



CENTRE SOCIAL PROTESTANT

Analyse du CSP

sur la réforme de l'admission provisoire

Le CSP-Genève, de concert avec les autres associations concernées, dénonce de longue date les incohérences du statut de l'admission provisoire et demande qu'il soit amélioré. Avec son rapport [« Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action »](#) du 12.10.2016, **le Conseil fédéral reconnaît que le statut actuel n'est pas satisfaisant**. Les personnes qui en bénéficient séjournant de fait durablement en Suisse, il est dans leur intérêt comme dans celui de leur société d'accueil d'améliorer leur statut pour favoriser leur intégration sociale et professionnelle.

Si l'annonce du Conseil fédéral semble réjouissante au premier abord, **les trois options envisagées s'avèrent malheureusement décevantes** : les améliorations proposées restent limitées et certains des scénarii prévoient même une restriction des conditions d'octroi.

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

Avantages : Cette option, qui prévoit d'octroyer une autorisation de séjour (permis B) à la place de l'admission provisoire, **paraît à première vue généreuse**, et est d'ailleurs rejetée comme telle par le Conseil fédéral. En effet, une partie des personnes aujourd'hui admises provisoirement verraient leur statut s'améliorer, le permis B offrant plus de droits que le permis F.

Inconvénients : Toutefois, **l'intitulé de cette option est trompeur, car l'admission provisoire subsisterait**. En effet, seule une partie des personnes serait concernée par la nouvelle base légale, à savoir celles pour lesquelles le renvoi est illicite (risque de violation de l'art. 3 CEDH notamment).

Personnes qui obtiennent l'admission provisoire (permis F) aujourd'hui	Nombre de personnes concernées ¹	Statut selon l'option 1	Résultat
Permis F avec qualité de réfugié : il s'agit de réfugiés reconnus mais exclus de l'asile, p.ex. lorsque les motifs d'asile sont postérieurs à la fuite, comme dans les cas où le risque de persécution découle de la sortie du pays. Leur renvoi étant illicite, ils reçoivent un permis F avec qualité de réfugié.	Fin juin 2016 : 9'287 personnes, soit 26,7% du total des personnes admises provisoirement (AP).	Permis F-réfugié	Aucune amélioration
Permis F pour illicéité du renvoi sans qualité de réfugié: personnes dont le renvoi a été jugé illicite selon la pratique actuelle du SEM, à l'exception des personnes dont la qualité de réfugié a été reconnue, mentionnées plus haut.	Fin juin 2016 : 356 personnes, soit 1% des AP.	Permis B	Amélioration, mais le permis B sera perdu ultérieurement en cas de dépendance à l'aide sociale
Permis F pour inexigibilité du renvoi : l'exécution du renvoi est inexigible pour des raisons humanitaires. Pour un certain nombre, inconnu, leur renvoi est en réalité illicite mais le SEM n'examine pas l'illicéité du renvoi, se contentant de prononcer l'admission provisoire pour inexigibilité. L'adoption de l'option 1 engendra un changement de pratique du SEM qui reste à déterminer.	Fin juin 2016 : 24'287 personnes, soit 70% des AP.	Permis B pour les personnes dont le SEM reconnaîtrait désormais l'illicéité – mais impossible à ce stade de savoir combien ! Refus du SEM pour les autres, qui renvoie le cas au canton pour une procédure cantonale discrétionnaire et sans voie de recours. La procédure cantonale s'achève soit par l'octroi d'un permis B , soit par une décision de renvoi exécutoire qui fait de la personne un-e débouté-e .	Amélioration pour certains mais péjoration pour d'autres !
Impossibilité du renvoi : personnes dont le renvoi est impossible, sans que cette impossibilité ne puisse être imputée à leur comportement.	Fin juin 2016 : 173 personnes, soit 0,5% des AP.	Permis F	Aucune amélioration

1 Chiffres issus du [rapport du Conseil fédéral sur l'admission provisoire du 12.10.2016](#).

Le tableau précédent montre que l'option 1 manque de lisibilité sur le long terme, puisqu'**on ne sait pas ce qu'il adviendra du statut de près de 70% de personnes actuellement admises à titre provisoire.**

Aujourd'hui, dans un certain nombre de cas parmi ces 70%, le SEM octroie le permis F pour inexigibilité de l'exécution du renvoi au lieu de le faire pour illicéité. Pour l'instant, inexigibilité et illicéité sont formulées dans la loi comme des conditions alternatives et elles aboutissent au même statut – ce qui ne sera plus le cas si cette option est retenue ! Cela signifie que, dans l'option 1, le SEM devra revoir son analyse dans un grand nombre de cas déjà traités et redéfinir sa pratique pour les cas à venir. Il est donc impossible d'anticiper les conséquences de cette option sans connaître les intentions du SEM sur ce point, qui ne sont pas détaillées dans le rapport.

