ont eu trois enfants et possèdent tous deux un permis d'établissement depuis le début des années 2000.

La famille perçoit de l'aide sociale depuis 2016 et a quelques dettes (environ Fr. 8'500.- d'actes de défaut de biens). L'office des migrations a envoyé une décision de rétrogradation aux deux époux en avril 2020. Ces derniers ont recouru, en dernière instance auprès du Tribunal fédéral.

En raison de leur état de santé, les époux contestent qu'ils aient encore une capacité de travail. La Haute cour juge que Monsieur A. n'a pas pu apporter la preuve de ce fait et qu'il possède une capacité de travail entière pour une activité adaptée légère et alternée. En revanche, il est reconnu que Madame B. se trouve – de manière permanente – à 75% en incapacité de travail.

Le Tribunal fédéral rappelle le but de la rétrogradation : susciter l'intégration de la personne concernée par un changement de comportement. Il faut un manquement sérieux d'intégration et il doit être tenu compte des circonstances personnelles. La décision de rétrogradation doit être notamment prononcée lorsqu'un motif de révocation existe, mais qu'il ne serait pas proportionné de le prononcer. En présence de permis d'établissement accordés sous l'ancien droit, qui ne sont ni limités dans le temps, ni soumis à conditions, et en raison du principe de la confiance, la rétrogradation doit s'appuyer sur un manquement grave d'intégration actuel ou qui perdure actuellement (ATF 148 II 1).

Les déficits linguistiques ne peuvent représenter, à eux seuls, un tel manquement grave. En revanche, la perception d'aide sociale de Monsieur A. est fautive, étant donné son aptitude au travail. En ce qui concerne son épouse, il faut tenir compte, contrairement à ce que fait l'instance inférieure, des circonstances personnelles (art. 58a LEI en rel. avec art. 77f OASA). En effet, au vu de son état de santé, sa non-participation à la vie économique est pour l'essentiel non fautive.

Pour ces raisons, le Tribunal rejette le recours en ce qui concerne Monsieur A. et l'admet en ce qui concerne Madame B. et demande qu'il soit adressé un avertissement à cette dernière, la menaçant de rétrogradation en relation avec le non-respect de conditions qui tiennent compte de sa situation personnelle.

Le recours de Monsieur A. et Madame B. est partiellement admis.

2.1.2 Regroupement familial

Arrêt 2C_944/2021 du 25 février 2022 (all./non publié) :

En cas de perception d'aide sociale, la décision d'octroi du regroupement familial se base sur un examen concret de la situation et de l'examen de l'évolution financière probable à long terme, en tenant compte des capacités de gain de tous les membres de la famille. Dans le cas d'espèce, Monsieur A. travaille depuis 18 mois et le budget familial n'est que légèrement déficitaire ; le pronostic à long terme est donc bien plus favorable que dans d'autres situations dans lequel le droit au séjour a été admis.

Monsieur A., citoyen serbe, épouse en 2019 Madame B., également citoyenne serbe, née en Suisse et détentrice d'un permis d'établissement C. Un fils naît de cette union.

Monsieur A. demande un permis de séjour afin de rester auprès de sa famille, ce qui lui est refusé en raison de la perception de prestations d'aide sociale de Madame B. et de son fils. Il forme recours contre cette décision, en dernier lieu auprès du Tribunal fédéral.

Après avoir corrigé le budget, qui accuse un négatif de quelques 700 francs par mois après déduction de la rente AI de Madame B. et du revenu de déménageur de Monsieur A., le Tribunal fédéral rappelle la jurisprudence en matière de regroupement familial lors de perception d'aide sociale : la dépendance à l'aide sociale au sens de l'art. 43 al. 1 lit. c, respectivement de l'art. 62 al. 1 lit. e LEI suppose l'existence d'un risque concret de perception de prestations d'assistance ; de simples doutes sur la situation financière ne suffisent pas, la formulation d'hypothèses ou des généralités non plus. L'appréciation est effectuée à partir de la situation actuelle, en examinant l'évolution financière probable à moyen et long terme, en tenant compte des capacités de gain de tous les membres de la famille.

