

Modification de la LEI : restrictions pour les voyages à l'étranger et adaptations du statut de l'admission provisoire

Réponse de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés dans
la procédure de consultation

Berne, 20 novembre 2019

1 Introduction

L'OSAR exprime sa reconnaissance pour l'occasion qui lui est donnée de prendre position. Elle se prononce ci-après sur les points qu'elle considère comme les plus importants. Cependant, l'absence de commentaire sur un point ou un autre ne signifie pas qu'ils soient approuvés.

Ces dernières années, l'OSAR a régulièrement invoqué la nécessité d'améliorer le statut de l'admission provisoire,¹ en particulier aussi dans le contexte du rapport « Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action » du Conseil fédéral de 2016² et des débats et interventions parlementaires qui lui ont fait suite.

Nous souhaitons souligner une fois encore que les personnes admises à titre provisoire ont un **besoin reconnu de protection** et que l'expérience montre qu'elles restent la plupart du temps **à long terme en Suisse**. Elles ont donc, tout comme la population suisse vis-à-vis d'elles, intérêt à une intégration rapide et durable. Dans ce but, il faut leur donner un **accès égalitaire aux droits fondamentaux** en ce qui concerne les chances sur le marché du travail, le changement de canton, le regroupement familial, la liberté de voyager et l'aide sociale. La réglementation de l'admission provisoire est déjà très restrictive en la matière. Sous l'angle des droits humains et des principes humanitaires, d'autres durcissements seraient ni acceptables, ni fondés. Au contraire, il faut des améliorations.

En ce qui concerne les voyages de personnes réfugiées reconnues, l'OSAR renvoie à ses prises de position sur l'adaptation de la loi fédérale sur les étrangers (LEtr) : « Normes procédurales et systèmes d'information » (2016)³ et sur les modifications des ordonnances d'exécution des normes procédurales et systèmes d'information (août 2019).⁴

-
- ¹ OSAR, Les personnes réfugiées ou admises provisoirement peuvent-elles librement voyager ?, Des faits plutôt que des mythes, 26 octobre 2016, www.fluechtlingshilfe.ch/assets/fakten-statt-mythen/55-reisefreiheit-va-fl-de.pdf; OSAR, Prise de position à l'attention de la CIP-N sur le rapport du Conseil fédéral intitulé « Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action », 15 mars 2017, www.fluechtlingshilfe.ch/assets/news/2017/170315-sfh-position-va-fuer-spkn.pdf; OSAR, Remplacer l'admission provisoire par un nouveau statut de protection, Argumentaire relatif à la motion annoncée de la CIP-E, 5 décembre 2017, www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/stellungnahmen/171205-sfh-argumentarium-va-de.pdf; OSAR, Attaque disproportionnée sur la liberté de mouvement des personnes relevant du domaine de l'asile, Positionnement sur diverses motions parlementaires sur les restrictions à la liberté de voyager, 2 juin 2018, www.fluechtlingshilfe.ch/news/archiv/2017/unverhaeltnismaessiger-angriff-auf-die-bewegungsfreiheit-von-personen-im-asylbereich.html.
- ² Conseil fédéral, Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action, rapport répondant 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 et 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, 14 octobre 2016, www.sem.admin.ch/dam/data/sem/aktuell/news/2016/2016-10-14/ber-va-d.pdf.
- ³ OSAR, Prise de position sur les adaptations de la loi sur les étrangers (LEtr) : « Normes procédurales et systèmes d'information », 12 octobre 2016, www.fluechtlingshilfe.ch/assets/publikationen/stellungnahmen/161012-sfh-stn-aug.pdf, p. 3s.
- ⁴ Prise de position dans la consultation sur le projet de modification des ordonnances d'exécution des normes procédurales et systèmes d'information (LEI 18.026), 21 août 2019, www.fluechtlingshilfe.ch/assets/asylrecht/stellungnahmen/190821-sfh-vo-aig-verfahren-information.pdf.

2 L'essentiel en bref

- L'OSAR rejette catégoriquement les durcissements prévus en matière d'interdiction de voyager. Ils vont décidément trop loin et ne sont pas conciliables avec les droits fondamentaux des personnes concernées. La révision proposée ne répond pas à une nécessité de légiférer sur ce point car, actuellement déjà, les personnes admises à titre provisoire ne sont autorisées à voyager qu'à titre exceptionnel et à des conditions très restrictives. L'avant-projet va nettement au-delà du mandat du parlement, en particulier au sujet de l'interdiction de se rendre dans des pays tiers. Pour l'OSAR, les restrictions actuelles de la liberté de voyager des personnes admises provisoirement sont déjà injustifiées et devraient être supprimées.
- Dans le même sens, l'OSAR rejette aussi la limitation de la possibilité de l'octroi de documents de voyage de remplacement et de visas de retour.
- L'OSAR rejette les sanctions prévues en cas de voyage non autorisé.
- Nous **saluons** les modifications sur le **changement de canton** qui vont dans la bonne direction. Elles sont toutefois insuffisantes : il faut **d'autres mesures** pour améliorer l'insertion des personnes admises à titre provisoire dans le marché du travail.
- L'OSAR déplore l'absence de changement d'**appellation** de l'admission provisoire. Il faudrait impérativement un nom qui exprime que les personnes concernées ont besoin de protection en Suisse. D'autant plus que la plupart y restent à long terme.
- Une intégration réussie nécessiterait aussi un **assouplissement des conditions du regroupement familial** pour les personnes admises à titre provisoire.

