



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

Rapport établi en réponse aux postulats :

**11.3954 Hodgers "Limitation de l'admission provisoire" du
29 septembre 2011**

**13.3844 Romano "Admission provisoire. Une nouvelle réglementation pour
davantage de transparence et d'équité" du 26 septembre 2013**

**14.3008 Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N)
"Réexamen du statut des étrangers admis à titre provisoire et des personnes à
protéger" du 14 février 2014**

Table des matières

Résumé 4

Définitions	7
1. Contexte	9
1.1. Raisons ayant motivé le rapport.....	9
1.2. Contenu des postulats	10
1.2.1. Postulat de la CIP-N "Réexamen du statut des étrangers admis à titre provisoire et des personnes à protéger"	10
1.2.2. Postulat Hodggers "Limitation de l'admission provisoire"	11
1.2.3. Postulat Romano "Admission provisoire. Une nouvelle réglementation pour davantage de transparence et d'équité"	12
1.3. Autres interventions parlementaires.....	12
1.4. Recommandations du Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale ¹⁴	
2. Admission provisoire	14
2.1. Création et évolution.....	14
2.2. Réglementation en vigueur	18
2.3. Cas particulier des réfugiés admis à titre provisoire	23
2.4. Données statistiques	23
2.4.1. Mouvements et effectifs.....	23
2.4.2. Taux d'activité et taux d'aide sociale.....	29
2.5. Évaluation de la réglementation actuelle.....	31
2.6. Projets existants en vue d'une adaptation de l'admission provisoire	34
2.6.1. Amélioration de l'intégration professionnelle	34
2.6.2. Programme pilote pour le renforcement des mesures d'intégration en faveur des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire	35
2.6.3. Autres possibilités d'adaptation dans le cadre des dispositions légales en vigueur...	35
2.6.4. Révision du système de financement pour le versement de l'aide sociale	37
3. Comparaison avec le droit étranger.....	38
3.1. Introduction.....	38
3.2. Protection subsidiaire en vertu de la directive européenne relative aux conditions requises pour bénéficier d'une protection internationale	38
3.3. Allemagne	41
3.4. Pays-Bas	42
3.5. Suède	43
3.6. Conclusion.....	43
4. Objectifs d'une restructuration de l'admission provisoire	44
4.1. Modifications possibles	45
4.1.1. Option 1 : Remplacer l'admission provisoire par l'octroi d'une autorisation de séjour	45
4.1.2. Option 2: Remplacer l'admission provisoire par un nouveau statut de protection.....	48
4.1.3. Option 3 : statu quo avec des adaptations.....	50
4.2. Propositions des postulats	51
4.3. Autres propositions	52
5. Octroi d'une protection provisoire	53
5.1. Le statut de la protection provisoire comme partie de la planification d'urgence	53
5.2. Genèse du système de la protection provisoire	54
5.3. Réglementation en vigueur du système de protection provisoire	54
5.4. Comparaison avec les règles en vigueur dans l'UE	55
5.5. Adaptations possibles.....	57
5.5.1. Adaptations ponctuelles du système actuel de la protection provisoire.....	57

5.5.2.	Examen de la pertinence d'une suppression de la réglementation concernant les personnes à protéger	57
6.	Colloque sur le statut de l'admission provisoire du 8 avril 2016.....	57
7.	Position du Conseil fédéral et suite des travaux	59

Résumé

Les postulats 11.3954 Hodgers "Limitation de l'admission provisoire" du 29 septembre 2011, 13.3844 Romano "Admission provisoire. Une nouvelle réglementation pour davantage de transparence et d'équité" du 26 septembre 2013 et 14.3008 de la Commission des institutions politiques du Conseil national "Réexamen du statut des étrangers admis à titre provisoire et des personnes à protéger" du 14 février 2014 chargent le Conseil fédéral d'établir un rapport sur l'admission provisoire et sur l'octroi de la protection provisoire en Suisse.

Dans cette perspective, le Département fédéral de justice et police a organisé, le 8 avril 2016, un colloque qui a réuni des représentants de la Confédération et des cantons, de l'économie, des syndicats, des milieux scientifiques, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de la société civile, de même que des parlementaires pour débattre de questions ayant trait au statut de l'admission provisoire.

Appréciation de l'admission provisoire

On dénombre aujourd'hui dans le monde plus de 60 millions de personnes déplacées et de réfugiés. Très souvent, la cause en est un conflit qui s'étend sur plusieurs années. Tel est notamment le cas en Afghanistan, en Somalie et en Syrie. De nombreux États offrent protection à ces personnes, en premier lieu les pays voisins des régions de conflit. Cependant, beaucoup de personnes qui se réfugient en Suisse ou dans l'un de nos pays voisins sont aussi des victimes de conflits de longue durée.

Fin juin 2016, la Suisse comptait 34 741 personnes admises à titre provisoire (réfugiés admis provisoirement compris) et 43 300 réfugiés reconnus ayant obtenu l'asile (titulaires d'une autorisation de séjour ou d'établissement). L'admission provisoire est une mesure de substitution qui s'applique lorsque l'exécution du renvoi n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée (art. 83 LETr).

L'admission provisoire est, pour diverses raisons, source d'insatisfaction ; en particulier parce que la grande majorité des étrangers admis provisoirement restent durablement en Suisse, et non simplement à titre transitoire. C'est pourquoi des voix s'élèvent pour demander la création d'un statut de séjour spécifique en lieu et place de cette mesure de substitution à laquelle l'autorité recourt lorsque le renvoi ne peut être exécuté.

La durée du séjour, le nombre d'admissions provisoires accordées, les conditions requises pour prononcer l'admission provisoire et l'examen de sa révocation en cas de disparition de ces conditions sont autant de thèmes qui font régulièrement débat. Soulèvent également des critiques, entre autres, le regroupement familial dont bénéficient le conjoint et les enfants mineurs ainsi que les voyages non autorisés dans le pays d'origine entrepris en dépit du fait qu'un retour dans ce pays est considéré comme impossible, illicite ou raisonnablement inexigible.

Il existe encore un très fort potentiel d'amélioration en ce qui concerne l'intégration, notamment l'insertion sur le marché du travail. Des chiffres récents montrent en effet que les personnes admises à titre provisoire mettent beaucoup de temps à trouver un emploi.

Projets existants en vue d'une adaptation de l'admission provisoire

Divers projets visant à adapter l'admission provisoire sont déjà en voie de réalisation. Une attention particulière y est notamment portée à l'intégration dans le marché du travail.

Le 4 mars 2016, le Conseil fédéral a adopté, à la demande des Chambres fédérales, un message additionnel en complément au message du 8 mars 2013 concernant la révision de la loi sur l'asile. Dans ce projet en cours de traitement au Parlement, le Conseil fédéral propose des adaptations propres à permettre aux personnes admises à titre provisoire et

aux réfugiés ayant obtenu l'asile d'accéder plus facilement à un emploi : l'actuelle procédure d'autorisation en vue de l'exercice d'une activité lucrative devrait être supprimée au profit d'une simple obligation de communiquer. En outre, les personnes admises provisoirement ne devraient plus être astreintes au paiement de la taxe spéciale.

Le 5 juin 2016, les citoyens ont accepté une révision de la loi sur l'asile qui vise à accélérer les procédures d'asile et, partant, à réduire sensiblement leur durée. Les travaux de mise en œuvre sont en cours. Grâce à des procédures plus rapides, les personnes autorisées à rester durablement en Suisse peuvent être intégrées plus rapidement dans le marché du travail. Qui plus est, le raccourcissement de la durée des procédures devrait réduire le nombre d'admissions provisoires.

En février 2015, les comités de l'Association des offices suisses du travail (AOST) et de l'Association des services cantonaux de migration (ASM) ont adopté, sur la base de travaux préparatoires réalisés par un groupe de travail commun, diverses recommandations visant à améliorer l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus. Ils recommandent notamment de modifier le terme "admission provisoire" afin de mieux tenir compte de la durée réelle du séjour des personnes bénéficiant de ce statut. Ils proposent en outre de faciliter les changements de canton, de développer des mesures de formation et de perfectionnement en faveur des personnes admises à titre provisoire, de réexaminer ou éventuellement de relever le forfait d'intégration et, enfin, de faciliter l'accès aux stages professionnels.

Propositions pour une restructuration de l'admission provisoire

Une restructuration de l'admission provisoire doit viser, en premier lieu, à améliorer les conditions favorisant une intégration rapide des personnes dont on peut penser qu'elles séjourneront longtemps en Suisse. Il faut néanmoins éviter que les facilités accordées n'encouragent des personnes à immigrer en Suisse plutôt que dans un autre pays d'accueil.

Le rapport présente trois options d'adaptation de l'admission provisoire :

Option 1 : l'admission provisoire (permis F) est remplacée par l'octroi immédiat d'une autorisation de séjour ordinaire (permis B). Ce statut s'apparente grandement à celui des réfugiés ayant obtenu l'asile.

Option 2 : un nouveau statut de protection est créé pour tenir compte de la situation particulière des personnes qui, pour diverses raisons, n'ont pas la qualité de réfugié mais ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine ou de provenance. L'intégration dans le marché du travail s'en trouve améliorée et la dépendance à l'aide sociale réduite. Il reste possible de révoquer le droit au séjour en cas d'amélioration de la situation en matière de retour.

Option 3 : les adaptations en cours de l'admission provisoire sont complétées ponctuellement, par exemple en modifiant le terme "admission provisoire", en facilitant les changements de canton ou en fixant de nouveaux critères pour le regroupement familial.

Octroi de la protection provisoire

À ce jour, le Conseil fédéral n'a encore jamais fait usage de la possibilité qui existe depuis le 1^{er} janvier 1999 d'accorder une protection provisoire à des personnes à protéger aussi longtemps qu'elles sont exposées à un danger général grave (par ex. une guerre ou une guerre civile).

Position du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral estime que le statut de la protection (option 2, ch. 4.1.2) répond au mieux aux exigences actuelles. En effet, la situation des personnes concernées s'en trouve améliorée sans qu'elles n'obtiennent pour autant tous les droits découlant de l'octroi d'une autorisation de séjour. C'est pourquoi le Conseil fédéral rejette le principe d'accorder d'emblée une autorisation de séjour à ces personnes, comme le prévoit l'option 1 (ch. 4.1.1).

Le principe de ce statut d'octroi d'une protection est en harmonie avec celui de la protection subsidiaire en vigueur au sein de l'Union européenne.

Les conditions de l'octroi du nouveau statut sont une mise en danger concrète de la personne dans son pays d'origine ou de provenance en raison d'une guerre, d'une guerre civile ou de situations de violence généralisée, de graves motifs sociaux ou d'une urgence médicale. Dès lors que ces conditions ne sont plus remplies, le statut d'octroi d'une protection est révoqué.

Le Conseil fédéral examine la pertinence d'une suppression de la réglementation sur la protection provisoire des personnes à protéger en cas d'introduction d'un nouveau statut. Il faudrait en outre renforcer la collaboration avec les autres pays d'accueil européens.

Vu que la création d'un nouveau statut prendra du temps, il faut continuer à apporter des adaptations ponctuelles à l'admission provisoire (ch. 2.6), notamment pour améliorer en vue d'améliorer l'intégration des personnes concernées dans le marché du travail.

Le Conseil fédéral se prononcera sur un projet de loi portant création d'un nouveau statut de protection après que le Parlement se sera prononcé sur le présent rapport.

Définitions

Admission provisoire

L'admission provisoire est une mesure de substitution pour les décisions de renvoi entrées en force mais ne pouvant être exécutées. Cela signifie que les personnes admises à titre provisoire doivent en principe quitter la Suisse. Toutefois, dans la mesure où l'exécution du renvoi n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée, elle est repoussée à une date indéterminée, lorsque les obstacles qui s'y opposent auront disparu. Il ne s'agit donc pas d'une autorisation relevant du droit des étrangers, mais d'une mesure de substitution pour un renvoi qui ne peut être exécuté. L'admission provisoire est ordonnée par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM).

Art. 83 à 88a de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr)¹ ; permis F

Protection provisoire

Le Conseil fédéral peut accorder la protection provisoire à des groupes de personnes à protéger aussi longtemps que ceux-ci sont exposés à un danger général grave, notamment pendant une guerre ou une guerre civile ou lors de situations de violence généralisée. Les personnes concernées bénéficient d'un statut à part entière. Si, après cinq ans, la protection provisoire n'a toujours pas été levée, elles reçoivent une autorisation de séjour pour une durée limitée (permis B). Jusqu'à présent, le Conseil fédéral n'a encore jamais fait usage de cet instrument.

Art. 66 à 79a de la loi sur l'asile (LAsi)² ; permis S

Cas de rigueur, autorisation de séjour pour cas de rigueur

Lorsqu'une personne se trouve dans une situation de détresse personnelle, il est possible de lui accorder une autorisation de séjour pour cas de rigueur grave. On examine alors si, d'un point de vue personnel, économique et social, il peut être raisonnablement exigé qu'elle retourne dans son pays d'origine et y séjourne. Dans ce contexte, il convient de comparer sa situation future à l'étranger avec ses conditions de vie en Suisse, les facteurs déterminants étant son degré d'intégration, sa situation familiale et la durée de son séjour en Suisse.

Le but de la réglementation des cas de rigueur n'est pas de protéger l'intéressé contre des guerres, des abus commis par les pouvoirs publics ou des dangers similaires qui rendent l'exécution de son renvoi illicite, non exigible ou impossible et entraînent l'examen de l'admission provisoire.

Art. 30, al. 1, let. b, et art. 84, al. 5, LEtr ; art. 14 LAsi ; permis B

Reconnaissance du statut de réfugié avec octroi de l'asile

Dans le cadre d'une procédure d'asile, la qualité de réfugié peut être reconnue et l'asile accordé. Pour ce faire, la personne demandant l'asile doit prouver ou tout au moins rendre vraisemblable que, dans son État d'origine ou dans le pays de sa dernière résidence, elle est exposée à de sérieux préjudices ou craint à juste titre de l'être en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social déterminé ou de ses opinions politiques. L'octroi de l'asile donne notamment droit à une autorisation de séjour.

Art. 49 à 51 et 58 à 65 LAsi ; permis B

Reconnaissance du statut de réfugié admis à titre provisoire

La qualité de réfugié est reconnue dans le cadre d'une demande d'asile, mais celui-ci n'est pas accordé en cas d'indignité du requérant (p. ex., atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse) ou de motifs subjectifs survenus après la fuite (p. ex., si le motif

¹ Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (RS 142.20).

² Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (RS 142.31).

d'asile ne prend naissance qu'après le départ de la personne ou par le fait même du départ). L'admission provisoire est alors ordonnée afin de régler les conditions de résidence. Art. 53 et 54 LAsi ; art. 83, al. 8, LEtr ; permis F

Autorisation de séjour de courte durée

L'autorisation de séjour de courte durée est octroyée pour un séjour d'une année au plus. Elle est accordée pour un séjour dont le but est déterminé et peut être assortie d'autres conditions. Sa durée de validité peut être prolongée jusqu'à deux ans.

Art. 32 LEtr ; permis L

Autorisation de séjour

L'autorisation de séjour est octroyée pour un séjour de plus d'une année. Elle peut ensuite être prolongée de deux en deux ans si des circonstances individuelles concrètes le justifient. L'autorisation de séjour est accordée pour un séjour dont le but est déterminé et elle peut être assortie d'autres conditions. Sont réservées les dispositions pour les personnes pouvant se prévaloir de l'accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)³.

Art. 33 LEtr ; permis B

Autorisation d'établissement

L'autorisation d'établissement est octroyée pour une durée indéterminée, généralement au terme d'un séjour d'au moins dix ans sur le territoire suisse. Elle est délivrée après un examen approfondi du comportement adopté jusqu'à présent, qui vise en particulier à vérifier qu'il n'existe aucun motif de révocation et à s'assurer du degré d'intégration de la personne concernée. Toutefois, pour les étrangers ayant droit à l'octroi d'une autorisation d'établissement, l'examen se limite à vérifier qu'il n'existe aucun motif de révocation. En cas d'intégration réussie, l'autorisation d'établissement peut être accordée au terme d'un séjour de cinq années seulement au titre d'une autorisation de séjour.

Art. 34 LEtr ; permis C

Protection subsidiaire conformément à la réglementation de l'UE

Peut bénéficier de la protection subsidiaire tout ressortissant d'un pays tiers ou tout apatride qui ne remplit pas les conditions pour obtenir le statut de réfugié, mais pour lequel il y a des motifs sérieux et avérés de croire que, s'il était renvoyé dans son pays de provenance, il courrait un risque réel de subir des atteintes graves, et qui ne peut pas ou, compte tenu de ce risque, n'est pas disposé à se prévaloir de la protection de ce pays. Les atteintes graves sont la peine de mort ou l'exécution, la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants, ou des menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international. Les ressortissants d'un pays tiers ou apatrides peuvent être exclus de la protection subsidiaire pour divers motifs, en particulier s'ils ont commis un crime, un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, ou s'ils représentent une menace pour la société ou la sécurité de l'État dans lequel ils se trouvent⁴.

³ Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, conclu le 21 juin 1999 (RS 0.142.112.681).

⁴ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier d'une protection subsidiaire, et au contenu de cette protection, JO L 337 du 20.12.2011, p. 9.

1. Contexte

1.1. Raisons ayant motivé le rapport

Le Conseil fédéral soumet le présent rapport en exécution de trois postulats relatifs à l'admission provisoire et à l'octroi de la protection provisoire (ch. 1.2).

Admission provisoire

L'admission provisoire est une mesure de substitution pour les décisions de renvoi prononcées par une autorité cantonale des migrations ou par le SEM qui sont entrées en force mais qui ne peuvent être exécutées. Cela signifie que les personnes admises à titre provisoire doivent en principe quitter la Suisse. Toutefois, dans la mesure où l'exécution du renvoi n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée, elle est repoussée à une date indéterminée, lorsque les obstacles qui s'y opposent auront disparu. Il ne s'agit donc pas d'une autorisation relevant du droit des étrangers, mais d'une mesure de substitution pour un renvoi qui ne peut être exécuté. L'admission provisoire est prononcée par le SEM, mais elle peut être demandée par les autorités cantonales compétentes.

La réglementation actuelle de l'admission provisoire est, pour diverses raisons, source d'insatisfaction. En particulier parce que la grande majorité des étrangers bénéficiant d'une admission provisoire restent en Suisse durablement, et non simplement à titre transitoire, en raison de la persistance des motifs faisant obstacle à leur renvoi. L'autorisation de séjour ne peut être délivrée qu'au terme d'un séjour de plusieurs années, en présence d'un cas de rigueur grave et si la personne concernée s'est bien intégrée en Suisse. La durée du séjour, le nombre d'admissions provisoires accordées, les conditions requises pour prononcer l'admission provisoire et l'examen de sa révocation en cas de disparition de ces conditions sont autant de thèmes qui font régulièrement débat. Sont également critiqués, notamment, le faible taux d'emploi ainsi que les voyages supposés dans le pays d'origine, bien que le retour dans ce pays ait été jugé illicite, impossible ou non raisonnablement exigible. Compte tenu de la durée généralement prolongée du séjour en Suisse, certains demandent la création d'un statut de séjour à la place de cette mesure de substitution.

Dans le cadre du rapport du 30 juin 2014 élaboré en exécution du postulat du groupe libéral-radical du 24 septembre 2013 "Asile. Statistique des autorisations de séjour pour cas de rigueur" (13.3771), le Conseil fédéral a déjà procédé à une analyse de l'effectif des personnes admises à titre provisoire. Ce travail sert de base au présent rapport⁵.

Des représentants de l'Association des services cantonaux de migration (ASM), de l'Association des offices suisses du travail (AOST), des coordinateurs cantonaux en matière d'asile et de la directrice de la Conférence suisse des délégués communaux, régionaux et cantonaux à l'intégration (CDI) se sont réunis en mai 2015 afin de préparer l'élaboration du présent rapport. Ils se sont entretenus sur les défis liés au statut de l'admission provisoire et ont discuté des possibilités d'adaptation.

À l'occasion d'un colloque organisé en avril 2016 et intitulé "L'admission provisoire – un statut à l'examen" (ch. 6), des représentants de la Confédération et des cantons, de l'économie, des syndicats, des milieux scientifiques, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de la société civile, de même que des parlementaires ont débattu de questions ayant trait au statut de l'admission provisoire. Ce colloque a notamment permis aux participants d'avoir une vue d'ensemble des expériences réalisées et des défis posés dans ce domaine. De plus, les participants ont échangé leurs vues au sujet des adaptations susceptibles d'être apportées au statut de l'admission provisoire. Les enseignements tirés de ces discussions ont été intégrés au présent rapport.

⁵ Disponible sous : www.ejpd.admin.ch > Actualité > News > 2014 > Rapport sur les admissions à titre provisoire et les autorisations de séjour pour cas de rigueur.

Indépendamment de ce rapport, il existe aujourd'hui plusieurs projets visant à adapter l'admission provisoire. Le renforcement de l'intégration sur le marché du travail en est l'un des piliers (ch. 2.6).

Octroi de la protection provisoire

La Suisse peut accorder la protection provisoire à des groupes de personnes à protéger aussi longtemps que ceux-ci sont exposés à un danger général grave, notamment pendant une guerre ou une guerre civile ou lors de situations de violence généralisée. La protection provisoire est accordée sur décision de principe du Conseil fédéral, lequel détermine si et selon quels critères des groupes de personnes peuvent bénéficier de cette mesure. Lorsqu'un bénéficiaire de la protection provisoire fait déjà l'objet, parallèlement, d'une procédure d'asile, celle-ci est suspendue. L'intéressé ne peut en demander la réouverture que cinq ans après la décision de suspension. Les personnes appartenant au groupe admis à bénéficier de la protection provisoire obtiennent un permis S délivré pour une durée maximale d'un an et renouvelable. Au bout de cinq années de protection provisoire, les personnes à protéger se voient octroyer une autorisation de séjour B.

La réglementation du séjour est, sur certains points, plus souple que pour les personnes bénéficiant de l'admission provisoire. Ainsi, les conditions du regroupement familial sont analogues à celles applicables pour les réfugiés reconnus.

C'est aussi le Conseil fédéral qui décide de la levée de la protection provisoire pour certains groupes de personnes.

Bien que cet instrument existe depuis le 1^{er} janvier 1999, le Conseil fédéral n'y a encore jamais eu recours, car il présente des inconvénients non négligeables. On peut donc se demander s'il ne faudrait pas l'adapter ou le supprimer.

1.2. Contenu des postulats

1.2.1. Postulat de la CIP-N "Réexamen du statut des étrangers admis à titre provisoire et des personnes à protéger"

Dans son rapport de mars 2011 sur les mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, le Département fédéral de justice et police (DFJP) indiquait qu'il fallait réexaminer les conditions légales pour prononcer l'admission provisoire ainsi que la réglementation du séjour indépendamment de la restructuration du domaine de l'asile, en veillant à tenir compte des besoins différents des personnes concernées en matière de protection⁶.

Suite à ce rapport, l'ancien Office fédéral des migrations (ODM) avait convié des membres intéressés de la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) à participer à une réunion d'information le 14 août 2012. Celle-ci était entre autres motivée par des discussions, au sein des Chambres fédérales, sur le statut de l'admission provisoire à l'occasion de la révision de la loi sur l'asile et de la révision totale de la loi sur la nationalité. Les informations fournies lors de cette réunion portaient en particulier sur le statut actuel et sur les problèmes y afférents, ainsi que sur la réglementation communautaire en la matière (protection subsidiaire conformément à la directive "Qualification", cf. ch. 3.1.2 ; non contraignante pour la Suisse). Il est apparu que les éléments disponibles étaient insuffisants pour procéder à une évaluation complète de la situation actuelle, et qu'il fallait notamment de plus amples données statistiques sur les motifs entraînant l'octroi de l'admission provisoire.

Les discussions ont été poursuivies dans le cadre de la sous-commission de la CIP-N "État des lieux dans le domaine de l'asile". Deux réunions organisées les 25 février et 29 octobre 2013 ont également permis de s'entretenir sur des options de l'ancien ODM pour une restructuration possible de l'admission provisoire. Les membres de la sous-commission ont convenu de soumettre à la CIP-N un projet de postulat. Ainsi, le postulat de la CIP-N du

⁶ Disponible sous : www.sem.admin.ch > Publications & service > Rapports : Mesures d'accélération dans le domaine de l'asile ; ch. 4.5.3.

14 février 2014 intitulé "Réexamen du statut des étrangers admis à titre provisoire et des personnes à protéger" (14.3008) charge le Conseil fédéral d'examiner comment le statut des personnes admises à titre à provisoire et de celles à protéger peut être amélioré ou faire l'objet d'une nouvelle réglementation.

