

Réponse des Centres sociaux protestants à la consultation relative à l'avant-projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; modification du délai d'attente pour le regroupement familial de personnes admises à titre provisoire)

22.08.2024

Table des matières

1.	L'avant-projet en résumé.....	1
2.	La position des Centres sociaux protestants	2
3.	Explications détaillées.....	3
3.1.	Supprimer le délai d'attente	3
3.2.	Tenir compte de la qualité de réfugié-e et des enfants mineur-es.....	3
3.3.	Des délais de regroupement problématiques.....	4
4.	Conclusions	5

1. L'avant-projet en résumé

Dans son arrêt de principe du 9 juillet 2021 ([M.A. c. Danemark, n° 6697/18](#)), la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a constaté qu'un délai d'attente légal de trois ans pour le regroupement familial de personnes étrangères n'était pas compatible avec le droit au respect à la vie familiale prévu par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH).

Dans son arrêt de principe du 24 novembre 2022 ([F-2739/2022](#)), le Tribunal administratif fédéral (TAF) s'est également prononcé sur ce délai d'attente et sur la jurisprudence de la CourEDH. Le TAF a conclu que l'arrêt de la CourEDH imposait à l'autorité de changer sa pratique en matière d'application de ce délai.

Le projet actuel de modification de la loi entend consacrer légalement la réduction du délai d'attente prévu par la Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) pour l'abaisser de trois à deux ans.

2. La position des Centres sociaux protestants

En préambule, les CSP sont convaincus de la nécessité d'améliorer le statut de l'admission provisoire et de le remplacer par un nouveau statut de protection. L'expérience montre que les personnes admises à titre provisoire restent durablement en Suisse et qu'elles ont tout autant besoin d'être protégées que les personnes réfugiées. Pourtant, le statut actuel présente des obstacles insurmontables, que ce soit en termes de regroupement familial, d'aide sociale, d'accès au marché du travail, au logement ou encore de liberté de voyager.

Une grande majorité des acteur-ices politiques – en témoigne l'Agenda Intégration Suisse en place depuis 2019 – sont unanimes sur le fait que l'intégration rapide et durable de ces personnes est autant dans leur propre intérêt que celui de la société suisse. De notre point de vue, toutes les personnes ayant droit à une protection doivent avoir un accès égal aux droits dans les domaines susmentionnés. Cela est d'autant plus vrai que la réglementation du regroupement familial dans le cadre de la protection subsidiaire européenne - comparable à l'admission provisoire - est nettement plus avantageuse dans les pays de l'UE et qu'une harmonisation à cet égard serait nécessaire.

Concernant la modification souhaitée de l'art. 85c al.1 LEI, les CSP soutiennent l'abaissement à deux ans du délai d'attente pour le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire. Ils considèrent néanmoins qu'il s'agit d'une solution minimale. Pour une véritable réalisation du droit fondamental à une vie privée et familiale, aucun délai ne devrait être appliqué.

Surtout, la proposition du Conseil fédéral comporte des aspects problématiques, parce qu'elle :

- n'aborde pas les conditions du regroupement familial, ni les délais dans lesquels ces conditions doivent être satisfaites. En effet, la réduction du délai d'attente engendre de facto une réduction de la période maximale dont dispose une personne pour satisfaire aux autres conditions du regroupement familial.
- ne précise pas dans quelle mesure l'intérêt supérieur de l'enfant et les spécificités des situations (inexigibilité de faire attendre la famille à l'étranger) seront pris en compte dans le cadre de l'examen de la proportionnalité de l'exigence liée au délai d'attente.
- ne tient pas compte de la qualité de réfugié-e dans sa proposition, alors même que la CourEDH est explicite à ce sujet.

3. Explications détaillées

3.1. Supprimer le délai d'attente

Le projet de modification de la loi ne laisse aucune marge de manœuvre permettant d'autoriser le regroupement familial avant l'expiration du délai d'attente dans des situations d'urgence. Or, l'admission provisoire d'un parent en Suisse signifie souvent que le parent resté dans le pays d'origine ou de provenance doit assumer seul et sans assistance des tâches aussi importantes que la prise en charge des enfants et la garantie des moyens d'existence. Et ce dans un contexte dans lequel l'autorité a jugé qu'un renvoi était inexigible pour l'autre parent. À cause de la situation insupportable sur place, la famille restée au pays est souvent contrainte de s'exiler dans d'autres régions du pays ou à l'étranger et d'y vivre dans des conditions extrêmement précaires. **Pour ces raisons, le délai d'attente devrait être supprimé. A minima, des exceptions doivent être prévues explicitement dans la loi.**