Dans le cas d'espèce, Monsieur A. travaille depuis environ 18 mois et contribue à baisser la dépendance à l'aide sociale de la famille. Le pronostic à long terme est donc favorable, bien plus que dans d'autres situations, dans lesquelles le droit au séjour a été admis²³. Dans le cas où le permis ne serait pas octroyé à Monsieur A., il y a de forts risques pour que les dépenses d'aide sociale augmentent fortement.

Le recours de Monsieur A. est admis, le service des migrations est tenu de lui délivrer un permis de séjour.

²³ Arrêts : 2C_309/2021 du 5 octobre 2021, résumé dans la veille Artias des arrêts en droit des étrangers 2021, p.28s. https://artias.ch/artias_veille/quelques-arrets-du-tribunal-federal-en-matiere-de-droit-des-etrangers-lei-alc-p-en-2021/, 16.05.2023; 2C_184/2018 du 16 août 2018.

Arrêt 2C 10/2022 du 21 septembre 2022 (all./non publié) :

Lors d'une demande de regroupement familial alors que des prestations complémentaires sont perçues, il faut procéder comme en cas de perception d'aide sociale, par un examen concret de la situation et un pronostic sur l'évolution à l'avenir. Lorsque le déficit budgétaire reste modeste, il ne faut pas poser des exigences trop élevées à la preuve de la réalisation d'un revenu futur. Dans le cas d'espèce, les autorités ont pêché par formalisme excessif et ont contrevenu au principe de célérité.

Monsieur A., citoyen de Macédoine du Nord, réside en Suisse depuis l'âge de quatre ans et possède un permis C. Il épouse Madame B. dans son pays d'origine. En 2015, leur fils C naît en Suisse. Madame B. et leur fils séjournent ensuite régulièrement en Suisse en tant que touristes.

En 2014, Monsieur A. forme une première demande de regroupement familial en faveur de son épouse. Elle est refusée, en substance parce que le budget de la famille accuse un déficit mensuel de quelques 800 francs, rendant vraisemblable une perception future de l'aide sociale. Ont été comptabilisés comme revenus de Monsieur A. son travail dans une institution, sa rente de l'assurance-invalidité et les prestations complémentaires. En revanche, les possibilités de gain de Madame B., n'ont pas été prises en compte, malgré l'existence d'un contrat de travail, qualifié de « contrat de complaisance » par le service des migrations. Une deuxième demande de regroupement familial, déposée en 2016 a également été refusée pour cause d'insuffisance de moyens financiers : une promesse d'engagement en faveur de l'épouse a été écartée, car seul un contrat de travail aurait force probante. Un contrat de travail dans une autre entreprise a également été écarté, car cette dernière se trouvait dans le voisinage, ce qui pourrait laisser conclure à un contrat de complaisance.

Monsieur A. recourt contre cette décision auprès du Tribunal cantonal, devant lequel il succombe.

Monsieur A. dépose une troisième demande de regroupement familial en 2019 en faveur de son épouse et de son fils. Il joint un contrat de travail à la demande : le gain réalisé par son épouse se monte à plus de 3'000 francs. Sa demande est rejetée en raison de la perception de prestations complémentaires, qui fait obstacle au regroupement familial et par ailleurs en raison du dépassement du délai pour demander le regroupement familial (art. 47 al. 1 LEI).

Le fils C. commence sa scolarité en Suisse.

Monsieur A. forme un recours contre cette nouvelle décision, en dernière instance auprès du Tribunal fédéral.

La Haute cour se penche en particulier sur la lenteur avec laquelle la deuxième demande avait été traitée par le service des migrations, dont le traitement a englouti presque la moitié du délai imparti pour le regroupement familial, ce qui représente une violation du principe de célérité, respectivement est constitutif d'un retard injustifié (art. 29 al. 1 Cst.).

