



24.438

Initiative parlementaire

**Admission provisoire comme mesure de substitution
lorsqu'un renvoi ne peut pas être exécuté. Préciser les cas
de figure où le renvoi « ne peut être raisonnablement
exigé »**

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national

du 26 février 2026

Condensé

L'admission provisoire constitue une mesure de substitution lorsque le renvoi ne peut pas être exécuté. La modification de loi proposée a pour but de réduire le nombre d'admissions provisoires. À cet effet, la Commission des institutions politiques du Conseil national (CIP-N) propose de modifier la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) afin que les motifs pour lesquels l'exécution d'une décision de renvoi ne peut pas être raisonnablement exigible soient énumérés de façon exhaustive dans la loi. Cette modification permettra de déterminer plus clairement les cas dans lesquels une admission provisoire peut être prononcée et conduira à une pratique plus restrictive en matière d'admissions provisoires.

Bericht

1 Contexte

1.1 Nécessité de légiférer et objectifs

L'initiative parlementaire 24.438 « Admission provisoire comme mesure de substitution lorsqu'un renvoi ne peut pas être exécuté. Préciser les cas de figure où le renvoi "ne peut être raisonnablement exigé" », déposée le 14 juin 2024 par le conseiller national Gregor Rutz (V, ZH), demande une adaptation ponctuelle s'agissant de l'admission provisoire. Son auteur souhaite que les motifs pour lesquels l'exécution d'un renvoi n'est pas raisonnablement exigible visés à l'art. 83, al. 4, LEI¹ soient énumérés de façon exhaustive. En outre, dans le texte de l'initiative, la disposition potestative est remplacée par une formulation contraignante. Le but de l'initiative parlementaire est de réduire le nombre d'admissions provisoires.

Selon le droit en vigueur, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) décide d'admettre provisoirement l'étranger si l'exécution du renvoi n'est pas possible, n'est pas licite ou ne peut être raisonnablement exigée (art. 83, al. 1, LEI). Par exemple, lorsqu'il rejette une demande d'asile ou qu'il refuse d'entrer en matière, le SEM prononce, en règle générale, le renvoi de Suisse et ordonne l'exécution du renvoi dans l'État d'origine ou de provenance ou un État tiers, conformément à l'art. 44 de la loi sur l'asile (LAsi)². En conséquence, l'admission provisoire constitue une mesure de substitution lorsqu'une décision de renvoi ne peut pas être exécutée. Les obstacles à l'exécution du renvoi liés à l'illicéité de l'exécution (violation du droit international public), à son caractère non raisonnablement exigible (mise en danger concrète de la personne concernée) et à l'impossibilité de sa mise en œuvre (pour des raisons techniques) sont précisés par la loi (art. 83, al. 2 à 4, LEI) et par la jurisprudence.

La commission estime que l'objectif de l'initiative parlementaire faisant l'objet du présent rapport, à savoir préciser la définition des motifs pour lesquels l'exécution d'un renvoi n'est pas raisonnablement exigible, conduira à une pratique plus restrictive en matière d'admissions provisoires. Selon elle, cette précision permettra de déterminer plus clairement les cas dans lesquels une admission provisoire peut être prononcée. Elle aura pour effet de réduire la latitude de jugement des autorités et des tribunaux concernant les motifs d'admission provisoire. Lorsqu'il s'agit d'évaluer s'il existe bel et bien une mise en danger concrète rendant l'exécution de la décision non raisonnablement exigible, la latitude de jugement doit néanmoins être conservée.

Au cours de ces dernières années, l'admission provisoire a fait l'objet de multiples interventions parlementaires et de débats nourris. Le 12 octobre 2016, le Conseil fédéral avait publié un rapport intitulé « Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action », établi en réponse à trois postulats. Dans ce rapport,