Développement

Les statistiques de l'ODM en matière d'asile montrent que l'octroi du statut d'étranger admis à titre provisoire, prévu dans la LAsi et dans la LEtr, a conduit au cours des dix dernières années à une situation insatisfaisante.

Fin 2012, 22 625 personnes vivaient en Suisse au titre de l'admission provisoire. 10 007, soit 44,2% d'entre elles, se trouvaient sur le sol helvétique depuis plus de 7 ans. Dans cette catégorie, la part des personnes aptes à travailler qui exerçaient une activité lucrative était inférieure à 40 %, tandis que le pourcentage des personnes percevant l'aide sociale se situait entre 30 et 35 %⁷.

Au cours de ces dernières années, l'ODM a accordé à peu près autant d'admissions provisoires qu'il n'en a levées. Ainsi, en 2012, l'ODM a admis 2060 personnes et mis fin à l'admission provisoire de 2706 autres ; toutefois, tout comme les années précédentes, seule une petite partie de ces personnes ont quitté la Suisse, la majorité ayant obtenu une autorisation de séjour (permis B), comme c'est généralement le cas.

Par ailleurs, la sous-commission constate que le statut de personne à protéger, également prévu par la LAsi pour garantir une protection provisoire, n'a jamais été octroyé en pratique. Il convient donc de s'interroger sur son utilité et sur une éventuelle refonte de l'admission provisoire.

Le Conseil fédéral est invité à rédiger un rapport dans lequel il indiquera, d'une part, comment assurer le départ rapide des étrangers concernés lorsque les obstacles à l'exécution des décisions sont levés et, d'autre part, comment améliorer l'intégration des personnes séjournant durablement en Suisse, pour réduire le nombre de celles qui dépendent de l'aide sociale.

Le 28 mai 2014, le Conseil fédéral a demandé l'acceptation du postulat : celui-ci a été adopté par le Conseil national le 12 juin 2014.

1.2.2. Postulat Hodgers "Limitation de l'admission provisoire"

Le postulat Hodgers du 29 septembre 2011 "Limitation de l'admission provisoire" (11.3954) charge le Conseil fédéral d'établir un rapport évaluant les avantages et les inconvénients d'une limitation des admissions provisoires dans la politique d'asile.

Développement.

Le statut de l'admission provisoire entraîne aujourd'hui un travail administratif très important pour la Confédération et les cantons. En moyenne, environ 20 000 personnes⁸ par an ont été admises à titre provisoire au cours des dix dernières années. Or, ce statut plonge les personnes concernées dans une grande incertitude quant à l'issue de leur séjour. Ces personnes sont une écrasante majorité (env. 90 %) à rester en Suisse, comme l'expérience le prouve. Malgré leur admission provisoire, elles obtiennent une autorisation de séjour, la plupart du temps après cinq ans, si elles sont bien intégrées, mais il y a des cas qui durent beaucoup plus longtemps. Le statut et son incertitude sont un frein à l'intégration d'étrangers qui, pour la plupart, finiront par rester en Suisse. Les admissions provisoires deviennent de longue durée. Administrativement, ces procédures demandent énormément de travail, car les cantons doivent présenter chaque fois les demandes à la Confédération, qui les accepte en règle générale.

⁷ Les statistiques actuelles sont indiquées au ch. 2.4.

⁸ Ce nombre correspond en réalité à l'effectif de l'année 2011 et non au nombre d'admissions provisoires ordonnées. Les données statistiques sont fournies au ch. 2.4.

Le Conseil fédéral est donc chargé de présenter un rapport qui examine la possibilité de limiter la durée des admissions provisoires à un temps maximum (un ou deux ans). Au-delà de cette date, si le départ n'a pas pu être réalisé, un permis de séjour est donné à la personne pour ne pas freiner son intégration et alléger les démarches administratives. Dans le même rapport, le Conseil fédéral examinera les possibilités d'alléger le travail administratif des cantons. L'objectif de cette réflexion est de résoudre la contradiction de la pratique actuelle qui veut que la plupart des admissions provisoires soient dans les faits permanentes.

Le 30 novembre 2011, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat, qui a été adopté par le Conseil national le 23 décembre 2011.

1.2.3. Postulat Romano "Admission provisoire. Une nouvelle réglementation pour davantage de transparence et d'équité"

Le postulat Romano du 26 septembre 2013 intitulé "Admission provisoire. Une nouvelle réglementation pour davantage de transparence et d'équité" (13.3844) charge le Conseil fédéral d'analyser la condition des personnes admises à titre provisoire et, en se fondant sur cette analyse, d'élaborer un rapport sur l'avenir du statut de l'admission provisoire. L'objectif est d'aboutir à un statut transparent, assorti d'un contrôle annuel. L'admission provisoire sera révoquée sans délai quand un retour paraîtra possible et qu'il pourra être raisonnablement exigé.

Développement

Le statut de l'admission provisoire doit faire l'objet d'un réexamen global car il débouche trop souvent sur une admission permanente. C'est ainsi qu'un total de 22 625 personnes admises à titre provisoire vivaient en Suisse fin 2012. En ce qui concerne ces personnes, il faut vérifier à intervalles réguliers que les conditions de leur séjour en Suisse sont encore réunies. Soit un requérant d'asile obtient le statut de réfugié conformément à la LAsi, soit il est renvoyé de Suisse. On ne saurait accepter que le traitement des demandes soit ajourné si longtemps que le retour dans le pays d'origine ne puisse plus être raisonnablement exigé. Il en résulte de l'incertitude pour les requérants et une surcharge du système suisse de l'asile.

Dans sa prise de position du 29 novembre 2013, le Conseil fédéral a également recommandé l'acceptation de ce postulat.

Il a déjà procédé à une analyse de la condition des personnes admises à titre provisoire avec le rapport élaboré en exécution du postulat du groupe libéral-radical du 24 septembre 2013 "Asile. Statistique des autorisations de séjour pour cas de rigueur"⁹.

1.3. Autres interventions parlementaires

Ces dernières années, outre les postulats susmentionnés, de nombreuses interventions parlementaires ont été remises au sujet de l'admission provisoire :

- Motion - groupe PDC/PEV/PVL 10.3065 "Politique de l'asile"¹⁰ ;
- Postulat - Haller Vannini Ursula 11.3047 "Étrangers admis à titre provisoire. Voyages dans le pays de provenance"¹¹ ;
- Motion - Flückiger-Bäni Sylvia 11.3383 "Pas de voyages au pays pour les réfugiés titulaires d'un livret F"¹² ;

⁹ Disponible sous : www.ejpd.admin.ch > Actualité > News > 2014 > Rapport sur les admissions à titre provisoire et les autorisations de séjour pour cas de rigueur

¹⁰ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 10.3065

¹¹ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 11.3047

¹² Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 11.3383

- Interpellation - Müller Philipp 11.3401 "Étrangers dont l'admission provisoire a été levée. Combien de renvois effectifs"¹³ ;
- Interpellation - Hodgers Antonio 11.3683 "Admissions provisoires pour raisons de santé décidées par le Tribunal administratif fédéral"¹⁴ ;
- Motion - Fehr Hans 11.3920 "Pas de regroupement familial pour les étrangers admis à titre provisoire"¹⁵ ;
- Question - Haller Vannini Ursula 11.5101 "Voyages effectués par des étrangers admis à titre provisoire dans leur pays d'origine (1)"¹⁶ ;
- Question - Haller Vannini Ursula 11.5102 "Voyages effectués par des étrangers admis à titre provisoire dans leur pays d'origine (2)"¹⁷ ;
- Interpellation - Pantani Roberta 12.4067 "Personnes admises à titre provisoire. Rapatriement impossible"¹⁸ ;
- Interpellation - Tornare Manuel 14.3524 "Situation délicate des ressortissants sri-lankais admis provisoirement en Suisse"¹⁹ ;
- Interpellation - Amarelle Cesla 14.3987 "Ventilation de Dublin III dans le droit suisse. Quelle portée et quelles implications pour les admis provisoires la notion de 'protection internationale' a-t-elle ?"²⁰ ;
- Interpellation - Feri Yvonne 14.4073 "Requérants d'asile, réfugiés et activité lucrative"²¹ ;
- Motion - Grunder Hans 15.3141 "Pour une meilleure intégration des requérants d'asile sur le marché de l'emploi"²² ;
- Interpellation - Schenker Silvia 15.3315 "Personnes réfugiées ou admises à titre provisoire. Intégration au marché du travail"²³ ;
- Interpellation - Schibli Ernst 15.3693 "Vacances et séjours à l'étranger des requérants d'asile et des requérants d'asile admis à titre provisoire"²⁴ ;
- Interpellation - Sommaruga Carlo 15.3698 "Étrangers non admis en situation de santé précaire. Les procédures d'admission provisoire doivent être améliorées."²⁵ ;
- Motion - Amarelle Cesla 15.3700 "Intégration professionnelle des personnes relevant du domaine de l'asile. Cadre national de certification des diplômes et de validation d'acquis"²⁶ ;

¹³ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 11.3401

¹⁴ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 11.3683

¹⁵ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 11.3920

¹⁶ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 11.5101

¹⁷ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 11.5102

¹⁸ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 12.4067

¹⁹ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 14.3524

²⁰ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 14.3987

²¹ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 14.4073

²² Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 15.3141

²³ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 15.3315

²⁴ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 15.3693

²⁵ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 15.3698

- Motion - groupe libéral-radical 15.3803 "Domaine de l'asile. Pas de voyages inopportuns à l'étranger pour les personnes admises en Suisse"²⁷ ;
- Motion - groupe de l'Union démocratique du centre 15.3844 "Interdire les voyages à l'étranger aux requérants d'asile et aux personnes admises à titre provisoire"²⁸ ;
- Motion - Pfister Gerhard 15.3953 "Personnes admises à titre provisoire. Pas de voyage dans le pays d'origine"²⁹ ;
- Postulat - Pfister Gerhard 15.3955 "Améliorer l'intégration sur le marché du travail des réfugiés reconnus et des étrangers admis provisoirement"³⁰ ;
- Postulat - Bourgeois Jacques 15.4113 "Optimisation du système actuel à la lumière de la nouvelle loi sur l'asile"³¹ ;
- Question - Brand Heinz 15.5311 "Exécution suite à la levée d'admissions provisoires"³².

1.4. Recommandations du Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale

Dans ses observations finales du 13 mars 2014³³ faisant suite à l'examen des septième, huitième et neuvième rapports périodiques de la Suisse, le Comité de l'ONU pour l'élimination de la discrimination raciale (CERD) engageait notamment celle-ci à éliminer toute discrimination indirecte et tout obstacle important afin que les personnes admises sur son territoire à titre provisoire puissent exercer leurs droits fondamentaux. Il recommandait à la Suisse de lever les restrictions disproportionnées des droits des personnes admises sur son territoire à titre provisoire, et en particulier des résidents de longue date (p. ex. en matière de regroupement familial, d'accès à l'emploi et de liberté de déplacement). Le Comité a demandé à la Suisse de fournir dans un délai d'un an des renseignements sur la suite donnée à ces recommandations. Au printemps 2015, la Suisse a donc transmis au CERD un rapport intermédiaire contenant entre autres des explications sur les modifications de loi prévues dans le cadre de la mise en œuvre de l'art. 121a de la Constitution (Cst.) qui doivent permettre de mieux exploiter le potentiel des travailleurs en Suisse. Ces modifications prévoient de mieux intégrer les personnes relevant du domaine de l'asile (c.-à-d. aussi les étrangers admis à titre provisoire) dans le marché du travail (ch. 2.6.1). Le message additionnel correspondant a été approuvé par le Conseil fédéral le 4 mars 2016³⁴.

2. Admission provisoire

2.1. Création et évolution

L'institution de l'admission provisoire (art. 83 à 88a LEtr) se fonde historiquement sur "l'internement" au sens du droit des étrangers. Dès 1934, l'art. 14, al. 2, de l'ancienne loi

²⁶ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 15.3700

²⁷ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 15.3803

²⁸ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 15.3844

²⁹ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 15.3953

³⁰ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 15.3955

³¹ Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 15.4113

³² Disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista - Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 15.5311

³³ Disponible sous : www.ekr.admin.ch > Thèmes > Affaires internationales > ONU > Observations finales du CERD à la Suisse, 13.03.2014

³⁴ FF 2016 2665

fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers (aLSEE)³⁵ disposait ainsi qu'en cas d'impossibilité de refouler un étranger, un internement pouvait être ordonné. Cette solution a surtout été utilisée pour admettre des troupes étrangères qui cherchaient refuge aux frontières du pays lors de la Seconde Guerre mondiale. Conformément à ses engagements internationaux de l'époque, la Suisse pouvait accueillir ces soldats à condition de veiller à ce qu'ils ne puissent plus prendre part à la guerre.

Par la suite, l'internement a été élargi aux personnes civiles qui se réfugiaient en Suisse pendant la guerre. Après la Seconde Guerre mondiale, il a été employé comme un règlement transitoire pour des cas isolés. Ces mesures de substitution pour les renvois ne pouvant être exécutés restaient rares et concernaient essentiellement des personnes issues d'États d'Europe centrale et de l'Est dont la demande d'asile avait été rejetée et auxquelles le retour dans le pays d'origine était refusé. En revanche, pour les ressortissants des États d'Europe de l'Ouest, qui constituaient à l'époque la majeure partie de la population résidente étrangère, le renvoi pouvait généralement être exécuté sans aucun problème. En cas de retards dus par exemple à la détermination de l'identité et de la nationalité, on ordonnait l'internement, qui allait souvent de pair avec l'attribution d'un logement. La durée de cette mesure de substitution se limitait en principe à quelques mois.

Dans les années 1980, "l'internement en milieu ouvert" est devenu de plus en plus courant en raison de la hausse du nombre de demandes d'asile. Il visait à régler la présence de requérants d'asile déboutés qui, pour une raison quelconque, ne pouvaient pas retourner dans leur pays d'origine ou de provenance. Les dispositions relatives à l'internement de personnes étrangères étaient pour la plupart regroupées dans une ordonnance³⁶.

Face à la multiplication des internements en milieu ouvert, différents acteurs (Églises, œuvres d'entraide, organisations de défense des droits de l'homme, partis politiques, Union démocratique du centre [UDC] exceptée, etc.) ont demandé d'étudier une solution pour les personnes dont la situation s'apparente à celle des réfugiés³⁷. Les propositions allaient de "l'asile temporaire", dit aussi "petit asile" (Parti socialiste suisse [PSS], Parti radical démocratique suisse [PRD], Conférence des évêques suisses) jusqu'à une autorisation de séjour particulière octroyée au niveau fédéral prévoyant un accueil momentané et dénommée "admission provisoire" (Fédération des Églises protestantes, Amnesty International), en passant par une libéralisation de l'autorisation de tolérance ou pour raisons humanitaires (Parti démocrate-chrétien suisse [PDC], canton de Zurich, ancien Office central suisse d'aide aux réfugiés [OSAR], Commission fédérale consultative pour les problèmes des étrangers, Ligue suisse des droits de l'homme).

Les partisans du petit asile estimaient qu'un tel statut, octroyé aux personnes faisant l'objet de persécutions collectives, accélérerait la procédure. Le Conseil fédéral n'était pas du même avis : selon lui, au plus tard à la révocation du petit asile, les intéressés se réclameraient aussi d'une procédure d'asile individuelle. Il en résulterait une perte de temps, avec l'inconvénient supplémentaire qu'en cas d'issue négative de la procédure d'asile, le renvoi ne soit plus possible en raison de l'intégration intervenue entretemps³⁸. Concernant la création d'une autorisation de séjour en vertu de dispositions ordinaires applicables aux étrangers, il manquait aux yeux du Conseil fédéral une compétence constitutionnelle : en effet, selon la disposition de la Constitution³⁹ alors en vigueur, c'était aux cantons de

³⁵ RS 1 113

³⁶ OCF du 14 août 1968 ; RS 142.281

³⁷ Message sur la révision de la loi sur l'asile, de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers et de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, FF 1986 I 1, 14.

³⁸ Message sur la révision de la loi sur l'asile, de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers et de la loi fédérale instituant des mesures destinées à améliorer les finances fédérales, FF 1986 I 1, 15.

³⁹ Art. 69^{ter}, al. 2, Cst.

déterminer quels étrangers étaient autorisés à séjourner sur leur territoire. Le Conseil fédéral a donc proposé de conserver le caractère de la mesure de substitution et de prévoir "l'internement en milieu ouvert" pour les cas normaux, ainsi que l'hébergement dans un établissement approprié pour les personnes qui présentent un certain risque pour la sécurité. De nombreuses personnes jugeant malheureuse l'expression "internement en milieu ouvert", celle-ci a été remplacée par "admission provisoire".

Depuis le 1^{er} janvier 1988, l'art. 14a, al. 1, aLSEE disposait que l'Office fédéral de la police devait ordonner une admission provisoire ou un internement (en milieu fermé) si le renvoi ou l'expulsion n'étaient ni possibles, ni raisonnablement exigibles. L'admission provisoire se distinguait ainsi de l'internement en milieu fermé par le libre placement des personnes concernées. Elle pouvait être demandée par l'ancien Office fédéral des étrangers, par le Ministère public de la Confédération ou par les autorités cantonales de police des étrangers. Ordonnée pour une durée de douze mois, elle pouvait être prolongée de douze mois supplémentaires par le canton de résidence de l'intéressé. Elle n'offrait aucune possibilité de regroupement familial et ne pouvait pas être convertie en une autorisation de séjour en vertu de dispositions ordinaires applicables aux étrangers. Par ailleurs, les intéressés n'avaient pas le droit de déposer eux-mêmes une requête d'admission provisoire. Il s'agissait alors, comme c'est encore le cas aujourd'hui, d'une mesure relevant de la puissance publique.

L'internement en milieu fermé a été supprimé avec l'entrée en vigueur, le 1^{er} février 1995⁴⁰, de la loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers, en particulier parce qu'il ne respectait pas les exigences de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH)⁴¹ pour une privation de liberté⁴². Il a ainsi été remplacé par la détention en phase préparatoire⁴³ et par la détention en vue du refoulement⁴⁴.

Au fil du temps, l'admission provisoire a été l'objet d'importantes modifications (cf. ch. 2.2 pour connaître sa réglementation actuelle). Dans son message du 4 septembre 2002⁴⁵, le Conseil fédéral proposait de remplacer l'admission provisoire par "l'admission pour raisons humanitaires" : deux nouveaux statuts devaient ainsi être créés en lieu et place de l'admission provisoire. Les demandeurs d'asile ne remplissant pas les conditions nécessaires pour obtenir la qualité de réfugié et dont le renvoi n'était pas licite ou ne pouvait être raisonnablement exigé auraient pu bénéficier de l'admission pour raisons humanitaires, car l'expérience montre que ces personnes restent en Suisse pour une durée prolongée. L'admission pour raisons humanitaires aurait en particulier favorisé l'accès au marché du travail et donné droit à l'octroi d'une autorisation de séjour six ans après le prononcé de l'admission provisoire. Selon le Conseil fédéral, l'objectif principal de ces mesures d'intégration n'aurait pas été d'encourager les intéressés à s'installer définitivement en Suisse, mais plutôt de faciliter leurs conditions de séjour (p. ex. avec des cours de langue ciblés) de sorte qu'ils soient mieux acceptés socialement et qu'ils puissent acquérir une indépendance financière. Ces mesures auraient permis d'une part aux personnes admises pour raisons humanitaires d'entretenir leurs qualités relationnelles et, d'autre part, de faciliter un éventuel retour dans leur pays d'origine. Dans cette logique, la proposition du Conseil fédéral prévoyait que l'admission pour raisons humanitaires ne donne pas droit à une autorisation d'établissement, même si les intéressés se trouvaient en Suisse depuis plusieurs années. Les personnes pour lesquelles l'exécution du renvoi était impossible

⁴⁰ Loi fédérale du 18 mars 1994 sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers (RO 1995 146 151, FF 1994 I 301).

⁴¹ Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conclue à Rome le 4 novembre 1950 (RA 0.101).

⁴² FF 1994 I 301, ici 318 ; RO 1995 146

⁴³ Art. 13a LSEE

⁴⁴ Art. 13b LSEE ; cf. à ce sujet l'actuel art. 75 s. LEtr.

⁴⁵ FF 2002 6359

auraient uniquement été admises provisoirement et elles auraient bénéficié globalement du même statut juridique que les personnes aujourd'hui admises à titre provisoire.

Lors des débats parlementaires, beaucoup ont estimé que cette proposition du Conseil fédéral allait trop loin et elle a donc été rejetée. L'admission provisoire a toutefois connu des améliorations considérables qui ont été inscrites dans la nouvelle loi fédérale sur les étrangers (LEtr)⁴⁶. Ces améliorations sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2007 (c.-à-d. dans le cadre de l'ancienne LSEE) et elles s'appliquent encore aujourd'hui : les personnes admises à titre provisoire peuvent depuis lors exercer une activité lucrative salariée indépendamment de la situation sur le marché de l'emploi et de la situation économique. La priorité des travailleurs indigènes a par conséquent été supprimée. Les bénéficiaires de l'admission provisoire peuvent également exercer une activité lucrative indépendante (cf. art. 85, al. 6, LEtr). Il n'existe cependant aucun droit à l'exercice d'une activité lucrative : cette décision est laissée à l'appréciation des autorités cantonales compétentes. La pratique dans ce domaine est variable.

Par ailleurs, le regroupement familial, qui n'était jusqu'à présent pas prévu, est désormais possible. Les étrangers admis à titre provisoire peuvent, trois ans après le prononcé de l'admission provisoire, faire venir les membres de leur famille (conjoint et enfants célibataires de moins de 18 ans) dès lors qu'ils disposent des ressources financières suffisantes et d'un logement approprié et que la famille vit sous le même toit (art. 85, al. 7, LEtr). De plus, la nouvelle loi comporte une disposition selon laquelle les demandes d'autorisation de séjour "pour cas de rigueur" déposées par un étranger admis provisoirement et résidant en Suisse depuis plus de cinq ans doivent être examinées de manière approfondie (art. 84, al. 5, LEtr). Enfin, l'intégration des personnes admises à titre provisoire est elle aussi favorisée et soutenue financièrement par la Confédération (art. 55 LEtr). Ainsi, l'idée que ces personnes restent généralement longtemps en Suisse et qu'une intégration rapide est donc pertinente a fini par s'imposer.

Depuis le 1^{er} janvier 2008, la Confédération paie toujours les coûts de l'aide sociale pour les étrangers admis provisoirement, mais seulement pendant sept ans au plus à compter de leur entrée en Suisse (art. 87, al. 3, LEtr). En revanche, elle verse aux cantons un forfait d'intégration unique (art. 55, al. 2, LEtr) qui se monte actuellement à 6000 francs par personne (art. 18 de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers, OIE)⁴⁷.

Suite à ces améliorations notables applicables dès 2007, le statut de l'admission provisoire est devenu un thème récurrent des débats parlementaires. Trois modifications mineures y ont été apportées et sont entrées en vigueur le 1^{er} février 2014⁴⁸ : les autorités cantonales peuvent assigner un lieu de résidence ou un logement sur le territoire cantonal aux personnes admises à titre provisoire et bénéficiant de l'aide sociale (art. 85, al. 5, LEtr). De plus, les motifs entraînant la fin de l'admission provisoire ont été modifiés : ainsi, celle-ci prend fin en cas de séjour à l'étranger non autorisé de plus de deux mois (cf. 84, al. 4, LEtr). Le Conseil fédéral désigne en outre les États d'origine ou de provenance ou les régions de ces États dans lesquels le retour est raisonnablement exigible. Si l'étranger renvoyé ou expulsé vient de l'un de ces États ou d'un État membre de l'UE ou de l'AELE, l'exécution du renvoi ou de l'expulsion est en principe exigible (art. 83, al. 5, LEtr). Le Conseil fédéral n'a toutefois encore jamais eu recours à cette possibilité (ch. 5.1 ss).

Le thème de l'admission provisoire a également été abordé lors de la révision totale de la loi sur la nationalité (LN)⁴⁹ au sujet du calcul de la durée du séjour en Suisse en vue de la naturalisation. La nouvelle loi sur la nationalité, qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2018,

⁴⁶ Loi fédérale sur les étrangers, LEtr ; RS **142.20**

⁴⁷ Ordonnance du 24 octobre 2007 sur l'intégration des étrangers (RS **142.205**).

⁴⁸ RO **2013** 4375 et RO 2013 5357 ; FF **2010** 4035, 2011 6735 s.

⁴⁹ Loi fédérale du 29 septembre 1952 sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (RS **141.0**).

prévoit le compromis suivant : la durée du séjour au titre de l'admission provisoire est prise en compte pour moitié lors du calcul du séjour en Suisse (cf. art. 33, al. 1, let. b, nLN⁵⁰ ; selon le droit actuel, c'est la totalité du séjour au titre de l'admission provisoire qui est prise en compte).