3 Interdiction de voyager

L'OSAR considère les durcissements de l'interdiction de voyager comme insoutenables et les rejette catégoriquement. Il n'y a pas de nécessité de modifier la loi sur ce point pour prévenir d'éventuels voyages abusifs dans le pays d'origine. En effet, déjà maintenant, les personnes admises à titre provisoire ne sont qu'exceptionnellement autorisées à se rendre dans leur pays et, le cas échéant, qu'à des conditions très restrictives. Une interdiction de se rendre dans des Etats tiers est encore moins compréhensible. L'OSAR a maintes fois relevé que les restrictions actuelles de la liberté de voyager sont injustifiées et devraient être abolies.

3.1 Interdiction de se rendre dans l'Etat d'origine ou de provenance (art. 59d P-LEI)

L'avant-projet prévoit d'inscrire dans la loi une interdiction de principe pour les personnes requérantes d'asile et les personnes admises à titre provisoire (al. 1). Ces dernières ne pourraient se rendre dans leur pays que si cela s'avère nécessaire pour préparer leur départ autonome et définitif (al. 2).

Déjà actuellement, un voyage dans le pays d'origine ou de provenance ne peut être autorisé que dans des cas exceptionnels, en particulier en cas de grave maladie ou de décès d'un membre de la famille ou en vue du règlement d'affaires importantes, strictement personnelles et ne souffrant aucun report (art. 9, al. 1, let. a et b, ODV). Déjà actuellement, une admission provisoire est levée lorsqu'il n'existe plus de besoin de protection – notamment si l'on peut désormais raisonnablement exiger de la personne qu'elle rentre dans son pays d'origine ou de provenance. En outre, une admission provisoire prend fin en cas de séjour non autorisé de plus de deux mois à l'étranger (art. 84, al. 4, LEI) comme en cas de départ définitif qui est notamment considéré comme tel si la personne est retournée dans son Etat d'origine ou de provenance sans visa de retour (art. 26a, let. d, OERE en lien avec l'art. 84, al. 4, LEI).

Au vu du caractère déjà très restrictif de la réglementation actuelle, il n'est **point besoin de légiférer** pour introduire des durcissements supplémentaires.⁵ On ne voit pas comment une visite à un proche à l'article de la mort ou un déplacement pour régler des affaires importantes, strictement personnelles et ne souffrant aucun report (raisons permettant actuellement d'obtenir une autorisation de voyager) pourraient être abusifs. La conseillère fédérale Simonetta Sommaruga a clairement affirmé lors de débats parlementaires que le nombre des autorisations accordées pour se rendre dans le pays d'origine ou de provenance est très faible : « en 2017, le SEM a délivré des autorisations dans ce sens à 184 personnes admises à titre provisoire sur les 43 000 résidant en Suisse. Vous voyez, toutes ces personnes ne peuvent pas se rendre dans leur pays, les exceptions sont extrêmement réduites. »⁶ L'origine de la volonté du parlement de durcir la réglementation repose sur des cas individuels d'« abus » mis en scène par certains médias. Cependant, pour justifier d'éventuels durcissements, il faudrait la preuve empirique qu'on se trouve là face à un problème d'une certaine importance. Or, en l'occurrence, une telle preuve fait totalement défaut. Il est tout à fait **disproportionné** de prévoir des durcissements pour l'ensemble des personnes admises à titre provisoire sur la seule base d'un très petit nombre de cas individuels abusifs. La liberté de mouvement fait partie de la liberté personnelle garantie par l'art. 10 de la constitution fédérale (Cst). De même, le droit fondamental à la vie familiale (art. 14 Cst, art. 8 CEDH) est mis en péril par une interdiction de voyager. **Un soupçon général non fondé ne suffit par principe pas à contrebalancer l'intérêt privé individuel à pouvoir exercer les prérogatives de la liberté personnelle et du droit à la vie familiale.**

L'OSAR relève que l'avant-projet va au-delà des durcissements envisagés par le parlement. Dans sa prise de position sur la motion Pfister à l'attention du Conseil fédéral, la Commission des institutions politiques du Conseil des Etats (CIP-E) a aussi évoqué la possibilité du maintien d'exceptions à l'interdiction de voyager.⁷ Or, l'avant-projet n'en prévoit aucune (à part celle de la préparation d'un départ définitif autonome, art. 59d, al. 2, P-LEI).