¹ RS 142.20

² RS 142.31

le Conseil fédéral avait effectué une analyse complète du statut que constitue l'admission provisoire et avait présenté des possibilités d'action.³ Les discussions qui s'en sont suivies au Parlement n'ont toutefois abouti à aucune réforme en profondeur de ce statut. Des adaptations ponctuelles y ont néanmoins été apportées (par ex. introduction de l'interdiction de voyager ou facilitation du changement de canton en cas d'activité lucrative)⁴. En juin 2022, le Département fédéral de justice et police a mis en place un groupe d'évaluation chargé d'analyser les enseignements à tirer de l'activation du statut S. Son mandat consistait en particulier à établir un état des lieux en vue d'une éventuelle révision du statut S et de l'admission provisoire. Pour mener à bien sa tâche, le groupe d'évaluation a commandé une étude sur le sujet⁵. En ce qui concerne l'admission provisoire, cette étude a établi qu'elle était principalement octroyée à des personnes auxquelles la qualité de réfugié n'est pas reconnue, mais qui sont quand même considérées comme des personnes à protéger en raison d'une guerre, d'une guerre civile, de violations graves et imminentes des droits humains ou d'autres mises en danger concrètes dans leur État de provenance, et pour lesquelles on estime que le renvoi ne peut pas être raisonnablement exigible.⁶ Entre 2022 et 2025 (jusqu'au 31 octobre 2025), 20 990 personnes au total ont été admises à titre provisoire en vertu de l'art. 83, al. 4, LEI. Parmi celles-ci, 16 838 (80,2 %) l'ont été en raison d'une guerre, d'une guerre civile ou d'une violence généralisée et 358 (1,7 %) en raison d'une nécessité médicale. Dans 3794 cas (18,1 %), les motifs d'admission provisoire n'ont pas fait l'objet de statistiques. On peut donc supposer que les motifs reposent, du moins pour une partie des cas, sur des circonstances propres à chaque situation (la cumulation de plusieurs facteurs a conduit à une « situation de détresse personnelle »). Selon ces chiffres, environ 80 % de toutes les décisions d'admission provisoire reposent sur un cas de figure explicitement mentionné dans la loi. Les 18 % restants pourraient tomber sous le coup de la modification proposée. Le nombre exact de cas concernés ne peut toutefois pas être déterminé de façon définitive. L'admission provisoire peut aussi résulter d'une combinaison de différents éléments en vertu desquels il est considéré que l'exécution de la décision ne peut pas être raisonnablement exigible (par ex. État d'origine ou de provenance en situation de guerre civile et raisons de santé).

³ Rapport du Conseil fédéral du 12 octobre 2016 « Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action » 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

⁴ [20.063](#) n Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration. Modification ([EF 2021 2999](#))

⁵ Étude du professeur de droit Alberto Achermann du 30 octobre 2023 « Die vorläufige Aufnahme und der S-Status – Überlegungen zu einer Neukonzeption » (uniquement en allemand)

⁶ Cf. étude mentionnée à la note de bas de page 5 ; ch. 4, p. 10.

1.2 Examen préalable et élaboration d'un projet

Le 30 janvier 2025, la CIP-N a donné suite à l'initiative par 14 voix contre 11. Le 8 avril 2025, son homologue du Conseil des États (CIP-E) a suivi cette décision, par 8 voix contre 2, laissant ainsi le champ libre à la CIP-N pour élaborer un projet de loi.

1.3 Solutions étudiées et solution retenue

La CIP-N a examiné la proposition de formulation proposée par l'auteur de l'initiative concernant la disposition en vigueur à l'art. 83, al. 4, LEI. L'auteur du texte propose de supprimer d'une part le terme « peut » et d'autre part la locution « par exemple », qui donne à la liste de motifs un caractère non exhaustif. La suppression de cette disposition potestative pourrait avoir pour conséquence que l'admission provisoire devrait désormais être octroyée également dans des cas où, jusqu'à présent, des renvois étaient prononcés. Cela irait à l'encontre de l'objectif poursuivi par l'initiative et la commission n'a pas non plus l'intention de créer de nouveaux motifs donnant droit à l'admission provisoire.

La disposition potestative (« L'exécution de la décision peut ne pas être raisonnablement exigée si ... ») en vigueur ne vise pas à accorder au SEM une marge d'appréciation lui permettant de décider s'il souhaite ou non ordonner l'admission provisoire en cas de mise en danger concrète (pouvoir d'appréciation des conséquences juridiques). Elle a plutôt pour but de préciser que si l'exécution de la décision ne peut pas être raisonnablement exigible, il est possible d'y renoncer pour des motifs humanitaires⁷. Il n'est pas ici question de motifs ayant trait aux engagements pris par la Suisse en vertu du droit international. Pour ces raisons, la commission a choisi une solution de mise en œuvre dans laquelle seule la locution « par exemple » figurant dans la disposition en vigueur est biffée.