Toujours selon le droit actuel, les étrangers admis provisoirement ont la possibilité de lancer une procédure de naturalisation (art. 15 LN). Ils doivent pour ce faire remplir diverses conditions, telles qu'une bonne intégration (art. 14 LN). Après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi sur la nationalité, seuls les étrangers titulaires d'une autorisation d'établissement pourront déposer une demande de naturalisation (art. 9, al. 1, let. a, nLN).

2.2. Réglementation en vigueur

L'admission provisoire n'est pas un statut de séjour à part entière au même titre que l'autorisation de séjour ou d'établissement, mais seulement une mesure de substitution pour un renvoi ne pouvant être exécuté. Elle présuppose donc une décision de renvoi entrée en force. L'admission provisoire prend fin avec l'exécution de la décision de renvoi ou avec l'octroi d'une autorisation relevant du droit des étrangers. L'expérience montre que les obstacles à l'exécution persistent généralement durablement. C'est pourquoi, dans les faits, l'admission provisoire est devenue un statut de séjour (cf. également ch. 2.5).

En règle générale, le SEM prononce le renvoi et ordonne son exécution lorsqu'une demande d'asile est rejetée ou aboutit à une décision de non-entrée en matière. Il examine alors d'office s'il existe d'éventuels obstacles à l'exécution (cf. art. 83 ss LEtr). Si l'exécution du renvoi n'est pas licite (c.-à-d. qu'elle est contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international), ne peut pas être raisonnablement exigée (l'étranger est concrètement mis en danger dans son pays de provenance) ou n'est pas possible (l'étranger ne peut pas quitter la Suisse pour des raisons techniques), le SEM ordonne l'admission provisoire sous réserve de l'art. 83, al. 7, LEtr (l'admission provisoire n'est pas prononcée en particulier si l'étranger attente à la sécurité et à l'ordre publics ou si l'impossibilité d'exécuter le renvoi est due à son comportement).

L'admission provisoire peut être ordonnée lorsque l'exécution du renvoi rencontre les obstacles suivants :

Impossibilité

L'exécution du renvoi n'est pas possible lorsque l'étranger ne peut pas quitter la Suisse pour son État d'origine, son État de provenance ou un État tiers, ni être renvoyé dans un de ces États (art. 83, al. 2, LEtr). Cette situation survient avant tout en cas d'empêchements d'ordre technique tels que l'absence de moyens de transport ou la fermeture des frontières de l'État concerné, ou encore le refus de l'État de provenance de délivrer des documents de voyage. En raison de la dualité des conditions qui rendent le renvoi impossible ("... ne peut pas quitter ... ni être renvoyé ..."), une possibilité légale de retour sur une base volontaire exclut le fait de prononcer une admission provisoire, même lorsque les autorités compétentes ne parviennent pas à exécuter le renvoi de manière forcée, par exemple à cause d'un manque de coopération de la personne obligée de quitter le pays.

Caractère illicite

L'exécution du renvoi n'est pas licite lorsque le renvoi de l'étranger dans son État d'origine, dans son État de provenance ou dans un État tiers est contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international (art. 83, al. 3, LEtr). Dans ce contexte, on distingue l'interdiction du refoulement liée au droit des réfugiés de celle liée aux droits de l'homme, la première s'appliquant exclusivement aux réfugiés admis provisoirement.

⁵⁰ FF 2014 5001

En vertu du principe de la défense de refoulement édicté dans la Convention relative au statut des réfugiés⁵¹, aucun État ne peut expulser ni refouler un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques (art. 33, al. 1, de la Convention relative au statut des réfugiés). En d'autres termes, nul ne peut être contraint, de quelque manière que ce soit, à se rendre dans un pays où sa vie, son intégrité corporelle ou sa liberté seraient menacées pour des motifs déterminants pour la reconnaissance du statut de réfugié ou encore d'où il risquerait d'être astreint à se rendre dans un tel pays (art. 3, al. 1, et art. 5, al. 1, LAsi).

L'interdiction du refoulement liée au droit des réfugiés ne s'applique pas de manière absolue : elle ne peut être invoquée par une personne que des raisons sérieuses poussent à considérer comme un danger pour la sécurité du pays où elle se trouve ou qui, ayant été l'objet d'une condamnation définitive pour un crime ou un délit particulièrement grave, constitue une menace pour la communauté dudit pays (art. 33, al. 2, de la Convention relative au statut des réfugiés). Lorsqu'il y a de sérieuses raisons d'admettre que la personne concernée compromet la sûreté de la Suisse ou que, ayant été condamnée par un jugement passé en force à la suite d'un crime ou d'un délit particulièrement grave, elle doit être considérée comme dangereuse pour la communauté (art. 5, al. 2, LAsi), l'interdiction du refoulement liée au droit des réfugiés ne s'applique pas.

La défense de refoulement liée aux droits de l'homme jouit en revanche d'un caractère absolu qui trouve son fondement dans la Convention de l'ONU contre la torture⁵², à l'art. 3 CEDH et à l'art. 25, al. 3, Cst.⁵³ Le Pacte ONU II⁵⁴ interdit lui aussi le recours à la torture (cf. art. 7). Aux termes dudit pacte en effet, nul ne peut être soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Les États contractants doivent en outre veiller à ce qu'une personne n'ait pas à subir un traitement de ce genre en raison de son renvoi dans un pays où elle est menacée par de telles pratiques. À la différence de l'interdiction de refoulement inscrite dans la Convention relative au statut des réfugiés et dans la LAsi, l'interdiction de refoulement relevant des droits de l'homme n'exige pas qu'une menace de violation des droits de l'homme soit fondée sur une persécution au sens de la définition du terme de réfugié. L'interdiction de refoulement relevant des droits de l'homme a donc un caractère absolu, c'est-à-dire qu'elle s'applique à tous les êtres humains, donc aussi à une personne qui est considérée comme dangereuse pour la collectivité, voire qui menace la sécurité de l'État.

Inexigibilité

L'exécution du renvoi peut se révéler inexigible lorsqu'elle met l'étranger concerné concrètement en danger, par exemple en cas de guerre, de guerre civile, de violence généralisée ou de nécessité médicale (art. 83, al. 4, LEtr). L'inexigibilité étant un obstacle d'ordre humanitaire à l'exécution du renvoi, il revient aux autorités compétentes de donner leur appréciation en ce qui concerne les faits, mais pas en ce qui concerne les conséquences juridiques. La liste des motifs pouvant entraîner l'inexigibilité de l'exécution du renvoi énumérés dans la loi n'est pas exhaustive. Dans la pratique, ce sont d'abord les situations spécifiques aux pays (notamment l'Afghanistan, la Somalie ou la Syrie) qui entraînent une décision d'admission provisoire pour inexigibilité de l'exécution du renvoi. L'exécution du renvoi peut aussi ne pas être exigible dans le cas de personnes particulièrement fragiles (âge, maladie, absence de réseau familial, etc.) ou de mineurs non accompagnés.

⁵¹ Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés (RS **0.142.30**).

⁵² Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants, conclue le 10 décembre 1984 (RS **0.105**).

⁵³ Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (RS **101**).

⁵⁴ Pacte international relatif aux droits civils et politiques, conclu le 16 décembre 1966, (RS **0.103.2**).

Souvent, l'inexigibilité de l'exécution du renvoi est le résultat d'une combinaison de différents facteurs, dont certains ne s'appliquent que de manière subsidiaire. Ainsi, l'éventualité d'une admission provisoire pour raisons médicales ne doit être examinée que s'il n'existe pas d'autres obstacles à l'exécution du renvoi (en 2014, 4 % seulement des admissions provisoires octroyées ont été ordonnées pour des raisons médicales⁵⁵). Il y a nécessité médicale lorsque le traitement requis n'existe pas ou n'est pas suffisamment disponible dans l'État d'origine ou de provenance et que le renvoi dans cet État entraînerait une dégradation rapide de l'état de santé de l'intéressé, mettant sa vie en danger. Toutefois, l'impossibilité de bénéficier, dans le pays d'origine, d'un traitement médical correspondant au standard suisse n'est pas une condition suffisante pour que le renvoi soit inexigible (ATAF 2009/2, consid. 9.3.2 [en allemand uniquement]).

Motifs d'exclusion de l'admission provisoire

Lorsque l'exécution du renvoi n'est pas raisonnablement exigible ou n'est pas possible, l'admission provisoire n'est pas ordonnée dans les trois cas suivants (cf. art. 83, al. 7, LETr) : si l'étranger a été condamné à une peine privative de liberté de longue durée en Suisse ou à l'étranger ou a fait l'objet d'une mesure pénale telle qu'un internement ; si l'étranger met en danger ou attente de manière grave ou répétée à la sécurité et à l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, ou s'il représente une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ; enfin, si l'impossibilité d'exécuter le renvoi ou l'expulsion est due au comportement de l'étranger tenu de quitter la Suisse.

Réglementation de l'admission provisoire

Les étrangers admis à titre provisoire reçoivent de la part des autorités du canton de résidence compétentes en matière de migration un permis F. D'une durée d'un an maximum, il est renouvelé par les autorités cantonales compétentes jusqu'à la révocation ou jusqu'à la fin de l'admission provisoire. Le SEM est tenu de vérifier périodiquement si l'étranger remplit toujours les conditions de l'admission provisoire (art. 84, al. 1, LETr). Dans la pratique, toutes les admissions provisoires ne sont pas vérifiées annuellement car pour la plupart d'entre elles, il est probable que les obstacles à l'exécution du renvoi persistent durablement (c'est par exemple le cas pour les personnes venant de Syrie, de Somalie ou d'Afghanistan). Les admissions provisoires de personnes tombant sous le coup d'un motif d'exclusion (art. 83, al. 7, LETr ; voir ci-dessus) sont en revanche systématiquement vérifiées et levées. Le SEM lève également l'admission provisoire et organise l'exécution du renvoi ou de l'expulsion lorsque les conditions nécessaires ne sont plus remplies (art. 84, al. 2, LETr).

En présence d'un cas de rigueur grave, il est possible d'octroyer une autorisation de séjour à l'étranger admis provisoirement en fonction de son niveau d'intégration, de sa situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans son État de provenance. Les demandes d'autorisation de séjour déposées par des personnes admises à titre provisoire et résidant depuis plus de cinq ans en Suisse sont examinées de manière approfondie (art. 30, al. 1, let. b et art. 84, al. 5, LETr). Entre 2009 et 2013, 2000 à 3000 autorisations de séjour pour cas de rigueur ont été délivrées chaque année, dont 84 % environ à des personnes titulaires d'une admission provisoire⁵⁶. On en a dénombré 1939 en 2014, et 1861 en 2015⁵⁷.

L'intégration des personnes admises à titre provisoire est encouragée par la Confédération, qui verse aux cantons un forfait d'intégration unique de 6000 francs pour chaque étranger

⁵⁵ En 2014, 274 admissions provisoires ont été accordées pour des raisons médicales ; réponse du Conseil fédéral apportée le 2 septembre 2015 à l'interpellation de Carlo Sommaruga du 18 juin 2015 (15.3698).

⁵⁶ Pour de plus amples informations à ce sujet, cf. le Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat du groupe libéral-radical du 24 septembre 2013 : « Asile. Statistique des autorisations de séjour pour cas de rigueur », Berne, 30 juin 2014.

⁵⁷ www.sem.admin.ch > Publications & service > Statistiques > Statistique des étrangers > Cas de rigueur > Aufenthaltsbewilligungen 2015 (en allemand uniquement).

admis provisoirement. Ce forfait doit être affecté à des fins spécifiques et sert notamment à encourager l'intégration professionnelle et l'acquisition d'une langue nationale (art. 55 LETr et art. 18 OIE).

Indépendamment de la situation sur le marché de l'emploi et de la situation économique, les autorités cantonales peuvent accorder une autorisation d'exercer une activité lucrative aux personnes admises provisoirement (art. 85, al. 6, LETr). La demande correspondante est déposée par l'employeur. Les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu et de la branche doivent être respectées (art. 22 LETr et art. 53, al. 1, let. a et b, de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, OASA⁵⁸).

Les étrangers admis provisoirement qui exercent une activité lucrative sont soumis à l'obligation de verser la taxe spéciale. Celle-ci sert à couvrir l'ensemble des coûts occasionnés par ces personnes actives et par les membres de leur famille qu'elles entretiennent. D'un montant égal à 10 % de leur revenu, elle est directement prélevée sur leur salaire par l'employeur et versée à la Confédération. L'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale prend fin après 3 années d'admission provisoire, mais au plus tard 7 ans après l'entrée en Suisse (art. 10, al. 2, let. e, de l'ordonnance 2 sur l'asile ; OA 2⁵⁹) ou lorsque le montant de 15 000 francs est atteint (art. 88 LETr, 86 LAsi et 10 OA 2).

Les cantons règlent la fixation et le versement de l'aide sociale destinée aux personnes admises provisoirement (art. 86 LETr). L'aide sociale est inférieure à celle accordée aux personnes résidant en Suisse et elle doit être fournie, dans la mesure du possible, sous forme de prestations en nature (art. 86, al. 1, LETr en relation avec l'art. 82, al. 3, LAsi).

Selon le droit en vigueur, les personnes admises à titre provisoire ne peuvent voyager à l'étranger que sous certaines conditions. De mars 2010 à décembre 2012, une réglementation plus libérale permettait aux étrangers admis provisoirement de voyager sans restriction à l'étranger. Cette pratique a suscité plusieurs critiques et donné lieu à des interventions parlementaires⁶⁰. La possibilité, notamment, de se rendre dans le pays d'origine a soulevé de vives questions au sujet du statut des personnes concernées. La réglementation en vigueur entre mars 2010 et décembre 2012 a entraîné l'abandon du contrôle préventif des voyages à l'étranger par l'ancien ODM (actuel SEM), aboutissant à une augmentation du nombre de cas indésirables (p. ex., séjours de plusieurs mois dans l'État d'origine tout en percevant des prestations de l'aide sociale suisse, soupçons d'excisions de jeunes filles pratiquées à l'étranger)⁶¹.

Par conséquent, depuis décembre 2012, l'ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV)⁶² ne prévoit plus que des motifs de voyage restreints pour les personnes admises à titre provisoire (art. 9 ODV). Ceux-ci sont par exemple des raisons humanitaires graves telles que la mort ou la maladie d'un membre de la famille, ou des manifestations scolaires ou sportives organisées dans un pays voisin de la Suisse. Trois ans après le prononcé de l'admission provisoire, les voyages à l'étranger pour d'autres motifs (p. ex. pour réunion d'affaire ou pour rendre visite à la famille) sont également possibles si l'intéressé est intégré en Suisse (art. 9, al. 4, let. b, ODV). Les voyages dans le pays

⁵⁸ Ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (RS **142.201**).

⁵⁹ Ordonnance 2 du 11 août 1999 sur l'asile relative au financement (RS **142.312**).

⁶⁰ En particulier le postulat Haller 11.3047 « Étrangers admis à titre provisoire. Voyages dans le pays de provenance » et la motion Flückiger 11.3383 « Pas de voyages au pays pour les réfugiés titulaires d'un livret F », ainsi que les interventions 15.3693, 15.3844 et 15.3803.

⁶¹ Rapport explicatif sur la révision totale de l'ODV, ch. 1, disponible sous : www.sem.admin.ch > Actualité > Projets de législation en cours > Projets de législation terminés > Révision totale de l'ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV).

⁶² Ordonnance du 14 novembre 2012 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (RS **143.5**).

d'origine ne sont toutefois autorisés que dans des cas exceptionnels (art. 9, al. 6, ODV). Chaque demande est étudiée au cas par cas. Si les documents de voyage ou les visas de retour établis ne sont pas utilisés conformément à la finalité, à l'objectif ou aux dates du voyage indiqués, le SEM peut, selon la situation, décider de lever l'admission provisoire ou de refuser de futures demandes d'autorisation de voyage de la part de l'intéressé (art. 84, al. 2, LEtr ; art. 26 et 26a de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers ; OERE⁶³)⁶⁴. En outre, une nouvelle disposition pénale dans la loi sur les étrangers pourrait à l'avenir sanctionner ce comportement par une amende.

Le conjoint et les enfants célibataires de moins de 18 ans peuvent bénéficier du regroupement familial au plus tôt 3 ans après le prononcé de l'admission provisoire (art. 85, al. 7, LEtr). Le regroupement familial peut être autorisé par le SEM si l'étranger admis provisoirement dispose d'un logement approprié, si la famille ne dépend pas de l'aide sociale et si les membres de la famille vivent en ménage commun. Le droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) doit être observé en tenant compte des circonstances particulières de chaque cas. Dans la pratique, du fait de ces exigences, peu de demandes de regroupement familial peuvent être autorisées. Actuellement, seules 30 à 50 personnes par an sont ainsi admises provisoirement au titre du regroupement familial.

Les étrangers admis à titre provisoire sont autorisés à choisir librement leur lieu de résidence sur le territoire du canton auquel ils ont été attribués. Les autorités cantonales peuvent toutefois leur assigner un lieu de résidence ou un logement dès lors qu'ils touchent des prestations d'aide sociale et qu'ils n'ont pas été reconnus comme réfugiés (art. 85, al. 5, LEtr).

En cas de demande de changement de canton, le SEM rend une décision définitive après avoir entendu les cantons concernés. Cette décision ne peut faire l'objet d'un recours que si elle viole le principe de l'unité de la famille (art. 85, al. 3 et 4, LEtr).

La Constitution fédérale garantit un droit à un enseignement de base suffisant et gratuit, quel que soit le statut relevant du droit des étrangers des personnes en âge d'être scolarisées (art. 19 Cst.). Ce droit fondamental est également inscrit dans diverses conventions internationales. Par conséquent, les enfants d'étrangers admis provisoirement ont eux aussi droit à la scolarisation. L'instruction publique est du ressort des cantons (art. 62 Cst.). Ces derniers pourvoient à un enseignement de base suffisant et obligatoire.

Tout comme les autres personnes domiciliées en Suisse, les étrangers admis à titre provisoire doivent s'assurer pour les soins en cas de maladie (art. 86, al. 2, LEtr en relation avec l'art. 3, al. 1, de la loi fédérale sur l'assurance-maladie ; LAMal⁶⁵). L'assurance déploie ses effets dès le dépôt de la demande d'asile, la décision d'admission provisoire ou l'octroi de la protection provisoire (art. 7, al. 5, de l'ordonnance sur l'assurance-maladie ; OAMal⁶⁶). Par conséquent, les personnes admises provisoirement ont, elles aussi, droit à toutes les prestations garanties dans le cadre de l'assurance de base. Les cantons peuvent toutefois les limiter dans le choix de leur assureur et dans le choix des fournisseurs de prestations, comme c'est le cas pour les requérants d'asile (art. 86, al. 2, LEtr, en relation avec l'art. 82a LAsi). Par ailleurs, leur droit à une réduction des primes est suspendu aussi longtemps qu'elles bénéficient d'une aide sociale (art. 82a, al. 7, LAsi). Ce droit renaît au plus tard sept ans après l'entrée en Suisse de la personne admise à titre provisoire (art. 5b OA 2). Le même principe vaut pour les allocations familiales : les étrangers admis provisoirement n'ont

⁶³ Ordonnance du 15 octobre 2015 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (RS **142.281**).

⁶⁴ Réponse du Conseil fédéral à la motion Pfister 15.3953 « Personnes admises à titre provisoire. Pas de voyage dans le pays d'origine ».

⁶⁵ Loi fédérale du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (RS **832.10**).

⁶⁶ Ordonnance du 27 juin 1995 sur l'assurance-maladie (RS **832.102**).

droit aux allocations familiales que s'ils exercent une activité lucrative (art. 19 de la loi sur les allocations familiales ; LAFam⁶⁷ en relation avec l'art. 16 de l'ordonnance sur les allocations familiales ; OAFam⁶⁸).

2.3. Cas particulier des réfugiés admis à titre provisoire

Les réfugiés admis à titre provisoire constituent un cas particulier : il s'agit de personnes dont la qualité de réfugié a été reconnue mais auxquelles l'asile a été refusé. Une admission provisoire est alors ordonnée car l'exécution du renvoi n'est pas licite (art. 83, al. 3, LEtr). Ce cas de figure survient principalement pour des personnes qui ont la qualité de réfugié, mais auxquelles l'asile ne peut être accordé pour cause d'indignité (cf. art. 53 LAsi ; réfugié qui a commis des actes répréhensibles, qui a porté atteinte à la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse ou qui la compromet) ou de motifs subjectifs survenus après la fuite (cf. art. 54 LAsi ; motif d'asile ne prend naissance que par le fait même du départ ou en raison du comportement ultérieur de l'intéressé).

Du fait des droits qui leur sont conférés en vertu de la Convention du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés, les réfugiés admis à titre provisoire sont mieux lotis en matière d'aide sociale et de mobilité que les autres personnes admises provisoirement.

En termes d'emploi, ils possèdent des droits équivalents à ceux des réfugiés reconnus ayant obtenu l'asile et sont donc autorisés à exercer une activité lucrative, tout comme à changer d'emploi et de profession (art. 61 LAsi). Les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu et de la branche doivent toutefois être respectées. Par ailleurs, les réfugiés admis à titre provisoire ne sont pas tenus, contrairement aux autres étrangers admis provisoirement, de verser la taxe spéciale.

Dans le cadre du versement de l'aide sociale aux réfugiés admis à titre provisoire n'étant pas en mesure de subvenir à leurs besoins, le principe du traitement national s'applique. Cela signifie que ces personnes perçoivent les mêmes prestations que les bénéficiaires suisses de l'aide sociale (art. 86, al. 1, 3^e phrase, LEtr et art. 3, al. 1, OA 2).

Les réfugiés admis provisoirement peuvent, au plus tôt trois ans après le prononcé de l'admission provisoire, déposer une demande de regroupement familial, aux mêmes conditions que les personnes admises à titre provisoire (art. 85, al. 7, LEtr ; ch. 2.2). La procédure est néanmoins différente : après leur entrée en Suisse, les proches des réfugiés admis provisoirement font l'objet d'une procédure d'asile indépendante lors de laquelle on vérifie s'ils veulent faire valoir leurs propres motifs d'asile.

Les réfugiés admis à titre provisoire peuvent demander un titre de voyage international pour réfugiés (art. 3, let. a, ODV). Celui-ci leur permet de sortir de Suisse et d'y revenir sans être tenu d'obtenir une autorisation de voyage (art. 59, al. 2, let. a, LEtr). Il rend aussi plus difficile le contrôle des voyages dans le pays d'origine, qui peuvent entraîner une perte de la qualité de réfugié.

2.4. Données statistiques⁶⁹

2.4.1. Mouvements et effectifs

Fin juin 2016, la Suisse comptait 34 741 personnes admises à titre provisoire (dont les réfugiés admis provisoirement) et 43 300 réfugiés reconnus ayant obtenu l'asile (avec autorisation de séjour ou d'établissement)⁷⁰.

⁶⁷ Loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales (RS 836.2).

⁶⁸ Ordonnance du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales (RS 836.21).

⁶⁹ Cf. aussi le rapport du Conseil fédéral du 30 juin 2014 en réponse au postulat du groupe libéral-radical 24 septembre 2013 « Asile. Statistique des autorisations de séjour pour cas de rigueur » (13.3771), disponible sous : <http://www.ejpd.admin.ch/ejpd/fr/home.html> > Actualité > News > 2014 > Rapport sur les admissions à titre provisoire et les autorisations de séjour pour cas de rigueur.

⁷⁰ Statistique en matière d'asile, juin 2016, disponible sous : www.sem.admin.ch > Publications & service > Statistiques > Statistiques en matière d'asile > Archives dès 2008 > 2016.

Sur la moyenne des huit dernières années, on constate que le premier pays de provenance des personnes admises à titre provisoire est l'Érythrée (il s'agit en général de réfugiés admis à titre provisoire). Viennent ensuite la Syrie, l'Afghanistan, la Somalie et la Chine.

Admissions provisoires :

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Fin juin 2016
3506	3385	3711	2159	1572	2642	6873	5253	2339

Admissions provisoires avec qualité de réfugié :

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Fin juin 2016
821	668	1085	911	488	790	2494	2534	1279

Réfugiés reconnus ayant obtenu l'asile :

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Fin juin 2016
2261	2622	3449	3711	2507	3167	6199	6377	3252

Fin 2015⁷¹, la Suisse comptait au total 24 739 personnes admises à titre provisoire et 8320 réfugiés admis provisoirement. Parmi ces deux catégories de personnes, respectivement 15 028 et 6423 se trouvaient en Suisse depuis moins de 7 ans. À la fin de l'année 2014, le nombre de personnes admises à titre provisoire s'élevait à 22 362 et celui de réfugiés admis provisoirement à 6479, dont respectivement 13 811 et 5025 vivaient en Suisse depuis moins de 7 ans.

