

30 juin 2014

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

Table des matières

1	Contexte	3
2	Introduction	4
3	Admissions provisoires	4
3.1	Bases légales	4
3.2	Types d'admissions provisoires	5
3.3	Statistiques	6
3.3.1	Admissions provisoires prononcées au cours des cinq dernières années	6
3.3.2	Admissions provisoires annulées et échues au cours des cinq dernières années	9
3.3.3	Admissions provisoires en cours à la fin des cinq dernières années	10
4	Autorisations de séjour pour cas de rigueur	12
4.1	Bases légales	12
4.2	Pratique officielle	13
4.3	Statistiques	13
5.	Principales constatations.....	14

Rapport

1 Contexte

Par le présent rapport, le Conseil fédéral répond au postulat du groupe libéral-radical du 24 septembre 2013 (13.3771) « Asile. Statistique des autorisations de séjour pour cas de rigueur ». Le postulat est formulé comme suit :

Nous chargeons le Conseil fédéral d'élaborer un rapport sur la statistique des autorisations de séjour pour cas de rigueur accordées au cours des cinq dernières années. Ce rapport comprendra les données suivantes :

- 1) le nombre d'autorisations de séjour pour cas de rigueur et le nombre d'admissions provisoires accordées en vertu du droit relatif aux étrangers ;
- 2) le nombre de cas dans lesquels :
 - a) l'intégration réussie en Suisse,
 - b) le manque de liens sociaux avec des personnes résidant dans l'Etat d'origine (notamment en raison de la classe d'âge),
 - c) des motifs d'ordre médical,
 - d) des risques encourus dans l'Etat d'origine du fait d'une guerre, d'une guerre civile ou d'une catastrophe naturelle ou
 - e) des risques encourus dans l'Etat d'origine du fait de particuliers (vendetta, etc.)

ont conduit à admettre que l'exécution d'un renvoi ne pouvait être raisonnablement exigée et qu'il en est résulté une admission à titre provisoire.

Développement : de nombreux requérants d'asile n'ont pas été renvoyés, mais ont obtenu une autorisation de séjour après une admission provisoire. D'après l'Office fédéral des migrations, divers motifs justifieraient l'octroi ou la prolongation de ce type d'autorisation.

Une statistique partielle, mais généralement imparfaite, est déjà disponible en ce qui concerne les cas de rigueur. Des statistiques détaillées doivent être établies sans délai pour étayer les discussions actuelles autour de l'admission provisoire. Nous chargeons donc le Conseil fédéral de clarifier l'ensemble des motifs qui conduisent à des autorisations de séjour pour cas de rigueur.

Dans sa réponse du 20 novembre 2013, le Conseil fédéral a proposé d'accepter le postulat.

L'Office fédéral des migrations (ODM) a été chargé de rédiger le rapport.

2 Introduction

La réponse au postulat « Asile. Statistique des autorisations de séjour pour cas de rigueur » concerne deux mesures législatives différentes : l'admission provisoire (AP) et la délivrance d'une autorisation de séjour dans les cas individuels d'une extrême gravité (autorisation de séjour pour cas de rigueur). Il s'agit de deux institutions juridiques autonomes qui ne doivent pas obligatoirement être liées par une relation de causalité. Une AP ne mène en effet pas dans tous les cas à une autorisation de séjour pour cas de rigueur. A l'inverse, une autorisation de séjour pour cas de rigueur ne présuppose pas nécessairement une AP. Pour commencer, le présent rapport expose donc de manière différenciée les bases juridiques et le champ d'application concret de ces deux mesures.

Par ailleurs, le rapport explique plus en détail les critères qui mènent à prononcer une AP ou à délivrer une autorisation de séjour pour cas de rigueur. Tandis que, pour ordonner une AP, il s'agit d'évaluer le contexte et les faits dans le pays d'origine, la délivrance d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur repose quant à elle avant tout sur la situation de la personne requérante en Suisse.

Qu'il s'agisse de l'AP ou de l'autorisation de séjour pour cas de rigueur, il est impossible de déterminer le nombre exact de cas dans lesquels un critère spécifique a été appliqué. En effet, les critères détaillés ne sont pas saisis dans la base de données SYMIC (Système d'information central sur la migration). De plus, les décisions s'appuient souvent sur une combinaison de plusieurs facteurs, et non pas sur une circonstance isolée.

Dans le chapitre ci-après sur l'AP, il sera toutefois montré, dans la mesure du possible, au moyen de statistiques, pour les dix plus importants pays de provenance, les critères appliqués et leur fréquence au cours des cinq dernières années. Une telle démarche n'est pas possible en ce qui concerne les autorisations de séjour pour cas de rigueur. En effet, l'examen est dans ce cas exclusivement axé sur la situation individuelle du requérant, et le pays de provenance ne permet de faire aucune déduction.