⁵ Tel est clairement aussi l'avis du Conseil fédéral dans sa prise de position au sujet de la motion Pfister (15.3953) du 15 novembre 2015 : « La réglementation actuelle du séjour des personnes admises à titre provisoire est déjà très stricte et les abus éventuels peuvent être sanctionnés. Imposer à toutes les personnes admises à titre provisoire qui ne remplissent pas les conditions pour obtenir le statut de réfugié une interdiction générale de voyager dans leur pays d'origine serait disproportionné ; cette mesure ne permettrait aucune exception même dans des cas qui, pourtant, le justifient ».

⁶ Conseillère fédérale Simonetta Sommaruga, intervention au Conseil des Etats sur les motions 15.3803, 15.3844, 15.3953, 11 juin 2018, www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=43553.

⁷ Rapport de la CIP-E du 14 mai 2018 au sujet de la motion 15.3953 (Gerhard Pfister, conseiller national) « Personnes admises à titre provisoire. Pas de voyage dans le pays d'origine » : « La mise en œuvre de la

Selon l'OSAR, l'art. 59d P-LEI doit en conséquence être supprimé.

3.2 Interdiction de se rendre dans un autre Etat (art. 59e P-LEI)

3.2.1 Personnes admises à titre provisoire (art. 59e, al. 1 et 3, P-LEI)

L'avant-projet propose, à l'art. 59e, al. 1, une interdiction générale de se rendre à l'étranger pour les personnes admises à titre provisoire, c'est-à-dire aussi dans les pays autres que leur Etat d'origine ou de provenance. Cette interdiction est **dénuée de toute motivation raisonnable** : elle ne repose **pas sur un mandat du parlement** qui demanderait de prévoir une telle règle ; les motions invoquées dans le rapport explicatif⁸ ne demandent pas une interdiction de voyager dans des pays tiers ;⁹ **on cherche en vain un intérêt public qui puisse justifier un durcissement d'une telle ampleur.**

La seule teneur de la disposition proposée frappe par son caractère insoutenable : cela reviendrait à **enfermer** sur le petit territoire suisse **des personnes ayant droit à une protection pour la plupart sur le long terme.** Il faut se rendre bien compte de ce que cela signifie concrètement : une famille syrienne de réfugiés de la guerre civile vivant en Suisse depuis sept ans – par exemple à Kreuzlingen – et ne pouvant pas rentrer dans son pays tant que dure la guerre n'aurait jamais le droit de rendre visite à ses proches en Allemagne ; les enfants de cette famille ne pourraient pas participer à une course d'école à Constance ; une femme ayant fui l'Afghanistan ne pourrait aller trouver son oncle malade en Italie.

Certes, il est prévu qu'une ordonnance puisse régler les conditions auxquelles un voyage peut être « exceptionnellement » autorisé lorsqu'il existe des « raisons personnelles particulières » ou seulement « lorsque des raisons majeures le justifient » s'il s'agit d'un Etat pour lequel il existe une interdiction de voyager en vertu de l'art. 59c, al. 1, 2^e phrase, LEI (Interdiction de voyager dans des pays tiers, en particulier des Etats voisins de certains Etats de provenance de réfugiés reconnus). On ne sait pas clairement comment ces **notions indéterminées** doivent être définies. Selon le rapport explicatif, l'art. 9 ODV devra « faire l'objet d'un examen critique » sur ce point.¹⁰

motion 15.3953 exigerait elle aussi que l'on examine quelles exceptions pourraient être prévues pour les personnes admises à titre provisoire, compte tenu en particulier du fait qu'il existe différentes catégories de personnes admises à titre provisoire », www.parlament.ch/centers/kb/Documents/2015/Kommis-sionsbericht_SPK-S_15.3953_2018-05-14.pdf, p. 3.

⁸ Motion Pfister, 15.3953, et motion de la CIP-E, 18.3002.

⁹ La motion Pfister ne porte que sur les voyages des personnes admises provisoirement vers leur Etat d'origine ou de provenance. La motion de la CIP-E demande des améliorations ponctuelles de l'admission provisoire pour enlever les obstacles élevés obstruant l'accès à une insertion dans le marché du travail. Dans le cadre des débats au Conseil de États, les députés se sont certes entendus pour faire examiner par le Conseil fédéral aussi certaines propositions sur le thème des voyages dans le cadre de la motion de la CIP-E. Il n'était alors toutefois question que des voyages vers le pays d'origine ou de provenance. Les deux motions 15.3803 (PLR) et 15.3844 (UDC), qui demandaient une interdiction générale de voyager pour les personnes admises à titre provisoire, ont été rejetées nettement le 11 juin 2018 par le Conseil des États : www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=43553.

