ORGANISATION SUISSE D'AIDE AUX RÉFUGIÉS
www.osar.ch

# Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; motifs pour lesquels l'exécution d'une décision de renvoi ne peut pas être raisonnablement exigible)

Réponse de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) à la procédure de consultation

Berne, le 12 juin 2026

Weyermannsstrasse 10
Postfach, CH-3001 Bern
T +41 31 370 75 75
F +41 31 370 75 00
info@fluechtlingshilfe.ch
www.fluechtlingshilfe.ch
Spendenkonto
PC 30-1085-7

**Mentions légales**

Édition
Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)
Case postale, 3001 Berne
Téléphone : 031 370 75 75
Courriel : info@osar.ch
Site web : www.osar.ch
IBAN : CH92 0900 0000 3000 1085 7

Versions linguistiques
Français (version originale) et allemand (traduction)

# Table des matières


**1 Introduction ..... 4**

**2 L'essentiel en bref ..... 4**

**3 Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration : motifs pour lesquels l'exécution d'une décision de renvoi ne peut pas être raisonnablement exigible ..... 5**

3.1 L'inexigibilité de l'exécution du renvoi ..... 5

3.1.1 Un cadre légal actuel suffisamment précis ..... 5

3.1.2 Une liste de motifs exhaustifs empêchant l'évaluation de la mise en danger concrète ..... 6

3.1.3 Excursus : l'art. 83, al. 4, LEI, une disposition potestative ? ..... 7

3.2 Situations complexes et groupes vulnérables exclus de l'admission provisoire au regard du projet de loi ..... 7

3.2.1 Explications ..... 7

3.2.2 Quatre exemples concrets ..... 8

3.2.2.1 Femme seule avec enfant ..... 8

3.2.2.2 Mineur non accompagné ..... 8

3.2.2.3 Personne âgée ..... 9

3.2.2.4 Personne LGBTIQ+ ..... 9

3.3 Réduction prétendue du nombre d'admission provisoire et économies à nuancer ..... 9

# 1 Introduction

L'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) est reconnaissante de la possibilité qui lui est offerte de prendre position et s'exprime sur les points qu'elle juge les plus importants ci-après. L'absence d'avis à l'égard d'un point spécifique ne vaut pas pour approbation.

Ces dernières années, l'OSAR s'est régulièrement exprimée sur la nécessité d'améliorer l'admission provisoire, qu'elle appelle depuis longtemps à remplacer par un statut de protection humanitaire[1]. Le projet de loi soumis à consultation constitue une atteinte directe au régime de l'admission provisoire, méconnaissant les fondements des décisions d'inexigibilité de l'exécution des renvois et mettant directement en danger des personnes particulièrement vulnérables, pour lesquelles aucune protection ne pourrait être accordée par la Suisse. L'OSAR s'oppose fermement à ce projet de loi.

# 2 L'essentiel en bref

- **L'OSAR rejette catégoriquement le projet de loi.** La Suisse doit pouvoir continuer à octroyer une protection aux personnes se trouvant dans une situation de mise en danger concrète en cas de renvoi.

- **Une modification législative inutile** : le cadre juridique existant définit clairement les situations dans lesquelles l'exécution d'une décision de renvoi n'est pas raisonnablement exigible. En effet, pour être considéré comme inexigible au sens de l'art. 83, al. 4, LEI, le renvoi – ou l'expulsion – de la personne concernée doit la placer dans une situation de mise en danger concrète. Les règles relatives au caractère inexigible de l'exécution d'un renvoi, appuyées par une solide jurisprudence, sont donc suffisamment claires – et restrictives.

- **Des personnes vulnérables ou présentant une situation complexe exclues de l'admission provisoire** : en définissant de manière exhaustive les motifs d'inexigibilité de l'exécution d'un renvoi, le projet de loi ne tient pas compte de cas complexes pour lesquels un cumul de motifs conduit à une situation de mise en danger concrète. Ainsi, une femme seule victime de violences domestiques et ne pouvant trouver aucun soutien dans son pays d'origine ne pourrait par exemple plus obtenir d'admission provisoire. Une telle règlementation contrevient au principe même de l'inexigibilité de l'exécution d'une décision de renvoi, fondé sur des considérations humanitaires.