1.4 Mise en œuvre par la CIP-N

À sa séance du 4 septembre 2025, la CIP-N a chargé son secrétariat et l'administration d'élaborer un avant-projet d'acte. Le 26 février 2026, la commission a adopté cet avant-projet, par 16 voix contre 9, en vue de la consultation.

Une minorité de la commission (*Jost, Arslan, Gysin Greta, Klopfenstein Broggini, Marti Samira, Masshardt, Schläfli Nina, Tschopp, Widmer Céline*) propose de ne pas entrer en matière sur le projet, car elle estime que la modification de la loi n'est pas la bonne solution pour rendre le système d'asile crédible. Elle est d'avis que cette modification toucherait les personnes les plus vulnérables, qui peuvent aujourd'hui bénéficier d'une admission provisoire en raison de la combinaison de différents facteurs (par ex. les mères célibataires ayant la charge d'enfants mineurs, qui sont en mauvaise

⁷ Blum/Caroni/Plozza, Kommentar AIG, Art. 83 N 34 et ATAF 2014/26, consid. 7.3, 7.9.6 *in fine* ; s'agissant de l'intention d'utiliser la disposition potestative dans la réglementation antérieure prévue à l'art. 14a, al. 4, LSEE, cf. FF 1990 II 537, 625.

santé et qui ne disposent pas d'un réseau social dans leur pays d'origine ou de provenance).

1.5 Résultats de la consultation

Suivra après la consultation

2 Présentation du projet

La proposition de modification de la LEI vise à mettre en œuvre l'initiative parlementaire 24.438, déposée par le conseiller national Gregor Rutz. À l'avenir, un étranger ne doit plus pouvoir obtenir une admission provisoire pour cause d'inexigibilité de l'exécution du renvoi que si ledit renvoi dans son pays d'origine ou de provenance le met concrètement en danger en raison d'une guerre, d'une guerre civile, d'une violence généralisée ou d'une nécessité médicale (art. 83, al. 4, AP-LEI). Qui plus est, une nouvelle disposition transitoire doit être créée afin que les admissions provisoires accordées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation ne puissent pas être levées en raison de la nouvelle restriction. Une fois la nouvelle réglementation entrée en vigueur, ces admissions provisoires doivent pouvoir continuer à être régies par l'ancien droit.

3 Commentaire des dispositions

3.1 Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration

Art. 83, al. 4

Cette disposition doit désormais régler de manière exhaustive les conditions auxquelles l'exécution d'un renvoi peut être considérée comme inexigible.

C'est pourquoi l'expression « par exemple » est biffée. Une énumération exhaustive dans la loi (principe d'énumération) limite le champ d'application d'une norme juridique aux éléments expressément cités et exclut ainsi tous les cas de figure qui ne sont pas nommés.

À l'avenir, le SEM ne doit plus pouvoir octroyer d'admission provisoire que si le renvoi ou l'expulsion de l'étranger dans son pays d'origine ou de provenance le met concrètement en danger en raison d'une guerre, d'une guerre civile, d'une violence généralisée ou d'une nécessité médicale.

Art. 126h Disposition transitoire relative à la modification du...

Les admissions provisoires prononcées avant l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation doivent rester soumises à l'ancien droit, y compris lors de la vérification visant à déterminer si les conditions d'octroi sont toujours remplies (art. 84, al. 1,

LEI). Cette réglementation doit également s'appliquer aux procédures encore en suspens au SEM ou au Tribunal administratif fédéral au moment de l'entrée en vigueur.

4 Conséquences

4.1 Conséquences pour la Confédération

La modification législative proposée a des conséquences sur l'octroi des admissions provisoires pour cause d'inexigibilité de l'exécution du renvoi et sur la vérification périodique visant à déterminer si les conditions d'octroi sont toujours remplies.

À l'échelon fédéral, chaque admission provisoire non prononcée permettrait de faire l'économie du forfait global de 18 900 francs par an (état 2026) et du forfait d'intégration unique d'un montant de 19 058 francs par personne (état 2026). En revanche, la modification entraîne des surcoûts pour le nombre accru de forfaits d'aide d'urgence (forfait unique selon le type de procédure d'asile – procédure accélérée 4115 francs, procédure étendue 11 636 francs – état 2026) qui devraient être versés. En effet, les personnes dont l'exécution du renvoi est possible, licite et raisonnablement exigible ne reçoivent plus que l'aide d'urgence une fois que leur décision de renvoi est entrée en force. Par ailleurs, dans ce type de cas, la Confédération prend à sa charge les frais de départ et participe aux frais des cantons qui sont en rapport direct avec l'organisation du départ (art. 92 LAsi). En moyenne, les frais de vols pour un départ volontaire ou un rapatriement à bord d'un vol de ligne s'élèvent à 700 francs. Pour les vols spéciaux, les coûts se montent à 5500 francs par personne en moyenne. Cependant, la proportion de personnes tenues au départ renvoyée à bord d'un vol spécial est extrêmement faible (2 à 4 %).