3 Admissions provisoires

3.1 Bases légales

Lorsqu'il rejette une demande d'asile ou qu'il refuse d'entrer en matière, l'ODM prononce, en règle générale, le renvoi de Suisse et en ordonne l'exécution. Il tient compte du principe de l'unité de la famille. Pour le surplus, la décision d'exécuter le renvoi est régie par les art. 83 et 84 de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers (loi sur les étrangers, LEtr ; RS 142.20 ; cf. art. 44 de la loi fédérale du 26 juin 1998 sur l'asile ; LAsi ; RS 142.31). Par conséquent, l'examen d'éléments susceptibles de faire obstacle au renvoi fait partie intégrante de la procédure d'asile, ce aussi dans le cas d'une décision formelle de non-entrée en matière.

Sous réserve de l'art. 83, al. 7, LEtr, l'ODM 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, LEtr). D'un point de vue juridique, l'AP n'est pas une autorisation de séjour, mais seulement une mesure de substitution à l'exécution provisoirement impossible

d'une décision de renvoi. L'obligation pour la personne concernée de quitter le pays demeure en principe aussi dans le cas d'une AP.

3.2 Types d'admissions provisoires

Comme mentionné, on distingue trois types (motifs juridiques) d'AP : elle peut résulter de l'impossibilité, du caractère illicite ou de l'inexigibilité de l'exécution du renvoi. L'AP accordée à un réfugié constitue un cas particulier dans lequel la qualité de réfugié est reconnue, mais l'asile est refusé, l'AP étant prononcée en raison du caractère illicite de l'exécution du renvoi.

Selon l'art. 83, al. 2, LEtr, l'exécution du renvoi n'est **pas possible** lorsque l'étranger ne peut pas quitter la Suisse pour son Etat d'origine, son Etat de provenance ou un Etat tiers, ni être renvoyé dans un de ces Etats. Cette impossibilité s'explique en premier lieu par des empêchements d'ordre technique, tels que l'absence de moyens de transport ou la fermeture des frontières de l'Etat concerné. En raison de la dualité des conditions qui rendent l'exécution impossible (« ... ne peut pas quitter... ni être renvoyé... »), une possibilité légale de retour sur une base volontaire exclut le fait de prononcer une AP, 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.

Selon l'art. 83, al. 3, LEtr, l'exécution du renvoi n'est **pas licite** lorsque le renvoi de l'étranger dans son Etat d'origine, dans son Etat de provenance ou dans un Etat tiers est contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international. Dans ce contexte, on distingue l'interdiction du refoulement liée au *droit des réfugiés* de celle liée aux *droits de l'homme*.

En vertu de l'interdiction du refoulement liée au droit des réfugiés, aucun des Etats contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, 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 du 28 juillet 1951 relative au statut des réfugiés ; convention sur les réfugiés ; RS 0.142.30). 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 l'un des motifs mentionnés à l'art. 3, al. 1, LAsi, ou encore d'où il risquerait d'être astreint à se rendre dans un tel pays. L'interdiction du refoulement liée au droit des réfugiés ne s'applique pas de manière absolue, car elle ne pourra pas être invoquée par un réfugié qu'il y aura des raisons sérieuses de considérer comme un danger pour la sécurité du pays où il 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, convention sur les réfugiés) ou encore lorsqu'il y a de sérieuses raisons d'admettre que la personne qui l'invoque 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 aux droits de l'homme jouit par contre d'un caractère absolu qui trouve son fondement à l'art. 3 de la Convention du 10 décembre 1984 contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants (convention contre la torture ; RS 0.105), à l'art. 3 de la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH ; RS 0.101) et à l'art. 25, al. 3, de la Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101). Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques (Pacte ONU II) interdit lui aussi le recours à la

torture. Aux termes de l'art. 7 dudit pacte en effet, nul ne sera soumis à la torture ni à des peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Les Etats 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.

A 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'Etat.

Cas particulier de l'**admission provisoire en tant que réfugié** : sont principalement admises à titre provisoire, en raison du caractère illicite de l'exécution du renvoi du point de vue du droit des réfugiés, des personnes dont la qualité de réfugié est reconnue en vertu de l'art. 3 LAsi, mais dont l'asile est par contre refusé pour indignité (art. 53 LAsi) ou pour motifs subjectifs survenus après la fuite (art. 54 LAsi). Prononcer une AP en raison de l'interdiction du refoulement liée aux droits de l'homme demeure par contre exceptionnel.