- **Le projet de loi échoue à atteindre ses propres objectifs** : le projet de loi vise à réduire le nombre d'admissions provisoires. Or, la très grande majorité des admissions provisoires octroyées pour inexigibilité de l'exécution du renvoi le sont en raison d'un des motifs cités à l'art. 83, al. 4, LEI (guerre, guerre civile, violence généralisée, nécessité médicale). Faire de ces quatre exemples les uniques motifs d'inexigibilité de l'exécution

[1] OSAR, « Protection humanitaire au lieu de l'admission provisoire et du statut S », 6 décembre 2023, disponible sous : https://www.osar.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206_OSAR_Position_Protection_humanitaire_final.pdf.

du renvoi ne contribuerait que de façon limitée à réduire le nombre d'admissions provisoires, tout en exerçant une pression extrême sur les personnes pour lesquelles un cumul de motifs ou une vulnérabilité particulière rend actuellement l'exécution du renvoi inexigible.

# 3 Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration : motifs pour lesquels l'exécution d'une décision de renvoi ne peut pas être raisonnablement exigible

## 3.1 L'inexigibilité de l'exécution du renvoi

### 3.1.1 Un cadre légal actuel suffisamment précis

Lorsque, par décision, le SEM prononce le renvoi d'une personne étrangère, il doit encore examiner s'il existe un obstacle à son exécution. Selon la Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI[2]), le SEM rend une décision d'admission provisoire si l'exécution du renvoi n'est pas licite (art. 83, al. 3, LEI), n'est pas possible (art. 83, al. 2, LEI) ou ne peut être raisonnablement exigée (art. 83, al. 4, LEI). Cet examen est effectué d'office par le SEM[3].

Les autorités examinent en premier lieu si l'exécution du renvoi est contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international. Le renvoi est par exemple illicite lorsqu'il constitue un refoulement au sens de l'art. 33 de la Convention relative au statut des réfugiés (CR[4]) ou expose la personne à un risque de torture ou de traitement inhumain ou dégradant au sens de l'art. 3 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH[5])[6]. Si l'exécution du renvoi est jugée licite au regard du droit international, le SEM analyse ensuite si elle est raisonnablement exigible.

**D'un point de vue juridique, le SEM n'a aucune marge de manœuvre lorsqu'il examine si l'exécution du renvoi peut être raisonnablement exigée**[7]. S'il constate une mise en danger concrète en cas de retour dans le pays d'origine ou de provenance, alors l'exécution du renvoi est inexigible, et le SEM doit accorder une admission provisoire – sous réserve de l'art. 83, al. 7, LEI. Une éventuelle pesée des intérêts est garantie par l'art. 83, al. 7, LEI, qui prend en compte l'intérêt à la sécurité et à l'ordre publics[8]. En cas de recours contre la décision du SEM, il revient finalement au TAF de contrôler si le SEM a correctement interprété

2 RS 142.20.
3 *Sarah Progin-Theuerkauf/Teresia Gordzielik*, Obstacles à l'exécution du renvoi, in : Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) (éd.), Manuel de la procédure d'asile et de renvoi, 3e éd., Berne 2022, p. 259.
4 RS 0.142.30.
5 RS 0.101.
6 Pour des exemples d'exécutions de renvois illicites, voir *Progin-Theuerkauf/Gordzielik* (n. 3), p. 262 ss.
7 Voir ATAF 2014/26, c. 7.9 s.
8 Idem, c. 7.9.6.

l'art. 83, al. 4, LEI[9]. **La marge d'appréciation du SEM se limite donc à la constatation des faits**.