⁷¹ Commentaire sur la statistique en matière d'asile 2015, disponible sous : www.sem.admin.ch > Publications & service > Statistiques > Statistique en matière d'asile > Archives dès 2008 > 2015 > Commentaire sur la statistique en matière d'asile 2015.

Principaux pays d'origine des bénéficiaires d'une admission provisoire (de 2009 à juin 2016) :

	AP pour inexigibilité	AP pour caractère illicite (y. c. réfugiés admis prov.)	AP pour impossibilité	AP pour autres motifs	Nombre total d'AP
1. Érythrée	1639	5645	4	4	7292
2. Syrie	5897	805	1	13	6716
3. Afghanistan	4347	98	0	6	4451
4. Somalie	3715	39	2	3	3759
5. Chine (République populaire)	168	2425	0	3	2596
6. Sri Lanka	1754	228	2	14	1998
7. Irak	1569	64	2	1	1636
8. Serbie	977	18	2	27	1024
9. RD du Congo	857	25	2	3	887
10. Éthiopie	587	111	2	0	700
Total des 10 premiers pays	21 875	9636	17	74	31 602
Total	27 221	10 729	119	114	38 183

* Nombre total d'admissions provisoires accordées (tous pays confondus) : 37 543

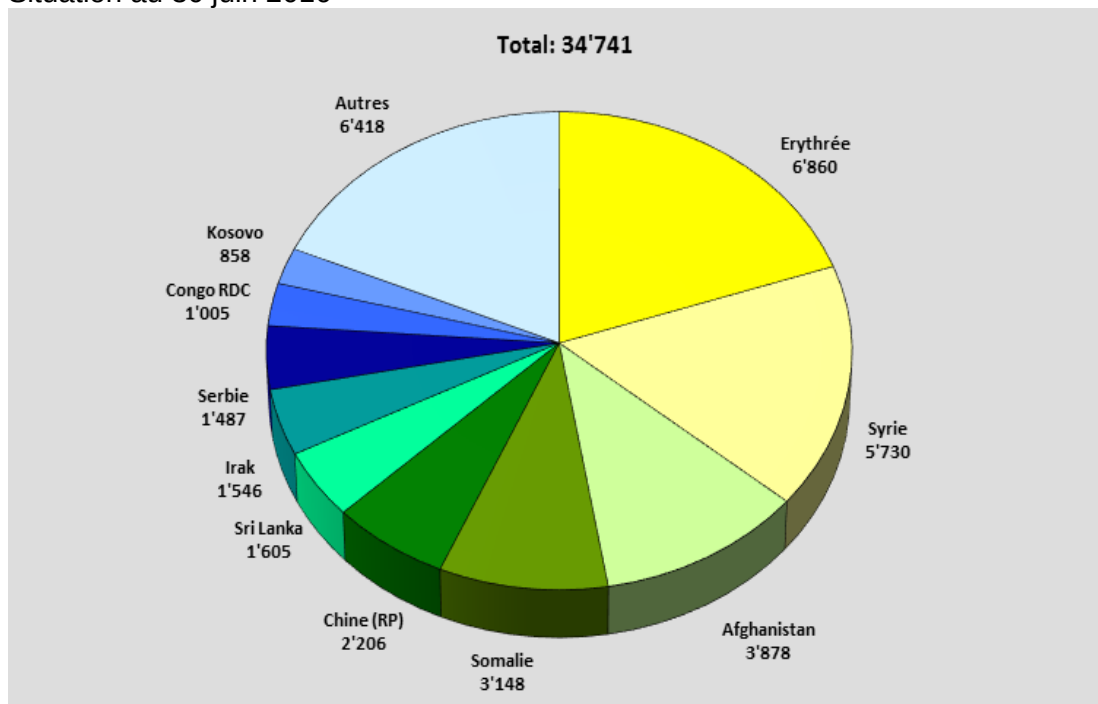
Effectifs* de personnes admises à titre provisoire, par pays de provenance (période 2009-2015) :

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Fin juin 2016
Total	22 682	23 471	23 310	22 625	22 639	28 641	33 059	34 741
Syrie	414	413	700	856	1317	3704	5361	5730
Érythrée	1050	1722	1933	1996	2358	3495	5588	6860
Afghanistan	903	1177	1416	1410	1862	3230	3595	3878
Somalie	2938	3682	3600	3496	3315	3311	3219	3148
Chine (RP)	713	870	1139	1104	1116	1942	2193	2206
Sri Lanka	1921	2191	2009	1922	1771	1684	1635	1605
Irak	2219	2183	2074	1949	1761	1684	1586	1546
Serbie	4418	3593	2985	2474	1978	1750	1584	1487
RD du Congo	1152	1113	1087	1071	998	1045	1028	1005

* Effectifs en fin d'année, nombre total d'AP (tous types d'AP confondus)

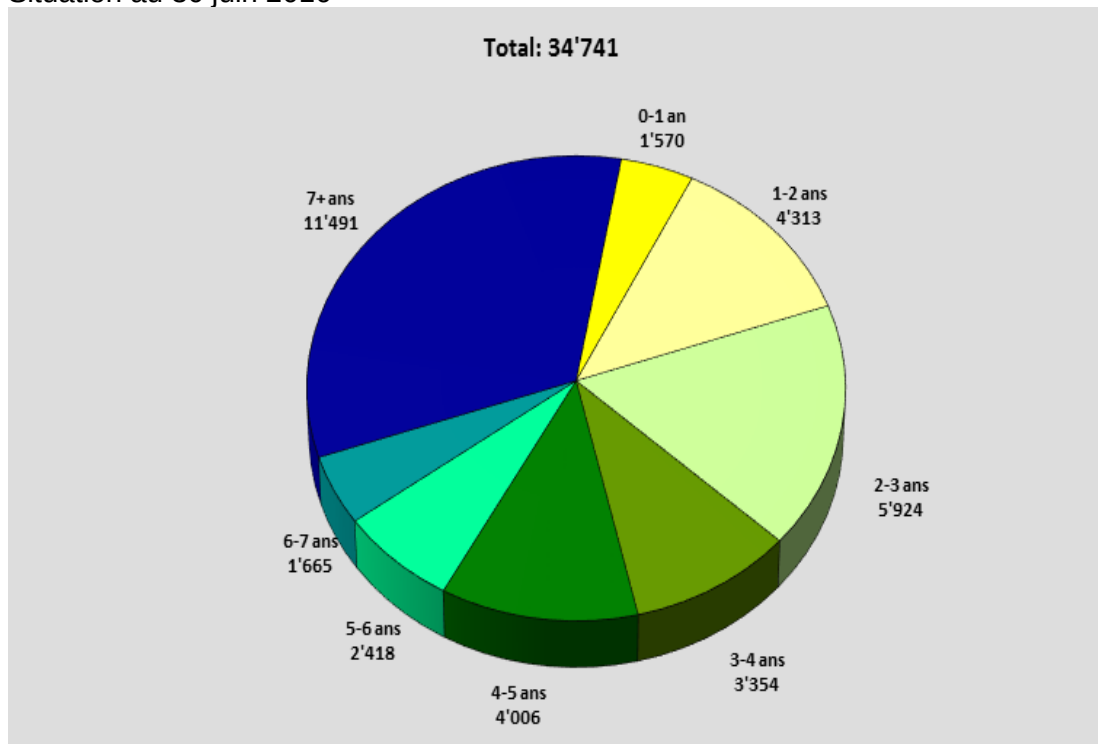
Admissions provisoires : pays de provenance⁷²

Situation au 30 juin 2016



Admissions provisoires : durée du séjour depuis l'entrée en Suisse⁷³

Situation au 30 juin 2016



⁷² Commentaire sur la statistique en matière d'asile 2^e trimestre 2016, disponible sous : www.sem.admin.ch > Publications & service > Statistiques > Statistiques en matière d'asile > Archives dès 2008 > 2016 > Commentaire sur la statistique en matière d'asile 2^e trimestre 2016.

⁷³ Commentaire sur la statistique en matière d'asile 2^e trimestre 2016, disponible sous : www.sem.admin.ch > Publications & service > Statistiques > Statistiques en matière d'asile > Archives dès 2008 > 2016 > Commentaire sur la statistique en matière d'asile 2^e trimestre 2016.

Effectifs des personnes admises à titre provisoire (période 2009 – juin 2016) :

	AP pour inexigibilité	AP pour caractère illicite (y. c. réf. admis prov.)	AP pour impossibilité	AP pour autres motifs*	Nombre total d'AP	Dont réf. admis prov.
2009	17 790	2812	275	1805	22 682	2530
2010	18 218	3597	250	1406	23 471	3280
2011	17 711	4220	229	1150	23 310	3902
2012	17 071	4326	221	1007	22 625	4043
2013	16 942	4654	191	852	22 639	4349
2014	21 060	6633	185	763	28 641	6279
2015	23 519	8679	172	689	33 059	8320
06/2016	24 287	9643	173	638	34 741	9287

* Action humanitaire 2000, détresse personnelle, admissions collectives limitées dans le temps décrétées par le Conseil fédéral pour les ressortissants de l'ancienne Yougoslavie, motif non précisé

Autorisations de séjour pour cas de rigueur accordées de 2009 à fin juin 2016

	Art. 30, al. 1, let. b, LEtr	Art. 84, al. 5, LEtr	Art. 14, al. 2, LAsi
2009	88	2682	429
2010	129	2656	286
2011	163	1866	202
2012	270	1674	144
2013	280	2056	148
2014	292	1939	97
2015	318	1861	105
06/2016	264	1018	71

Motifs ayant entraîné la fin de l'admission provisoire (période 2008-2015)

Motif	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Naturalisation	478	424	541	278	351	217	227
Autorisation de séjour sur la base du droit des étrangers après octroi de l'asile	144	112	92	145	97	184	282
Droit à autorisation de séjour sur la base du droit des étrangers (mariage, notamment)	215	155	152	103	162	98	168
Autorisation de séjour fondée sur le droit des étrangers (sans droit)	105	64	115	68	157	127	119
Autorisation de séjour pour raison humanitaire, art. 31 OASA	1	4	4	132	12	0	2
Cas de rigueur, art. 14, al. 2, LAsi	11	7	4	2	1	14	17
Cas de rigueur, art. 84, al. 5, LEtr	2734	2696	1862	1548	2052	1914	1766
Autorisation de séjour sur la base du droit des étrangers après apatridie	8	15	11	16	42	83	137
Départ volontaire	102	172	102	120	122	168	150
Rapatriement	2	0	0	2	0	1	2
Décès	61	53	44	41	30	52	62
Autres motifs	374	282	233	204	269	262	412
En suspens	48	173	88	47	34	97	122
Total	4283	4112	3248	2706	3329	3217	3466

2010-2015: admissions provisoires prononcées pour raisons de santé (cas purement médicaux)⁷⁴

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	06/2016
AP pour inexigibilité	214	176	132	192	274	201	95

Admissions provisoires examinées et révoquées (2010 – juin 2016)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	06/2016
Admissions provisoires vérifiées	1838	1069	243	238	1492	637	764
Admissions provisoires levées	66	107	46	44	36	21	14

⁷⁴ Réponse du Conseil fédéral du 2 septembre 2015 à l'interpellation de Carlo Sommaruga du 18 juin 2015 ([15.3698](#)), disponible sous : www.parlament.ch > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro d'objet : 15.3698.

2.4.2. Taux d'activité et taux d'aide sociale

Réfugiés reconnus (permis B)

	2010	2011	2012	2013	2014	Juin 2015	06/2016
Effectif	7518	8188	8339	7674	13 138	19 238	22 422
Personnes capables de travailler	4872	6503	6430	5461	8729	12 896	14 999
Personnes exerçant une activité lucrative	1003	1257	1343	855	1702	2750	3319
Taux d'activité	20,6 %	19,3 %	20,9 %	15,7 %	19,5 %	21,3 %	22,1 %
Taux d'aide sociale Réfugiés ≤ 5	92,4 %	87,3 %	89,3 %	84,9 %	83,4 %	données non disponibles	données non disponibles

Étrangers (dont réfugiés) admis à titre provisoire (permis F)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Fin juin 2016
Effectif	23 471	23 310	22 625	22 639	28 641	33 059	33 741
Personnes capables de travailler	15 133	15 342	14 905	14 860	18 767	21 711	22 888
Personnes exerçant une activité lucrative	5390	5746	5761	5755	5994	6439	6515
Taux d'activité	35,6 %	37,5 %	38,7 %	38,7 %	31,9 %	29,7 %	28,5 %
Taux d'aide sociale AP ≤ 7	78,4 %	76,7 %	72,1 %	69,7 %	77,2 %	81,8 %	données non disponibles
Réf. admis prov. ≤ 7	77,8 %	81,3 %	77,2 %	73,1 %	76,1 %		

Le SEM a publié des statistiques sur le taux d'activité moyen des personnes admises à titre provisoire et des demandeurs d'asile. Il s'agit des taux moyens de toutes les personnes possédant ce statut. Comme le montrent les graphiques ci-dessus au sujet du nombre d'admissions provisoires octroyées et prenant fin chaque année, la composition de ces groupes statistiques varie assez nettement : de nouvelles personnes rejoignent l'effectif des admis provisoires, tandis que d'autres en sortent. Or, au moment du prononcé de l'admission provisoire, il est fort probable que les personnes concernées affichent un faible taux d'activité et une forte dépendance envers l'aide sociale, car elles arrivent généralement en Suisse sans perspective d'emploi et sans ressources.

En revanche, le taux d'activité est élevé lorsque l'admission provisoire prend fin suite à l'octroi d'une autorisation de séjour (régularisation pour cas de rigueur), puisque celle-ci présuppose une intégration réussie. Les personnes qui ne parviennent pas à s'intégrer professionnellement restent par conséquent plus longtemps dans l'effectif des admis provisoires et influent négativement sur le taux d'activité. On en tire souvent la conclusion que l'intégration professionnelle échoue. Toutefois, l'étude "Participation des réfugiés et des

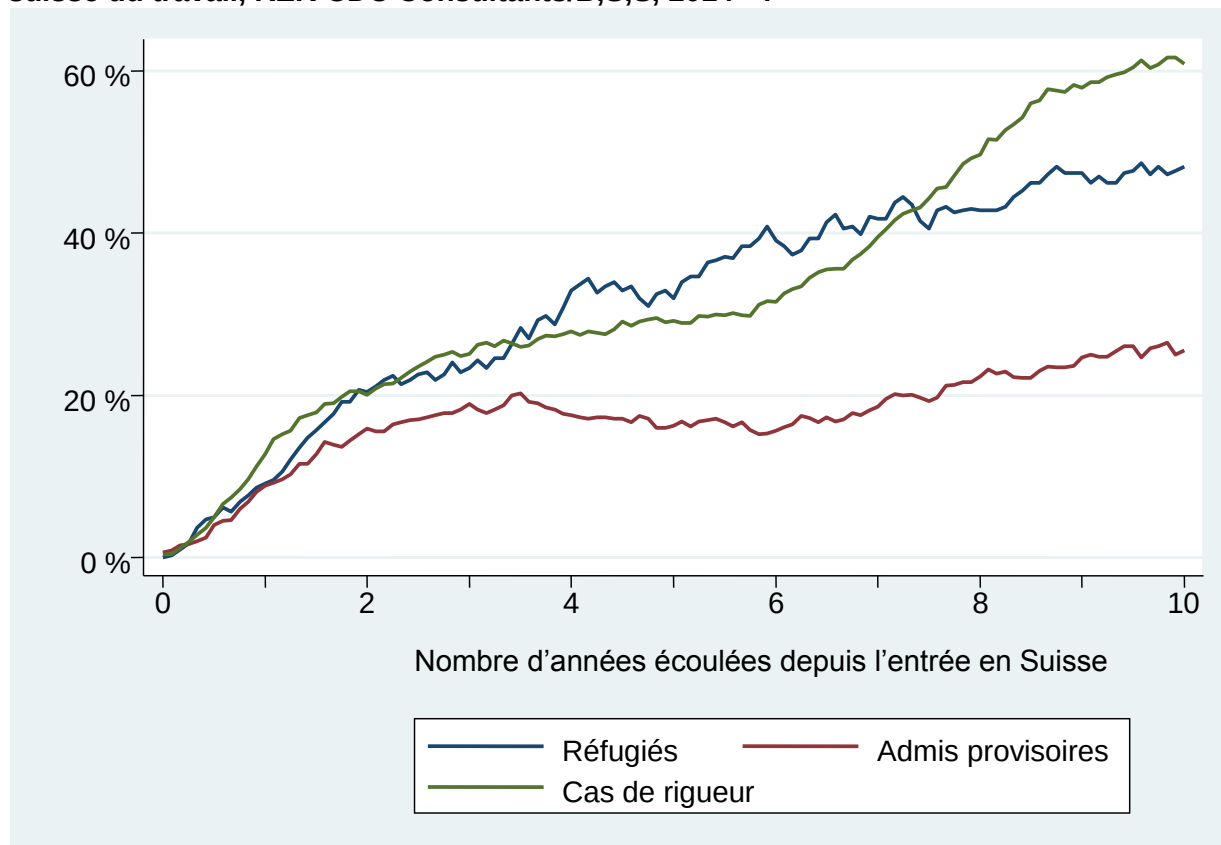
personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail" a révélé que les moyennes plutôt basses masquent en réalité une hausse constante du taux d'activité⁷⁵.

Compte tenu du nombre relativement élevé d'octrois d'asile et d'admissions provisoires en 2014 et 2015, les taux d'activité moyens figurant dans les statistiques du SEM vont probablement afficher une tendance à la baisse et rester encore quelque temps à un bas niveau.

L'étude mentionnée représente l'évolution de la participation sur le marché du travail au fil du temps. Elle montre qu'environ 60 % des personnes arrivées en Suisse comme requérants d'asile, admises provisoirement et ayant obtenu, au bout de plusieurs années, une autorisation de séjour pour "cas de rigueur", exercent une activité lucrative 10 ans après leur entrée sur le territoire helvétique (courbe verte). Les admis provisoires n'ayant pas encore reçu d'autorisation de séjour 10 ans après leur demande d'asile, vraisemblablement en raison d'une intégration insuffisante, ne sont en revanche que 20 % à exercer une activité lucrative (courbe rouge).

⁷⁵ Étude « Participation des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail », B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung et KEK-CDC Consultants, avril 2014, disponible sous : www.sem.admin.ch > Publications & service > Rapports > Rapports et études thématiques > Rapports sur admis provisoires et réfugiés.

Participation des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail, KEK-CDC Consultants/B,S,S, 2014⁷⁶ :



2.5. Évaluation de la réglementation actuelle

Motifs entraînant l'octroi d'une admission provisoire

En 2014, le nombre d'admis provisoires a connu une forte hausse, passant de 22 639 à 28 641 personnes. Fin 2015, on dénombrait 33 059 étrangers admis provisoirement et fin juin 2016, 34 741. Cela s'explique d'une part par l'augmentation marquée de demandeurs d'asile à protéger issus des régions en guerre. Le SEM a ainsi examiné en 2014, dans le cadre de la stratégie de traitement des demandes d'asile, un nombre accru de demandes d'asile émanant de personnes venues de ces régions. D'autre part, en 2015, l'Érythrée était le premier pays de provenance des requérants d'asile. En 2015, sur tous les ressortissants de ce pays ayant demandé l'asile, 25 % ont été reconnus en tant que réfugiés, et 7 % ont bénéficié d'une admission provisoire en raison de l'inexigibilité du renvoi.

Certains des motifs pouvant donner lieu à une admission provisoire sont sujets à controverse. En particulier, les avis sont divisés quant aux situations autres que celles mentionnées explicitement à l'art. 83, al. 4, LETr (guerre, guerre civile, violence généralisée, ou nécessité médicale) dans lesquelles le retour ne peut être raisonnablement exigé. Ainsi, l'admission provisoire est également accordée aux personnes particulièrement vulnérables (p. ex., mères célibataires, personnes âgées ou handicapées) ou en cas de graves problèmes sociaux dans le pays de provenance (absence de réseau social). Les autorités disposent par conséquent d'une liberté d'appréciation non négligeable lors du prononcé de l'admission provisoire.

⁷⁶ Étude « Participation des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail », graphique 2, p. 21.

Réglementation de l'admission provisoire

Le regroupement familial du conjoint et des enfants mineurs des personnes admises à titre provisoire fait sans cesse l'objet d'interventions politiques. Ainsi, depuis quelques années, certains exigent de supprimer le regroupement familial pour les personnes admises provisoirement qui séjournent en Suisse depuis plus de trois ans⁷⁷. Tandis que d'autres, notamment les œuvres d'entraide, demandent à ce que le regroupement familial soit assoupli⁷⁸.

Les autorisations de voyage pour les étrangers admis provisoirement, en particulier lorsqu'il s'agit de voyages dans le pays d'origine ou de voyages effectués par des bénéficiaires de l'aide sociale, sont également critiquées (ch. 2.2). Les uns souhaitent un assouplissement de la réglementation en la matière, les autres un durcissement. Cette critique vaut toutefois pour l'ensemble des personnes relevant de l'asile, notamment pour les réfugiés reconnus. En vertu de la convention relative au statut des réfugiés, ces derniers ont en effet droit, qu'ils bénéficient ou non de l'asile, à un document de voyage qui leur permet en principe de voyager librement. Les voyages dans leur pays d'origine leur sont cependant interdits. La réglementation en vigueur depuis décembre 2012 (ch. 2.2) pour les étrangers admis à titre provisoire (dont la qualité de réfugié n'a pas été reconnue) est très restrictive, en particulier au sujet des voyages dans le pays d'origine. Dans la pratique, il s'est ainsi avéré que cette réglementation constitue un moyen efficace d'empêcher les abus tout en autorisant les voyages à l'étranger en cas de motifs justifiés ou d'intégration réussie. Elle est importante pour inciter les personnes admises provisoirement à faire des efforts pour s'intégrer, car l'autorisation d'un voyage à l'étranger pour raisons humanitaires ou autres dépend entre autres du niveau d'intégration et de l'autonomie financière.

La réglementation de l'admission provisoire a été particulièrement améliorée par la nouvelle loi sur les étrangers (ch. 2.1). Il subsiste malgré tout un potentiel d'amélioration considérable en ce qui concerne l'intégration sur le marché du travail. Les chiffres actuels montrent que les personnes admises à titre provisoire doivent attendre longtemps avant de pouvoir s'intégrer professionnellement (ch. 2.4).

Il y a plusieurs causes à cela. Tout d'abord, une grande partie des étrangers admis provisoirement ne possèdent pas encore les compétences professionnelles requises pour le marché suisse du travail (en particulier absence de formation scolaire et professionnelle, connaissances linguistiques insuffisantes). Les autres raisons sont la concurrence sur le marché du travail, la demande limitée dans les branches où les qualifications requises sont plutôt faibles, des règles administratives restrictives, la taxe spéciale perçue sur le revenu et les divergences entre les cantons en matière de pratique d'autorisation et d'émoluments (ch. 2.6.1 et 2.6.2).

Le fait qu'il faille exercer une activité lucrative pour bénéficier de la régularisation pour cas de rigueur (octroi d'une autorisation de séjour) contribue aussi à faire baisser le taux d'activité des personnes admises à titre provisoire. En effet, les étrangers bien intégrés et actifs tendent à recevoir une autorisation de séjour et sortent ainsi du groupe statistique des admis provisoires. On constate par conséquent que le taux d'activité augmente nettement après un séjour prolongé en Suisse et l'obtention d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur. Conditionner l'octroi d'une autorisation pour cas de rigueur à l'exercice d'une activité lucrative

⁷⁷ Cf. p. ex. initiative parlementaire du groupe de l'Union démocratique du centre 13.425 « Pas de regroupement familial pour les personnes admises à titre provisoire » ; motion du groupe de l'Union démocratique du centre 11.3920 « Pas de regroupement familial pour les étrangers admis à titre provisoire ».

⁷⁸ Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR « Crise syrienne : cinq revendications de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés », du 3 mars 2015, revendication 4 ; disponible sous : www.osar.ch > News > Archives > 2015.

permet d'inciter les personnes admises à titre provisoire à s'intégrer rapidement sur le marché du travail.

Par ailleurs, des études ont montré⁷⁹ que le statut de l'admission provisoire dissuade souvent les employeurs, car ceux-ci partent du principe que la personne concernée ne reste effectivement en Suisse qu'à titre transitoire.

