

### Qui sommes-nous ?

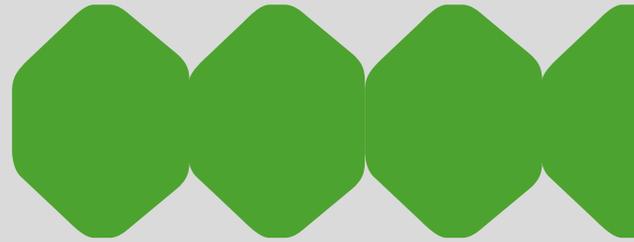
L'ODAE romand est une association à but non lucratif et politiquement neutre, financée essentiellement par les cotisations et dons de ses membres et sympathisants. Son activité principale consiste à fournir des informations concrètes, factuelles et fiables sur l'application des lois sur l'asile et les étrangers, à partir de cas individuels posant problème sous l'angle du respect des droits humains.

### D'où proviennent nos informations ?

Plusieurs dizaines de correspondant.e.s et d'organisations collaborent régulièrement avec l'ODAE romand en donnant des informations sur la base de leur pratique du terrain en Suisse romande. Ces informations sont ensuite relayées dans différents types de documents, tous vérifiés et relus par des spécialistes du droit d'asile et des étrangers.

### Que deviennent nos informations ?

Nos informations sont accessibles sur notre site internet et diffusées par une newsletter à plus de 750 abonnés. Au niveau fédéral, des parlementaires interpellent régulièrement les autorités sur la base de nos cas et des tribunaux s'appuient sur nos analyses dans leurs décisions. De nombreux journalistes, chercheurs et organisations relaient nos informations auprès du public, ainsi que d'institutions nationales et internationales.



### POUR SOUTENIR L'ODAE romand :

diffusez nos informations,  
devenez membre, signalez-nous  
des situations qui vous semblent  
dignes d'intérêt, faites un don :  
CCP 10-747881-0

### PLUS D'INFO SUR [odae-romand.ch](http://odae-romand.ch)

Observatoire romand du droit  
d'asile et des étrangers (ODAE romand)  
Case postale 270 || 1211 Genève 8  
022 310 57 30 || [info@odae-romand.ch](mailto:info@odae-romand.ch)



# Permis F :

# Admission provisoire ou exclusion durable ?

**E**n 2003, le Forum suisse pour l'étude des migrations et la population (SFM) publiait une étude concernant l'admission provisoire en Suisse. Depuis, il a reçu et ce durant plusieurs années, une quantité jusque-là inégalée de témoignages et d'interrogations de la part de personnes directement concernées. Cependant, le nombre d'admis provisoires ne dépasse actuellement pas la population d'une petite ville telle qu'Yverdon-les-Bains. Ce nombre serait-il trop marginal pour attirer l'attention du grand public ou susciter l'intérêt des décideurs politiques? Parallèlement et paradoxalement, l'admission provisoire a déjà fait couler beaucoup d'encre: expertises juridiques, rapports officiels et autres études scientifiques. Cette profusion d'écrits s'explique très vraisemblablement par le fait que ce statut représente en réalité une absence de titre de séjour, qui cristallise nombre de contradictions inhérentes à la législation sur l'asile. Initialement conçue comme une mesure de substitution pour un renvoi contre-indiqué, c'est-à-dire impossible, inexigible ou illicite, l'admission provisoire est devenue, dans les faits, une forme de protection complémentaire pour des personnes qui ne remplissent pas tous les critères pour l'octroi de l'asile, mais méritent d'être protégées.<sup>1</sup> Jusqu'à l'introduction de la nouvelle loi sur l'asile en 1999, elle a également servi de protection temporaire, ce qui conforte l'opinion publique dans l'idée que son caractère est précaire, souligné par l'intitulé «provisoire».

Cela crée un contraste flagrant avec la durée réelle des séjours de la majorité des personnes concernées, dont près de la moitié vivent depuis plus de sept ans en Suisse.

