



Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action

Position de la Commission fédérale des migrations CFM

Partant d'une étude sur le thème de la protection, réalisée par Roger Zetter sur mandat de la Commission fédérale des migrations (CFM), la Commission avait recommandé, en 2014, la suppression de la mesure de substitution qu'est l'admission provisoire et son remplacement par un « statut complémentaire de protection ».¹

Éléments essentiels du « statut complémentaire de protection » :

- Possibilité de déposer une demande dans le cadre même de la procédure d'asile ;
- Levée du statut après la disparition du danger ; en cas de danger persistant, délivrance d'une autorisation régulière de séjour après une durée de six ans au plus ;
- Subséquemment, reconnaissance de droits identiques à ceux des réfugiés reconnus ;
- Homogénéisation des pratiques cantonales, notamment en termes d'application de la clause de rigueur (art. 84, al. 5, LEtr et art. 31 OASA).

Le 12 octobre 2016, le Conseil fédéral a adopté le rapport intitulé « Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action ». Ce rapport esquisse trois pistes d'action à partir d'une analyse de la situation actuelle des personnes admises à titre provisoire. La CFM a débattu du rapport à la lumière de ses recommandations en février 2017.

- Elle a salué les efforts du Conseil fédéral, soulignant l'importance de rechercher des solutions alternatives à la mesure substitutive – insatisfaisante – de l'admission provisoire.
- Elle a reconnu le potentiel des propositions : les variantes figurant dans le rapport du Conseil fédéral prévoient toutes des mesures pour éliminer les entraves administratives.
- Elle a insisté sur la nécessité d'un statut de protection positivement connoté, sachant que près de 90 pourcent des personnes en admission provisoire séjournent durablement en Suisse tout en ayant de très faibles perspectives d'intégration.

Après examen approfondi, la Commission a néanmoins constaté qu'aucune des variantes d'amélioration proposées ne couvrait pleinement la notion de « statut complémentaire de protection ».

Les raisons en sont les suivantes :

- L'absence de perspectives de séjour durable dans les trois variantes proposées par le Conseil fédéral ;
- La limitation du cercle des bénéficiaires potentiels dans la première variante ;

¹ Etude <https://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/dokumentation/materialien.html>) et recommandations (<https://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/dokumentation/empfehlungen.html>)

- Le maintien du statut F, négativement connoté, dans la troisième variante.

Les principales critiques soulevées sont reproduites succinctement ci-dessous, suivies d'une appréciation globale et de la position de la CFM.

Principales critiques soulevées

Critique 1 : Absence de perspectives de séjour durable

Aucune des variantes proposées ne cherche à délimiter le statut provisoire dans le temps.

- La première variante prévoit l'octroi d'une autorisation de séjour renouvelable annuellement par les autorités. Une autorisation d'établissement ne pourrait être délivrée qu'après dix ans, sous condition d'une intégration réussie.
- La deuxième variante prévoit la création d'un nouveau statut (par ex. un statut A), qui ne pourrait être transformé en autorisation de séjour que si les cantons se déclarent disposés à considérer le cas de rigueur. Après quoi l'intéressé devrait attendre dix ans avant d'être éligible à une autorisation d'établissement, sous condition, là encore, d'une intégration réussie.
- La troisième variante maintient un statut précaire, qui permettrait aux autorités d'ordonner une décision de renvoi dès son entrée en force.

De l'avis de la Commission, aucune des trois variantes n'intègre pleinement les recommandations de la CFM. Il apparaît notamment problématique, dans l'optique de la politique d'intégration, de laisser des personnes indéfiniment dans l'expectative.

Critique 2 : Limitation du cercle des bénéficiaires

Près de 37 000 personnes vivent aujourd'hui en Suisse en situation d'admission provisoire (permis F). Ce « statut » englobe diverses catégories légales.

Près des trois quarts d'entre elles sont des « réfugiés de la violence », c'est-à-dire des réfugiés craignant, avec raison, d'être menacés dans leur vie ou leur intégrité physique s'ils retournent dans leur pays d'origine. Ils ne peuvent pas se réclamer de la protection de leur pays d'origine, et ne sont pas non plus considérés par la Suisse comme éligibles au statut de réfugié. Ils font ainsi l'objet d'une décision de renvoi qui, faute de pouvoir être exécutée, donne lieu à une admission provisoire. Celle-ci ne leur confère que des droits limités (par ex. en termes de séjour, de regroupement familial, de mobilité, de liberté de voyager, d'aide sociale, de naturalisation, etc.)