L'inexigibilité de l'exécution du renvoi trouve sa raison d'être dans la notion de **mise en danger concrète** de la personne concernée. Ainsi, les motifs indiqués à l'art. 83, al. 4, LEI figurent à titre d'exemples[10]. La pratique et la jurisprudence suisses ont compris qu'il n'était pas pertinent de se limiter à ces exemples pour considérer que l'exécution d'une décision de renvoi ne serait pas raisonnablement exigible. En effet, d'autres situations de mise en danger concrète de la personne à renvoyer peuvent se présenter. Le projet de loi dont il est question ici ne tient pas compte de ces autres situations pour lesquelles une mise en danger concrète de la personne à renvoyer est tout de même constatée[11].

### 3.1.2 Une liste de motifs exhaustifs empêchant l'évaluation de la mise en danger concrète

Une mise en danger concrète en cas de renvoi reste toujours nécessaire pour que l'exécution soit jugée inexigible. Par exemple, s'agissant de nécessité médicale, le fait que la personne puisse bénéficier de meilleurs soins en Suisse n'est pas suffisant ; l'inexigibilité n'est constatée que si le renvoi la mettrait concrètement en danger. Tel peut être le cas si un traitement médical indispensable n'est pas disponible dans son pays d'origine. Il en va de même lorsque l'exécution de la décision ne peut pas être raisonnablement exigée en raison d'un cumul de motifs. Tenir compte de la situation individuelle de la personne concernée, notamment sur les plans social, économique et familial, ne relève donc pas d'un élargissement des conditions d'octroi d'une admission provisoire, comme cela est sous-entendu dans le rapport de la CIP-N[12] et dans le texte de l'initiative parlementaire à l'origine de ce projet de loi[13]. Au contraire, **une analyse individuelle de la situation de la personne reste indispensable** pour déterminer si cette dernière serait concrètement mise en danger en cas de retour. Une liste exhaustive de critères fondant l'octroi d'une admission provisoire pour inexigibilité de l'exécution du renvoi ne saurait remplacer l'examen des conditions de vie futures de la personne à renvoyer. **Le projet de loi priverait ainsi des personnes en situation de mise en danger concrète d'une protection en Suisse, ce qui démantèlerait clairement la notion d'inexigibilité du renvoi, sans qu'aucune alternative ne soit proposée pour ces personnes**.

Limiter l'octroi d'une admission provisoire pour inexigibilité de l'exécution du renvoi aux quatre motifs indiqués actuellement à titre exemplatifs contrevient au principe même de l'art. 83, al. 4, LEI. **Ce qui rend l'exécution du renvoi inexigible, ce n'est pas seulement la présence d'un des quatre motifs cités, mais bien une mise en danger concrète de la**

---

9 Voir *Suzanne Bolz*, La procédure devant le Tribunal administratif fédéral, in : Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) (éd.), Manuel de la procédure d'asile et de renvoi, 3e éd., Berne 2022, p. 407.

10 La lettre de l'art. 83, al. 4, LEI use explicitement de l'expression « par exemple ».

11 Pour des exemples, voir pt. 3.2.2.

12 Voir Initiative parlementaire – Admission provisoire comme mesure de substitution lorsqu'un renvoi ne peut pas être exécuté. Préciser les cas de figure où le renvoi « ne peut être raisonnablement exigé », Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national (ci-après : Rapport CIP-N), p. 5.

13 Voir Initiative parlementaire 24.438, Gregor Rutz, Admission provisoire comme mesure de substitution lorsqu'un renvoi ne peut pas être exécuté. Préciser les cas de figure où le renvoi « ne peut être raisonnablement exigé » (ci-après : Initiative parlementaire Rutz).

**personne concernée, telle que mentionnée dans la loi**. L'analyse des obstacles à l'exécution du renvoi doit se faire au moyen d'un examen individuel prenant en compte l'ensemble des circonstances personnelles. **Une liste exhaustive de motifs pouvant rendre l'exécution du renvoi inexigible ne saurait permettre d'évaluer si le renvoi placerait la personne dans une situation de détresse personnelle, assimilable à une mise en danger concrète**.