En 2006, quelques améliorations ont été introduites, dont notamment l'accès facilité au marché du travail cantonal et la possibilité des admis provisoires de bénéficier de l'aide à l'intégration; néanmoins, des obstacles réglementaires entravent toujours leur participation économique et sociale. Cette publication illustre de manière précise et pertinente les obstacles subsistants. Tout processus législatif peut aboutir à des incohérences suite à des compromis insatisfaisants<sup>2</sup>, particulièrement dans un domaine aussi controversé que celui de la politique d'asile. Simultanément, il paraît difficile de se départir de l'idée que le manque d'information et l'ignorance des enjeux réels participent au maintien de cette construction juridico-politique incohérente, qui tend à susciter des projections contradictoires, mais difficiles à démentir. Ainsi, les uns insistent sur le droit à la protection et pointent la longue durée du séjour, tout en soulignant la nécessité du respect de la vie familiale et la possibilité d'une véritable participation à la société d'accueil. Les autres, en revanche, ne manqueront de mettre en avant le rejet du statut d'asile et le

sursis au renvoi, qui plaiderait contre toute mesure d'inclusion. Bref, le caractère contradictoire et paradoxal de cette mesure la rend incompréhensible au grand public. Dès lors, c'est une véritable gageure d'expliquer, en quelques phrases, à un employeur potentiel, une propriétaire de logement ou un employé de banque ce que signifie une admission provisoire. Pourtant, c'est bien le défi que doivent relever les admis provisoires dans leur quotidien, à l'exemple des témoignages présentés dans ce rapport.

Le cadre réglementaire de l'admission provisoire tend à piéger particulièrement les membres les plus vulnérables de la population concernée: une analyse récente des données du registre des étrangers montre qu'une proportion croissante de familles avec enfants mineurs, de femmes et de personnes âgées tendent à conserver cette mesure de substitution pendant plus de dix ans, sans véritable perspective de pouvoir obtenir un permis de séjour<sup>3</sup>. Il est difficile d'imaginer que tel était le but du législateur. C'est pourquoi il est à souhaiter que face au nombre croissant de titulaires d'une admission provisoire, cette publication, accessible et bien illustrée, déclenche enfin la prise de conscience nécessaire pour revoir cette admission provisoire et la remplacer par un statut positif, non seulement par souci des personnes concernées, mais aussi dans l'intérêt bien compris de la société toute entière.

*Denise Efnayyi-Mäder,  
Forum suisse pour l'étude des migrations et de  
la population de l'Université de Neuchâtel*

#### ABRÉVIATIONS FRÉQUEMMENT UTILISÉES DANS CE RAPPORT:

ATAF:	Arrêt de principe du Tribunal administratif fédéral
ATF:	Arrêt publié du Tribunal fédéral
CEDH:	Convention européenne des droits de l'Homme
CERD:	Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies
Cst:	Constitution fédérale
LAsi:	Loi sur l'asile
LEtr:	Loi sur les étrangers
OASA:	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative
OCPM:	Office cantonal de la population et des migrations (Genève)
ODAE romand:	Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers
OA 2:	Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement
ODV:	Ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers
SEM:	Secrétariat d'Etat aux migrations (anciennement ODM)
SPOP:	Service de la population du canton de Vaud
TAF:	Tribunal administratif fédéral
TF:	Tribunal fédéral

<sup>1</sup> Elle englobe entre autres ce que le droit de l'Union européenne désigne comme protection subsidiaire. || <sup>2</sup> Les conditions du regroupement familial, soumis d'abord à un délai d'attente de trois ans et ensuite à des délais restreints, en sont un exemple particulièrement significatif (voir chapitre 3 du présent rapport). || <sup>3</sup> Étude commandée par la Commission fédérale pour les questions de migration, *Octroi de protection, Recommandations*, 2014.