L'exécution du renvoi peut se révéler **inexigible** au sens de l'art. 83, al. 4, LEtr 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. 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. Les situations pouvant entraîner l'inexigibilité de l'exécution du renvoi retenues dans la loi sont énumérées à titre d'exemple et leur liste n'est par conséquent 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'AP 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. Souvent, l'inexigibilité de l'exécution du renvoi est le résultat d'une combinaison de différents facteurs.

L'AP n'est pas prononcée s'il existe un **motif d'exclusion** au sens de l'art. 83, al. 7, LEtr, c'est-à-dire si la personne a été condamnée à une peine privative de liberté de longue durée, a fait l'objet d'une mesure pénale au sens des art. 64 ou 61 du code pénal (let. a), attente de manière grave ou répétée à la sécurité et à l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, les met en danger ou représente une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (let. b), et enfin aussi dans les cas où l'impossibilité d'exécuter le renvoi ou l'expulsion est due au comportement de l'étranger qui doit quitter le pays (let. c).

3.3 Statistiques

Les données statistiques détaillées demandées au ch. 2 du postulat du 24 septembre 2013 ne peuvent pas être déterminées (sauf pour le ch. 2c, AP pour des motifs d'ordre médical), car aucun critère détaillé tel que l'intégration, les relations dans le pays d'origine, les dangers issus de la guerre, de la guerre civile ou des catastrophes naturelles, ou encore les menaces de particuliers, n'est saisi dans la base de données SYMIC. Il existe seulement un code de saisie pour les cas médicaux (cf. chap. 3.3.1),

mais seuls les cas « purement » médicaux sont saisis, et non pas ceux dans lesquels d'autres raisons, en plus de celles d'ordre médical, ont mené à une AP pour motif d'inexigibilité.

3.3.1 Admissions provisoires prononcées au cours des cinq dernières années

Les statistiques suivantes montrent les AP prononcées au cours des cinq dernières années (2009-2013), classées selon les différents obstacles à l'exécution du renvoi. Il convient de noter que le nombre des AP accordées à des réfugiés est compris dans le nombre des personnes admises provisoirement en raison du caractère illicite du renvoi. La colonne « AP autres » regroupe les personnes ayant bénéficié de l'« action humanitaire 2000 » (cf. communiqué de presse du DFJP du 1.3.2000) et certains cas particuliers.

	AP inexigibilité	AP illicéité, y compris AP réfugiés	AP réfugiés	AP impossibilité	AP autres	AP total
2009	3'093	471	406	7	23	3'594
2010	3'584	1'164	1'085	33	15	4'796
2011	2'029	980	911	21	40	3'070
2012	1'462	497	488	13	88	2'060
2013	2'506	843	790	7	76	3'432

Environ 80% des AP prononcées au cours des cinq dernières années se répartissent sur dix pays de provenance, visibles dans le tableau ci-dessous. Dans ces pays, on peut non seulement distinguer des différences en nombre et en type d'AP, mais aussi observer des évolutions différentes.

Principaux pays des admissions provisoires prononcées de 2009 à 2013

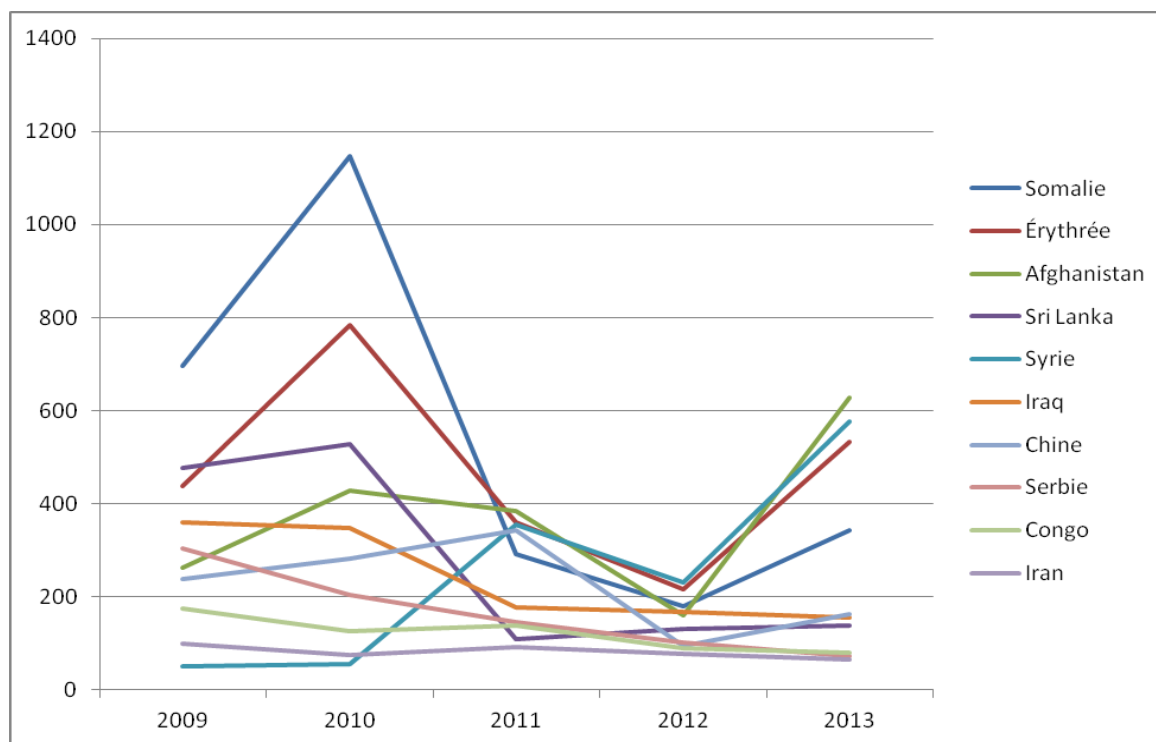
	AP inexigibilité	AP illicéité, y compris AP réfugiés	AP impossibilité	AP autres	AP total
1. Somalie	2'609	25	3	21	2'658
2. Erythrée	547	1'751	2	32	2'332
3. Afghanistan	1'826	18	0	18	1'862
4. Sri Lanka	1'307	53	0	23	1'383
5. Syrie	709	541	0	21	1'271
6. Irak	1'160	34	0	16	1'210
7. Chine (République populaire)	74	1'033	0	14	1'121
8. Serbie	778	18	1	32	829
9. RD Congo	586	13	1	10	610
10. Iran	179	226	0	3	408
Total Top10	9'634	3'416	7	190	13'684*