¹⁰ DFJP, Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) : Restrictions des voyages à l'étranger et adaptations du statut de l'admission provisoire, Rapport explicatif, août 2019 (p. 8).

Selon l'OSAR, il n'y a **aucune raison d'être** pour d'autres durcissements en plus de la réglementation restrictive déjà en vigueur : la liberté de voyager des personnes admises à titre provisoire est déjà très fortement limitée. Ce n'est qu'exceptionnellement que le SEM accorde des visas de retour : en cas de maladie grave ou de décès d'un membre de la famille proche, en vue du règlement d'affaires hautement personnelles importantes qui ne souffrent aucun report, dans le cas de courses d'école au-delà de la frontière ou pour permettre la participation à des manifestations sportives ou culturelles ou encore pour des raisons humanitaires (art. 9, al. 1, ODV). Si d'autres motifs sont invoqués, par exemple pour rendre visite à des proches, un visa de retour peut être accordé au plus tôt après trois ans de séjour en Suisse (art. 9, al. 4, ODV).

De l'avis de l'OSAR, les très fortes restrictions posées déjà actuellement à la liberté de mouvement des personnes admises provisoirement ne se justifient pas. Elles ne tiennent aucunement compte de leurs droits fondamentaux ni de leurs besoins légitimes personnels et sociaux. Il s'agit de personnes qui vivent en très grande majorité à long terme en Suisse et dont l'intégration en Suisse doit être davantage favorisée – ce point fait dorénavant l'objet d'un large consensus. Même le Conseil fédéral a récemment reconnu cette réalité et l'effort qu'elle implique au niveau de l'intégration et de la participation.¹¹ L'intégration (consistant à prendre pied et se construire une vie normale en Suisse) comprend bel et bien aussi la possibilité de passer la frontière du pays, par ex. pour rendre visite à des proches.

Vouloir maintenant enfermer complètement ces personnes en Suisse, qui ont besoin d'être protégées à long terme et d'être intégrées, est à la fois **disproportionné** et **insoutenable**.¹² Aucun motif raisonnable ne justifie une telle règle. **Un soupçon général infondé ne suffit en principe pas à contrebalancer, dans la pesée des intérêts en présence, l'exercice de la liberté personnelle et du droit à la vie familiale dans un cas particulier.**

L'OSAR relève en outre que les obstacles à l'amélioration du statut de séjour (par le biais d'une autorisation pour cas de rigueur) sont très durs. De nombreuses personnes admises à titre provisoire, avant tout les enfants, les personnes seules avec enfants à charge, les malades ou personnes en situation de handicap, ne sont pas en mesure, en raison de leur situation, de remplir durablement les conditions sévères posées (en particulier en matière d'indépendance financière). Cela signifie qu'elles gardent un permis F pour une durée indéterminée, avec les graves restrictions des droits fondamentaux qui en découlent.

L'interdiction de voyager telle qu'elle est proposée paraît de surcroît absurde dans le contexte de l'espace Schengen commun et d'un système d'asile européen commun. Elle va carrément à l'encontre des **développements européens** allant vers un ajustement du statut de protection des personnes réfugiées et des autres personnes à protéger (notamment les personnes réfugiées d'une guerre civile). Les personnes au bénéfice d'une protection subsidiaire dans

¹¹ Conseil fédéral, Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action, 14 octobre 2016, op. cit. p. 17.

¹² Voir l'intervention de la conseillère fédérale Simonetta Sommaruga au Conseil des États du 11 juin 2018 au sujet des motions 15.3803 et 15.3844 qui demandaient une interdiction générale de voyager pour les personnes admises à titre provisoire et les personnes requérantes d'asile : « Vous faites là un pas qui est non seulement disproportionné mais qui est aussi simplement inconciliable avec une pratique humaine et qui ne tient aucunement compte de la situation de certaines personnes. Là, vous allez maintenant vraiment trop loin ! » (traduction), www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=43553.

l'UE reçoivent un document de voyage (semblable à celui des personnes réfugiées reconnues)¹³ L'OSAR demande une même règle en Suisse pour les personnes admises à titre provisoire.

Selon l'OSAR, l'art. 59e P-LEI doit en conséquence être supprimé.

3.2.2 Personnes requérantes d'asile (art. 59e, al. 1 et 2, P-LEI)

L'avant-projet ne contient une exception possible à l'interdiction de voyager frappant les personnes requérantes d'asile que si le voyage est nécessaire pour la procédure d'asile ou de renvoi (art. 59e, al. 2, P-LEI). Il n'est donc prévu aucune autre exception, même pour des motifs humanitaires ou personnels importants.