Fin de l'admission provisoire

Le SEM est tenu de vérifier périodiquement si les conditions requises pour ordonner l'admission provisoire sont toujours réunies. Il doit lever l'admission provisoire et ordonner l'exécution du renvoi ou de l'expulsion si ces conditions ne sont plus remplies (art. 84, al. 1, LEtr). Certains critiquent le fait que, dans la pratique, l'admission provisoire n'est levée que dans des cas isolés.

Pour la plupart des admissions provisoires, il est probable que les obstacles à l'exécution du renvoi persistent durablement, par exemple pour les étrangers venant de Syrie, de Somalie ou d'Afghanistan. Plus de 20 % des personnes admises à titre provisoire possèdent aujourd'hui également la qualité de réfugié. Dans de tels cas, un contrôle annuel des conditions requises pour l'admission provisoire n'est pas justifié. C'est pourquoi le SEM ne vérifie actuellement tous les ans que 1000 à 1500 admissions provisoires choisies. En revanche, il examine systématiquement et lève si possible les admissions provisoires de personnes tombant sous le coup d'un motif d'exclusion au sens de l'art. 83, al. 7, LEtr, par exemple qui ont été condamnées à une peine privative de liberté de longue durée ou qui ont attenté de manière grave ou répétée à la sécurité et à l'ordre publics suisses.

Il est fréquent que les obstacles à l'exécution donnant lieu à une admission provisoire persistent longtemps, si bien que les étrangers bénéficiant de ce statut finissent par rester définitivement en Suisse. Ces derniers temps, leur effectif était relativement stable, avant d'enregistrer une forte hausse due à une augmentation des demandes d'asile. L'admission provisoire prend généralement fin suite à l'octroi d'une autorisation de séjour (en général pour cas de rigueur ou dans le cadre du regroupement familial en cas de mariage) ou à la naturalisation ; les départs de Suisse sont en revanche assez rares.

Si, au bout de plusieurs années, l'obstacle à l'exécution du renvoi d'une personne admise provisoirement disparaît, obligeant celle-ci à quitter la Suisse, il est possible que son retour dans son pays de provenance ne puisse plus être raisonnablement exigé en raison du succès de son intégration. C'est souvent le cas de familles dont les enfants ont grandi en Suisse.

Enfin, la pratique des cantons et du SEM en matière d'octroi d'autorisations de séjour pour cas de rigueur est jugée trop sévère par les uns, en particulier en ce qui concerne la durée de séjour requise et le niveau d'intégration demandé, tandis que les autres réclament une limitation ou une suppression de ces régularisations pour cas de rigueur.

Conclusions

La réglementation actuelle de l'admission provisoire constitue un compromis souvent source d'insatisfactions, élaboré au fil de plusieurs révisions des lois. Elle autorise le séjour de personnes qui ne peuvent pas bénéficier de la protection au titre de la convention relative au statut des réfugiés⁸⁰ et dont le retour dans le pays de provenance ne peut pas être raisonnablement exigé, n'est pas licite ou n'est pas possible.

Les problèmes soulevés résultent des conflits d'objectifs entre le prononcé et l'exécution du renvoi, la réglementation provisoire du séjour et l'intégration à plus long terme, requise

⁷⁹ Étude « Participation des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail », B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung et KEK-CDC Consultants, avril 2014, p. 22 (en allemand uniquement), disponible sous : www.sem.admin.ch > Publications & service > Rapports > Rapports et études thématiques > Rapports sur admis provisoires et réfugiés.

⁸⁰ Concernant les réfugiés admis à titre provisoire, cf. ch. 2.3.

notamment pour éviter la dépendance envers l'aide sociale. Parmi les options possibles figurent une refonte complète du statut ou d'autres adaptations ponctuelles (ch. 4.1 ss).

2.6. Projets existants en vue d'une adaptation de l'admission provisoire

2.6.1. Amélioration de l'intégration professionnelle

Le message du 8 mars 2013⁸¹ du Conseil fédéral relatif à la modification de la loi sur les étrangers (Intégration) a été renvoyé par le Parlement pour adaptation au nouvel article 121a de la Constitution fédérale. Le 4 mars 2016, le Conseil fédéral a adopté à la demande du Parlement un message additionnel⁸² en complément au message du 8 mars 2013. Dans ce projet actuellement en cours d'examen au Parlement, le Conseil fédéral propose des adaptations visant à faciliter l'exercice d'une activité lucrative pour les personnes admises à titre provisoire ou ayant obtenu l'asile :

Suppression de l'obligation d'obtenir une autorisation pour exercer une activité lucrative et remplacement par une obligation de communiquer

L'actuelle procédure d'autorisation pour l'exercice d'une activité lucrative doit être supprimée au profit d'une simple obligation de communiquer. Pour ce faire, les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu et de la branche doivent être respectées. Grâce à cette simplification pour l'employeur et l'employé, ce dernier peut entrer en fonction immédiatement, et les émoluments liés à la procédure d'autorisation disparaissent. L'obligation de communiquer et les contrôles en aval permettent de continuer à garantir les conditions de rémunération et de travail pour cette catégorie sensible. De plus, le SEM dispose ainsi comme avant des données statistiques requises pour calculer le montant des contributions à verser aux cantons au titre de l'aide sociale dans le domaine de l'asile.

Suppression de la taxe spéciale sur le revenu

Aujourd'hui, les étrangers admis à titre provisoire (ainsi que les requérants d'asile et les personnes à protéger sans autorisation de séjour) sont tenus, lorsqu'ils exercent une activité lucrative, de rembourser les frais liés à l'aide sociale, aux départs, à l'exécution des renvois et à la procédure de recours (art. 85, al. 1, LAsi⁸³) via une taxe spéciale (art. 86 LAsi) et la saisie de leurs valeurs patrimoniales (art. 87 LAsi). La taxe spéciale est due indépendamment des frais réellement occasionnés par l'intéressé. Les employeurs doivent prélever et transmettre au SEM 10 % du salaire de chacun de leurs employés concernés par ces dispositions. Le SEM peut en outre saisir les valeurs patrimoniales de ces personnes ; la durée de l'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale s'en trouve alors réduite (art. 87 LAsi ; art. 88 LEtr).

Le montant à payer n'excède pas 15 000 francs par personne (saisies des valeurs patrimoniales comprises). L'obligation de s'acquitter de la taxe spéciale prend fin lorsque ce montant est atteint, mais au plus tard au bout de 10 ans (art. 10, al. 2, let. a, OA 2). Pour les personnes admises à titre provisoire, elle prend fin après 3 ans d'admission provisoire, mais au plus après 7 ans suivant l'entrée en Suisse (art. 10, al. 2, let. e, OA 2). Ces dernières années, la taxe spéciale et la saisie des valeurs patrimoniales ont généré annuellement en moyenne quelque 6,5 millions de francs de recettes brutes, soit environ 4 millions de francs de recettes nettes. En 2014, ces recettes se sont chiffrées à respectivement 5,5 millions de francs et 3 millions de francs environ. Elles ont continué à baisser en 2015, avec respectivement 4,6 millions de francs et 2,1 millions de francs.

En raison des revenus assez bas de ce groupe de personnes, ce prélèvement de 10 % du salaire, qui s'ajoute à l'impôt à la source de 10 %, réduit leur disposition à exercer une activité lucrative.

⁸¹ 13.030 ; FF **2013** 2131

⁸² 13.030 ; FF **2016** 2665

⁸³ RS **142.31**

La proposition d'introduire une simple obligation de communiquer et la suppression de la taxe spéciale visent à inciter davantage les personnes admises provisoirement à exercer une activité lucrative. Ces mesures peuvent également améliorer la disposition des employeurs à engager ces personnes, car elles mettent fin aux démarches administratives actuellement nécessaires. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 121a Cst. (gestion de l'immigration), ces mesures contribuent à exploiter encore mieux le potentiel de la main-d'œuvre indigène.

2.6.2. Programme pilote pour le renforcement des mesures d'intégration en faveur des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire

Dans le but d'aider les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire à s'intégrer plus rapidement et plus durablement sur le marché du travail, un programme pilote quadriennal reposant sur le principe de l'apprentissage professionnel suisse a été lancé le 18 décembre 2015. Il prévoit de proposer, en collaboration avec les branches économiques, des préapprentissage d'intégration : destinés aux réfugiés et étrangers admis provisoirement motivés et possédant les aptitudes nécessaires, ces préapprentissage doivent permettre d'acquérir sans attendre des connaissances linguistiques et techniques et de se familiariser avec le quotidien professionnel suisse dans le cadre de stages pratiques. Ce programme pilote de préapprentissage d'intégration apporte une réponse à l'augmentation du nombre de personnes relevant du domaine de l'asile qui séjournent durablement en Suisse. Il vise à mieux exploiter le potentiel de cette main-d'œuvre locale tout en réduisant la dépendance de ces personnes envers l'aide sociale. Le programme pilote s'inscrit dans la droite ligne des objectifs de l'art. 121a Cst. (gestion de l'immigration) adopté le 9 février 2014 pour lutter contre l'immigration de masse et il contribue à combler les pénuries de main-d'œuvre et de compétences (initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié). Parallèlement au préapprentissage d'intégration, le programme pilote mise sur un encouragement linguistique précoce pour les personnes en procédure d'asile qui resteront très probablement en Suisse (c'est par ex. actuellement le cas des personnes venues de Syrie et d'Érythrée). Ces requérants d'asile doivent pouvoir mettre à profit le temps de la procédure d'asile pour apprendre le plus rapidement et le mieux possible la langue nationale de leur lieu de domicile. Cependant, les obstacles à leur entrée sur le marché du travail doivent être maintenus jusqu'à la décision d'asile. L'objectif est que 1000 personnes environ acquièrent chaque année pendant la procédure d'asile les compétences linguistiques requises pour pouvoir, sans délai supplémentaire après la décision d'asile, effectuer un préapprentissage d'intégration ou entrer dans la vie professionnelle.

2.6.3. Autres possibilités d'adaptation dans le cadre des dispositions légales en vigueur

Des adaptations du statut de l'admission provisoire dans le cadre des dispositions légales en vigueur sont actuellement en cours d'examen. Les comités de l'Association des offices suisses du travail (AOST) et de l'Association des services cantonaux de migration (ASM) ont ainsi adopté, sur la base de travaux préparatoires réalisés par un groupe de travail commun en février 2015⁸⁴, diverses recommandations visant à améliorer l'intégration professionnelle des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus. Ces recommandations s'adressent aux autorités cantonales du marché du travail et aux autorités compétentes en matière de migration, ainsi qu'au SEM. Elles constituent une bonne base pour des adaptations de la pratique actuelle (cf. ch. 4.3).

Le SEM a ainsi déterminé de quelle manière il entendait mettre en œuvre les mesures contribuant à l'amélioration de l'intégration professionnelle des personnes admises à titre

⁸⁴ Rapport du groupe de travail AOST/ASM « Insertion des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus – analyse et recommandations d'action » du 28 novembre 2014, avec appréciation par les comités AOST et ASM du 4 février 2015 ; disponible sous : www.vsaa.ch > News > Archiv > 05/03/2015 Insertion des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus – appréciation (rapport en allemand uniquement).

provisoire et des réfugiés reconnus. Une grande partie de ces mesures portent sur la suppression des obstacles administratifs pour faciliter l'accès au marché du travail et, ainsi, l'intégration professionnelle. De même, les conditions des stages dans le premier marché du travail doivent être mieux définies pour l'ensemble de la Suisse. Sur ce point, des recommandations du SEM aux cantons sont prévues pour l'automne 2016.

La suppression de la taxe spéciale sur le revenu, proposée par le Conseil fédéral dans son message additionnel du 4 mars 2016 (ch. 2.6.1), est aussi soutenue par l'AOST et l'ASM. Toutefois, si le groupe de travail approuve le remplacement de la procédure d'autorisation par une simple obligation de communiquer, les comités de l'AOST et de l'ASM émettent certaines réserves à ce sujet : selon eux, la procédure d'autorisation ne doit pas être considérée uniquement comme un obstacle administratif inutile, mais aussi comme une mesure de protection contre des conditions de travail et de salaire précaires⁸⁵.

Une autre recommandation concerne la modification du terme "admission provisoire". La durée réelle du séjour des personnes bénéficiant de ce statut doit être prise en compte : en effet, comme mentionné plus haut (ch. 2.5), une grande majorité de ces étrangers restent durablement en Suisse. De plus, l'expérience montre que beaucoup d'employeurs ne sont pas assez informés de ce statut, ce qui rend encore plus difficile la recherche d'emploi⁸⁶. De nombreux employeurs potentiels partent ainsi du principe que les personnes admises à titre provisoire ne restent que peu de temps en Suisse ou qu'elles n'ont pas du tout le droit d'exercer une activité lucrative, comme c'est le cas pour les requérants d'asile (livret N) séjournant en Suisse depuis moins de trois mois. Ce délai va d'ailleurs être supprimé suite à la décision d'accélérer les procédures d'asile. Les requérants d'asile pourront exercer une activité lucrative dès qu'ils séjourneront dans un canton dans le cadre d'une procédure d'asile élargie. Lors de la mise en œuvre dans les cantons, on observe en outre des différences considérables en matière de durée et de complexité de la procédure d'autorisation et des émoluments qui en découlent⁸⁷. Parfois, l'intéressé peut être engagé provisoirement dès la remise de la demande, alors que d'autres sont soumis à une fastidieuse procédure d'autorisation et de contrôle. Une uniformisation et une simplification des pratiques cantonales sont déjà possibles dans le cadre du droit actuellement en vigueur.

Une autre recommandation porte sur le changement de canton, qui n'est actuellement autorisé que sous certaines conditions très strictes (ch. 2.2). Des assouplissements pourraient être envisagés pour les personnes qui exercent depuis un certain temps une activité lucrative dans un autre canton et qui ne perçoivent ni à titre personnel, ni pour leurs proches, des prestations sociales ou des prestations complémentaires. L'établissement du domicile dans le canton du lieu de travail pourrait être autorisé pour éviter un trop long trajet. On pourrait ici prendre comme référence la loi sur l'assurance-chômage⁸⁸, par exemple, selon laquelle un déplacement de plus de deux heures pour l'aller comme pour le retour n'est pas réputé convenable (art. 16, al. 2, let. f, LACI). Il est en outre souhaitable que les autorités cantonales compétentes examinent avec bienveillance, afin de favoriser une intégration professionnelle durable, les demandes de changement de poste (par ex. lorsque le lieu de travail d'une personne admise à titre provisoire est transféré dans un autre canton).

Dans de nombreux cas, les personnes relevant du domaine de l'asile ne possèdent pas les qualifications requises sur le marché suisse du travail, ou ont des qualifications insuffisantes.

⁸⁵ Rapport du groupe de travail AOST/ASM, appréciation par les comités AOST et ASM au sujet du champ d'action III ; p. 4 s.

⁸⁶ Cela a été également constaté dans l'étude de B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung et KEK-CDC Consultants relative à la participation sur le marché du travail, ainsi que dans le rapport du groupe de travail AOST/ASM ; ch. 3.3.2, p. 18.

⁸⁷ Rapport du groupe de travail AOST/ASM (y c. références aux études scientifiques qui confirment ces critiques), ch. 3.3.1, p. 17.

⁸⁸ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, LACI, RS **837.0**.

Des mesures de formation et de formation continue sont donc nécessaires. Les autorités cantonales estiment par conséquent que le montant des forfaits d'intégration versés par la Confédération doit être réexaminé et, le cas échéant, augmenté. Les personnes admises à titre provisoire devraient par ailleurs pouvoir accéder facilement à des stages professionnels adaptés à leurs besoins.

2.6.4. Révision du système de financement pour le versement de l'aide sociale

Lors de la Conférence sur l'asile du 28 mars 2014, les représentants de la Confédération, des cantons et des communes compétents en matière d'asile ont approuvé le rapport final du groupe de travail Restructuration du 18 février 2014 sur la planification générale de la restructuration du domaine de l'asile.

Concernant la mise en œuvre de l'accélération des procédures d'asile, ils se sont mis d'accord sur un modèle de compensation et ont convenu qu'il fallait globalement conserver le système de financement existant pour rembourser les frais de l'aide sociale (forfaits globaux). Un contrôle périodique doit permettre de vérifier que le système de financement remplit les objectifs fixés et n'a pas d'effets indésirables. Si ce contrôle périodique révèle que certains points du modèle de compensation ou du système de remboursement doivent être adaptés, les cantons et la Confédération sont prêts à collaborer avec les villes et les communes pour élaborer des solutions et les mettre en œuvre.

Dans le cadre d'autres travaux de mise en œuvre ou d'éventuelles adaptations du statut de l'admission provisoire, il s'agira en particulier d'évaluer les possibilités de conférer un caractère incitatif aux indemnités allouées, le but étant d'atteindre plus sûrement les objectifs d'efficacité visant à éviter une dépendance à l'aide sociale et à permettre une intégration rapide et durable⁸⁹.

Le système de financement en vigueur doit aussi être analysé à la lumière des éléments suivants :

- La réglementation actuelle selon laquelle la Confédération verse aux cantons (et les cantons aux communes) pendant plusieurs années des contributions à l'aide sociale pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire diminue l'efficacité de l'incitation financière à aider les personnes à s'insérer rapidement dans le marché du travail et à sortir de l'aide sociale. Il convient d'examiner les avantages et les inconvénients du versement par la Confédération d'une contribution forfaitaire unique qui servirait aussi bien à encourager l'intégration qu'à couvrir les coûts prévisibles de l'aide sociale. On pourrait aussi envisager une indemnisation forfaitaire unique pour les coûts de l'aide sociale et une autre pour les mesures d'encouragement de l'intégration, afin que ces deux aspects soient bien séparés au niveau financier. Ces indemnités uniques élargiraient considérablement la marge de manœuvre des cantons, et, indirectement, celle des communes, les incitant ainsi à encourager davantage l'intégration.
- Avec le système de financement en vigueur depuis avril 2013, les contributions versées par la Confédération pour l'encadrement et l'aide sociale (forfaits globaux) revêtent déjà aujourd'hui un caractère incitatif, si bien que les cantons affichant un taux de participation élevé sur le marché du travail sont mieux indemnisés que ceux dont le taux est faible⁹⁰.

⁸⁹ Planification générale de la restructuration du domaine de l'asile – rapport final, 18 février 2014, groupe de travail Restructuration, p. 97 ; www.sem.admin.ch > Actualité > News > News 2014 > Les conditions générales de la restructuration du domaine de l'asile sont fixées.

⁹⁰ Auparavant, les prestations sociales étaient versées selon un système incitatif en contradiction avec les objectifs visés (évolution positive des coûts et insertion professionnelle). Ainsi, il n'était pas particulièrement intéressant pour les cantons d'accorder des autorisations de travail, surtout s'il s'agissait d'un emploi à temps partiel ou dans le segment des bas salaires. Rapport explicatif relatif à la modification de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2) et de l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE) ainsi que de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) de mars 2012. Disponible sous : www.sem.admin.ch > Actualité > Projets de

Cependant, les cantons redistribuent selon divers critères les forfaits globaux de la Confédération aux services compétents pour l'aide sociale (aide sociale pour les demandeurs d'asile et pour les réfugiés ou aide sociale ordinaire), de sorte que, dans certains cantons, les incitations financières visant à encourager l'intégration professionnelle n'agissent pas directement sur les acteurs des communes ou des régions. Il est donc nécessaire de continuer à étudier dans quelle mesure l'incitation financière du système d'indemnisation actuel est efficace pour atteindre les objectifs fixés. Une évaluation concluante ne pourra être entreprise qu'après une phase d'application d'environ cinq ans.

On pourrait aspirer à un système de financement simple et efficace qui serait le plus perméable possible entre les trois niveaux étatiques. Dans la mesure où les autorités cantonales compétentes en matière d'aide sociale, d'intégration et de migration se trouvent généralement dans des départements différents, il faudrait convenir au sein du canton à tous les échelons (entre les départements ainsi qu'entre le canton et les communes/villes) d'objectifs communs (par ex. éviter la dépendance à l'aide sociale et permettre une intégration rapide et durable) et les mettre en œuvre ensemble. Cela implique notamment de transmettre à tous les acteurs concernés les aides financières reçues.

3. Comparaison avec le droit étranger

3.1. Introduction

La pratique actuelle de l'admission provisoire en Suisse ne pouvant être véritablement appréciée sans une comparaison internationale, nous présentons ci-après les spécificités de la directive européenne relative au statut de protection subsidiaire. Nous décrivons également brièvement la situation en Allemagne et en Suède – les deux destinations les plus prisées des requérants d'asile en Europe⁹¹ – ainsi qu'aux Pays-Bas. Une comparaison avec la situation dans ce pays est judicieuse dans la mesure où la restructuration du domaine de l'asile en Suisse s'inspire du système d'asile néerlandais⁹².

3.2. Protection subsidiaire en vertu de la directive européenne relative aux conditions requises pour bénéficier d'une protection internationale

La directive relative aux conditions requises pour bénéficier d'une protection internationale⁹³ applicable dans les pays membres de l'UE (également connue sous le nom de directive "Qualification") décrit les conditions dans lesquelles une protection internationale est accordée. On entend par protection internationale la reconnaissance de la qualité de réfugié ou l'attribution de la protection subsidiaire. La directive de 2011 est la refonte d'une directive de 2004⁹⁴. Dans sa nouvelle version, elle vise le rapprochement des dispositions relatives à

législation terminés > Modification partielle de l'ordonnance 2 sur l'asile relative au financement (OA 2), l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) et l'ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE) > Rapport explicatif.

⁹¹ SEM, Commentaire sur la statistique en matière d'asile, 2^e trimestre 2015, p. 10. Disponible sous : www.sem.admin.ch > > Publications & service > Statistiques > Statistiques en matière d'asile > Archives dès 2008 > 2015 > Commentaires sur les statistiques.

⁹² Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, DFJP, mars 2011, ch. 2.2 ; rapport final Groupe de travail Confédération / cantons, Restructuration du domaine de l'asile, Office fédéral des migrations, 21 novembre 2012. Disponibles sous : www.sem.admin.ch > Publications & service > Rapports : Mesures d'accélération dans le domaine de l'asile.

⁹³ Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection. JO L 337 du 20.12.2011, p. 9.

⁹⁴ Directive 2004/83/CE. JO L 304 du 30.9.2004, p. 12.

la reconnaissance et au contenu de la protection internationale, sur la base de normes plus élevées, notamment l'octroi d'un meilleur niveau de protection. La directive entend par ailleurs renforcer la capacité des autorités à traiter plus rapidement les demandes non fondées ou abusives. L'idée, en améliorant la qualité des décisions administratives, est également d'éviter de revenir sur les décisions en cas de recours. Enfin, les dispositions européennes devaient être harmonisées avec la jurisprudence de la Cour de justice de l'UE (CJUE) et de la CEDH⁹⁵.

Les nouvelles dispositions sont entrées en vigueur le 9 janvier 2012. Les directives européennes n'étant pas applicables directement, les États membres de l'UE avaient jusqu'au 22 décembre 2013 pour les transposer dans leur droit national. La version antérieure de la directive a été abrogée le 21 décembre 2013. Le 13 juillet 2016, la Commission européenne a présenté une proposition pour une nouvelle version de la directive en question visant une plus grande harmonisation pour rapprocher encore les conditions auxquelles une protection est accordée. Les décisions en matière d'asile devraient se fonder sur des analyses de l'Agence de l'UE pour l'asile. Des mesures seraient prises pour décourager plus efficacement les mouvements secondaires. La protection serait accordée uniquement pour le temps nécessaire, avec aussi, dans le même temps, davantage d'incitations à l'intégration. Cette harmonisation plus poussée doit aussi passer, notamment, par le remplacement de la directive "Qualification" par un règlement, dont les dispositions seraient alors applicables directement dans tous les pays de l'Union et qui n'aurait pas besoin, comme la directive, d'une transposition dans les droits nationaux.

Une autre directive, relative aux procédures d'asile (directive "Procédures"), vise à favoriser l'harmonisation des procédures d'octroi et de retrait de la protection internationale (conformément à la directive "Qualification")⁹⁶.

Peuvent prétendre à la protection subsidiaire les ressortissants des pays tiers ou les apatrides qui ne peuvent être considérés comme des réfugiés, mais pour lesquels il y a des motifs sérieux et avérés de croire que, s'ils étaient renvoyés dans leur pays d'origine (ou pour les apatrides dans le pays dans lequel ils avaient leur résidence habituelle), ils courraient un risque réel de subir des atteintes graves et qui ne peuvent pas ou, compte tenu de ce risque, ne sont pas disposés à se prévaloir de la protection de ce pays (art. 2, let. f de la directive "Qualification"). Sont considérées comme des atteintes graves la peine de mort ou l'exécution, la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants, ainsi que les menaces graves et individuelles contre la vie ou la personne d'un civil en raison d'une violence aveugle en cas de conflit armé interne ou international (art. 15 de la directive "Qualification"). Les ressortissants d'un pays tiers ou les apatrides ne peuvent pas prétendre à la protection subsidiaire s'il ont commis ou s'il existe des motifs sérieux de considérer qu'ils ont commis un crime grave, un crime contre la paix, un crime de guerre ou un crime contre l'humanité, ou qu'ils représentent une menace pour la société ou la sécurité de l'État membre dans lequel ils se trouvent (art. 17, par. 1, let. a, b et d, de la directive "Qualification").