En effet, dans son rapport explicatif, le Conseil fédéral explique lui-même que « le regroupement familial peut être autorisé avant l'expiration du délai d'attente de deux ans si ce dernier, dans un cas donné, s'avère disproportionné ». **Cette possibilité doit donc figurer dans le texte de loi en ajoutant un alinéa indiquant que le regroupement familial peut être autorisé avant l'expiration du délai d'attente lorsque des circonstances particulières le justifient.** C'est ce qu'exprime également la CourEDH dans son arrêt *M.A. contre Danemark*¹. Et c'est bien sur la base de cet arrêt de principe que le Conseil fédéral souhaite modifier la législation en vigueur.

3.2. Tenir compte de la qualité de réfugié-e et des enfants mineur-es

En outre, tel qu'il est formulé, l'avant-projet ne tient pas compte de la distinction claire établie par la CourEDH entre les personnes qui ont la qualité de personne réfugiée et celles qui ne l'ont pas. Le délai d'attente s'appliquerait indépendamment du fait qu'elles aient été ou non reconnues comme personnes réfugiées en Suisse (permis F réfugié).

L'arrêt de principe de la CourEDH concernait une personne n'ayant pas la qualité de personne réfugiée. Dans le même arrêt, la Cour a rappelé: « que l'unité de la famille est un droit essentiel du réfugié et que le regroupement familial est un élément fondamental pour permettre à des personnes qui ont fui des persécutions de reprendre une vie normale [...] »². Dans un autre arrêt, pour des cas de personnes réfugiées admises à titre provisoire en Suisse, la Cour a constaté que les personnes réfugiées qui se sont vu refuser l'asile en Suisse devaient au moins bénéficier d'une procédure de regroupement familial plus favorable que d'autres personnes étrangères³.

Le fait d'étendre l'application d'un délai d'attente aux personnes admises à titre provisoire ayant le statut de personne réfugiée contredit donc la position de la CourEDH.

Dans ce contexte, les CSP demandent que si le délai d'attente n'est pas tout simplement supprimé, qu'il ne s'applique pas aux personnes admises à titre provisoire ayant le statut de personne réfugiée. Elle

¹ Cour EDH, arrêt du 9 juillet 2021, [M.A. c. Danemark \(n° 6697/18\)](#), consid. 162.

² CourEDH, arrêt du 9 juillet 2021, [M.A. c. Danemark \(n° 6697/18\)](#), consid. 138.

³ CourEDH, arrêt du 4 juillet 2023, [B.F. et al. c. Suisse \(n° 13258/18, 15500/18, 57303/18 et 9078/20\)](#), consid. 97 et 98.

appelle à l'égalité de traitement des demandes de regroupement familial déposées par des personnes réfugiées reconnues, qu'elles aient été admises à titre provisoire ou qu'elles aient obtenu l'asile.

De plus, l'arrêt de la CEDH qui rend nécessaire l'adaptation proposée n'implique pas non plus des enfants mineur-es, qui constituent une grande partie des regroupements familiaux au sens de l'article 85c LEI. La CEDH a pourtant explicitement rappelé dans son arrêt que lorsque des enfants mineur-es sont impliqués, les procédures doivent être traitées de manière "flexible, rapide et efficace"⁴, et ce, indépendamment du statut de réfugié-e. **Les CSP demandent donc que si le délai d'attente n'est pas tout simplement supprimé, qu'il ne s'applique pas aux enfants mineur-es, indépendamment du statut de réfugié-e.**

3.3. Des délais de regroupement problématiques

Pour les personnes admises à titre provisoire, les demandes de regroupement familial ne sont autorisées qu'après le délai d'attente, mais elles doivent également être déposées dans des délais de regroupement, c'est-à-dire une période maximale au cours de laquelle ces demandes peuvent être déposées.

C'est l'art. 73 al. 3 OASA qui régit ces délais de regroupement. Concrètement, la demande de regroupement familial doit être déposée dans les cinq ans pour les conjoint-es et les enfants de moins de douze ans. Pour les enfants de plus de douze ans, la demande doit déjà être déposée dans les douze mois suivant l'expiration du délai d'attente. Si un enfant atteint l'âge de douze ans pendant le délai de regroupement de cinq ans, le délai d'un an vaut à partir de cette date.