Ce durcissement ne se justifie pas non plus pour l'OSAR. Déjà maintenant, d'éventuels voyages ne peuvent être autorisés à des personnes requérantes d'asile qu'aux conditions restrictives de l'art. 9, al. 1, ODV. La réglementation proposée signifierait qu'un enfant requérant d'asile fréquentant régulièrement l'école ne pourrait pas participer à un déplacement de sa classe en un lieu situé au-delà de la frontière. Un requérant d'asile n'aurait aucun droit de rendre visite à son frère à l'article de la mort en Italie alors que les frères avaient été séparés dans leur fuite. On ne voit aucunement comment justifier la suppression d'une possible autorisation de voyager dans de tels cas exceptionnels (déjà extrêmement limités). Une telle réglementation serait **inconciliable avec les droits fondamentaux et serait contraire à la dignité humaine (devant être respectée dans la pratique) ainsi qu'à la tradition humanitaire de la Suisse.**

Selon l'OSAR, l'art. 59e P-LEI doit en conséquence être supprimé.

4 Sanctions

L'OSAR désapprouve les sanctions proposées qu'elle considère comme démesurées :

1. **Extinction** de l'admission provisoire en cas de voyage non autorisé dans l'Etat d'origine ou de provenance (art. 84, al. 4, let. c, P-LEI) :

Il n'y a ici point de nécessité de légiférer : le droit actuel considère déjà maintenant un voyage dans l'Etat d'origine ou de provenance sans visa de retour en Suisse comme un départ définitif entraînant l'extinction de l'admission provisoire (art. 26a, let. d, OERE en relation avec l'art. 84, al. 4, LEI).

Selon le rapport explicatif, l'admission provisoire ne prendrait pas fin si la personne peut rendre vraisemblable qu'elle s'est rendue dans son pays d'origine ou de provenance parce

¹³ Par. 25 al. 2 de la directive de l'UE sur la qualification (Directive 2011/95/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant les normes relatives aux conditions que doivent remplir les ressortissants des pays tiers ou les apatrides pour pouvoir bénéficier d'une protection internationale, à un statut uniforme pour les réfugiés ou les personnes pouvant bénéficier de la protection subsidiaire, et au contenu de cette protection (refonte)).

qu'elle y était contrainte. Tel serait par exemple le cas d'une visite aux parents gravement malades.¹⁴ Avec une nouvelle réglementation de l'extinction dans ce sens, il est impératif pour des motifs de transparence et de sécurité du droit, que la notion de « contrainte » soit précisée dans la loi ou au moins dans l'ordonnance. Par souci de cohérence, **il faudrait que la visite à des membres de la famille gravement malades soit aussi reconnue comme motif d'autorisation pour un voyage dans le pays d'origine ou de provenance** et qu'elle soit expressément prévue en tant que tel. Or, l'art. 59d P-LEI est muet sur ce point.

2. Délai de blocage :

Lorsque l'admission provisoire a pris fin, aucune nouvelle admission provisoire ne peut être ordonnée pendant trois ans (art. 83, al. 9bis, P-LEI). Lorsqu'une personne requérante d'asile (ou une personne à protéger) s'est rendue sans autorisation dans son Etat d'origine ou de provenance, aucune admission provisoire ne peut être ordonnée pendant trois ans à compter de son retour en Suisse (art. 83, al. 9ter, P-LEI).

L'OSAR s'oppose à cette modification qui ne repose sur aucune nécessité de légiférer et qui n'est justifiée par aucun intérêt public : lorsque, dans un cas particulier, un voyage non autorisé dans le pays d'origine ou de provenance apparaît comme un indice qu'il n'y a plus de danger dans ce pays pour la personne concernée, le SEM peut, déjà selon le droit en vigueur, réexaminer la validité de l'admission provisoire et, si les conditions n'en sont plus remplies, lever celle-ci. Si au contraire un danger subsiste, le renvoi ne peut toujours pas être exécuté. Si aucune admission ne peut néanmoins être ordonnée pendant trois ans, ces personnes ayant véritablement besoin de protection se retrouvent **à l'aide d'urgence**.¹⁵ Selon l'OSAR, une telle situation serait hautement problématique. Aussi bien dans l'optique des personnes concernées que dans celle de la Suisse. Pendant cette période, aucune mesure d'intégration ne pourrait être entreprise. Même après la fin du délai de trois ans, la plupart des personnes concernées vivront encore à long terme en Suisse. Le fait d'interrompre plusieurs années les efforts d'intégration de ces personnes ayant besoin de protection est une « sanction » disproportionnée pour un voyage non autorisé dans leur pays d'origine ou de provenance. Une telle mesure ne profiterait pas non plus à la société suisse car elle comporterait des frais inutiles et des déficits dans l'intégration partielle déjà réalisée.

