



CENTRE SOCIAL PROTESTANT

Association suisse des Centres sociaux protestants – csp.ch

29 octobre 2019

Réponse à la consultation sur l'avant-projet Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI): restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de l'admission provisoire

En résumé

Les personnes admises à titre provisoire, comme toute population vivant en Suisse, ont droit au respect de leurs libertés fondamentales. La liberté de mouvement et le droit d'entretenir des relations avec ses proches en font partie.

Actuellement, la législation en matière d'octroi de visas de retour, nécessaires aux titulaires d'une admission provisoire pour entreprendre un voyage à l'étranger, est déjà très restrictive. Un voyage est seulement possible : en cas de grave maladie ou de décès d'un membre de la famille ; de règlement d'affaires importantes, strictement personnelles et ne souffrant aucun report ; en cas de voyage transfrontalier rendu obligatoire par l'établissement scolaire ; en cas de formation ou de participation active à une manifestation sportive ou culturelle à l'étranger (art. 9 al. 1 de l'Ordonnance sur les documents de voyage). Pendant les trois premières années qui suivent la délivrance de l'admission provisoire, seul un voyage pour des raisons humanitaires dûment vérifiées est autorisé (art. 9 al. 4 ODV). Après trois ans, d'autres motifs peuvent être acceptés, mais dans ces cas l'autorité peut refuser le voyage si le demandeur dépend de l'aide sociale (art. 9 al. 5 ODV).

Pour les Centres sociaux protestants (CSP), il n'est pas nécessaire de durcir davantage cette pratique. Il conviendrait au contraire de l'assouplir. Dans notre travail quotidien, nous constatons que, pour les titulaires d'une admission provisoire en Suisse, un voyage à l'étranger représente le seul moyen de garder contact avec la famille et les proches (ceux-ci ne peuvent habituellement pas obtenir de visa pour venir en Suisse). L'autorisation de la participation à des sorties scolaires ou à des manifestations sportives (art. 9 alinéa 1 ODV) favorise également pour les enfants l'intégration et un sentiment de non-discrimination par rapport à leurs camarades, ce qui est crucial pour leur équilibre et leur développement.

L'avant-projet est traversé par deux dynamiques: d'un côté il est question de faciliter l'intégration professionnelle en permettant le changement de canton, de l'autre il faudrait interdire aux mêmes personnes de voyager à l'étranger et d'entretenir des relations avec leurs proches. Ces deux dynamiques sont contradictoires, parce que les personnes au bénéfice d'une admission provisoire ont besoin de se sentir reconnues en tant qu'êtres humains titulaires de droits en Suisse pour poursuivre leur intégration.

Concernant les voyages dans le pays d'origine ou de provenance, les CSP s'opposent à la mention de son interdiction dans la loi. Si le Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM) n'a pas reconnu la qualité de réfugié à la personne titulaire d'une admission provisoire, il est logique que celle-ci puisse toujours voyager dans son pays sans risquer de persécutions. Les motifs aboutissant à l'octroi d'une admission provisoire en Suisse demeurent aussi longtemps que la personne ne peut envisager de retour à long terme.

Concernant les voyages à destination de tous les autres pays, c'est-à-dire toute sortie du territoire suisse, les CSP s'opposent à la mention de leur interdiction dans la loi. Le rapport explicatif souligne que des exceptions seront possibles mais que l'ODV sera ultérieurement revue par le Conseil fédéral dans le sens d'un « examen critique ». Il est donc difficile de se prononcer à ce stade, mais les CSP s'opposeront à tout nouveau durcissement.

Le rapport explicatif relève que les titulaires d'une admission provisoire peuvent, après cinq ans, demander une autorisation de séjour et échapper ainsi aux restrictions en matière de voyage à l'étranger. C'est omettre que de nombreux titulaires de l'admission provisoire, en raison de leur âge ou de problèmes de santé, sont vulnérables et n'atteindront jamais les critères d'obtention du permis B¹. Même pour les personnes dont l'âge, l'état de santé et l'intégration professionnelle permet d'espérer obtenir un permis B, une pratique de plus en plus restrictive fait qu'après cinq ans d'admission provisoire, elles doivent souvent encore attendre deux ans pour garantir que leur autonomie soit stable. Cela signifie donc que des personnes, dont on a reconnu un besoin de protection, pourraient être privées d'entretenir des relations avec leurs proches pendant pratiquement sept à dix ans, en tenant compte de la durée de la procédure ayant abouti à l'octroi d'un livret F.