* Total des admissions provisoires prononcées (tous les pays) : 16'952

Globalement, pour les dix pays principaux, la majorité des **AP** a été prononcée **pour inexigibilité** de l'exécution du renvoi. Dans une grande partie des cas, la décision s'explique par le fait que le retour dans le pays d'origine ou certains de ses territoires ne peut pas être raisonnablement exigé en raison de la guerre, de la guerre civile ou de la violence généralisée (*Somalie, Afghanistan, Sri Lanka, Syrie, Irak, RD Congo*). En dehors de cette constellation propre aux pays, des facteurs individuels, notamment des raisons médicales ou l'appartenance à un groupe particulièrement fragile (souvent aussi avec une combinaison de plusieurs de ces facteurs) mènent parfois à prononcer une AP pour motif d'inexigibilité. Les AP prononcées pour des ressortissants de *Serbie* tombent par exemple dans cette dernière catégorie.

Pour *l'Erythrée* et *la République populaire de Chine*, un nombre significativement plus élevé d'**AP** a été prononcé **en raison du caractère illicite** de l'exécution du renvoi, ce qui trouve là aussi une explication spécifique au pays. Ainsi, le simple fait de quitter la République populaire de Chine pour les Tibétains, ou l'Erythrée pour les ressortissants érythréens, entraîne une mise en danger des personnes concernées qui justifie la reconnaissance de la qualité de réfugié. Etant donné qu'il s'agit toutefois de motifs subjectifs survenus après la fuite au sens de l'art. 54 LAsi, ces personnes se voient certes reconnaître la qualité de réfugié, mais n'obtiennent toutefois pas l'asile. De tels réfugiés sont en principe renvoyés de Suisse ; cependant, dans le droit international, la qualité de réfugié rend illicite l'exécution du renvoi. Les AP pour illicéité de requérants venant d'*Iran* ou de *Syrie* s'expliquent principalement par des activités politiques qualifiées pendant l'exil en Suisse. Vu que ces activités mettraient ces personnes en danger en cas de retour dans leur pays d'origine, elles se voient reconnaître la qualité de réfugié.

Top10 des pays de provenance : évolution des nouvelles admissions provisoires*



* Nombre total d'AP (indifféremment des types d'admissions provisoires)

Le graphique ci-dessus illustre l'évolution de la délivrance d'admissions provisoires à des personnes des dix pays de provenance principaux au cours des cinq dernières années. Il en

ressort en particulier que les AP concernant la *Syrie* ont fortement augmenté en raison de la guerre civile qui y règne depuis 2011 ; les ressortissants syriens forment déjà le deuxième groupe par ordre d'importance en 2013. Le nombre d'AP accordées à des personnes dont les pays d'origine connaissent des conflits plus anciens ou remontant à plus longtemps, tels que l'*Irak*, la *République démocratique du Congo*, la *Serbie* et le *Sri Lanka*, ont au contraire montré une tendance à la baisse au cours des cinq dernières années.