Les groupes de personnes éligibles à la protection subsidiaire dans les pays de l'UE ne coïncident pas tout à fait avec ceux susceptibles d'être admis provisoirement en Suisse. Dans les cas suivants, les personnes concernées se verraient accorder l'admission provisoire, mais non la protection subsidiaire : impossibilité d'exécuter le renvoi, situation d'urgence médicale, raisons sociales graves dans le pays d'origine. Le groupe de personnes

⁹⁵ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant les normes minimales relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, et relatives au contenu de cette protection COM (2009) 551 final.

⁹⁶ Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale, JO L 180 du 29.06.2013, p. 60.

pouvant être admises à titre provisoire en Suisse est donc plus large. Les bénéficiaires de la protection subsidiaire jouissent en revanche dans le pays hôte d'un meilleur statut juridique que les personnes admises à titre provisoire. Ainsi, les bénéficiaires d'une protection internationale sont autorisés à exercer une activité lucrative et ont accès à des offres de formation ou de formation continue liée à l'emploi dans des conditions équivalentes à celles applicables aux ressortissants du pays hôte (art. 26 de la directive "Qualification"). Si les personnes admises provisoirement en Suisse peuvent se voir délivrer une autorisation pour exercer une activité lucrative, il n'existe pas de droit à l'obtention d'une telle autorisation (art. 85, al. 6, LEtr).

Le titre de séjour octroyé sur la base de la reconnaissance de la protection subsidiaire, valable pendant une durée d'au moins un an, peut être renouvelé (art. 24, par. 2, de la directive "Qualification"). L'admission provisoire est pour sa part accordée, la première fois, pour une durée maximale d'un an. Le titre de séjour délivré peut être renouvelé chaque année sous réserve qu'il n'existe aucune raison de lever l'admission (art. 85, al. 1 LEtr). Les demandes d'autorisation de séjour déposées par les étrangers admis provisoirement et résidant en Suisse depuis plus de cinq ans sont examinées de manière approfondie (art. 84, al. 5, LEtr). Si la directive "Qualification" (art. 24, al. 2) précise qu'en cas de renouvellement du titre de séjour sa validité doit être d'au moins deux ans, elle n'intègre aucune disposition relative à la prolongation du séjour dans le pays hôte au-delà de ce délai. Ce point est régi par la directive relative aux ressortissants de pays tiers résidents de longue durée⁹⁷, qui reconnaît le statut de résident de longue durée après cinq années de résidence légale et ininterrompue sur le territoire d'un pays membre de l'UE (art. 4, al. 1). Les conditions requises se rapprochent des conditions d'obtention d'un permis de séjour pour les personnes admises provisoirement en Suisse, à la différence que dans les pays de l'UE, les personnes peuvent prétendre à l'obtention du statut de résident permanent si elles remplissent les conditions définies (art. 5 et 6 de la directive relative aux ressortissants de pays tiers résidents de longue durée). En Suisse, le permis de séjour n'est pas nécessairement accordé, même si les conditions spécifiées à l'art. 84, al. 5, LEtr et à l'art. 31 OASA sont réunies.

Pour ce qui est du maintien de l'unité familiale, l'admission provisoire et la protection subsidiaire donnent droit aux mêmes prestations : les membres de la famille présents dans le pays hôte se voient accorder les mêmes prestations que la personne admise provisoirement ou le bénéficiaire de la protection subsidiaire pour autant que la situation familiale ait déjà existé dans le pays d'origine (hors motifs d'exclusion). La directive "Qualification" ne régit pas le regroupement familial des membres de la famille restés dans le pays d'origine ou se trouvant dans un pays tiers. En Suisse, un tel regroupement familial est envisageable au plus tôt trois ans après le prononcé de l'admission provisoire (art. 85, al. 7, LEtr).

Les États membres veillent à ce que les bénéficiaires d'une protection internationale reçoivent, dans l'État membre ayant octroyé ladite protection, la même assistance sociale que celle prévue pour les ressortissants de cet État membre. Ils peuvent limiter l'assistance sociale aux prestations essentielles, celles-ci étant accordées au même niveau et dans les mêmes conditions d'accès qu'à leurs propres ressortissants (art. 29 de la directive "Qualification"). Pour les personnes admises à titre provisoire en Suisse, ce sont les cantons qui règlent la fixation et le versement de l'aide sociale (art. 86 LEtr). L'aide sociale est fournie, dans la mesure du possible, sous forme de prestations en nature et elle est inférieure à celle accordée aux personnes résidant en Suisse (art. 86, al. 1, LEtr, en relation avec l'art. 82, al. 3, LAsi).

⁹⁷ Directive 2003/109/CE du Conseil du 25 novembre 2003 relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée, JO L 16 du 23.01.2004, p. 44.

3.3. Allemagne

En Allemagne, l'équivalent de la loi fédérale sur les étrangers est la loi relative au séjour des étrangers (loi sur l'immigration)⁹⁸. Les dispositions de la directive européenne "Qualification" y ont été transposées.

Bon nombre de dispositions et de conséquences juridiques sont assez semblables en Allemagne et en Suisse. Ainsi, l'Allemagne distingue elle aussi deux types de titres de séjour : le permis d'établissement (à durée illimitée, indépendant de "l'objet" du séjour) et le permis de séjour (à durée limitée, octroyé pour un objet de séjour prévu par la loi). En cas de suspension d'une expulsion (exécution d'un renvoi en Suisse), un permis ou certificat dit de tolérance ("Aussetzung der Abschiebung (Duldung)") peut par ailleurs être délivré. La principale différence est qu'en Allemagne, tant les personnes ayant le statut de réfugié que celles bénéficiant de la protection subsidiaire se voient accorder un permis de séjour, l'équivalent d'une autorisation de séjour en Suisse (§ 25 de la loi sur l'immigration, AufenthG : autorisation de séjour pour raisons humanitaires). Les personnes qui ne relèvent pas de la protection subsidiaire mais qui ne peuvent être renvoyées vers leur pays d'origine en vertu du § 60, ch. 5 et 7, AufenthG reçoivent elles aussi un permis de séjour. Sont notamment concernées les personnes qui ne peuvent être expulsées en vertu de la jurisprudence de la CEDH ainsi que celles pour lesquelles il existe, dans le pays vers lequel elles seraient renvoyées, une mise en danger réelle de leur vie, leur intégrité corporelle et leur liberté (si tout un groupe de population est concerné, seul un certificat de tolérance peut être émis en vertu du § 60a, ch. 1, 1^{re} phrase, AufenthG). De la même façon qu'une situation médicale d'urgence justifie l'admission provisoire en Suisse, des raisons de santé peuvent également être invoquées ici pour autant qu'elles ne soient pas temporaires, auquel cas un certificat de tolérance est délivré.

Il existe donc en Allemagne plusieurs formes de titres de séjour aux conséquences juridiques très différentes (durée du séjour et conditions du regroupement familial notamment). Les personnes ayant acquis le statut de réfugié reçoivent ainsi un permis de séjour d'une validité de trois ans. Passé ce délai, elles se voient octroyer un permis d'établissement de durée illimitée (autorisation d'établissement en Suisse) après que l'office fédéral compétent a confirmé aux services de l'immigration que le droit à l'asile ou la reconnaissance du statut de réfugié ne doivent être ni contestés ni révoqués.

Les bénéficiaires de la protection subsidiaire reçoivent un permis de séjour pour une durée d'un an, renouvelable pour deux ans (§ 26, ch. 1, AufenthG). Ils peuvent demander un permis d'établissement après un séjour régulier de sept années sur le territoire allemand, à condition de remplir également certaines conditions (moyens de subsistance suffisants, connaissances de la langue allemande, notamment). Contrairement à la Suisse, l'Allemagne comptabilise dans le délai pour l'obtention du permis d'établissement le séjour effectué durant la procédure d'asile. Par ailleurs, les personnes bénéficiant du statut de la protection subsidiaire peuvent généralement prétendre à un permis de séjour permanent au bout de cinq ans de séjour dans l'UE (ch. 3.1.2). Le délai commence à courir le jour du dépôt de la demande de protection internationale, quel que soit le pays dans lequel cette demande a été déposée et indépendamment du fait que la qualité de réfugié a été reconnue ou non (§ 9b, ch. 1, ch. 5 AufenthG).

Une fois en possession d'un permis de séjour, les bénéficiaires de la protection subsidiaire peuvent exercer une activité lucrative, suivre une formation et se déplacer librement dans le pays ou à l'étranger. Un cours d'intégration spécifique leur est par ailleurs proposé (cours de langue et de civilisation visant à leur transmettre les connaissances et les outils utiles pour mener une vie autonome). Le regroupement familial est réglé pour les bénéficiaires de la

⁹⁸ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet (AufenthG).

protection subsidiaire comme pour les réfugiés reconnus, c'est-à-dire qu'il est en principe accordé (§ 29, ch. 2, AufenthG). Les bénéficiaires de la protection subsidiaire sont dispensés de l'obligation de justifier d'un logement suffisant. Les parents de mineurs non accompagnés bénéficiant de la protection subsidiaire peuvent prétendre au regroupement familial (§ 36, ch. 1, AufenthG). Une nouvelle disposition en vigueur depuis le 17 mars 2016 impose cependant aux bénéficiaires de la protection subsidiaire un délai d'attente d'une année pour bénéficier du regroupement familial (§ 104, ch. 13, AufenthG).

Les personnes qui n'obtiennent en Allemagne ni la protection subsidiaire en vertu du droit européen, ni un permis de séjour en raison d'une interdiction de refoulement mais qui seraient admises à titre provisoire en Suisse (pour cause d'impossibilité d'exécuter le renvoi, d'une situation médicale d'urgence [transitoire] mais non de raisons sociales graves dans le pays d'origine) peuvent demander un certificat de tolérance (§ 60a AufenthG), sous réserve qu'elles ne puissent prétendre à un permis de séjour en vertu du § 25 AufenthG. Le séjour "toléré" est considéré comme un séjour régulier au sens du droit international⁹⁹. Cette tolérance ne donne toutefois pas droit au séjour : le séjour reste illégal et l'obligation de quitter sans délai le territoire demeure¹⁰⁰. Par ailleurs, les titulaires d'un permis de tolérance ne peuvent pas exercer d'activité lucrative, même si les services de l'immigration compétents peuvent délivrer une autorisation dans ce sens. Selon la nature de l'activité et la durée du séjour régulier sur le territoire allemand, l'aval de l'Agence fédérale pour l'emploi peut être nécessaire en sus¹⁰¹.

Après 18 mois de tolérance, les intéressés peuvent par principe prétendre à la délivrance d'un permis de séjour (§ 25, ch. 5, AufenthG) à la condition que l'impossibilité de retourner dans leur pays d'origine ne leur soit pas imputable, qu'un départ volontaire soit impossible ou qu'on ne puisse pas raisonnablement exiger d'eux qu'ils quittent le territoire allemand.

Le regroupement familial n'est pas prévu pour les personnes titulaires d'un certificat de tolérance (§ 29 AufenthG a contrario).

Les personnes ayant acquis le statut de réfugié ou de protection subsidiaire titulaires d'un permis de séjour bénéficient de l'aide sociale sous la forme de l'allocation chômage II (également connue sous le nom de "Hartz IV" ; livre XII du code social allemand [Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch, SGB XII]).

Les personnes titulaires d'une autre forme de titre de séjour ou d'un certificat de tolérance perçoivent quant à elles les prestations spécifiées dans la loi sur les prestations versées aux requérants d'asile (Asylbewerberleistungsgesetz). Cette aide, comparable à l'aide d'urgence suisse, prend la forme de prestations en nature (hébergement, par ex.). Au bout de 15 mois, ces personnes tombent sous le coup du livre XII du code social et peuvent prétendre à l'aide sociale.

3.4. Pays-Bas

Aux Pays-Bas, les mêmes dispositions s'appliquent aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et aux réfugiés reconnus. Ces deux catégories de personnes obtiennent un permis de séjour pour une durée de cinq ans. Elles peuvent par ailleurs exercer une activité lucrative et ont plein accès aux offres de formation et aux prestations sociales. Ces dernières sont versées dans les mêmes conditions et avec les mêmes montants que pour les citoyens néerlandais. Les titulaires d'un permis de séjour peuvent se déplacer et s'établir librement sur le territoire et se voient remettre des documents de voyage néerlandais (passeport pour

⁹⁹ Ministère allemand de l'intérieur : règlement administratif général du 26 octobre 2009 relatif à la loi sur l'immigration, ch. 60a.3, p. 299.

¹⁰⁰ Ministère allemand de l'intérieur : règlement administratif général du 26 octobre 2009 relatif à la loi sur l'immigration, ch. 60a.3, p. 299.

¹⁰¹ § 32 de l'ordonnance allemande du 6 juin 2013 relative à l'emploi des étrangers (Beschäftigungsverordnung - BeschV) ; amendée pour la dernière fois par le § 2, 2^e phrase de l'ordonnance du 6.11.2014 portant modification de la BeschV (BGBl I, p. 1683).

les réfugiés, par ex.). Le regroupement familial est autorisé si la demande est formulée dans les trois mois suivant la décision d'octroi du permis de séjour. Passé ce délai, certaines conditions doivent être remplies en sus (revenu suffisant pour l'ensemble de la famille, par ex.).

Au bout de cinq ans, une demande de permis de séjour de longue durée (équivalent de l'autorisation d'établissement) peut être déposée à condition qu'il n'existe pas de motifs de révocation (amélioration notable de la situation dans le pays d'origine, par ex.) et que la personne puisse justifier d'une intégration réussie aux Pays-Bas. Le requérant doit par ailleurs avoir suivi un cours d'intégration, disposer de connaissances linguistiques suffisantes et avoir passé avec succès un test d'intégration.

Les personnes qui n'ont pas acquis le statut de réfugié et ne peuvent bénéficier de la protection subsidiaire en vertu de la directive "Qualification", mais qui ne peuvent être renvoyées dans leur pays d'origine pour des raisons médicales, techniques ou humanitaires peuvent obtenir une autorisation de séjour (régulier) temporaire.

3.5. Suède

En Suède, les bénéficiaires de la protection subsidiaire obtiennent soit un permis de séjour permanent, soit une autorisation de séjour pour au moins trois ans. Ils ont les mêmes droits d'accès à l'emploi, à la formation, aux prestations sociales, et les mêmes droits de déplacement et d'établissement que les ressortissants suédois. Le regroupement familial n'est toutefois accessible qu'aux personnes titulaires d'un permis de séjour permanent. Les personnes ayant acquis le statut de protection subsidiaire bénéficient d'une aide de l'État dans le cadre du processus d'intégration (apprentissage de la langue du pays, aide à la recherche d'un emploi). L'objectif est qu'elles parviennent rapidement à une autonomie financière.

S'il apparaît que le régime de protection ne prendra pas fin dans un avenir proche ou prévisible et qu'il est établi que la personne ne s'est pas rendue coupable d'un délit, un permis de séjour permanent lui est généralement attribué (correspondant à l'autorisation d'établissement).

Les personnes qui n'ont pas acquis le statut de réfugié et ne peuvent bénéficier de la protection subsidiaire en vertu de la directive "Qualification", mais qui ne peuvent être renvoyées dans leur pays d'origine pour des raisons médicales, techniques ou humanitaires se voient délivrer un permis de séjour, pour une durée limitée si l'obstacle au renvoi est temporaire, pour une durée illimitée s'il est durable.

3.6. Conclusion

En vertu de la protection subsidiaire prévue par le droit européen, les personnes étrangères concernées bénéficient dans les pays cités d'un statut comparable à celui de réfugié reconnu. Si les dispositions européennes étaient transposées en Suisse, une grande partie des personnes admises à titre provisoire recevraient une autorisation de séjour. Le cas des personnes n'ayant ni le statut de réfugié, ni celui de la protection subsidiaire est régi différemment selon les pays : de la suspension temporaire du renvoi à un statut équivalent à celui de la protection subsidiaire, selon la situation de la personne.

Dans la pratique, l'admission provisoire suisse est comparable au statut de protection subsidiaire, ce dernier fixant toutefois des standards plus élevés selon la situation. Ainsi, la protection subsidiaire donne droit à l'exercice d'une activité lucrative et à l'obtention d'un titre de séjour permanent après cinq ans de séjour, en cas d'intégration réussie (ch. 3.2 de la directive relative au statut des ressortissants de pays tiers résidents de longue durée). Dans le cas de l'admission provisoire, ces deux autorisations relèvent du pouvoir d'appréciation des autorités cantonales compétentes. La grande différence entre la protection subsidiaire et l'admission provisoire réside dans le statut en lui-même : l'admission provisoire est une mesure de substitution pour les décisions de renvoi entrées en force mais ne pouvant être

exécutées tandis que la protection subsidiaire est un statut à part entière accordé à la place d'un renvoi.

4. Objectifs d'une restructuration de l'admission provisoire

Les propositions suivantes visent à restructurer l'admission provisoire et devraient permettre de remédier aux inconvénients constatés au ch. 2.5. Afin de réduire la dépendance à l'aide sociale, les personnes à protéger doivent s'intégrer rapidement, en particulier sur le marché du travail, s'il est prévisible qu'elles demeureront durablement en Suisse.

L'expérience montre qu'une grande majorité des personnes à protéger finissent par séjourner durablement en Suisse, en raison de la situation dans les pays de provenance, et il continuera sans doute d'en être ainsi à l'avenir. Le renvoi doit toutefois être effectué dès que les obstacles à son exécution sont levés.

Les mesures déjà engagées assurent une amélioration de l'intégration sur le marché du travail (voir ch. 2.6). Elles reposent sur le principe que l'intégration doit être encouragée mais aussi exigée.

Les critères d'intégration des étrangers sont précisés et renforcés avec la modification de la loi fédérale sur les étrangers actuellement traitée par le Parlement (projet de loi relatif à l'intégration des étrangers, 13.030) et l'entrée en vigueur de la révision de la loi sur la nationalité (LN ; voir ch. 2.1). Le projet de loi relatif à l'intégration se fonde sur un système progressif : plus les droits acquis par l'octroi d'un certain statut juridique sont étendus, plus les critères d'intégration doivent être exigeants. À cet égard, l'apprentissage linguistique est d'une importance cruciale. La naturalisation sera ainsi soumise à des critères d'intégration plus exigeants que ceux demandés pour l'octroi d'une autorisation d'établissement d'après la loi fédérale sur les étrangers. De plus, la naturalisation ordinaire ne sera possible que pour les personnes titulaires d'une autorisation d'établissement (selon le droit en vigueur, le statut d'admission provisoire est suffisant). La procédure de naturalisation marquera ainsi la dernière étape vers une intégration réussie.

Le renforcement futur des exigences en matière d'intégration des étrangers en Suisse implique que l'intégration des personnes admises provisoirement doit être encouragée en amont, mais également exigée.

Dans ce contexte, la formation doit prendre une place encore plus importante en vue de l'intégration sur le marché du travail. Il s'agit d'une part de favoriser l'accès à des formations qui mèneront à l'obtention d'un diplôme de degré secondaire II ou tertiaire reconnu par la Confédération, et d'autre part de favoriser la formation professionnelle de base et la formation professionnelle continue.

En ce qui concerne le versement de l'aide sociale par les cantons ainsi que le forfait d'intégration, le système de financement de la Confédération sera également examiné dans le cadre de la restructuration de l'admission provisoire (ch. 2.6.4). Aujourd'hui, la Confédération indemnise pendant plusieurs années les cantons (et les cantons, les communes) pour les dépenses de l'aide sociale destinée aux réfugiés et aux personnes admises à titre provisoire. Les autorités concernées ne sont pas encouragées à favoriser rapidement l'intégration professionnelle des personnes concernées et à empêcher la dépendance prolongée de celles-ci à l'aide sociale. Il convient d'examiner les avantages et les inconvénients de l'allocation d'un montant forfaitaire unique par la Confédération pour promouvoir l'intégration et couvrir les frais d'aide sociale prévus. L'introduction de deux compensations financières uniques et distinctes, l'une pour les frais d'aide sociale et l'autre pour les mesures d'encouragement de l'intégration, serait également envisageable, afin d'éviter de confondre financièrement ces deux domaines. Ces compensations uniques permettraient d'élargir la marge de manœuvre des cantons et, indirectement, des communes.

La modification de la loi sur l'asile adoptée par le Parlement le 25 septembre 2015¹⁰² afin d'accélérer la procédure d'asile prévoit que 60 % des procédures d'asile devront aboutir à une décision définitive dans un délai maximum de 140 jours. Les centres fédéraux pour requérants d'asile seront chargés de mener ces procédures. À titre de mesure d'accompagnement de la procédure rapide, les requérants auront droit à des conseils gratuits sur la procédure d'asile et à une représentation juridique gratuite, ce qui permettra de garantir à la fois que les procédures d'asile seront traitées de manière sensiblement plus rapide mais aussi qu'elles continueront à être menées de manière équitable. Menées plus rapidement, les procédures seront sensiblement plus courtes, et les personnes qui auront le droit de rester en Suisse pourront être intégrées sur le marché du travail plus tôt. On peut aussi supposer que l'accélération des procédures entraînera une diminution de l'octroi d'admissions provisoires, en particulier pour motif d'inexigibilité de l'exécution du renvoi.

Quelle que soit l'option choisie, les personnes qui ne remplissent pas les conditions pour un séjour en Suisse doivent être renvoyées rapidement et de manière systématique, et au besoin reconduites. C'est également l'un des aspects principaux de l'accélération prévue de la procédure d'asile.

Conformément à la mise en œuvre de l'art. 121, al. 3 à 5, Cst. relatif au renvoi des étrangers criminels¹⁰³, une mesure de substitution ou une autorisation relevant du droit des étrangers ne peut pas être ordonnée ou prend fin avec l'entrée en force d'une expulsion au sens des art. 66a ou 66a^{bis} CP¹⁰⁴ ou de l'art. 49a ou 49a^{bis} CPM¹⁰⁵, même si l'exécution du renvoi est illicite.

Si les obstacles à l'exécution du renvoi ne sont que temporaires et que le départ de la personne concernée est prévisible, les dispositions en vigueur jusqu'à présent seront applicables, indépendamment de l'option choisie, et le délai de départ pourra être prolongé (art. 45, al. 2, LAsi). La personne concernée percevra l'aide d'urgence jusqu'à son départ et une autorisation de travail pourra lui être accordée (art. 43, al. 2, LAsi).

4.1. Modifications possibles

On trouvera en annexe une vue d'ensemble des principales règles des trois options proposées et des différences entre ces options.

4.1.1. Option 1 : Remplacer l'admission provisoire par l'octroi d'une autorisation de séjour

Réglementation fédérale

Cette option consiste à proposer une nouvelle base légale. S'il existe de sérieux motifs de croire qu'une personne qui ne remplit pas les conditions de reconnaissance de la qualité de réfugié risque de subir des atteintes graves en cas de retour dans son pays de provenance, cette personne pourra obtenir une autorisation de séjour. Le SEM est chargé de déterminer quelles personnes peuvent prétendre à ce droit. L'autorisation de séjour est accordée par l'autorité de migration compétente. Si les motifs d'octroi de cette autorisation de séjour disparaissent, elle est révoquée ou n'est pas renouvelée.

Une atteinte grave est constituée par la peine de mort ou son exécution, par la torture ou des traitements ou sanctions inhumains ou dégradants, ou par des menaces graves et individuelles contre la vie en raison d'une violence arbitraire en cas de conflit armé interne ou international, conformément aux conditions fixées pour l'octroi du statut de la protection subsidiaire dans l'UE (ch. 3.2).

¹⁰² FF **2015** 6567

¹⁰³ Modification du 20 mars 2015, FF **2015** 2521, art. 83, al. 9 p-LEtr ; pas encore entrée en vigueur.

¹⁰⁴ Code pénal suisse du 21 décembre 1937 ; RS **311.0**.

¹⁰⁵ Code pénal militaire du 13 juin 1927 ; RS **321.0**.

Les personnes qu'un retour dans le pays de provenance mettrait en situation de nécessité médicale obtiennent également une autorisation de séjour. Il doit s'agir de très graves motifs médicaux qui, en cas d'exécution du renvoi, entraîneraient une violation de l'art. 3 CEDH.

En cas d'impossibilité objective (par exemple en cas d'absence de documents de voyage), le SEM peut ordonner une admission provisoire comme auparavant.