Près d'un admis provisoire sur quatre est un « réfugié admis à titre provisoire », à savoir une personne qui, tout en remplissant les critères posés à la reconnaissance du statut de réfugié, n'obtient pas l'asile en Suisse. Tel pourra être le cas si elle a commis, dans son pays d'origine, des actes répréhensibles la rendant indigne de l'asile en Suisse. Ce cas reste cependant l'exception. Le plus souvent, il s'agit de personnes devenues réfugiées pour des motifs subjectifs postérieurs à la fuite, par ex. la « fuite du régime », ou du fait de leurs activités politiques en exil. Les réfugiés admis à titre provisoire sont eux aussi sous permis F, mais bénéficient, pour l'essentiel, des mêmes droits que les réfugiés reconnus.

On observe, ces dernières années, une progression tendancielle du nombre de réfugiés admis à titre provisoire. Celle-ci tient au fait que la Suisse est aujourd'hui le premier pays d'accueil des réfugiés tibétains de Chine, devenus réfugiés en raison d'activités politiques en exil. De même, de nombreux requérants d'asile érythréens ne peuvent plus rentrer dans leur pays pour s'être soustraits au régime.

Le reste des personnes en admission provisoire correspond à des individus qui ne peuvent pas être renvoyés parce que, par exemple, ils se sont intégrés au cours d'une procédure

d'asile s'étendant bien souvent sur de nombreuses années, ou à des personnes ayant des problèmes médicaux.

Dans la première variante du rapport, la protection prévue est très sélective, puisque seuls les réfugiés dits de la violence seraient éligibles à un statut de protection « positif » (permis B). Le statut des réfugiés admis à titre provisoire resterait, quant à lui, inchangé (permis F). Ils resteraient ainsi dans l'expectative. Le dernier groupe des personnes en situation d'admission provisoire décrit ci-dessus aurait un statut encore plus défavorable. Généralement, ces personnes n'obtiendraient plus de permis de séjour de la Confédération. Il incomberait aux cantons de décider soit d'exécuter leur renvoi, soit de leur octroyer un droit de séjour et de prendre en charge les coûts engagés.

Critique 3 : Statut moins favorable pour les réfugiés admis à titre provisoire

Dans la première variante, les personnes en situation d'admission provisoire – qui pourraient désormais prétendre au permis B au même titre que les réfugiés reconnus - seraient privilégiées par rapport aux réfugiés admis à titre provisoire, puisque ceux-ci resteraient sous permis F. Certes, les droits associés à ce statut sont, à de nombreux égards, identiques à ceux reconnus aux réfugiés titulaires d'un permis B, puisqu'ils bénéficieraient eux aussi des garanties dites « conventionnelles ». Mais leurs perspectives de séjour et d'intégration seraient nettement moindres, même si eux aussi sont vraisemblablement appelés à rester durablement en Suisse.

Appréciation de la CFM

La faiblesse des trois variantes proposées dans le rapport du Conseil fédéral réside dans le fait qu'elles n'ouvrent pas de perspectives de séjour stable. Cette absence de perspectives serait lourde de conséquences, d'abord pour les intéressés eux-mêmes, qui peineraient plus encore à s'intégrer, mais aussi pour la société, qui devrait payer le prix de ces lacunes.

La première variante doterait les personnes à protéger d'un statut « positif », assorti de droits étendus, mais laisserait les réfugiés provisoirement admis dans une situation incertaine, compte tenu du cercle restreint des bénéficiaires. La deuxième variante, qui prévoit elle aussi un statut favorable, ne limite certes pas le cercle des bénéficiaires, mais prévoit des droits moins étendus et ne limite pas le statut provisoire dans le temps : le canton de résidence pourrait accorder une autorisation de séjour après cinq ans. Enfin, une réglementation pour cas de rigueur n'est évoquée dans le rapport que dans une sous-variante.

Position de la CFM

La CFM se prononce en faveur de la deuxième variante, laquelle a le mérite de ne pas limiter le cercle des bénéficiaires potentiels. La Commission estime cependant primordial de limiter clairement le statut provisoire dans le temps, comme le fait ladite sous-variante dans le rapport. Il est impératif de donner aux intéressés des perspectives de séjour durable.

La CFM estime, par ailleurs, qu'il importe d'aligner, dans la mesure du possible, le statut des intéressés sur celui des réfugiés reconnus (notamment en termes de séjour, de regroupement familial, de mobilité, de liberté de voyage, d'aide sociale et de naturalisation, etc.).