La situation des réfugiés reconnus au bénéfice de l'admission provisoire illustre parfaitement l'absurdité d'une telle mesure : le rapport explicatif dit à ce sujet qu'« il en ira de même pour les réfugiés qui, pour des motifs d'exclusion de l'asile, n'ont pas obtenu l'asile. Ces personnes devront toutefois se voir accorder les droits prévus par la Convention relative au statut des réfugiés, dans le cadre des obligations qui incombent à la Suisse en vertu du droit international »¹⁶ Ainsi, les réfugiés ont droit en matière d'aide sociale aux mêmes prestations que les nationaux. Dès lors on ne peut réduire cette aide à l'aide d'urgence. Toutefois, pendant ce délai de blocage, ces mêmes personnes ne bénéficieraient d'aucun statut légal de séjour. Le projet de loi ne précise pas clairement comment l'octroi des droits en vertu de la Convention

¹⁴ Rapport explicatif, p. 14.

¹⁵ Cela est confirmé dans le Rapport explicatif, p. 13 : « Si des obstacles à l'exécution du renvoi subsistent, la personne concernée restera donc en Suisse sans statut de séjour en droit des étrangers jusqu'à l'expiration de cette période de trois ans. »

¹⁶ Rapport explicatif, p. 13

sur les réfugiés peut être garanti dans cette constellation. Cette contradiction conduirait vraisemblablement à des ambiguïtés et à des difficultés dans la pratique, notamment en ce qui concerne l'accès aux mesures de soutien relatives aux offres de formation et au marché du travail, qui sont prévues par l'agenda intégration.

3. Amende pour s'être rendu sans autorisation à l'étranger (art. 120, al. 1, let. h, P-LEI) :

L'OSAR conteste cette modification. Il n'existe aucune nécessité de légiférer encore sur ce point. En effet, une personne entrée sans autorisation en Suisse peut déjà être sanctionnée en application de l'art. 115 LEI en vigueur. Or, cette disposition s'étend aux personnes qui ont quitté la Suisse sans visa de retour (c'est-à-dire sans autorisation) et qui y reviennent par la suite.

4. Refus d'établir des documents de voyage et de délivrer un visa de retour en Suisse pour les personnes admises à titre provisoire, les personnes requérantes d'asile et les personnes à protéger s'étant rendues sans autorisation à l'étranger (art. 122 P-LEI) :

L'OSAR conteste cette modification. Le rapport explicatif indique que la question relève du pouvoir d'appréciation du SEM dans les cas d'espèce afin de garantir le respect du principe de la proportionnalité.¹⁷ Cependant, cette réglementation manque de transparence et elle est problématique du point de vue de la sécurité du droit et de l'égalité de traitement.

5 Documents de voyage et visas de retour

Il est prévu que les conditions de l'établissement de documents de voyage et de la délivrance de visas de retour en Suisse soient dorénavant réglées dans la LEI (et non plus dans l'ODV) (art. 59, al. 4 à 6, P-LEI).

L'OSAR conteste les durcissements de l'interdiction de voyager (voir ch. 3 ci-dessus). En conséquence, **elle conteste aussi toute restriction apportée dans la définition des cas dans lesquels un document de voyage de remplacement et un visa de retour peuvent être octroyés.**

En outre, l'art. 59, al. 5, let. a, P-LEI est incomplet car il y manque la possibilité de l'octroi d'un visa de retour aux personnes pour lesquelles un document de voyage de remplacement a été établi par le SEM en application de l'art. 59, al. 4, let. b ou c, P-LEI (l'avant-projet se limite aux personnes qui disposent d'un document de voyage émis par leur État d'origine ou de provenance).

Selon l'OSAR, la réglementation actuelle sur les documents de voyage de remplacement et les visas de retour est déjà trop stricte. Les personnes admises à titre provisoire ne peuvent recevoir du SEM un document de remplacement que si elles parviennent à démontrer qu'il leur est impossible d'obtenir un document de voyage émanant de leur pays d'origine ou de provenance. Cette preuve est difficile à apporter, car les ambassades concernées ne sont

¹⁷ Rapport explicatif, p. 17.

guère enclines à confirmer par écrit qu'elles ne délivrent pas de document à une personne donnée. Il est donc rare que le SEM établisse des documents de remplacement.

Compte tenu de la similitude du besoin de protection et de la longue durée du séjour des personnes admises à titre provisoire et des personnes réfugiées reconnues, l'OSAR est d'avis qu'il serait justifié de délivrer aux personnes admises à titre provisoire un titre de voyage comme celui que l'UE connaît pour les personnes ayant un statut de protection subsidiaire.