La Confédération pourrait également devoir assumer des coûts supplémentaires pour les vérifications d'identité, l'obtention des documents de voyage ou l'accompagnement médical. À cela s'ajoutent divers forfaits que la Confédération verse aux cantons en fonction du cas d'espèce, par exemple pour la détention administrative relevant du droit des étrangers (200 francs par personne et par jour de détention) ou pour l'escorte policière à bord de vols de ligne ou de vols spéciaux (jusqu'à 400 francs par jour et par accompagnant). À noter également qu'une partie des personnes qui retournent volontairement dans leur pays pourrait toucher une aide financière au retour, conformément à l'art. 93, al. 1, let. d, LAsi (aide financière jusqu'à 1000 francs et soutien matériel jusqu'à 5000 francs pour un projet). Cependant, ces frais de départ et d'exécution et les coûts liés aux forfaits d'aide d'urgence sont nettement moins élevés que les économies réalisées au niveau des forfaits globaux et des forfaits d'intégration. Si l'on prend l'exemple d'une personne seule exclue de l'octroi d'une admission provisoire en raison de la modification légale proposée et tenue de quitter la Suisse, la

Confédération réaliserait des économies d'environ 100 000 francs. En parallèle, elle devrait assumer des frais supplémentaires pour l'aide d'urgence et l'aide au retour⁸.

4.2 Conséquences pour les cantons

Vu la baisse du nombre d'admissions provisoires prononcées (cf. ch. 4.1), les personnes admises à titre provisoire seront moins nombreuses à être attribuées aux cantons, notamment en vue de leur hébergement et de leur intégration. Ainsi, les cantons pourront réaliser des économies. Par contre, ils recevront moins de forfaits globaux et de forfaits d'intégration. De même, les cantons devront exécuter davantage de renvois, cette augmentation reflétant le nombre d'admissions provisoires non prononcées, ce qui engendrera des coûts auxquels la Confédération ne peut participer que jusqu'à un certain point (cf. ch. 4.1).

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Les modifications proposées sont conformes à la Constitution fédérale.

Les personnes dont l'exécution du renvoi n'est pas licite en raison des obligations internationales de la Suisse ancrées dans la Constitution fédérale (p. ex. art. 25, al. 2 et 3, de la Constitution fédérale [Cst.]⁹) continueront d'être admises à titre provisoire en Suisse (art. 83, al. 1 et 3, LEI).

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales de la Suisse

La modification proposée est compatible avec les engagements internationaux de la Suisse.

Les personnes qui remplissent la qualité de réfugié mais auxquelles l'asile n'a pas été accordé en raison de la présence de motifs d'exclusion continueront à être admises à titre provisoire pour cause d'illicéité de l'exécution du renvoi (cf. art. 83, al. 8, LEI). Les prescriptions de la Convention relative au statut des réfugiés¹⁰ seront donc respectées. Il en va de même du principe du non-refoulement au regard des droits de l'homme (art. 3 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés

⁸ Contexte : en moyenne, la décision d'asile entre en force un an après l'entrée en Suisse. Par conséquent, le forfait global pour l'admission provisoire est encore versé pendant six ans. Si l'on regarde l'effectif total des personnes admises à titre provisoire (y compris enfants, seniors etc.), le taux d'activité moyen est de 25 %.

⁹ RS 101

¹⁰ RS 0.142.30

fondamentales¹¹). Lorsque d'autres engagements de la Suisse relevant du droit international (par exemple de la Convention relative aux droits de l'enfant)¹² s'opposent à un renvoi, les personnes concernées continueront là aussi à être admises à titre provisoire pour cause d'illicéité de l'exécution du renvoi (art. 83, al. 1 et 3, LEI).

5.3 Forme de l'acte à adopter

En vertu de l'art. 164, al. 1, Cst., l'Assemblée fédérale édicte sous la forme d'une loi fédérale toutes les dispositions importantes qui fixent des règles de droit.

¹¹ RS 0.101

¹² RS 0.107