Cet avant-projet manque par ailleurs l'occasion de modifier le nom de l'admission « provisoire », qui pose problème aux titulaires pour trouver un emploi. Cette révision aurait aussi dû permettre de supprimer le délai d'attente de trois ans avec la demande de regroupement familial, délai qui est incompatible avec le respect la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) et avec la Convention relative aux droits de l'enfant.

Absence d'intérêt public prépondérant et de bilan sérieux de la situation

Si les CSP rejoignent l'idée qu'un réfugié reconnu (B ou F) ne peut en principe voyager dans son pays d'origine, car un tel déplacement questionnerait son besoin de protection, il n'en va pas de même pour les personnes qui ont obtenu une admission provisoire. En outre, interdire les voyages à toute destination, y compris vers des pays sans rapport avec le pays d'origine, y compris des pays européens, est disproportionné.

Les restrictions aux libertés fondamentales, ici celles de mouvement et du droit d'entretenir des relations familiales, posent aussi la question de l'intérêt public prépondérant qui est en jeu. Quel est l'intérêt public prépondérant de la Suisse à interdire tout voyage de titulaires de permis F à l'étranger ? Les CSP n'en voient pas et s'inquiètent de voir les autorités adopter une forme de punition collective à l'encontre des titulaires de l'admission provisoire.

Le rapport explicatif ne détaille pas non plus l'intérêt public en jeu. Il se contente de mentionner des « voyages abusifs » repris dans le cadre d'interventions parlementaires et dans les médias. Etant donné le caractère passionné du débat sur l'asile, il est ordinaire que de telles polémiques éclatent. Mais quels faits avérés justifient une modification de la loi ? À notre connaissance, aucun service de

¹ Voir par exemple *L'admission provisoire de longue durée, Les difficultés de régularisation sur le canton de Vaud*, Karine Povlakic, Jusletter du 12 août 2019. <https://jusletter.weblaw.ch/fr/juslissues/2019/987.html>

l'Etat n'a publié d'enquête ni de statistiques établissant le phénomène. La loi ne peut pas être modifiée sur la base de rumeurs ou de faits qui ne sont pas établis, c'est un précédent dangereux.

Du reste, les objets parlementaires auxquels le rapport explicatif se réfère ne demandent pas l'interdiction de tout voyage à l'étranger. Le Conseil fédéral va donc bien plus loin que le mandat que lui a confié le Parlement.

Un voyage à l'étranger n'est pas constitutif d'un abus, mais relève de l'exercice nécessaire d'une liberté fondamentale. Concernant son financement par le titulaire de l'admission provisoire, même si celui-ci par une pénible et lente économie sur un faible montant d'aide sociale, l'Etat n'a pas à s'en mêler. Contrôler comment chacun dépense son revenu sied mal à la perspective libérale de la société suisse. Par ailleurs la pratique actuelle limite déjà dans la majorité des cas les possibilités de voyage aux personnes qui travaillent.

La terminologie « admission provisoire » doit changer

Comme le relève à juste titre le rapport explicatif du DFJP, l'appellation « admission provisoire » fait l'objet de critiques unanimes, tant elle est en décalage flagrant avec la réalité du séjour durable de l'immense majorité des personnes qui en sont titulaires. Cette situation appelle un changement et les explications fournies par le DFJP pour ne pas l'introduire, alors qu'il l'avait lui-même suggéré dans un premier temps, ne sont pas convaincantes.

Le DFJP estime que l'appellation « admission provisoire » reflète de manière correcte le statut juridique des personnes concernées et ne doit pas être trompeuse. « Le fait que de nombreuses personnes admises à titre provisoire restent en Suisse pour une longue durée, voire à titre permanent, n'y change rien » explique le DFJP. Au contraire, c'est ce décalage entre appellation « provisoire » et réalité durable qui est trompeur.

Par ailleurs, le DFJP estime que l'appellation est désormais trop établie pour être modifiée sans provoquer de malentendus. Dans le domaine de l'asile et du droit des étrangers, l'administration invente en permanence de nombreux nouveaux termes : « CFA », « centres spécifiques », « procédure accélérée » et « procédure étendue », « NEM Dublin », « centres sans tâches de procédure », « requérants assignés » versus « requérants attribués », « LEI » au lieu de « LEtr », « AIS », etc. Les spécialistes pratiquent sous un feu nourri de nouveaux vocables inventés par l'administration. Alors que ces mêmes spécialistes sont unanimes à vouloir modifier le nom d' « admission provisoire », il est inacceptable que l'administration leur oppose que ce terme serait trop établi.