6 Activité lucrative des réfugiés reconnus

Dorénavant, le nouvel article 61 al. 1 P-LAsi se limite à ne mentionner plus que l'autorisation d'exercice d'une activité lucrative *salariée* pour les personnes qui ont obtenu l'asile en Suisse, les réfugiés admis à titre provisoire et les réfugiés sous le coup d'une décision d'expulsion entrée en force. Dans l'article actuellement en vigueur, il n'est question que d'« activité lucrative ». Il n'est pas clair pour quelle raison une telle modification est proposée. Aucun argument n'est développé dans le rapport explicatif. Si le but devait effectivement être la limitation à l'exercice d'une activité lucrative salariée pour les réfugiés reconnus (et a contrario une interdiction d'exercer une activité lucrative indépendante), cela ne serait pas soutenable. Une telle restriction contreviendrait à l'art. 18 de la Convention sur les réfugiés : « Les Etats Contractants accorderont aux réfugiés se trouvant régulièrement sur leur territoire le traitement aussi favorable que possible et en tout cas un traitement non moins favorable que celui accordé dans les mêmes circonstances aux étrangers en général, en ce qui concerne l'exercice d'une profession non salariée dans l'agriculture, l'industrie, l'artisanat et le commerce, ainsi que la création de sociétés commerciales et industrielles ». En vertu de l'art. 19 LEI, un étranger peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative indépendante à certaines conditions. En cas d'autorisation, l'activité indépendante peut être exercée dans toute la Suisse (art. 38 al. 2 LEI). Placer des réfugiés reconnus dans une situation moins favorable que les étrangers au bénéfice d'une autorisation de séjour contreviendrait d'une part à l'injonction de la Convention de les traiter au moins aussi favorablement que les étrangers en général, et d'autre part aux buts de l'agenda d'intégration. Pour ces raisons, l'OSAR conteste cette modification législative.

Si, en revanche, il ne devait y avoir aucune intention de restreindre quelque droit, que la nouvelle formulation ne viserait qu'à préciser que les conditions mentionnées dans cet article ne visent que l'activité lucrative salariée, il serait nécessaire de le formuler plus clairement. Dans ce cas de figure, l'activité lucrative indépendante devrait aussi être mentionnée explicitement.

7 Nécessité de modifier d'autres réglementations

Selon l'OSAR, le succès de l'intégration de personnes admises à titre provisoire en Suisse serait grandement facilité par l'amélioration de leur situation en matière de divers droits fondamentaux. Si des améliorations sont envisagées, l'OSAR estime qu'il faut nommer une commission d'experts. En effet, les questions de droit et de fait liées à cette thématique sont

complexes et leur examen nécessite des connaissances spécifiques assorties d'une expérience avérée permettant de trouver des solutions efficaces.

7.1 Changement de canton

L'OSAR **salue le fait de faciliter la possibilité de changer de canton de manière ponctuelle** pour les personnes admises à titre provisoire exerçant une activité lucrative (art. 85b P-LEI). Il s'agit là d'un pas important dans la bonne direction. Elle salue aussi la formulation positive qui confère un droit : lorsque les conditions sont remplies, le changement est autorisé. Il n'y a alors plus aucune marge d'appréciation des cantons et du SEM. Après la suppression de la taxe spéciale et le remplacement de l'autorisation préalable de travail par l'obligation d'annoncer la prise d'emploi, le changement facilité de canton supprime un autre obstacle à l'accès au marché du travail.

Toutefois, l'OSAR estime que la **condition absolue de l'indépendance totale vis-à-vis de l'aide sociale** (art. 85b, al. 3, let. a, P-LEI) sera **contre-productive** : le but recherché est l'insertion, dans le marché du travail, des personnes admises à titre provisoire qui touchent des prestations de l'aide sociale. Lorsque ces personnes ont la chance de pouvoir sortir de l'aide sociale grâce à un emploi dans un autre canton nécessitant leur changement de canton, il faut absolument que ce changement leur soit autorisé, faute de quoi, le but visé ne pourra tout simplement pas être atteint. Il arrive aussi que des personnes admises à titre provisoire dépendent partiellement de l'aide sociale en raison du bas niveau de leur salaire. Lorsque ces personnes auraient la possibilité de travailler dans un autre canton et qu'un changement de canton aurait pour effet de supprimer le recours à l'aide sociale et les frais des déplacements pendulaires, l'autorisation de changer de canton devrait être possible malgré une dépendance (partielle) vis-à-vis de l'aide sociale. Des conventions entre les cantons concernés devraient pouvoir régler la prise en charge des coûts dans ce type de cas.

Quant à la **condition d'un délai d'attente de douze mois** prévue à l'art. 85b, al. 3, let. b, P-LEI, l'OSAR la trouve **trop sévère**. Un changement de canton devrait déjà être possible plus tôt. D'autant plus que les cas, qui échappent à la règle des douze mois, où l'horaire de travail ou le temps de trajet pour se rendre au travail « ne permettent pas d'exiger raisonnablement » que la personne reste dans son canton de résidence ne sont pas clairement définis et que leur clarification est soumise à interprétation.