### 3.1.3 Excursus : l'art. 83, al. 4, LEI, une disposition potestative ?

La CIP-N a refusé de supprimer le verbe « pouvoir » à l'art. 83, al. 4, LEI. Dans son rapport explicatif, la CIP-N considère que « La suppression de cette disposition potestative pourrait avoir pour conséquence que l'admission provisoire devrait désormais être octroyée également dans des cas où, jusqu'à présent, des renvois étaient prononcés. »[14]. Cette argumentation ne saurait être soutenue. Comme l'a déjà jugé le TAF, l'art. 83, al. 4, LEI n'est pas une disposition purement potestative[15]. Si le SEM constate une mise en danger concrète, l'admission provisoire doit être accordée (voir pt. 3.1.1). En ce sens, l'expression actuelle « L'exécution de la décision peut ne pas être raisonnablement exigée » peut prêter à confusion[16]. Le verbe « pouvoir » a été inscrit à cet alinéa dans le but d'indiquer que la Suisse fonde l'inexigibilité de l'exécution du renvoi sur des considérations humanitaires et non sur des engagements relevant du droit international public[17]. La seule modification apportée par l'initiative parlementaire que l'OSAR aurait pu trouver pertinente était la suppression du verbe « pouvoir » à l'art. 83, al. 4, LEI.

## 3.2 Situations complexes et groupes vulnérables exclus de l'admission provisoire au regard du projet de loi

### 3.2.1 Explications

Comme développé ci-dessus (voir pt. 3.1.1), l'art. 83, al. 4, LEI permet d'octroyer une admission provisoire aux personnes concrètement mises en danger en cas de retour. Pour certaines personnes appartenant à des groupes vulnérables, un retour dans le pays d'origine ou de provenance peut particulièrement les menacer dans leur existence, et ce même si elles ne font pas face à une situation de guerre, de guerre civile, de violence généralisée ou de nécessité médicale. Dans son Manuel sur la procédure d'asile et de renvoi, le SEM précise d'ailleurs qu'il tient compte de la situation personnelle des personnes vulnérables ainsi que de la situation dans le pays d'origine[18]. Or, le projet de loi exclurait les personnes vulnérables dont l'inexigibilité du renvoi est fondée sur un cumul de facteurs et non sur un des motifs exemplatifs de l'art. 83, al. 4, LEI de toute protection de la part de la Suisse. Les exemples

---

14 Voir Rapport CIP-N, p. 5.
15 Voir ATAF 2014/26, c. 7.9.6.
16 Dans le développement de l'initiative parlementaire, l'expression « peut » est encore une fois mal interprétée. L'auteur de l'initiative l'assimile, à tort, à une trop large marge de manœuvre des autorités dans l'interprétation de la notion d'inexigibilité de l'exécution d'un renvoi (sur le pouvoir d'appréciation des autorités, voir pt. 3.1.1).
17 Voir *Progin-Theuerkauf/Gordzielik* (n. 3), p. 291.
18 Voir SEM, Manuel Asile et retour, Article E3 – Le renvoi, l'exécution du renvoi et l'octroi de l'admission provisoire, 08.05.2019, p. 16.

ci-dessous illustrent quatre situations de vulnérabilités particulières pour lesquelles une admission provisoire ne pourrait plus être octroyée en application du projet de loi. **L'OSAR critique fermement ce démantèlement de l'admission provisoire ciblant les personnes les plus vulnérables.**

### 3.2.2 Quatre exemples concrets

Les quatre exemples fictifs présentés ci-après se fondent sur des jurisprudences du Tribunal administratif fédéral (TAF). Dans ces quatre situations, la personne concernée pourrait aujourd'hui obtenir une admission provisoire en vertu de l'actuel art. 83, al. 4, LEI. En application de l'art. 83, al. 4, AP-LEI, l'exécution de la décision de renvoi du SEM ne pourrait en revanche plus être considérée comme inexigible, et les personnes concernées ne seraient pas admises provisoirement. **Elles seraient donc contraintes soit de quitter la Suisse, quand bien même le renvoi les placerait dans une situation de mise en danger concrète, soit de demeurer en Suisse de façon illégale et sous le régime très précaire de l'aide d'urgence**. Ce régime ne garantit qu'un minimum existentiel et n'est en aucun cas adapté aux personnes vulnérables, et en particulier aux enfants. Maintenir des enfants à l'aide d'urgence pendant une longue période est incompatible avec la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE[19])[20]. **En sus de son manque de considérations humanitaires, le projet de loi se heurte aussi à d'importants obstacles juridiques.**