Le chiffre moins élevé en 2012 s'explique par la stratégie de traitement introduite à l'époque, selon laquelle les demandes d'asile émanant de ressortissants d'Etats pour lesquels l'expérience montre un taux d'acceptation très faible sont traitées en priorité. Les demandes d'asile d'Etats pour lesquels l'expérience a montré un taux de reconnaissance de l'asile élevé et une part importante d'admissions provisoires ont quant à elles été traitées en fonction des capacités restantes. L'ODM a entretemps maîtrisé la situation et a de nouveau des capacités disponibles pour traiter plus de requêtes de personnes ayant un droit présumé de demeurer en Suisse, d'où l'augmentation du nombre d'admissions provisoires depuis lors. L'ODM met tout en œuvre pour réduire le nombre de dossiers en suspens depuis des années. C'est pourquoi il faut s'attendre à une augmentation du nombre de nouvelles admissions provisoires pour l'année 2014.

Comme mentionné en introduction, les cas purement médicaux sont particuliers dans la mesure où ils ont leur propre code de saisie dans le système SYMIC. Les problèmes d'ordre médical constituent le seul critère, en dehors du pays d'origine, qui puisse être analysé de manière isolée. Comme on peut le voir dans le tableau ci-dessous, le nombre d'AP prononcées **pour inexigibilité** pour raison d'ordre médical ne pèse cependant que peu au regard du nombre global pour les cinq dernières années.

Inexigibilité de l'AP pour raisons médicales (cas purement médicaux) de 2009 à 2013

	2009	2010	2011	2012	2013	Total
AP inexigibilité	247	214	181	128	184	954

3.3.2 Admissions provisoires annulées et échues au cours des cinq dernières années

Levée de l'admission provisoire : lorsque les conditions d'une AP ne sont plus réunies, celle-ci est levée et l'exécution du renvoi ou de l'expulsion est ordonnée par le biais d'une décision susceptible de recours (art. 84, al. 2, LEtr). L'ODM vérifie périodiquement les conditions de l'AP. En présence de motifs d'exclusion au sens de l'art. 83, al. 7, LEtr, l'ODM peut aussi lever l'AP d'office ou sur demande des autorités cantonales, de l'Office fédéral de la police (fedpol) ou du Service de renseignement de la Confédération (SRC) et ordonner l'exécution du renvoi ou de l'expulsion. Dans ces cas, l'ODM doit toutefois toujours prendre en compte le principe de proportionnalité au sens de l'art. 96 LEtr.

Fin de l'admission provisoire : selon l'art. 84, al. 4, LEtr, l'AP prend fin au moment du départ définitif, en cas de séjour non autorisé de plus de deux mois à l'étranger¹ ou en cas d'obtention d'une autorisation de séjour. L'art. 26a de l'ordonnance du 11 août 1999 sur

¹ Ce motif de fin d'AP est entré en vigueur avec la dernière révision de la LEtr, le 1.2.2014.

l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE ; RS 142.281) expose de manière concrète, en exécution de la disposition de la LEtr mentionnée plus haut, à quel moment un départ est considéré comme définitif. C'est notamment le cas lorsque la personne admise à titre provisoire :

- a. dépose une demande d'asile dans un autre Etat ;
- b. voit son séjour réglé dans un autre Etat ;
- c. ...²
- d. est retournée dans son Etat d'origine ou de provenance sans visa de retour au sens de l'art. 7 de l'ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV ; RS 143.5) ni passeport pour étrangers au sens de l'art. 4, al. 4, ODV ;
- e. reste à l'étranger au-delà de la durée de validité de son visa de retour au sens de l'art. 7 ODV ou de son passeport pour étrangers au sens de l'art. 4, al. 4, ODV ;
- f. s'est annoncée auprès des autorités et a quitté la Suisse.

L'ODM constate la fin de l'AP. Cet acte a un effet exclusivement déclaratif, et en aucun cas d'ordre juridique. La grande majorité des AP échues est directement liée à la délivrance d'autorisations de séjour cantonales, principalement « pour cas de rigueur » au sens de l'art. 84, al. 5, LEtr. Ces autorisations peuvent être délivrées par les cantons en dehors des conditions ordinaires d'autorisation, sous réserve cependant de l'approbation de l'ODM.