Les personnes dont le renvoi est inexigible sans être illicite (p.ex. personnes vulnérables ou avec certains motifs médicaux) seront renvoyées vers **une nouvelle procédure cantonale.** L'incertitude est grande puisqu'on ne sait pas quelles pratiques développeront les cantons et qu'il s'agira d'une décision discrétionnaire, *a priori* sans voie de recours. On peut toutefois craindre qu'ils adoptent une pratique restrictive, car les conséquences financières (aide sociale, intégration) découlant de l'octroi d'un permis B seront entièrement à leur charge. Si le canton les déboute, leur situation sera grandement péjorée par rapport à aujourd'hui, puisqu'ils se retrouveront avec une décision de renvoi entrée en force, soumis au régime de l'aide d'urgence, au lieu d'avoir la possibilité de faire valoir leur droit à une admission provisoire.²

La proposition du Conseil fédéral prévoit que le permis B puisse être révoqué ou non-renouvelé selon les dispositions des art. 61 et 62 LETr, soit, par exemple, en cas de dépendance à l'aide sociale. **Non seulement, seule une partie des personnes aujourd'hui admises provisoirement obtiendraient le permis B, mais en plus le maintien de celui-ci dans le temps serait conditionné à l'obtention d'un emploi.** Ceux qui n'y parviendraient pas resteraient en Suisse, puisque leur renvoi serait toujours illicite, mais perdraient leur autorisation de séjour, probablement pour retrouver le permis F que le Conseil fédéral prétend pourtant vouloir remplacer.³ Cela revient à octroyer un permis B « à l'essai », et à laisser sur le carreau les personnes les plus vulnérables, pour qui il est plus compliqué de trouver un emploi rapidement, et qui ont pourtant particulièrement besoin de stabilité.⁴

Sous couvert d'amélioration pour une partie des personnes aujourd'hui admises provisoirement, l'option 1 résulterait de fait en un *statu quo* pour certaines, et même une nette péjoration pour d'autres, avec le risque de voir se multiplier les cas dramatiques de personnes et familles séjournant durablement au régime de l'aide d'urgence ou dans la clandestinité.

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

Avantages : Ce scénario, privilégié par le Conseil fédéral, prévoit de remplacer l'admission provisoire par un nouveau statut de protection (permis A). Il s'agira dès lors d'une décision de protection, et non plus d'une décision de renvoi assortie d'une mesure de substitution. Cette modification donne **un signal positif** tant aux personnes concernées qu'à la société d'accueil, et notamment aux employeurs. Parallèlement, le Conseil

2 Pour une idée des problèmes que cela risque de poser, voir les cas documentés par l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ODAE), où des admissions provisoires n'ont été octroyées qu'après recours : [fiche de l'ODAE « Samira », cas 279](#) ; [fiche de l'ODAE « Louise », cas 182](#) ; [fiche de l'ODAE « Magos », cas 163](#).

3 Pour une estimation du nombre de personnes potentiellement concernées, on peut rappeler que le taux d'activité des personnes au bénéfice d'un permis B-réfugié s'élève à 26,9% après 5 ans de séjour ([statistiques du SEM à fin juin 2016](#)). Par analogie, cela signifierait qu'une grande majorité des personnes nouvellement titulaires d'un permis B via la présente réforme pourrait être concernée par une révocation du permis B fondée sur leur dépendance à l'aide sociale.

4 Cf. [fiche de l'ODAE « Sanija », cas 278](#).

fédéral prévoit **quelques améliorations concrètes** : changement de canton simplifié (mais l'accord du nouveau canton reste nécessaire) ; réduction du délai d'attente pour le regroupement familial de 3 à 2 ans (sans allègement des autres conditions : indépendance financière, logement, etc.).

Inconvénients : Alors qu'un grand travail a été réalisé pour faire connaître le permis F, la création d'un nouveau permis, qui plus est sous la dénomination « permis A » autrefois destinée aux saisonniers, risque de créer de la confusion. De plus, le nouveau permis A resterait, comme le permis F actuel, **un statut « au rabais », assorti de droits très restreints** : limitations du regroupement familial (maintien des conditions de logement et d'indépendance financière, du délai d'attente, etc.) ; restrictions injustifiées et vexatoires de la liberté de voyager ; obtention d'une autorisation de séjour uniquement sous conditions et après 5 ans de séjour au minimum ; pas de possibilité d'obtenir directement une autorisation d'établissement ou la naturalisation même en cas d'excellente intégration, etc.