#### 3.2.2.1 Femme seule avec enfant

Le SEM rejette la demande d'asile d'une femme seule qui a fui le nord de la Somalie avec son enfant et contre la volonté de sa famille. Examinant les obstacles à l'exécution du renvoi, le SEM constate qu'elle ne possède pas de formation particulière et ne bénéficierait d'aucun soutien en cas de retour (ni de la part de sa famille, ni de la part d'un clan). Le renvoi mettrait concrètement cette femme et son enfant en danger, raison pour laquelle le SEM leur octroie une admission provisoire[21]. **En vertu de l'art. 83, al. 4, AP-LEI, cette femme et son enfant ne seraient pas admis provisoirement et devraient quitter la Suisse. S'ils demeuraient en Suisse, seule l'aide d'urgence leur serait accordée.**

#### 3.2.2.2 Mineur non accompagné

Un jeune mineur non accompagné reconnu comme réfugié en Grèce quitte ce pays en raison de l'impossibilité pour lui d'y bénéficier d'une véritable protection. En Grèce, il ne disposait d'aucun logement ni d'aucune aide financière. Les autorités suisses n'entrent pas en matière

---

19 RS 0.107.

20 Voir OSAR, Les droits de l'enfant doivent prévaloir, Avis de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés sur le besoin de protection particulier des personnes mineures non accompagnées dans le domaine de l'asile, Berne 2026, p. 17, disponible sous : https://www.osar.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/260331_Final-Positionspapier_UMA_FR.pdf. Voir ég. *Cesla Amarelle/Nesa Zimmermann*, Le régime d'aide d'urgence et les droits de l'enfant. Avis de droit et étude de conformité à la lumière de la Constitution fédérale suisse et de la Convention relative aux droits de l'enfant, Commission fédérale des migrations (éd.), Berne 2024.

21 Voir p. ex. la jurisprudence du TAF en matière d'exécution des renvois au nord de la Somalie, arrêt du TAF E-591/2018 du 29 juillet 2020.

sur sa demande d'asile, mais, dans le cadre de l'examen des obstacles à l'exécution du renvoi, tiennent compte de l'intérêt supérieur de l'enfant et jugent qu'un retour en Grèce pour ce jeune mineur non accompagné le placerait dans une situation de détresse existentielle. L'exécution du renvoi doit donc être considérée comme inexigible[22]. **En vertu de l'art. 83, al. 4, AP-LEI, ce mineur non accompagné ne serait pas admis provisoirement et devrait quitter la Suisse. S'il demeurait en Suisse, seule l'aide d'urgence lui serait accordée**.

#### 3.2.2.3 Personne âgée

Un homme de 80 ans originaire d'une province kurde du nord de l'Irak a demandé l'asile. Sa demande a été rejetée faute de motifs d'asile suffisants et le renvoi a été prononcé. L'homme ne dispose d'aucun soutien familial sur place. Selon ses circonstances personnelles, en application de la jurisprudence prévalant pour ces régions, le requérant sera considéré comme vulnérable et l'exécution de son renvoi jugée inexigible[23]. **En vertu de l'art. 83, al. 4, AP-LEI, cet homme âgé ne serait pas admis provisoirement et devrait quitter la Suisse. S'il demeurait en Suisse, seule l'aide d'urgence lui serait accordée**.

#### 3.2.2.4 Personne LGBTIQ+

Une femme transgenre originaire de Géorgie allègue avoir subi des persécutions. Elle est également atteinte dans sa santé physique est psychique. Le TAF considère que les motifs d'asile invoqués n'atteignent pas l'intensité suffisante pour qu'elle soit reconnue comme réfugiée, mais qu'au regard de l'ensemble de sa situation – motifs médicaux, exclusion socio-économique liée à son identité de genre, etc. –, l'exécution du renvoi doit être jugée inexigible, car la personne serait placée dans une situation de détresse existentielle en cas de retour[24]. Elle est donc admise provisoirement. **En vertu de l'art. 83, al. 4, AP-LEI, cette femme transgenre souffrant de problèmes psychiques ne serait pas admise provisoirement et devrait quitter la Suisse. Si elle demeurait en Suisse, seule l'aide d'urgence lui serait accordée**.