Si l'exécution du renvoi n'est pas licite et que la personne concernée attende de manière grave ou répétée à la sécurité et à l'ordre publics, ou qu'elle a été condamnée à une peine privative de liberté de longue durée (par analogie avec l'art. 83, al. 7, let. a et b, LETr), le SEM peut également, comme aujourd'hui, ordonner une admission provisoire.

Si l'impossibilité d'exécuter le renvoi est due au comportement de la personne concernée (par ex. parce que la personne refuse de coopérer à l'obtention de documents de voyage) ou que l'exécution du renvoi n'est pas raisonnablement exigible et que la personne concernée attende à la sécurité et à l'ordre publics, ou a été condamnée à une peine privative de liberté de longue durée, elle n'obtient ni autorisation de séjour, ni admission provisoire, comme c'est déjà le cas aujourd'hui (art. 83, al. 7, let. a à c, LETr). Elle ne peut bénéficier que de l'aide d'urgence.

Réglementation cantonale

Pour les autres personnes qui obtiennent aujourd'hui une admission provisoire parce que, pour un autre motif, l'exécution de leur renvoi n'est pas raisonnablement exigible, la décision sur l'octroi d'une autorisation de séjour appartiendra aux autorités de migration compétentes ; selon le droit en vigueur, cette autorisation ne sera pas imputée sur les contingents cantonaux (cas d'extrême gravité selon l'art. 30, al. 1, let. b, LETr). Les raisons pour lesquelles l'exécution n'est pas raisonnablement exigible peuvent être des raisons individuelles d'ordre social ou économique (par exemple pour des personnes particulièrement vulnérables). Il devra être tenu compte, pour ces décisions, des obligations internationales de la Suisse, comme la CEDH ou la Convention du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (RS 0.107). Le canton compétent devra donc décider si le renvoi ordonné par le SEM doit être exécuté une fois entré en force ou s'il veut faire usage de sa possibilité d'accorder une autorisation de séjour.

Si le canton utilise son pouvoir d'appréciation, il prend en charge les frais liés à cette décision, en particulier l'aide sociale et les mesures d'intégration. La Confédération ne verse qu'un forfait d'aide d'urgence. Obtenir l'approbation du SEM n'est pas nécessaire (art. 99 LETr). Les cantons obtiennent ainsi une large compétence en ce qui concerne la réglementation du séjour de ces cas.

Modalités de la réglementation selon l'autorisation de séjour

La personne qui obtient une autorisation de séjour (permis B) selon les règles de l'option 1 est soumise aux dispositions générales de la législation sur les étrangers. Elle peut donc exercer une activité lucrative, pour autant que les conditions de rémunération et de travail soient respectées. Elle a aussi le droit de changer de canton, si elle n'est pas au chômage et qu'il n'existe pas de motif de révocation. Le regroupement familial est possible sans délai si la personne dispose d'un logement convenable et ne touche pas d'aide sociale. L'autorisation de séjour permet en principe de voyager sans restriction. La personne devra cependant disposer en plus de papiers d'identité délivrés par son pays d'origine ou d'un passeport pour étrangers délivré par la Suisse.

Réglementation selon le droit actuel pour les personnes admises à titre provisoire

La réglementation actuelle (ch. 2.3) est maintenue : une personne dont la qualité de réfugié est reconnue mais à laquelle l'asile ne peut être accordé pour cause d'indignité ou de motifs subjectifs continue d'être admise comme réfugié à titre provisoire.

Personnes relevant du domaine des étrangers

Le droit actuellement applicable aux personnes relevant du domaine des étrangers n'est pas modifié. Les étrangers qui n'ont pas suivi une procédure d'asile et pour lesquels l'exécution du renvoi n'est pas possible, n'est pas licite ou n'est pas raisonnablement exigible sont comme auparavant admis provisoirement par le SEM. Il s'agit de personnes qui séjournent illégalement en Suisse (par ex. sans-papiers) ou dont l'autorisation a été révoquée ou a pris fin pour des raisons annexes.

Dans l'option 1, on remplace l'admission provisoire (permis F) par une autorisation de séjour ordinaire (permis B), un statut qui s'apparente grandement à celui des réfugiés dont la demande d'asile a été acceptée et qui reçoivent également une autorisation de séjour (permis B).

L'accélération prévue des procédures d'asile devrait permettre d'éliminer un des motifs d'inexigibilité de l'exécution des renvois, celui de la prise en compte de l'intégration avancée de la personne et l'absence d'un réseau social dans le pays d'origine, en raison de la durée excessive de la procédure.

Si la Confédération ordonne le renvoi d'une personne à la suite du rejet de la demande d'asile mais que le canton décide d'accorder une autorisation de séjour à cette personne par décision discrétionnaire au motif que l'exécution du renvoi n'est pas raisonnablement exigible, l'approbation du SEM n'est plus nécessaire (art. 99 LETr). Il est alors considéré que les cantons sont responsables de ces cas et, par voie de conséquence, la Confédération ne participe pas aux coûts d'intégration et d'aide sociale. Le SEM verse toutefois un forfait d'aide d'urgence (art. 28, let. c, OA 2).

Variante possible

Procédure d'approbation par le SEM si un canton accorde une autorisation de séjour à la personne concernée par décision discrétionnaire. Si le SEM approuve cette décision, la Confédération verse un forfait d'intégration.

Avantage : Avec une procédure d'autorisation, le SEM peut veiller à ce que ce nouvel instrument ne soit utilisé qu'à bon escient et garantir une pratique plus uniforme des cantons.

Inconvénient : La procédure est compliquée. D'abord, le SEM rejette la demande d'asile et décide d'un renvoi. Ensuite, le canton peut accorder une autorisation de séjour, mais la décision doit être soumise au SEM pour approbation. L'autonomie décisionnelle des cantons pour ces cas qu'ils assument aussi financièrement est réduite.

Dispositions transitoires

L'adoption de dispositions transitoires est indispensable à la mise en œuvre de cette première option. Il ne serait pas rationnel que les personnes ayant bénéficié d'une admission provisoire (env. 30 000) continuent de vivre avec ce statut alors que des autorisations de séjour sont accordées lors de nouvelles décisions. Une réglementation transitoire visant à convertir automatiquement les admissions provisoires en autorisation de séjour selon les nouvelles règles est envisageable, afin de régler la situation par un acte unique non bureaucratique.

Une autre solution serait d'examiner les admissions provisoires existantes systématiquement, à la lumière des nouvelles règles, d'office ou sur demande, en vue d'accorder des autorisations de séjour. Un tel contrôle au cas par cas nécessiterait cependant des dépenses en personnel considérables. En outre, la compétence de la Confédération ou des cantons devrait être déterminée conformément au motif d'origine invoqué pour l'admission provisoire, lequel devrait être identifié au cas par cas à l'aide du dossier de la personne concernée.

Relation avec la mise en œuvre de l'art. 121a Cst.

La mise en œuvre de l'art. 121a Cst. (gestion de l'immigration) n'a pas d'influence sur cette première option¹⁰⁶. Les admissions provisoires ainsi que les autorisations de séjour sont assujetties aux nombres maximaux et aux contingents qui y sont prévus lorsque le séjour dure plus d'une année (art. 17a, al. 3, P-LEtr). Les personnes concernées pourraient être incluses dans les nombres maximaux prévus par la Confédération pour le domaine de l'asile (art. 17a, al. 5, P-LEtr)¹⁰⁷.

Relation avec la révision de la loi sur la nationalité

La nouvelle loi sur la nationalité (nLN, ch. 2.1) prévoit que la moitié de la durée du séjour effectué au titre d'une admission provisoire est prise en compte dans le délai de dix ans exigé pour une naturalisation ordinaire (art. 9, al. 1, en rel. avec l'art. 33, al. 1, let. b, nLN). L'option 1 donne ainsi la possibilité aux personnes concernées de déposer une demande de naturalisation plus rapidement. Les critères de naturalisation concernant une intégration réussie sont toutefois toujours valables (art. 12 nLN).

Relation avec les recommandations de la Commission fédérale des migrations (CFM)¹⁰⁸

La CFM propose de remplacer l'admission provisoire par un nouveau statut de protection complémentaire. Ce statut serait attribué aux personnes qui ne remplissent pas les conditions pour être reconnues comme réfugiés mais qui seraient gravement menacées en cas de renvoi dans leur pays de provenance (torture, guerre, violence arbitraire dans le cadre d'un conflit armé, etc.) ou pour lesquelles un retour est inexigible pour des raisons de santé ou des raisons humanitaires. Les personnes avec un statut de protection bénéficieraient des mêmes droits que les réfugiés reconnus.

La recommandation de la CFM correspond à l'option 1.

Concernant les conséquences pour les finances et le personnel, se reporter au ch. 4.1.2.

4.1.2. Option 2: Remplacer l'admission provisoire par un nouveau statut de protection

Un nouveau statut d'octroi d'une protection est créé afin de prendre en compte de manière appropriée la situation particulière des personnes qui ne remplissent pas les conditions pour obtenir l'asile mais qui, pour diverses raisons, ne peuvent pas retourner dans leur pays d'origine ou de provenance. L'intégration dans le marché du travail s'en trouvera améliorée et la dépendance à l'aide sociale réduite. Le nouveau statut de protection¹⁰⁹ (un nouveau permis A par exemple) indiquera aux employeurs et aux autorités en particulier que les personnes concernées séjourneront probablement durablement en Suisse et que leur intégration est nécessaire. Un tel statut signalerait aux personnes concernées qu'elles disposent d'un droit de séjour et que leur présence n'est pas uniquement tolérée parce que leur renvoi ne peut pas être exécuté. Cette protection représenterait un statut plus stable que l'admission provisoire et ne constituerait pas seulement une mesure de substitution à un renvoi qui ne peut pas être exécuté. Cependant, elle serait révoquée quand les conditions pour son octroi ne sont plus remplies. Le principe de ce statut est en harmonie avec celui de la protection subsidiaire en vigueur au sein de l'Union européenne.

¹⁰⁶ Message du Conseil fédéral du 4 mars 2016, FF **2016** 2835.

¹⁰⁷ FF **2016** 2877

¹⁰⁸ À consulter à l'adresse : <http://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home.html> > Fuite & Asile > Fuite et accès à la protection.

¹⁰⁹ Le terme de « protection » n'est pas définitivement fixé ; voir le ch. 4.1.3, troisième paragraphe, pour d'autres désignations possibles.

Conditions de la protection

Un danger concret doit exister dans le pays d'origine ou de provenance en raison d'une guerre, d'une guerre civile, d'une situation de violence généralisée, d'une nécessité médicale ou de graves problèmes sociaux (comme dans le droit en vigueur pour l'octroi d'une admission provisoire lorsque le renvoi ne peut être raisonnablement exigé ; cf. art. 83, al. 4, LETr ; ch. 2.2). La protection est également octroyée si l'exécution du renvoi est illicite (obstacles de droit international, par ex. risque d'être soumis à la torture, art. 3, CEDH ; ch. 2.2 ; la question doit encore être examinée de savoir si une protection est aussi accordée en présence de motifs d'exclusion, par analogie avec la réglementation actuelle) ou si l'impossibilité d'exécuter le renvoi n'est pas imputable à la personne concernée (impossibilité objective), comme c'est aussi le cas avec l'admission provisoire telle qu'elle est définie actuellement (par ex. impossibilité d'obtenir des documents de voyage malgré la coopération pleine et entière de la personne concernée ; pas de moyen de transport disponible ; ch. 2.2).

Le SEM contrôle au cas par cas que ces conditions sont remplies, entre autres par une évaluation générale de la situation par région de provenance. Si les conditions nécessaires à l'octroi de la protection ne sont pas remplies, la personne concernée est renvoyée de Suisse.

La Confédération n'accorde pas de protection, ou révoque la protection qu'elle a accordée, dans les cas suivants :

- condamnation à une peine privative de liberté de longue durée en Suisse ou à l'étranger ou à une mesure pénale selon l'art. 64 ou 61 du code pénal ;
- atteinte grave ou répétée à la sécurité et à l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, mise en danger de l'ordre et de la sécurité publics ou de la sécurité intérieure ou extérieure ;
- impossibilité d'exécuter le renvoi ou l'expulsion causée par le comportement de la personne elle-même (par ex. refus de coopérer à l'obtention de documents d'identité).

Lorsqu'une protection n'est pas accordée ou est révoquée en raison d'un motif d'exclusion, les personnes reçoivent l'aide d'urgence. Leur présence sur le territoire n'est pas réglementée selon le droit des étrangers ou de l'asile (situation inchangée par rapport à la réglementation actuelle).

Modalités de l'octroi de la protection

Ce nouveau statut garantit le droit d'exercer une activité lucrative et de changer d'emploi dans toute la Suisse si les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche sont remplies (art. 22 LETr). Un changement de canton doit être autorisé par le nouveau canton. Une autorisation du SEM ou de l'ancien canton n'est plus nécessaire. La personne concernée ne pourrait cependant prétendre à un changement de canton que si elle a exercé une activité lucrative pendant au moins deux ans dans le nouveau canton et qu'elle n'est pas dépendante de l'aide sociale. Les autorités cantonales peuvent assigner un lieu de résidence ou d'hébergement aux personnes auxquelles la protection a été accordée et qui perçoivent une aide sociale (par analogie avec la réglementation actuelle concernant les personnes admises à titre provisoire).

Le canton peut octroyer une autorisation de séjour après cinq ans s'il n'existe pas de motifs de révocation. Le regroupement familial est possible après un délai d'attente de deux ans. Les conditions actuellement applicables aux personnes admises provisoirement restent applicables – ménage commun, logement approprié, pas d'aide sociale. Les déplacements à l'étranger continuent d'être réglés de manière restrictive, comme c'est le cas aujourd'hui pour les personnes admises à titre provisoire (ch. 2.2). Des exceptions doivent être possibles, notamment pour des motifs humanitaires, et les personnes bien intégrées et ne dépendant pas de l'aide sociale pourraient être autorisées à faire un voyage par an à l'étranger (pays d'origine exclu).

Réglementation actuelle applicable aux réfugiés admis provisoirement

Le nouveau statut de protection serait également accordé aux personnes qui pourraient se voir reconnaître la qualité de réfugié mais qui n'obtiennent pas l'asile pour des motifs d'indignité ou des motifs subjectifs survenus après la fuite (art. 2.3). Ces motifs d'indignité peuvent être des actes répréhensibles ou une atteinte ou une menace contre la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse, ou une atteinte grave à la sécurité et à l'ordre publics. On parle de motifs subjectifs survenus après la fuite lorsque le motif d'asile ne prend naissance que par le fait même du départ ou par le comportement de la personne après le départ.

Personnes relevant du domaine des étrangers

Les mêmes principes s'appliquent que pour les personnes du domaine de l'asile. La protection est accordée lorsque des motifs l'exigent. En l'absence de tels motifs, ou en présence de motifs d'exclusion, la personne ne reçoit que l'aide d'urgence.

Relation avec la révision de la loi sur la nationalité

La nouvelle loi sur la nationalité (nLN, ch. 2.1) prévoit que la moitié de la durée du séjour effectué au titre d'une admission provisoire est prise en compte dans le délai de dix ans exigé pour une naturalisation ordinaire (art. 9, al. 1, en rel. avec l'art. 33, al. 1, let. b, nLN). La durée du séjour en Suisse avec la nouvelle protection serait également prise en compte à raison de la moitié.

Relation avec la mise en œuvre de l'art. 121a Cst.

L'octroi de la protection entrerait, comme l'actuelle admission provisoire, dans le champ d'application de l'art. 121a Cst. (voir ch. 4.1.1 concernant la mise en œuvre de l'art. 121a Cst.).

Conséquences pour les finances et le personnel

Tant l'option 1 (ch. 4.1.1 ; remplacement de l'admission provisoire par l'octroi d'une autorisation de séjour) que l'option 2 (ch. 4.1.2 ; remplacement de l'admission provisoire par un nouveau statut de protection) ont pour but d'intégrer rapidement des personnes qui sont appelées à rester durablement en Suisse. Une meilleure intégration de ces personnes dans le marché du travail permettra de diminuer globalement les coûts de l'aide sociale.

Les autres conséquences financières d'une éventuelle restructuration ne pourront être estimées qu'une fois le détail des nouvelles règles connu. Il en va de même des conséquences pour le personnel.

4.1.3. Option 3 : statu quo avec des adaptations

L'option 3 permettrait de conserver le statut de l'admission provisoire (ch. 2.2) tout en procédant à quelques adaptations afin d'en éliminer les conséquences les plus insatisfaisantes. Plusieurs projets ont déjà été élaborés à cet effet. Dans le message additionnel concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers (projet relatif à l'intégration, voir ch. 2.6.1), le Conseil fédéral propose par exemple de supprimer la taxe spéciale sur le revenu et, pour l'exercice d'une activité lucrative, de remplacer l'obligation d'obtenir une autorisation par une procédure d'annonce.

En outre, le Conseil fédéral, en collaboration étroite avec les autorités cantonales compétentes, examine d'autres mesures possibles, en particulier l'optimisation de la mise en œuvre du droit en vigueur ou la modification d'ordonnances (voir à ce propos le ch. 2.6.3). L'une des mesures envisagées est de faciliter le changement de canton lorsque la personne concernée exerce une activité lucrative dans un autre canton.

Au regard des discussions actuelles, les mesures suivantes pourraient être prises :

Désignation du statut

Modifier le terme d'"admission provisoire" afin d'éliminer le sentiment erroné qu'il s'agit en règle générale de séjours temporaires et qu'une bonne intégration n'est donc pas

nécessaire. Pour favoriser l'intégration, il serait souhaitable de disposer d'un intitulé neutre, le plus simple et compréhensible possible pour les acteurs de l'éducation, de l'économie et de la société qui ne font pas partie du domaine de la migration. Dans le message concernant la modification de la loi sur l'asile du 4 septembre 2002, le Conseil fédéral avait par exemple déjà proposé l'intitulé "admission pour raisons humanitaires" (voir ch. 2.2). Les termes d'"admission fédérale" ou d'"admission complémentaire" sont également proposés.

Regroupement familial

Le délai d'attente de trois ans pour pouvoir bénéficier du regroupement familial doit être conservé. Le message concernant la modification de la loi fédérale sur les étrangers (projet relatif à l'intégration, 13.030) définit plus précisément les critères d'intégration et prévoit entre autres que les membres de la famille de la personne admise à titre provisoire doivent également avoir des connaissances linguistiques s'ils veulent bénéficier du regroupement familial. Grâce à l'accélération de la procédure d'asile, le délai d'attente avant le prononcé de la décision d'asile sera réduit ; l'intégration pourra commencer plus rapidement et la demande de regroupement familial pourra être déposée plus tôt. La possibilité de procéder à un regroupement familial anticipé dès que la personne concernée est bien intégrée pourra cependant être aménagée afin d'encourager une intégration rapide, en particulier sur le marché du travail. Par bonne intégration, on entend en particulier une absence de dépendance à l'aide sociale et de bonnes connaissances linguistiques.

Octroi d'une autorisation de séjour (cas de rigueur)

Pour les mêmes raisons que pour l'admission provisoire, la possibilité de déposer une demande pour cas de rigueur avant cinq ans pourra être prévue si la personne concernée est bien intégrée, par exemple lorsque la convention d'intégration a été respectée. En vertu de la modification prévue de la loi fédérale sur les étrangers (intégration, 13.030), les cantons devront conclure davantage de conventions d'intégration avec les personnes admises à titre provisoire (art. 83, al. 9, p-LEtr).

Changement de canton

Aujourd'hui, le changement de canton pour les personnes admises à titre provisoire n'est autorisé qu'à des conditions restrictives (voir ch. 2.2). Il est envisageable de faciliter le changement de canton pour les personnes qui exercent une activité lucrative dans un autre canton depuis longtemps et qui ne dépendent pas, non plus que les membres de leur famille, de prestations sociales ou complémentaires. Le changement de domicile pour le canton où la personne concernée exerce une activité lucrative devrait être accordé dans les cas où celle-ci doit effectuer un long trajet, par analogie avec la loi sur l'assurance-chômage¹¹⁰, qui établit qu'un déplacement de plus de deux heures pour l'aller et de plus de deux heures pour le retour n'est pas convenable (art. 16, al. 2, let. f, LACI). Il serait également indiqué que les autorités cantonales compétentes considèrent les demandes de changement de canton avec bienveillance et qu'elles les acceptent si elles sont dans l'intérêt de l'intégration durable du requérant sur le marché du travail, par exemple lorsque le lieu de travail d'une personne admise à titre provisoire est déplacé dans un autre canton.

4.2. Propositions des postulats

Le postulat Hodgers (ch. 1.2.2) propose de limiter la durée de l'admission provisoire à un ou deux ans. Si le renvoi ne peut pas être exécuté après cette date, une autorisation de séjour doit être octroyée.

Le postulat Romano (ch. 1.2.3) souhaiterait instaurer le contrôle annuel des admissions provisoires par le SEM. Si le retour est possible ou raisonnablement exigible, l'admission provisoire doit être révoquée sans délai.

¹¹⁰ Loi fédérale du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité, LACI, RS 837.0.

Étant donné le provisoire supposé du statut, ces propositions sont compréhensibles. Elles sont évaluées comme suit :

- La durée de l'admission provisoire doit être limitée à un ou deux ans (po. Hodgers) et l'admission provisoire doit faire l'objet d'un contrôle annuel (po. Romano).

Évaluation : Comme expliqué au ch. 2.5, de nombreuses admissions provisoires sont prononcées en raison d'obstacles durables au renvoi. Effectuer un contrôle annuel et individuel du droit à cette admission (ou un contrôle systématique au bout d'un ou deux ans) est inutile tant que la situation reste inchangée, un argument d'autant plus valable pour les 25 % de personnes admises à titre provisoire qui ont également la qualité de réfugié. Engager le personnel nécessaire à un contrôle annuel de toutes les admissions provisoires n'est pas justifié au vu du nombre dérisoire de renvois qui pourraient devoir être exécutés à la suite de ce contrôle.

Le SEM surveille attentivement l'évolution de la situation dans les pays de provenance. Si celle-ci s'améliore de façon significative et durable, le SEM effectue un contrôle ciblé et ordonne éventuellement la levée de l'admission provisoire.

- Les personnes qui sont admises à titre provisoire depuis plus de deux ans doivent obtenir une autorisation de séjour afin que leur intégration ne soit pas freinée et pour décharger l'administration (po. Hodgers).

Évaluation : Le droit en vigueur prévoit déjà la possibilité d'octroyer une autorisation pour cas de rigueur (ch. 2.2). La conversion automatique proposée n'atteint pas le but visé puisque les obstacles au renvoi sont majoritairement durables. Presque toutes les personnes admises à titre provisoire recevraient une autorisation de séjour ordinaire à l'expiration du délai de deux ans, que le renvoi ne puisse être exécuté parce qu'il est impossible, parce qu'il est illicite ou parce qu'il ne peut être raisonnablement exigé (ch. 2.2). L'option 1 proposée dans le présent rapport, selon laquelle les personnes concernées recevraient immédiatement une autorisation de séjour, serait plus cohérente et nécessiterait moins de moyens (ch. 4.1.1). De plus, les personnes concernées bénéficieraient d'un meilleur statut juridique tout de suite et non pas seulement après un ou deux ans, un atout pour une intégration rapide.

- Si le retour est possible ou raisonnablement exigible, le statut d'admission provisoire doit être immédiatement levé (po. Romano).

Évaluation : Le SEM est déjà aujourd'hui tenu de vérifier périodiquement que les conditions pour l'octroi d'une admission provisoire continuent d'être remplies (art. 84, al. 1, LEtr ; voir aussi ch. 2.5 concernant la fin de l'admission provisoire). Si tel n'est plus le cas, il doit lever l'admission provisoire et ordonner l'exécution du renvoi ou de l'expulsion (art. 84, al. 2, LEtr). En outre, comme il a été mentionné plus haut, les obstacles à l'exécution du renvoi sont majoritairement durables. S'ils disparaissent, le droit en vigueur prévoit déjà aujourd'hui que l'admission provisoire doit être levée et que la personne concernée doit quitter la Suisse (art. 84, al. 2, LEtr).

4.3. Autres propositions

Ces dernières années, plusieurs organisations et associations ont publié des propositions de modification du statut juridique des personnes admises à titre provisoire, notamment :

- Le groupe de travail AOST/ASM dans le rapport "Insertion des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus – analyse et recommandations d'action" du 28 novembre 2014¹¹¹, ainsi que l'évaluation de ce rapport par les comités AOST et ASM du 4 février 2015.

¹¹¹ À consulter à l'adresse www.aost.ch > News > archives > 05.03.2015 Insertion des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés reconnus – appréciation.