Dans ce contexte, la Haute cour examine tout d'abord si le droit au respect de la vie familiale (art. 8 CEDH) du recourant est touché.

Le Tribunal fédéral retient en substance que l'intérêt public touché en l'espèce est uniquement celui d'une politique d'immigration restrictive, étant donné que l'intérêt fiscal rejoint l'intérêt privé du recourant au regroupement familial ; les revenus probables de l'épouse étant de nature à se substituer aux prestations complémentaires. L'octroi du regroupement familial sert également le bien de l'enfant.

La Haute cour rappelle que Monsieur A. perçoit une rente AI et ne possède que des moyens très restreints pour améliorer sa situation financière²⁴. Enfin, l'on ne peut raisonnablement pas demander à Monsieur A., qui vit en Suisse depuis l'âge de quatre ans et qui a toute sa famille dans ce pays, de vivre sa vie de famille en Macédoine du Nord : cela contreviendrait au principe de proportionnalité, dans le cadre de l'examen de l'article 8 CEDH²⁵. Dans la situation présente, les intérêts privés de la famille priment sur l'intérêt public.

Dans un deuxième temps, le Tribunal fédéral examine la question du formalisme excessif : comme il est retenu dans l'état de faits, la demande de regroupement familial a été rejetée en raison de l'inexistence d'un contrat de travail signé, respectivement parce que les contrats de travail présentés ont été qualifiés de « contrats de complaisance », sans que les raisons de cette qualification soient compréhensibles. Le service des migrations n'a pas effectué de pronostic concernant l'évolution de la situation financière de la famille sur le long terme. Dans ces circonstances, l'application de l'art. 47 al. 1 LEI a empêché, de manière insoutenable, la réalisation du droit matériel, à savoir le droit au respect de la vie familiale. De plus, le service des migrations a contrevenu au principe de célérité. Le jugement attaqué viole par conséquent l'article 29 al. 1 de la Constitution fédérale.

Par ailleurs, le service des migrations a requis à plusieurs reprises la remise d'un contrat de travail signé. Selon le principe de la confiance, les recourants pouvaient penser qu'une telle pièce était de nature à permettre l'octroi du regroupement familial. Pour cette raison également, il n'est pas loisible, par la suite, d'arguer du dépassement du délai pour refuser la demande de regroupement familial. Par conséquent, le délai doit être rétabli et la demande de 2019 est réputée avoir été déposée à temps.

Enfin, après qu'il ait été établi que la demande de regroupement familiale a été déposée à temps, il reste à examiner la conformité de cette dernière avec les critères de l'art. 47 al. 1 LEI.

D'après la jurisprudence récente²⁶, il convient de procéder, en cas de perception de prestations complémentaires, de manière analogue que pour la perception de prestations d'aide sociale. En particulier, un risque concret de dépendance à l'aide sociale doit exister concrètement (de simples hypothèses ou généralisations ne suffisent pas) et être susceptible de perdurer à l'avenir. Le pronostic pour le futur doit inclure les possibilités de gain de tous les membres de la famille. Lorsque le montant d'aide sociale ou de prestations complémentaires perçues est modeste, il ne faut pas poser des exigences trop élevées à la preuve de la réalisation d'un revenu futur par la personne bénéficiaire du regroupement familial. Dans le cas d'espèce, c'est exprimer des généralités que de reprocher un manque de connaissance de l'allemand et d'expérience professionnelle à Madame B. et d'en conclure à des difficultés d'intégration. Au contraire, la recourante est jeune et en bonne santé et l'on peut considérer qu'elle parviendra à réaliser dans un délai raisonnable un revenu permettant à la famille de ne plus percevoir de prestations complémentaires.