La statistique des admissions provisoires levées ou échues au cours des cinq dernières années se présente comme suit :

	AP levées	AP échues
2009	111	4'074
2010	124	3'988
2011	75	3'173
2012	75	2'631
2013	65	3'264

3.3.3 Admissions provisoires en cours à la fin des cinq dernières années

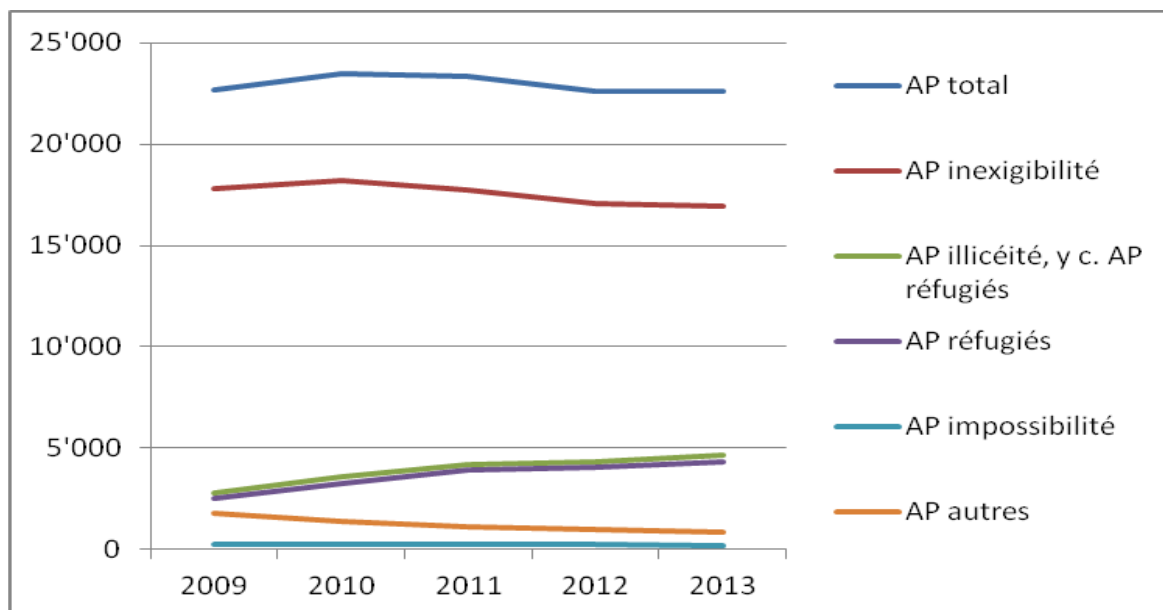
Le nombre d'AP relevées en fin d'année civile se maintient à un niveau relativement stable sur les cinq dernières années et ne montre pas de modification significative.

Nombre d'admissions provisoires par type de 2009 à 2013

	AP inexigibilité	AP illicéité, y compris AP réfugiés	AP réfugiés	AP impossibilité	AP autres	AP total
2009	17'790	2'812	2'530	275	1'805	22'682
2010	18'218	3'597	3'280	250	1'406	23'471
2011	17'711	4'220	3'902	229	1'150	23'310
2012	17'071	4'326	4'043	221	1'007	22'625

² Abrogé par le chiffre I du V du 26 mars 2014, avec effet au 1.2.2014 (RO 2014 865).

2013	16'942	4'654	4'349	191	852	22'639
------	--------	-------	-------	-----	-----	--------



S'agissant des pays de provenance les plus fréquents, les effectifs des cinq dernières années donnent une image presque identique à celle des AP nouvellement prononcées au cours de la même période. Des dix pays de provenance pour lesquels le plus grand nombre d'AP a été prononcé (cf. chap. 3.3.1), neuf se retrouvent aussi dans les statistiques des effectifs les plus importants à fin 2013³. Actuellement, la plupart des personnes admises en Suisse à titre provisoire viennent de *Somalie*, d'*Erythrée* et de *Serbie*.

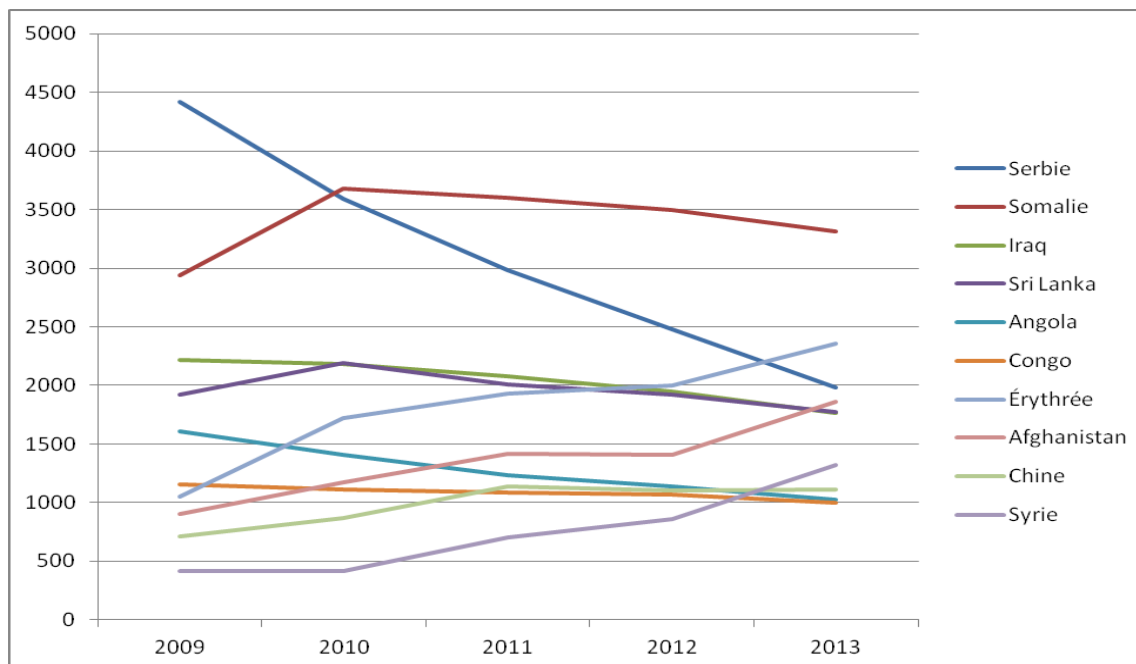
Effectifs* des admissions provisoires par pays de provenance de 2009 à 2013