Quant aux personnes qui obtiendraient ce nouveau statut, le Conseil fédéral propose *a priori*, contrairement à l'option 1, de reprendre les définitions actuelles des cas où le renvoi n'est pas raisonnablement exigible ou est illicite. Toutefois, **il n'exclut pas de restreindre ces conditions d'octroi**, et ne tranche par exemple pas la question des cas où le renvoi est impossible. Quant aux personnes réfugiées admises provisoirement, le Conseil fédéral envisage de leur octroyer le nouveau statut, ce qui engendrerait pour eux une perte de droits par rapport au permis F-réfugié – à moins que ne soit créé un nouveau permis A-réfugié, multipliant encore les nouveaux statuts et ainsi la confusion possible.

Option 3 : *Statu quo* avec des adaptations

Avantages : La dernière option envisagée par le Conseil fédéral est de conserver le *statu quo* (permis F) en y apportant des adaptations ponctuelles. Cette solution a l'avantage d'**éviter que les conditions d'octroi soient revues à la baisse**. Quelques améliorations positives sont évoquées : changement de dénomination (par exemple « admission pour raisons humanitaires ») ; changement de canton facilité ; allègement des procédures pour exercer une activité lucrative.

Inconvénients : **Les améliorations envisagées sont très limitées**, et rien n'est prévu par exemple pour alléger les restrictions pesant sur le regroupement familial et la liberté de voyager.

La question de l'entrée en matière : ouvrir une boîte de Pandore ?

La question se pose de l'opportunité stratégique d'ouvrir un chantier de refonte globale du permis F. Certes, qu'il s'agisse de l'option 1 ou 2, le remplacement de la mesure de substitution au renvoi qu'est l'admission provisoire par une décision de protection représenterait un signal positif pour les personnes concernées. Toutefois, au vu des rapports de force actuels au Parlement fédéral, n'est-il pas à craindre que les quelques améliorations du statut proposées par le Conseil fédéral, déjà très minimes, soient rabotées au cours du processus législatif et largement contrebalancées par une restriction des conditions d'octroi, pour aboutir au final au mieux à une simple retouche cosmétique, au pire à une péjoration de fait pour une partie des personnes actuellement admises provisoirement ? A l'inverse, quelles améliorations du statut pourraient réellement être mises en œuvre si, au lieu d'une refonte globale de l'admission provisoire, l'option 3 était privilégiée ?

Quelle que soit la voie choisie, **toutes les personnes qui obtiennent aujourd'hui une admission provisoire doivent être concernées par cette réforme**. Il serait inacceptable que l'amélioration du statut des uns se paie par la péjoration de celui des autres, qui seraient exclus du nouveau statut.

Nos revendications : des droits élargis comme socle de l'intégration

Au-delà du nom ou de la lettre retenue pour désigner le permis, l'essentiel reste l'élargissement des droits des personnes concernées :

- **suppression du mot « provisoire » ;**
Ce terme sape toute possibilité de se projeter et donc de s'intégrer.
- **suppression des conditions pesant sur le regroupement familial ;**
Comment avoir la tête à reconstruire sa vie en Suisse lorsqu'on vit séparé de ses enfants ou de son ou de sa conjoint-e restés au pays ? Il est aussi beaucoup plus pertinent en termes d'intégration des enfants que ceux-ci puissent rejoindre leurs parents en Suisse au plus vite, lorsqu'ils sont jeunes.
- **levée des restrictions à la liberté de voyager ;**
Ces restrictions ne servent en rien l'intégration, mais prétéritent les personnes concernées, qui ne peuvent pas aller voir des proches dans les pays voisins et ainsi entretenir des liens familiaux essentiels à leur équilibre psychique et donc à leur intégration.
- **liberté d'établissement en Suisse ;**
Les changements de canton doivent être facilités pour permettre la mobilité des personnes concernées tant pour des raisons professionnelles (promesse d'embauche par exemple) que familiales ou linguistiques. Résider dans un canton dont on maîtrise la langue et où l'on bénéficie d'un réseau solide a un effet positif irréfutable sur l'intégration.
- **passage automatique et sans conditions au permis B après un certain temps et aide sociale alignée sur celle des réfugiés.**
Comme le montrent [des recherches scientifiques menées en Suisse avec le soutien du Fonds national de la recherche](#), un statut stable assorti de droits étendus est un des facteurs clé de l'intégration. Ce statut ne devrait donc pas être considéré comme une récompense de l'intégration mais comme son socle.

C'est seulement au prix de ces améliorations que les conditions cadres d'une intégration réussie seront réunies.