Le recours de Monsieur A. et Madame B. est admis. Un permis de séjour sera délivré à Madame B. et un permis d'établissement au fils C.

²⁴ Le Tribunal cite ici l'arrêt 2C_309/2021 du 5 octobre 2021, résumé dans la veille Artias des arrêts en droit des étrangers 2021, p.28s. https://artias.ch/artias_veille/quelques-arrets-du-tribunal-federal-en-matiere-de-droit-des-etrangers-lei-alcp-en-2021/, 16.05.2023.

²⁵ Voir l'arrêt 2C_502/2020 du 4 février 2021, cité dans la veille Artias (ibid.), p.19s.

²⁶ Il s'agit des arrêts 2C_795/2021 du 17 mars 2022, 2C_309/2021 du 5 octobre 2022 (résumé dans la présente Veille) et 2C_574/2018 du 15 septembre 2020 (résumé dans la veille Artias 2020, https://artias.ch/artias_veille/consequences-de-la-perception-daide-sociale-dans-la-loi-sur-les-etrangers-et-lintegration-lei-quelques-arrets-du-tribunal-federal-rendus-en-2020-mis-en-contexte/).

2.1 Accord sur la libre circulation des personnes

2.2.1 Perception de prestations complémentaires et révocation du droit de séjour

Arrêt 2C 60/2022 du 27 décembre 2022 (all./suggéré pour la publication) :

La perception de prestations complémentaires ne justifie pas la révocation du permis (d'établissement). L'état de faits sur la base duquel l'examen des conditions d'une révocation doit être effectué est, lorsque l'affaire est portée devant le Tribunal fédéral, le moment du jugement de l'instance inférieure.

Monsieur A., citoyen espagnol, travaille en Suisse depuis 1993. Il a un permis d'établissement (C) depuis la même année. Après avoir travaillé environ cinq ans dans le bâtiment, il perçoit une rente AI, qui sera supprimée fin 2005. De 2006 à mars 2021, Monsieur A. perçoit de l'aide sociale. Dès avril 2021, il prend sa retraite anticipée et reçoit alors une rente AVS ainsi que des prestations complémentaires.

En avril 2020, le service des migrations révoque le permis d'établissement de Monsieur A. et ordonne son renvoi de Suisse. Ce dernier recourt, en dernière instance auprès du Tribunal fédéral.

La Haute cour rappelle que la jurisprudence définit la perception durable et dans une large mesure de l'aide sociale comme représentant un danger concret : de simples inquiétudes concernant les finances ne suffisent pas. Par ailleurs, il faut non seulement considérer la situation actuelle, mais également effectuer un pronostic de la situation financière à long terme. Une révocation du permis C peut être prise en considération lorsqu'une personne a déjà reçu des montants d'aide élevés et qu'il ne faut pas compter qu'il puisse subvenir lui-même à son entretien à l'avenir.

D'après une jurisprudence constante, les prestations complémentaires ne sont pas considérées comme des prestations d'aide sociale. En effet, l'aide sociale représente une prestation subsidiaire destinée à remédier temporairement à un état de détresse. En revanche, les prestations complémentaires assurent durablement un minimum vital.

Le Tribunal fédéral évoque ensuite la genèse des durcissements de la LEI entrés en vigueur au 1^{er} janvier 2019 en ce qui concerne les détenteurs de permis C et souligne que la nouvelle a introduit une condition négative relative à la perception de prestations complémentaires en matière de regroupement familial uniquement. La fin de la protection du permis d'établissement après 15 ans de séjour légal et ininterrompu en Suisse visait à octroyer une plus grande latitude des autorités d'application en cas de perception durable et dans une large mesure d'aide sociale. Une latitude qui n'avait pas été élargie à la perception de prestations complémentaires.