D'autres appellations moins pénalisantes pour ses titulaires pourraient parfaitement être adoptées sans pour autant induire en erreur quant à leur situation juridique.

- ➔ **Les CSP proposent de remplacer l'appellation d' « admission provisoire » par « protection humanitaire » ou « protection secondaire » ou « admission humanitaire » ou « admission secondaire ».**

Interdiction de voyage dans le pays d'origine ou de provenance (art. 59d p-LEI)

Les personnes admises à titre provisoire qui n'ont pas le statut de réfugié n'ont pas été reconnues comme susceptibles de courir un risque de persécution dans leur pays d'origine. En revanche, l'exécution de leur renvoi a été considérée comme impossible, illicite ou raisonnablement inexigible. Partant, certaines d'entre elles ne courent pas de danger immédiat en cas de bref séjour dans leur pays d'origine. C'est le cas par exemple d'une personne lourdement atteinte dans sa santé et originaire d'un pays où elle n'aurait pas accès aux soins. Un voyage est possible pour une durée inférieure à trente jours, avec une réserve de médicaments par exemple, ce qui ne rend pas pour autant un retour exigible

sur le long terme. Ces voyages dans le pays d'origine sont aujourd'hui déjà soumis à autorisation, sous la forme de l'octroi d'un visa de retour. Celui-ci n'est délivré que dans des circonstances spécifiques dûment examinées par le SEM : maladie grave ou mort d'un membre de la famille, règlement d'affaires importantes, strictement personnelles et ne souffrant aucun report (art. 9 al. 1 let a et b ODV).

De tels séjours sont compréhensibles et correspondent à un exercice ordinaire de la liberté fondamentale de mouvement et droit aux relations familiales. Dans le cadre légal précité, l'autorité peut apprécier les motifs du requérant et, cas échéant, refuser de délivrer le visa de retour. De plus, si l'autorité estime qu'un individu peut durablement séjourner dans son pays d'origine, elle peut déjà aujourd'hui entamer une procédure de levée d'admission provisoire. Ce dispositif est largement suffisant.

➔ **Les CSP proposent de supprimer l'article 59d LEI de l'avant-projet.**

Interdiction de voyage dans les pays tiers (art. 59e p-LEI)

Les personnes admises à titre provisoire en Suisse ont souvent de la famille proche (enfants majeurs, parents, enfants mineurs d'un couple séparé avant la fuite, etc.) en Europe ou dans les pays limitrophes à la zone de conflit. L'éclatement de la diaspora propre à un contexte d'exil, comme celui de la communauté syrienne par exemple, rend difficile le rassemblement de la famille dans un seul pays. Le Règlement européen Dublin, qui ne reconnaît que le droit au regroupement familial qu'à la famille nucléaire, contribue par ailleurs à cette dispersion des membres d'une même famille entre différents pays européens. Les titulaires de l'admission provisoire ont ainsi besoin de voyager dans un pays tiers pour voir leur famille. Ces liens sont essentiels non seulement pour l'exercice de leur liberté fondamentale de mouvement mais aussi pour leur équilibre personnel et leur santé mentale.

Ne répondant à aucun intérêt public et privant des êtres humains de la possibilité légitime d'entretenir leurs liens familiaux, cette interdiction relève d'une forme de cruauté. La Suisse est un petit pays, connecté à tous les niveaux avec les pays voisins. La vie normale de tout résident implique des passages réguliers de la frontière, pour une course d'école, pour rendre visite à un proche, pour des vacances. Priver de toute sortie du pays une partie de la population, sans intérêt public manifeste, accentue un sentiment de discrimination qui nuit au processus d'intégration des personnes concernées.

Concernant les demandeurs d'asile en procédure : ils sont soumis à une pratique encore plus restrictive. Il aurait été pertinent que le rapport explicatif mentionne le nombre de visas de retour délivrés à des demandeurs d'asile en procédure, année par année, depuis une décennie, car celui-ci doit être extrêmement bas. Ne générant pas un travail administratif exagéré, la procédure prévue par l'article 9 ODV pour des exceptions, en cas de raisons personnelles indépendantes de la procédure d'asile et de renvoi, devrait être maintenue.