Dans l'ensemble, de l'avis de l'OSAR, les modifications proposées ne vont pas assez loin. Pour favoriser une intégration rapide et durable des personnes admises à titre provisoire dans la société et dans le monde du travail, il faut d'**autres mesures** : ces personnes doivent bénéficier d'un droit à un accès égalitaire au marché du travail et aux mesures prévues en matière de formation professionnelle. L'OSAR renvoie aux propositions de la CSIAS destinées à une insertion durable des personnes réfugiées reconnues et des personnes admises à titre provisoire dans le marché du travail.¹⁸

¹⁸ CSIAS, Un emploi au lieu de l'aide sociale, Propositions de la CSIAS destinées à insérer les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire durablement dans le monde du travail, janvier 2017, https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/grundlagen_und_positionen/positionen/1701_Position_Arbeit-statt-Sozialhilfe.pdf.

L'OSAR relève en outre que l'art. 85b, al. 5, P-LEI présente le défaut de renvoyer à l'art. 37, al. 2, LEI pour le changement de canton des personnes réfugiées admises à titre provisoire. Ce renvoi est contraire à la jurisprudence actuelle du Tribunal administratif fédéral¹⁹ selon laquelle l'art. 26 de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés est directement applicable et les personnes réfugiées reconnues ont un droit de changer de canton aux mêmes conditions que les personnes au bénéfice d'une autorisation d'établissement (art. 37, al. 3, LEI). Le rapport explicatif ne contient aucune explication convaincante permettant d'infirmier l'arrêt de principe du TAF. Pour assurer le respect de la Convention précitée, l'art. 85b, al. 5, P-LEI devrait renvoyer à l'**alinéa 3** de l'art. 37 LEI et non pas à son alinéa 2 (qui s'applique aux titulaires d'une autorisation de séjour).

Proposition de l'OSAR : modifier l'art. 85b, al. 5, P-LEI comme suit :

Le changement de canton d'un réfugié admis à titre provisoire est régi par l'art. 37, ~~al. 2~~ **al. 3**.

7.2 Nouvelle appellation de l'admission provisoire

L'OSAR regrette qu'il ait été renoncé à une nouvelle appellation de l'admission provisoire. Dans le débat controversé autour de l'adaptation de ce statut, un changement de nom semblait pourtant être **le plus petit dénominateur commun** – qui correspondait aussi à la variante minimale présentée par le Conseil fédéral dans son rapport de 2016.²⁰ Il y avait aussi un large consensus sur le caractère trompeur de l'appellation actuelle distante de la réalité. L'OSAR est ainsi étonnée que l'opportunité n'ait pas été saisie pour proposer une dénomination plus adéquate.

Les personnes admises à titre provisoire ont un besoin de protection comparable à celui des personnes réfugiées reconnues et l'expérience montre qu'elles restent en général à long terme en Suisse. C'est pourquoi ce statut **ne saurait continuer d'être appelé « provisoire »**. Cette dénomination, tout comme la construction juridique selon laquelle il s'agit d'une mesure de substitution de l'exécution du renvoi lorsque celui-ci n'est pas réalisable, n'est guère compréhensible et provoque des confusions, en particulier chez les employeurs potentiels qui peuvent être réticents à engager des personnes admises à titre provisoire. Le rapport explicatif fait du reste aussi état de ces réflexions.²¹ Bien des personnes concernées perdent des occasions de travailler et restent dépendantes de l'aide sociale. L'appellation équivoque est dès lors contre-productive en matière d'intégration. **De l'avis de l'OSAR, il faut un statut de protection positif avec un nom correspondant, qui exprime clairement sa légitimité.**

¹⁹ ATAF 2012/ 2, arrêt de principe.

²⁰ Conseil fédéral, Admission provisoire et personnes à protéger, Admission provisoire et possibilités d'action, op. cit., 14 octobre 2016, p. 49.

²¹ Rapport explicatif, p. 4.

7.3 Améliorations en matière de regroupement familial

L'OSAR regrette que l'avant-projet ne prévoie aucune amélioration en matière de regroupement familial, pas même concernant le délai d'attente de trois ans. Il est pourtant connu que la présence de la famille **favorise de manière déterminante le succès de l'intégration**. De l'avis de l'OSAR, les règles sur le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire devraient être les mêmes que celles applicables aux personnes réfugiées au bénéfice de l'asile. Tout comme les personnes réfugiées, mais contrairement aux autres personnes relevant du domaine des personnes étrangères, les personnes admises à titre provisoire ont souvent été séparées contre leur gré des membres de leur famille et n'ont pas la possibilité de vivre leur vie de famille à un autre endroit. Les restrictions actuellement en vigueur (en particulier concernant le délai d'attente et les conditions financières) ne tiennent guère compte de l'intérêt individuel des personnes admises à titre provisoire à pouvoir exercer leur droit à la vie familiale (art. 14 Cst, art. 8 CEDH). Dès lors, l'OSAR demande une **amélioration du regroupement familial au profit des personnes admises à titre provisoire**.