## 3.3 Réduction prétendue du nombre d'admission provisoire et économies à nuancer

Dans son rapport explicatif, la CIP-N avance que 80,2% des admissions provisoires prononcées en vertu de l'art. 83, al. 4, LEI entre 2022 et fin octobre 2025 l'ont été en raison d'une guerre, d'une guerre civile ou de violence généralisée, et 1,7% en raison d'une nécessité médicale[25]. S'agissant des 18,1% restant, la CIP-N précise que les motifs d'admission provisoire n'ont pas fait l'objet de statistiques et suppose qu'ils reposent, du moins en partie, sur

---

22 Voir p. ex. la jurisprudence du TAF en matière de renvois en Grèce de personnes vulnérables ayant été reconnues comme réfugiées dans ce pays, arrêt du TAF E-3427/2021 et E- 3431/2021 du 28 mars 2022.

23 Pour la jurisprudence sur l'exécution du renvoi dans les provinces kurdes du nord de l'Iraq, voir not. arrêt du TAF E-2336/2018 du 14 décembre 2021.

24 Voir p. ex. arrêt du TAF D-7480/2018 du 22 décembre 2023.

25 Voir Rapport CIP-N (n. 12), p. 4.

des circonstances propres à chaque situation[26]. Il s'agit effectivement d'une supposition. Comme le mentionne la CIP-N elle-même, une admission provisoire pour inexigibilité de l'exécution du renvoi peut résulter d'un cumul de facteurs. Le nombre de cas tombant sous le coup de la modification proposée pourrait être bien inférieur à 18% des admissions provisoires octroyées en vertu de l'art. 83, al. 4, LEI.

En outre, les calculs effectués par la CIP-N dans son rapport (économies financière réalisées en raison de la diminution du nombre d'admissions provisoires prononcées) restent de l'ordre de l'hypothèse et ne tiennent pas compte de la situation concrète des personnes ainsi exclues du régime de l'admission provisoire et laissées pour compte par notre pays. **Aux prétendues économies invoquées, l'OSAR tient à opposer les coûts humains engendrés par ce projet de loi.**

Finalement, l'OSAR s'oppose à tout objectif de réduction injustifiée du nombre de permis F (admissions provisoires). Comme développé précédemment, les admissions provisoires octroyées le sont pour des motifs légitimes. **La Suisse doit ainsi continuer à fournir une protection aux personnes qui en ont besoin**.

En tant que principale organisation d'aide aux personnes réfugiées en Suisse et faîtière des œuvres d'entraide et des organisations actives dans les domaines de l'exil et de l'asile, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) s'engage pour une Suisse qui accueille les personnes réfugiées, les protège efficacement, respecte leurs droits fondamentaux et humains, favorise leur participation dans la société et les traite avec respect et ouverture. Dans sa fonction, l'OSAR renforce et défend les intérêts et les droits des personnes bénéficiant d'une protection et favorise la compréhension de leurs conditions de vie. Grâce à son expertise avérée, elle marque le discours public et exerce une influence sur les conditions sociales et politiques.

D'autres publications de l'OSAR sont disponibles sur le site www.osar.ch/publications. La newsletter de l'OSAR, qui paraît régulièrement, vous informe des nouvelles publications. Inscription à l'adresse www.osar.ch/sabonner-a-la-newsletter.

[26] Voir Rapport CIP-N (n. 12), p. 4. Ces statistiques sont très éloignées des chiffres avancés, sans fondement, dans l'initiative parlementaire Rutz, selon laquelle moins de la moitié des admissions provisoires seraient prononcées en raison de l'un des cas de figure mentionnés dans la loi. Voir Initiative parlementaire Rutz (n. 13).