Par ailleurs, le recourant ne perçoit plus d'aide sociale au moment du jugement de l'autorité inférieure. Par conséquent, ce motif de révocation du permis n'existait plus à ce moment-là. Cela ne serait pas le cas en présence d'une perception future de prestations complémentaires : une personne qui reçoit de l'aide sociale ne pourrait, en d'autres termes, échapper à la révocation en arguant qu'elle pourrait à l'avenir s'en passer, en raison d'une retraite anticipée ou ordinaire.

En l'espèce, c'est le prononcé du jugement du tribunal cantonal qui constitue l'objet attaqué (effet dévolutif) et le Tribunal fédéral s'appuie sur l'état de faits pertinent à ce moment. Dans la situation qui nous occupe ici, le recourant ne percevait alors plus d'aide sociale depuis huit mois, mais des prestations complémentaires.

Le recours de Monsieur A. est admis, il conserve son permis d'établissement.

3. Développements de la législation

Le 12 juin 2023, le Conseil des Etats approuve à son tour²⁷ l'initiative parlementaire « La pauvreté n'est pas un crime²⁸», qui vise à empêcher les révocations de permis – et les renvois de Suisse – de personnes étrangères séjournant depuis plus de dix ans de manière légale et ininterrompue en Suisse. Suite à cette adoption, il revient à la Commission des institutions politiques du Conseil national d'élaborer un projet d'acte. Soulignons que l'adoption d'une initiative parlementaire ne signifie pas encore la promulgation future d'une disposition : les articles 113 et 114 de la Loi sur le Parlement²⁹ prévoient d'une part le classement si la commission ne présente pas son projet d'acte dans les deux ans, si les objectifs de l'acte ont été atteints ou si le mandat n'a plus lieu d'être maintenu. D'autre part, le projet d'acte doit ensuite être adopté par les chambres fédérales : si elles rejettent le projet, l'initiative est réputée liquidée. Le chemin vers la modification de la LEI est donc encore long.

Nous constatons par ailleurs que les travaux concernant la modification de la LEI visant à limiter les prestations d'aide sociale aux ressortissants d'Etats tiers, qui avait été mis en consultation le 13 mai 2022³⁰, n'ont pour l'instant pas été poursuivis. La Veille des arrêts en matière de droit des étrangers 2021 donne de plus amples informations sur cet objet³¹.

4. Liste des arrêts passés en revue

- Arrêt 2C_48/2021 du 16 février 2022 (all./non publié) ;
- Arrêt 2C_181/2022 du 15 août 2022 (all. / non publié) ;
- Arrêt 2C_944/2021 du 25 février 2022 (all./non publié) ;
- Arrêt 2C_10/2022 du 21 septembre 2022 (all./non publié) ;
- Arrêt 2C_60/2022 du 27 décembre 2022 (all./suggéré pour publication).

* *

²⁷ https://www.parlament.ch/fr/services/news/Pages/2023/20230612181919430194158159038_bsf143.aspx, 13.06.2023.

²⁸ <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200451>, 13.06.2023.

²⁹ 171.10, <https://fedlex.data.admin.ch/eli/cc/2003/510>, 13.06.2023.

³⁰ <https://www.fedlex.admin.ch/fr/consultation-procedures/ended/2022#DFJP>, 13.06.2023.

³¹ https://artias.ch/artias_veille/quelques-arrets-du-tribunal-federal-en-matiere-de-droit-des-etrangers-lei-alcp-en-2021/, 13.06.2023.

IMPRESSUM ARTIAS

Publication

Uniquement en ligne
Accès libre
Reproduction autorisée en citant la source

Mise en page et gestion web

Sonia Frison

Rédaction

Paola Stanić

Lectorat

Amanda Ioset et Christine Cattin

Editrice

ARTIAS
Association romande et tessinoise
des institutions d'action sociale
Rue des Pêcheurs 8
1400 Yverdon-les-Bains

Tél. 024 557 20 66

info@artias.ch

www.artias.ch

www.guidesocial.ch

IBAN CH45 0900 0000 1000 2156 5