	2009	2010	2011	2012	2013
Total	22'682	23'471	23'310	22'625	22'639
Somalie	2'938	3'682	3'600	3'496	3'315
Erythrée	1'050	1'722	1'933	1'996	2'358
Serbie	4'418	3'593	2'985	2'474	1'978
Afghanistan	903	1'177	1'416	1'410	1'862
Sri Lanka	1'921	2'191	2'009	1'922	1'771
Irak	2'219	2'183	2'074	1'949	1'761
Syrie	414	413	700	856	1'317
Chine (République populaire)	713	870	1'139	1'104	1'116
Angola	1'611	1'405	1'232	1'140	1'021
RD Congo	1'152	1'113	1'087	1'071	998

³ L'Angola constitue un cas à part, puisque ce pays présente un effectif relativement élevé à fin 2013, mais peu de nouvelles AP au cours des cinq dernières années.

* Effectifs en fin d'année civile, nombre total d'AP (indépendamment du type d'AP)

Effectif des admissions provisoires selon les pays de provenance de 2009 à 2013



Le graphique permet de suivre l'évolution du nombre total de ressortissants des dix principaux pays de provenance admis à titre provisoire au cours des cinq dernières années. Il ressort en particulier que les effectifs des personnes de *Serbie* admises provisoirement se sont réduits de plus de moitié. Cette diminution s'explique principalement par le taux en baisse constante de nouvelles AP, mais en partie aussi par les retours volontaires et la délivrance d'autorisations de séjour (cf. chap. 3.3.2). Le nombre de ressortissants de l'*Angola* et de la *République Démocratique du Congo* admis à titre provisoire affiche lui aussi une tendance à la baisse. A l'opposé, on constate une augmentation continue du nombre de personnes au bénéfice d'une AP pour la *Syrie*, l'*Afghanistan* et l'*Erythrée*, une hausse qui s'explique par les nouvelles AP (cf. chap. 3.3.1).

4. Autorisations de séjour pour cas de rigueur

4.1 Bases légales

Plusieurs bases légales règlent la question de l'octroi d'autorisations de séjour pour cas de rigueur. L'art. 30, al. 1, let. b, LEtr permet de déroger aux conditions d'admission générales et d'octroyer une autorisation de séjour, dans un cas individuel d'une extrême gravité, sans qu'un lien ne soit nécessaire avec la procédure d'admission provisoire. L'art. 31, al. 1, de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA ; 142.201) précise les critères dont il convient de tenir compte à l'heure de rendre une décision dans un cas d'espèce. Concrètement, l'autorité tient compte de l'intégration du requérant ; de son respect de l'ordre juridique suisse ; de sa situation familiale, particulièrement de la période de scolarisation et de la durée de la scolarité de ses éventuels enfants ; de sa situation financière de même que de sa volonté de prendre part à la vie économique et d'acquérir une formation ; de la durée de sa présence en Suisse ; de son état de santé et, enfin, des possibilités de réintégration dans l'Etat de provenance.

L'art. 84, al. 5, LEtr donne la possibilité, pour sa part, d'octroyer une autorisation de séjour à un étranger admis provisoirement et résidant en Suisse depuis plus de cinq ans, en tenant notamment compte de son niveau d'intégration, de sa situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans son pays de provenance. A nouveau, l'art. 31, al. 1, OASA précise les critères dont il convient de tenir compte à l'heure de rendre une décision dans un cas d'espèce (cf. *supra*).