➔ **Les CSP proposent de supprimer l'article 59e LEI de l'avant-projet.**

Sanctions (art. 83 al. 9bis et 9ter, art. 84 al. 4 let. c et d, art. 120 al. 1 let. h et art. 122d p-LEI)

L'avant-projet propose d'introduire dans la loi des sanctions à l'encontre des personnes admises à titre provisoire qui effectueraient un voyage à l'étranger sans quérir de visa de retour. L'admission provisoire de ceux-ci prendrait fin (art. 84 al. 4 let. c et d p-LEI). Elles ne pourraient plus adresser de demande d'admission provisoire pendant trois ans, et se retrouveraient ainsi à l'aide d'urgence (art. 83 al. 9bis et 9ter p-LEI). Toute personne se rendant à l'étranger sans autorisation serait en outre punie d'amende (art. 120 al. 1 let. h p-LEI) et ne pourrait demander de visa de retour pendant trois ans (art. 122d p-LEI).

La loi prévoit déjà aujourd'hui la possibilité de lever l'admission provisoire si son titulaire est resté à l'étranger pendant plus de deux mois (art. 84 al. 4 LEI). Pour les mêmes raisons qu'il s'oppose aux durcissements en matière d'obtention de visas de retour, les CSP s'érigent contre les sanctions supplémentaires qui sont proposées.

Une fois leur admission provisoire retirée, ces personnes ne pourraient de toute manière pas être renvoyées, puisqu'on a reconnu leur besoin de protection. Le projet prévoit donc de créer des personnes sans autorisation de séjour mais que la Suisse serait tenue de tolérer. Cette situation de non droit sciemment organisée n'est pas digne d'une démocratie libérale. Il est choquant de voir l'administration proposer de punir une personne pour un voyage à l'étranger (ou pour le passage même journalier d'une frontière ?) par le retrait de son admission provisoire pendant trois ans et donc par la chute à l'aide d'urgence. L'aide d'urgence est un régime d'exclusion sociale qui provoque la paupérisation voire la disparition des personnes qui y sont soumises. La mesure proposée dans le présent avant-projet démontre bien que l'aide d'urgence est avant tout conçu comme une punition, un outil de politique migratoire, plutôt que comme une politique visant à réaliser un droit (art. 12 Cst). Même si cette sanction ne devrait pas concerner un nombre important de personnes, elle revient à provoquer sciemment l'exclusion d'individus pour lesquels maints efforts d'intégration sont produits par ailleurs. De plus, un certain nombre de personnes admises à titre provisoire travaillent et ne dépendent d'aucune aide sociale, supprimer leur admission provisoire revient à leur retirer le droit de travailler et les faire revenir à une forme d'assistance.

➔ **Les CSP proposent la suppression des articles 83 al. 9bis et 9ter, 84 al. 4 let. c et d, 120 al. 1 let. h et 122d p-LEI.**

Dépenses supplémentaires

L'introduction de ces dispositions engendrera des dépenses supplémentaires, puisqu'il s'agira pour l'administration d'exercer un contrôle sur tous les différents obstacles à la liberté de mouvement qu'il est prévu de mettre en place : enquêter sur de potentiels « soupçons fondés » de voyage dans le pays d'origine ou de provenance (p.11 du rapport explicatif), rendre des décisions de retrait de l'admission provisoire (sanctions), tout en examinant d'éventuels « raisons majeures » permettant des dérogations, etc. Les personnes qui travaillaient avant le retrait du permis F devront être soutenues par l'aide d'urgence, ce qui engendrera des frais supplémentaires. Pour terminer, aucune étude concernant l'impact de ces restrictions sur la santé psychique des personnes n'a été effectuée alors qu'il s'agit là aussi d'un coup de prise en charge supplémentaire probable à long terme. Il est regrettable que le coût de ces nouvelles complications administratives n'ait pas fait l'objet d'une estimation.

Facilité de changement de cantons (art. 85b)

L'avant-projet propose de faciliter le changement de cantons des personnes admises à titre provisoire pour exercer une activité lucrative, si elle ne perçoit pas d'aide sociale, si les rapports de travail existent depuis au moins 12 mois ou que l'horaire ou le trajet ne permettent pas d'exiger que la personne reste dans son canton de résidence. Les CSP saluent ces changements qui sont positifs.