Un regroupement familial différé, c'est-à-dire une demande déposée après l'expiration des délais de regroupement, ne peut être autorisé qu'en cas de raisons familiales majeures (art. 74, al. 4, OASA). Dans la pratique, ces cas de figure restent exceptionnels.

Le temps est donc compté pour les personnes admises à titre provisoire. A cela s'ajoute le fait que des exigences très strictes doivent impérativement être satisfaites pour que la demande de regroupement familial soit autorisée. En effet, le regroupement familial ne leur est permis que si les personnes vivent en ménage commun, disposent d'un logement approprié, ne dépendent pas de l'aide sociale, sont aptes à communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile, et si la personne à l'origine de la demande de regroupement familial ne perçoit pas de prestations complémentaires annuelles ni ne pourra en percevoir du fait du regroupement familial.

En d'autres termes, les personnes qui souhaitent bénéficier du regroupement familial doivent être indépendantes de l'aide sociale et en mesure de subvenir aux besoins de toute leur famille après un éventuel regroupement. Une telle exigence présuppose donc l'existence d'un emploi stable, ce qui requiert aussi de la plupart des personnes concernées qu'elles aient une bonne maîtrise de la langue locale et aient achevé une formation professionnelle ou un apprentissage en Suisse. Ajoutons à cela qu'elles doivent avoir trouvé un appartement approprié et donc avoir les moyens d'en trouver un et de payer un loyer souvent conséquent.

Dans les faits, on ne peut que constater que les exigences du regroupement familial sont extrêmement restrictives, parce qu'elles sont pour beaucoup difficiles à remplir dans un laps de temps aussi court. Et, paradoxalement, si la réduction du délai d'attente est une avancée, elle peut aussi avoir des effets négatifs. Prenons une personne admise à titre provisoire ayant des enfants de plus de douze ans ou qui

⁴ CourEDH, arrêt du 9 juillet 2021, M.A c. Danemark (n°6697/18), consid. 139.

atteindront bientôt cet âge. Avec la modification, cette personne ne disposerait plus que d'un délai limité – trois ans – pour satisfaire aux conditions légales de l'autorisation d'une demande de regroupement familial: la réduction du délai d'attente entraînant une réduction du délai maximal imparti à cette personne pour s'intégrer dans la vie économique et satisfaire aux exigences strictes du regroupement.

Les CSP demandent donc que la réduction de délai n'engendre pas de facto une réduction de la période maximale dont dispose une personne pour satisfaire aux autres conditions du regroupement familial. **Il est donc nécessaire de modifier l'art. 74 al. 3 OASA en précisant non plus un délai d'attente, mais un délai de carence à partir duquel les délais de regroupement commencent à courir. Ce délai devrait rester à trois ans.**

4. Conclusions

En résumé, les CSP proposent de supprimer totalement le délai d'attente pour les personnes admises à titre provisoire. Ils appellent à ce que toutes les personnes admises à titre provisoire bénéficient du même accès au regroupement familial que les personnes réfugiées reconnues ayant obtenu l'asile.

Si ces demandes ne sont pas remplies, les CSP proposent que la réduction du délai d'attente soit complétée par :

- Un alinéa supplémentaire à l'art. 85c LEI stipulant que : « Le regroupement familial peut être autorisé avant l'expiration du délai d'attente lorsque des circonstances particulières le justifient. »
- Un nouvel art. 85d LEI précisant que « Les demandes de regroupement familial déposées par des personnes admises à titre provisoire ayant la qualité de personne réfugiée sont soumises aux mêmes conditions que celles déposées par des personnes réfugiées reconnues au bénéfice de l'asile. L'article 51 LAsi s'applique. »
- Une reformulation de l'art. 74 al. 3 OASA selon lequel « Si trois années se sont écoulées depuis l'octroi de l'admission provisoire, la demande visant à inclure des membres de la famille dans l'admission provisoire doit être déposée dans les cinq ans. Les demandes de regroupement familial pour les enfants de plus de douze ans doivent être déposées dans les douze mois suivants. Si le lien familial n'est établi qu'après l'expiration de ces trois années, les délais commencent à courir à cette date-là. ».