- Évaluation : Les recommandations faites à la Confédération et aux cantons pour modifier l'admission provisoire, en particulier en ce qui concerne l'intégration sur le marché du travail, sont une contribution importante en vue de l'amélioration de la pratique actuelle (ch. 2.6.3).
- Le bureau du HCR pour la Suisse et le Liechtenstein a publié en décembre 2014 des recommandations pour l'intégration sur le marché du travail des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire¹¹². Y sont présentés les facteurs et les obstacles qui déterminent l'intégration professionnelle, ainsi que des exemples de succès. Le bureau recommande que tous les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire bénéficient d'un soutien concret dans la recherche d'un emploi après la reconnaissance de leur statut. À cet effet, il sied de tenir compte du caractère individuel de l'intégration, par exemple à travers des plans d'intégration et un accompagnement personnalisé des personnes concernées¹¹³. Les autres propositions comprennent la simplification du regroupement familial, une meilleure reconnaissance des compétences, des qualifications, du savoir-faire et des connaissances des personnes concernées ainsi que l'amélioration de l'intégration sociale.
- Évaluation : Le rapport propose des idées intéressantes qui pourront être approfondies dans la suite des travaux. La mise en œuvre de l'option 1 (octroi immédiat d'une autorisation de séjour, ch. 4.1.1) permettrait de prendre en compte plusieurs de ces recommandations.
- L'organisation non gouvernementale "Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers" (ODAE romand) a publié un rapport relatif à l'admission provisoire en octobre 2015¹¹⁴. En conclusion de ce rapport, l'ODAE demande que l'intitulé d'"admission provisoire" soit remplacé par un nom plus pertinent afin de prendre en compte le séjour majoritairement durable des personnes admises à titre provisoire et que l'accès à une autorisation de séjour soit facilité après une certaine durée de séjour, surtout s'il n'y a aucune perspective de retour. À cet effet, la volonté de prendre part à la vie économique doit être davantage considérée et l'état de santé et ses conséquences sur l'indépendance financière doivent être mieux pris en compte¹¹⁵. Les limitations de la liberté de mouvement au canton de domicile et la restriction de la possibilité de voyager à l'étranger sont également critiquées.
- Évaluation : Les recommandations présentées en conclusion couvrent partiellement la modification du statut juridique des personnes admises à titre provisoire proposée dans le présent rapport (option 2), en particulier le changement de l'intitulé du statut et la facilitation du changement de canton pour les personnes qui exercent une activité lucrative (ch. 4.1.3).

La mise en œuvre de l'option 1 (octroi immédiat d'une autorisation de séjour, ch. 4.1.1) permettrait de prendre en compte les propositions de l'ODAE dans leur ensemble.

5. Octroi d'une protection provisoire

5.1. Le statut de la protection provisoire comme partie de la planification d'urgence

La réglementation relative à la protection provisoire fait partie des nombreuses possibilités qui existent aujourd'hui pour faire face à des situations d'urgence dans le domaine de l'asile. Dans les situations particulières et les situations d'urgence, les degrés sont les suivants :

¹¹² À consulter à l'adresse <http://www.unhcr.ch/fr/home.html> > Services > Publications > Intégration sur le marché du travail.

¹¹³ Rapport de l'UNHCR, p. 16.

¹¹⁴ « Permis F : admission provisoire ou exclusion durable ? », à consulter à l'adresse : www.odae-romand.ch > Les observations > Rapports thématiques.

¹¹⁵ Rapport de l'ODAE romand, p. 15.

- adapter la procédure sur la base du droit en vigueur, par exemple modifier l'ordre de priorité pour le traitement des demandes, accorder des délais plus long aux personnes provenant de certaines régions et tenues de quitter le territoire suisse, héberger des requérants chez des particuliers pendant la procédure d'asile, octroyer des autorisations de courte durée aux personnes qui renoncent à déposer une demande d'asile ;
- octroi de la protection provisoire par le Conseil fédéral (art. 4 et 66 ss LAsi) ;
- procédure d'adoption d'une législation d'urgence par le Parlement (art. 165 Cst.) ;
- en se fondant sur la clause d'urgence (art. 55, al. 2, LAsi), le Conseil fédéral peut, en dérogeant à la LAsi, régler de manière restrictive les conditions d'octroi de l'asile et le statut des réfugiés, et édicter des dispositions de procédure particulières ; si l'hébergement durable de réfugiés dépasse les possibilités d'accueil de la Suisse, l'asile peut n'être accordé qu'à titre temporaire jusqu'à ce que les personnes accueillies puissent se rendre dans un autre pays (art. 55, al. 3, LAsi) ;
- droit du Conseil fédéral et du Parlement d'adopter des ordonnances ou de prendre des décisions et d'édicter des arrêtés fédéraux simples pour préserver la sécurité intérieure et extérieure (art. 184, al. 3, et art. 185, al. 3, Cst., art. 173, al. 1, let. c, Cst.)¹¹⁶.

5.2. Genèse du système de la protection provisoire

Le législateur a inscrit le système de la protection provisoire à l'occasion de la révision du 26 juin 1998 de la loi sur l'asile, dans le but de disposer d'un instrument permettant de donner rapidement une protection provisoire à un grand nombre de personnes (art. 1, let. b, art. 4 et art. 66 à 70 LAsi).

Cette décision a été prise dans le contexte du conflit armé dans les pays de l'ex-Yougoslavie, dans les années 90 du siècle dernier. Ce conflit était à l'origine d'importants flux de réfugiés qui avaient présenté un défi considérable pour le système suisse de l'asile. À ce jour, le système de la protection provisoire n'a cependant encore jamais été utilisé.

5.3. Réglementation en vigueur du système de protection provisoire

Les dispositions de la loi sur l'asile relatives à l'octroi de la protection provisoire ne sont applicables que dans des situations extraordinaires, en présence d'un très grand nombre de réfugiés fuyant des situations de violence. La décision de principe d'accorder une protection provisoire à des personnes exposées à un danger général grave, mais qui ne sont pas nécessairement des réfugiés (art. 4 LAsi) appartient au Conseil fédéral (art. 66 LAsi, cf. FF 1996 II 43). La décision est prise après que toutes les circonstances pertinentes ont été examinées et doit être comprise comme subsidiaire aux mesures de politique extérieure que la Confédération peut mettre en œuvre dans l'État ou la région de provenance des personnes à protéger (cf. FF 1996 II 78).

Lorsque le Conseil fédéral a pris la décision de principe, les autorités établissent par une procédure simplifiée, sur la base des articles 68 et 69 LAsi, si une personne appartient au groupe des personnes à protéger. À cette fin, elles doivent au minimum interroger la personne. Si cette dernière est manifestement persécutée au sens de l'art. 3 LAsi, elle se voit quand même octroyer l'asile (cf. art. 69, al. 2, LAsi). Lorsqu'une protection provisoire est accordée, en revanche, la personne ne peut demander la réouverture de la procédure en reconnaissance de la qualité de réfugié que cinq ans après la décision de suspension (art. 69, al. 3, et art. 70 LAsi). Au bout de cinq ans, les personnes bénéficiant d'une protection provisoire ont droit à une autorisation de séjour (art. 74, al. 2, LAsi).

Tout comme les réfugiés reconnus, les personnes bénéficiant d'une protection provisoire ont le droit d'être réunies avec les membres de leur famille dont elles ont été séparées durant leur fuite (art. 71, al. 2, LAsi). Elles ont droit aux mêmes prestations d'assistance que les

¹¹⁶ Pour plus de détails à ce sujet, cf. le « Plan de gestion et de maîtrise des situations extraordinaires dans le domaine de l'asile » (Plan d'urgence Asile), version 5.0 du 28 novembre 2012.

réfugiés et les étrangers admis à titre provisoire (art. 82, al. 3, LAsi ; aide sociale réduite, versée si possible sous forme de prestations en nature). Les personnes bénéficiant d'une protection provisoire n'ont pas le droit de travailler durant les trois premiers mois. Ensuite, les conditions auxquelles elles peuvent exercer une activité lucrative sont inspirées de la loi sur les étrangers (art. 75 LAsi).

En cas d'application du statut de la protection provisoire, la question se pose de l'interaction avec les obligations de la Suisse selon le Règlement Dublin III¹¹⁷. Ce règlement pose simplement les critères permettant de déterminer quel État est compétent pour traiter une demande d'asile et prévoit que cet État est tenu d'examiner une demande de protection internationale et de terminer cet examen. L'accès à la procédure d'asile est aussi garanti, en Suisse, lors de l'octroi du statut de protection "S". Lorsqu'une personne faisant partie d'un groupe considéré par le Conseil fédéral comme ayant besoin d'être protégé a par ailleurs fait une demande d'asile, le traitement de cette demande est suspendu pour au moins cinq ans. Le Règlement Dublin III ne dit rien concernant la suspension de l'examen d'une demande, et ne prévoit pas de délais pour le traitement des demandes d'asile¹¹⁸, mais évoque "l'objectif de célérité dans le traitement des demandes" (considérant 5). En outre, l'application du système de la protection provisoire n'entre en ligne de compte que dans des situations extraordinaires. Cette condition est comparable avec la clause d'exception de l'art. 72 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE¹¹⁹), selon laquelle dans l'espace de liberté, de sécurité et de justice, le droit européen ne porte pas atteinte à l'exercice des responsabilités qui incombent aux États membres pour le maintien de l'ordre public et la sauvegarde de la sécurité intérieure. Cela signifie qu'en cas de menace pour l'ordre public, c'est-à-dire quand un Etat membre est menacé dans sa capacité globale de fonctionnement, il n'est pas tenu d'appliquer le droit de l'Union européenne dérivé. Enfin, les personnes qui ont manifestement la qualité de réfugié sont exclues de la protection temporaire et suivent la procédure d'asile ordinaire.

Lorsqu'une personne se voit accorder une protection provisoire, elle reçoit un permis de séjour en Suisse. Or l'octroi d'un titre de séjour constitue un critère de compétence selon le Règlement Dublin III (art. 12, par. 1, et art. 19, par. 1). La Suisse sera donc en principe compétente pour examiner une demande d'asile après la levée de la protection provisoire, à moins que d'autres critères de rang supérieur prévu par le Règlement Dublin III soient applicables et que les délais de remise soient respectés.

5.4. Comparaison avec les règles en vigueur dans l'UE

L'UE a aussi une base légale lui permettant d'accorder une protection temporaire. La directive en question¹²⁰, qui n'est pas applicable en Suisse, prévoit des normes minimales

¹¹⁷ Règlement (UE) N° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et les mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride, JO L 180 du 29.06.2013, p. 31.

¹¹⁸ Des délais sont en revanche prévus dans une directive non contraignante pour la Suisse (Directive 2013/32/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative à des procédures communes pour l'octroi et le retrait de la protection internationale [refonte], JO L 180 du 29.06.2013, p. 60) : en vertu de l'art. 31, par. 3 et 5 de cette directive, la procédure d'asile en première instance doit être menée à terme en 18 ou 21 mois, ce qui est plus court que les cinq ans de suspension des procédures en Suisse en cas d'octroi de la protection provisoire.

¹¹⁹ Version consolidée du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C 326 du 26.10.2012, p. 47

¹²⁰ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les Etats membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil, JO L 212 du 07/08/2001 p. 12ss

pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées dans l'UE. Une protection immédiate et temporaire est assurée, par une procédure de caractère exceptionnel, à des personnes dont le retour dans des conditions sûres et durables est impossible en raison de la situation régnant dans leur pays d'origine. Cette procédure est utilisée en particulier lorsque le système d'asile d'un pays donné risque de ne pouvoir traiter cet afflux sans provoquer d'effets contraires à son bon fonctionnement, dans l'intérêt des personnes concernées et celui des autres personnes demandant une protection (art. 1 et art. 2, let. a).

L'existence d'un afflux massif de personnes déplacées est constatée par une décision du Conseil adoptée à la majorité qualifiée, sur proposition de la Commission européenne. Un État membre peut aussi demander à la Commission européenne de soumettre la proposition au Conseil. La protection temporaire est ensuite introduite, pour le groupe de personnes en question, dans tous les États membres de l'UE. Ces derniers garantissent aux personnes concernées – selon les prescriptions du chapitre 3 de la directive – l'obtention d'un titre de séjour conformément aux dispositions de la directive. Aussi longtemps que dure la protection provisoire, les personnes qui en bénéficient doivent avoir l'autorisation de travailler et recevoir des soins médicaux. Les mineurs doivent avoir accès au système éducatif. Les membres d'une même famille, c'est-à-dire les conjoints et les enfants mineurs, sont en principe regroupés dans le même pays de l'UE. Le regroupement familial pour ces mêmes catégories de personnes se trouvant en dehors de l'UE est également possible. La durée de la protection est d'une année au maximum, à moins qu'elle ne soit prolongée. L'examen des demandes d'asile qui n'ont pas été traitées avant l'expiration de la période de protection temporaire est achevé après l'expiration de cette période. Contrairement à ce que prévoit la réglementation suisse, une personne bénéficiant de la protection temporaire peut en tout temps déposer une demande d'asile. L'État compétent pour instruire cette demande est celui qui a consenti au transfert de la personne en question sur son territoire. La directive prévoit en outre la possibilité d'activer un mécanisme de solidarité pour équilibrer les efforts consentis par les États membres (cf. chap. 6). Ce mécanisme est constitué de deux volets : le financement, qui passe par les fonds européens pour les réfugiés¹²¹, et l'accueil effectif des personnes dans les États membres. Lorsque le mécanisme est activé, les États membres accueillent, dans un esprit de solidarité communautaire, les personnes pouvant bénéficier de la protection temporaire. À cette fin, ils indiquent au Conseil leurs capacités d'accueil. Les personnes concernées doivent cependant consentir à leur relocalisation dans un autre État.

Cette directive n'a encore jamais été appliquée. L'Italie avait demandé son application en avril 2011, lorsque de nombreux migrants d'Afrique du Nord arrivaient suite au printemps arabe¹²². Au sein du Conseil Justice et affaires intérieures, la majorité des États membres de l'UE avaient toutefois estimé que les conditions n'étaient pas remplies pour activer la directive 2001/55CE et avaient rejeté la demande de l'Italie les 11 et 12 avril 2011¹²³.

La directive n'a pas non plus été activée dans le contexte des importants mouvements migratoires provoqués par le conflit en Syrie. Au début de 2014, la Commission européenne

¹²¹ Le Fonds européen pour les réfugiés, le Fonds pour les frontières extérieures, le Fonds pour le retour et le Fonds européen d'intégration sont arrivés à échéance à la fin de 2013. À compter de 2014, ils ont été remplacés par le Fonds Asile, Migration et Intégration (FAMI) et le Fonds Sécurité intérieure (FSI), JO L 144 du 06.06.2007, p. 1ss.

¹²² ifa-Edition Kultur und Außenpolitik, Daniele Saracino, Die Medien als Wegbereiter verfehlter Politik? Die Reaktion der Europäischen Union auf die Migrationsbewegungen während des "Arabischen Frühlings" über das Mittelmeer, Stuttgart 2013.

¹²³ Cf. [Di Pascale/Nascimbene 2011:346f.](#)

avait proposé d'évaluer le cadre en vigueur sur la protection temporaire et, le cas échéant, de la modifier afin d'en faire "un instrument souple et plus pratique"¹²⁴.

5.5. Adaptations possibles

Comme nous l'avons évoqué au ch. 5.1., le système de la protection provisoire représente un degré supplémentaire pour faire face à une situation extraordinaire.

5.5.1. Adaptations ponctuelles du système actuel de la protection provisoire

Certains inconvénients du régime de la protection provisoire peuvent être évités par des adaptations juridiques du système (par ex. limitation du regroupement familial ; versement d'un forfait d'intégration ; pas d'octroi automatique d'une autorisation de séjour au bout de cinq ans). La question se pose cependant de savoir s'il est judicieux de réviser un statut qui n'a jamais été utilisé à ce jour. En outre, des modifications ponctuelles ne résoudront pas les problèmes fondamentaux qui se posent. La suspension n'est par exemple pas possible dans des cas manifestes, et la procédure doit dans tous les cas être poursuivie après la levée de la protection provisoire.

5.5.2. Examen de la pertinence d'une suppression de la réglementation concernant les personnes à protéger

Il convient d'examiner la pertinence d'une suppression de la réglementation concernant les personnes à protéger si des adaptations sont apportées, dans le même temps, au régime de l'admission provisoire (ch. 4.1). Quoi qu'il en soit, une coopération accrue avec les autres États européens serait souhaitable en cas d'afflux massif de personnes à protéger.

6. Colloque sur le statut de l'admission provisoire du 8 avril 2016

Le colloque sur le statut de l'admission provisoire organisé par le DFJP le 8 avril 2016, a réuni des représentants de la Confédération, des cantons, des syndicats, des milieux économiques et scientifiques, du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et de la société civile, ainsi que des parlementaires. Les participants ont notamment pu obtenir une vue d'ensemble des expériences réalisées et des défis posés dans ce domaine, et ont échangé leurs vues au sujet des adaptations susceptibles d'être apportées au statut de l'admission provisoire.

Principaux enseignements

Le statut actuel de l'admission provisoire est insatisfaisant dans un certain nombre de cas (en particulier pour les catégories de personnes pour lesquelles l'expérience montre que des obstacles à l'exécution d'un renvoi subsisteront à moyen et à long terme). Il existe une quasi-unanimité sur la nécessité de créer, pour ces catégories de personnes, un nouveau statut correspondant mieux aux circonstances réelles et qui ne soit pas qu'un pis-aller pour les personnes qu'il est impossible de renvoyer. Il s'agit par ailleurs d'instaurer une certaine sécurité du droit concernant le séjour. Le principe selon lequel le droit de séjourner en Suisse prend fin lorsque les obstacles à l'exécution du renvoi disparaissent doit être conservé. Il s'ensuit que l'encouragement des possibilités de réintégration dans le pays d'origine revêt une grande importance.

Une question qui n'a pas été approfondie, en revanche, est celle de savoir si la protection provisoire doit automatiquement déboucher sur un droit de séjour durable, et si oui, à quel moment (en remplacement de la règle actuelle concernant les cas de rigueur, au cas par cas, après un séjour prolongé et lorsque la personne est bien intégrée). La crainte s'est à l'occasion exprimée qu'un nouveau statut, selon ses modalités concrètes, provoque un appel d'air et encourage les migrants à choisir la Suisse comme pays de destination. D'autres voix

¹²⁴ Faire de l'Europe ouverte et sûre une réalité, Communication du 11.03.2014 de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2014) 154 final, p. 8.

ont fait remarquer qu'un meilleur statut ne mènera pas automatiquement à une intégration réussie : des efforts supplémentaires doivent être fournis sur ce plan, notamment concernant la formation (principalement pour l'acquisition de compétences linguistiques).

Les avis divergent sur la nature du nouveau statut : octroi direct d'une autorisation de séjour (permis B) ou nouveau type d'autorisation. En revanche, un consensus s'est dégagé sur le fait que l'appellation actuelle d'admission "provisoire" ne correspond pas à la réalité, qu'elle est parfois source de confusion et qu'elle ne facilite pas l'intégration sur le marché du travail. La nécessité d'une nouvelle dénomination n'est donc pas contestée.

Un nouveau statut devrait peut-être être créé pour les personnes qui peuvent invoquer des obstacles de droit international à l'exécution de leur renvoi (principe de non-refoulement selon l'art. 33 de la convention relative au statut des réfugiés, l'art. 3 CEDH et l'art. 25 Cst.) ou qui ne peuvent pas rentrer dans leur pays de provenance à cause d'une situation de violence généralisée. Une autre question qui n'a pas été clarifiée est celle des autres motifs qui pourraient déboucher sur l'octroi de ce nouveau statut, par exemple uniquement les maladies graves menaçant la vie de la personne, ou également les affections pour lesquelles l'expérience montre que les chances de survie sont meilleures en Suisse que dans l'État de provenance, ou des motifs sociaux graves. Le nouveau statut ne serait en tout cas pas adapté dans le cas d'un obstacle temporaire à l'exécution du renvoi.

L'unanimité s'est par ailleurs exprimée sur la nécessité de supprimer les règles qui entravent l'intégration, qu'un nouveau statut soit ou non créé. La nécessité de faciliter l'accès de ces personnes au marché du travail n'était pas non plus contestée. La perspective d'une certaine stabilité des conditions de séjour en Suisse est nécessaire pour pouvoir terminer une formation et pour que les employeurs soient disposés à offrir des formations professionnelles.

La question n'a pas non plus été tranchée de savoir si une autorisation de travail pouvait être octroyée au terme d'une simple procédure d'annonce (selon le message additionnel concernant la modification de la LEtr / Intégration, ad 13.030) ou si une procédure d'autorisation, selon le droit actuel, était une meilleure solution.

Une majorité des participants a effectivement considéré qu'il serait utile de créer un nouveau statut correspondant mieux aux circonstances réelles, tout en estimant qu'il n'était pas réaliste de vouloir faire avancer un tel projet avec la situation migratoire actuelle. La CCDJP et la CDAS se sont ainsi prononcées en faveur d'une amélioration du statut actuel de l'admission provisoire, éventuellement avec un nouveau nom.

La nécessité de prendre de nouvelles mesures d'intégration n'était pas non plus contestée. L'introduction d'un "case management" a été proposée (comparable à celui que la confédération cofinance dans la formation professionnelle), afin que les personnes concernées deviennent rapidement employables. Un effort doit certainement aussi être fait sur les cours de langue. Ainsi, à l'issue de ces cours, les connaissances sont souvent insuffisantes pour suivre par exemple un préapprentissage. Concernant l'intégration en général, des voix se sont aussi élevées pour dire que la réglementation actuelle des forfaits d'intégration n'était pas adaptée aux objectifs visés.

N'ont pas été abordés de manière approfondie, en revanche, les règles de transformation en une autorisation de séjour (permis B), l'octroi d'une autorisation d'établissement (permis C), le regroupement familial et la procédure en cas de dépendance prolongée à l'aide sociale.

Ont été critiqués le régime actuel de l'admission provisoire de réfugiés, ainsi que les règles concernant les personnes à protéger, des règles dont la suppression a parfois été demandée. Pour l'admission provisoire, les critiques portaient sur le fait que la réglementation ne correspondait pas entièrement à l'acquis européen en matière d'asile (protection subsidiaire), et qu'elle n'était pas compatible avec la directive sur le retour ; concernant le statut de personne à protéger, les considérations sur sa suppression étaient fondées sur le fait que ces dispositions n'ont encore jamais été utilisées depuis leur

introduction dans la loi et que – vu l'accélération prévue des procédures d'asile – elles ne représentent plus un avantage.

7. Position du Conseil fédéral et suite des travaux

Seule une réorientation fondamentale de l'admission provisoire permettra de corriger les insuffisances, critiquées de nombreuses parts, de ce statut. Le but est d'améliorer le cadre général pour permettre une intégration rapide des personnes dont il est prévisible qu'elles seront amenées à séjourner durablement en Suisse. L'intégration dans le marché du travail s'en trouvera améliorée et la dépendance à l'aide sociale réduite. Aucun effet particulier d'attraction ne sera exercé sur les intéressés du fait que, globalement, le nouveau statut n'entraînera aucune amélioration du point de vue juridique pour les personnes à protéger par rapport au statut de protection subsidiaire en vigueur au sein de l'UE ou dans des États européens comparables. Il est en outre primordial que les décisions d'asile soient rendues rapidement et les renvois systématiquement exécutés. Il restera possible de révoquer le droit au séjour en cas d'amélioration de la situation en matière de retour.

La création d'un nouveau statut de protection (option 2, ch. 4.1.2) est, aux yeux du Conseil fédéral, la solution qui satisfait le mieux aux exigences actuelles. Ce statut améliore la situation des intéressés, sans toutefois leur conférer de manière générale tous les droits associés à une autorisation de séjour. La solution de l'octroi immédiat d'une autorisation de séjour comme proposé dans l'option 1 (ch. 4.1.1) est par conséquent rejetée. Le Conseil fédéral prendra néanmoins en compte l'avis du Parlement avant de prendre de nouvelles décisions.

Si le choix se porte sur la création d'un nouveau statut, le Conseil fédéral examinera la pertinence d'une éventuelle suppression de la réglementation relative aux personnes à protéger. Il s'agira par ailleurs d'intensifier la coopération avec les autres États d'accueil européens.

La création d'un nouveau statut nécessitant un certain temps, il y a lieu de poursuivre les projets existants visant à améliorer certains aspects de l'admission provisoire (ch. 2.6). L'intégration dans le marché du travail doit notamment être renforcée.

Le Conseil fédéral décidera de l'opportunité d'un projet de loi relatif à un nouveau statut de protection après que le Parlement aura examiné le présent rapport.