Un requérant d'asile peut pour sa part, exceptionnellement et sur la base de l'art. 14, al. 2, LAsi, obtenir une autorisation de séjour s'il s'agit d'un cas de rigueur grave en raison de l'intégration poussée de cette personne. Il s'agit d'une exception à la règle selon laquelle un requérant ne peut engager de procédure visant à l'octroi d'une autorisation de séjour relevant du droit des étrangers entre le moment où il dépose une demande d'asile et celui où il quitte la Suisse suite à une décision de renvoi exécutoire, après le retrait de sa demande ou si le renvoi ne peut être exécuté et qu'une mesure de substitution est ordonnée (art. 14, al. 1, LAsi). Tout comme pour les art. 30, al. 1, let. b, et 84, al. 5, LEtr, l'art. 31, al. 1, OASA précise les critères dont il convient de tenir compte à l'heure de rendre une décision dans un cas d'espèce (cf. *supra*).

4.2 Pratique usuelle

Les cantons décident, en premier lieu et de leur propre compétence, si les conditions pour l'octroi d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur sont remplies ou non. S'ils parviennent à la conclusion que tel est bien le cas dans une situation, ils soumettent à l'ODM leur décision positive dans le cadre de la procédure d'approbation (art. 99 LEtr). L'ODM peut refuser son approbation, par exemple s'il estime que toutes les conditions ne sont pas remplies. Il convient également de rappeler qu'il n'existe pas de droit à l'octroi d'une autorisation de séjour en raison de la souveraineté nationale. Les décisions de l'ODM, tant pour celles se fondant sur les art. 30, al. 1, let. b et 84, al. 5, LEtr que pour celles découlant de l'art. 14, al. 2, LAsi, peuvent faire l'objet d'un recours auprès du Tribunal administratif fédéral.

Les dispositions spécifiques aux cas de rigueur sont appliquées par tous les cantons. En raison de la répartition des tâches prévue par la loi, l'exécution du droit des étrangers est en majeure partie du ressort des cantons (art. 98 LEtr). En conséquence, du fait des différentes réalités cantonales (selon qu'il s'agit, par ex., d'un canton rural ou urbain), il existe des différences en termes de nombre de demandes déposées ainsi que de motivations.

4.3 Statistiques

De 2009 à 2013, les autorités compétentes suisses ont délivré 930 autorisations de séjour pour cas de rigueur fondées sur l'art. 30, al. 1, let. b, LEtr, 10'934 autorisations de séjour fondées sur l'art. 84, al. 5, LEtr et 1'209 autorisations de séjour pour cas de rigueur fondées sur l'art. 14, al. 2, LAsi.

Le total d'autorisations de séjour délivrées pour cas de rigueur se répartit concrètement, de 2009 à 2013, comme suit :

	Art. 30, al. 1, let. b, LEtr	Art. 84, al. 5, LEtr	Art. 14, al. 2, LAsi
2009	88	2'682	429
2010	129	2'656	286
2011	163	1'866	202
2012	270	1'674	144
2013	280	2'056	148
Total	930	10'934	1'209

L'ODM publie annuellement une statistique ventilée par canton des cas de rigueur, englobant les nouvelles demandes, les demandes approuvées et les demandes rejetées, pour différents types d'autorisation.

(https://www.bfm.admin.ch/content/bfm/fr/home/dokumentation/zahlen_und_fakten/asylstatistik/haertefaelle.html).

5. Principales constatations

Dans son analyse des dix plus importants pays de provenance, le rapport met en évidence les raisons et critères principaux qui ont mené à prononcer des admissions provisoires. Dans la période couverte, la plus grande partie des AP, jusqu'à 70% environ, a été prononcée en raison d'une inexigibilité de l'exécution du renvoi pour cause de guerre civile ou d'une situation de violence généralisée dans les pays de provenance des requérants. Cela concerne en particulier la *Somalie*, l'*Afghanistan*, le *Sri Lanka*, la *Syrie*, l'*Irak* et la *République démocratique du Congo*. Dans le cas de pays de provenance dans lesquels les conflits remontent à plus longtemps, le nombre de nouvelles admissions provisoires a nettement baissé. La *Chine* et l'*Erythrée* sont au premier plan pour ce qui est des admissions provisoires prononcées en faveur de réfugiés. Ce résultat s'explique par une situation propre à ces deux pays : le simple fait de les quitter illégalement entraîne en effet une mise en danger des personnes concernées qui est déterminante pour la reconnaissance de la qualité de réfugié.

Les statistiques sur les autorisations de séjour pour cas de rigueur montrent qu'au cours des cinq dernières années, environ 84% de ces autorisations de séjour ont été délivrées à des personnes précédemment au bénéfice d'une AP. Un automatisme qui voudrait qu'une AP mène dans tous les cas à la délivrance d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur ne peut pas être constaté.