**CHAPITRE 1**

**Qu'est-ce que l'admission provisoire?** ..... 4

- 1.1 Admission provisoire ordinaire (F) ..... 4
- 1.2 Admission provisoire avec qualité de réfugié (F réfugié) ..... 4
- 1.3 Fin de l'admission provisoire ..... 5
- 1.4 Dans la pratique: admission provisoire octroyée en lieu et place du permis de séjour ..... 5

**CHAPITRE 2**

**Restrictions à la liberté de mouvement** ..... 7

- 2.1 Cadre légal ..... 7
- 2.2 Dans la pratique : un obstacle à l'emploi et à la vie familiale ..... 7

**CHAPITRE 3**

**Regroupement familial** ..... 9

- 3.1 Cadre légal ..... 9
- 3.2 Dans la pratique : l'intervention déterminante des instances internationales ..... 9

**CHAPITRE 4**

**Accès au travail, à la formation et à l'aide sociale** ..... 10

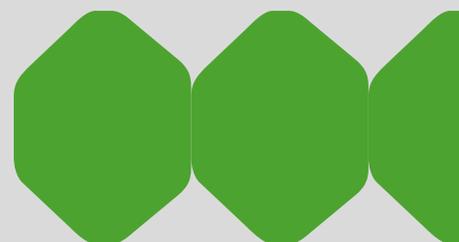
- 4.1 Remarques liminaires : une multitude d'obstacles ..... 10
- 4.2 Cadre légal ..... 10
- 4.3 Dans la pratique : employeurs mal informés et difficultés à se projeter ..... 11
- 4.4 Accès à la formation ..... 12
- 4.5 Aide sociale ..... 12

**CHAPITRE 5**

**Obtenir un permis de séjour ou la nationalité** ..... 12

- 5.1 Cadre légal ..... 12
- 5.2 Dans la pratique : des conditions difficiles à remplir ..... 13
- 5.3 Différences cantonales relatives aux personnes ayant des problèmes de santé ..... 14
- 5.4 Risques de perdre le permis B.... 14

**CONCLUSION..... 15**



Ces dernières années, la Suisse comptait de manière constante environ 25'000 personnes titulaires d'une admission provisoire (permis F), un nombre qui tend à augmenter depuis 2014<sup>1</sup>. Près de la moitié d'entre elles résident sur sol helvétique depuis 7 ans ou plus, démontrant qu'il s'agit souvent de séjours de longue durée, contrairement à ce que laisse entendre le terme d'admission provisoire. Il s'agit de personnes qui n'ont pas obtenu l'asile (permis B réfugié), mais dont le renvoi ne peut être exécuté pour différentes raisons. Ces personnes, sans remplir les conditions restrictives de l'asile, ont toutes été reconnues comme ayant un besoin de protection.

Le premier chapitre de ce rapport définit ce qu'est une admission provisoire et pour quelles raisons elle peut être octroyée ou levée. Il existe deux types d'admission provisoire: l'admission provisoire ordinaire (73% des cas) et l'admission provisoire avec qualité de réfugié (27% des cas)<sup>2</sup> détaillées aux points 1.1 et 1.2, ci-dessous. Ce chapitre met également en lumière une pratique des autorités consistant à octroyer parfois une admission provisoire en lieu et place d'une autorisation de séjour. Dans les chapitres 2 à 4, les différentes restrictions auxquelles sont confrontés les titulaires d'un permis F sont passées en revue. Elles concernent la mobilité (à l'intérieur de la Suisse et hors de ses frontières), le regroupement familial, l'accès au travail, la formation et l'aide sociale. Les thématiques choisies sont celles où les permis F font face à des obstacles bien particuliers, en plus de ceux que rencontreraient également les titulaires d'un permis de séjour. Les possibilités de stabiliser le

<sup>1</sup> Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après SEM), *Statistiques en matière d'asile. Aperçu par années*, état au 30 avril 2015, p. 3. Ce nombre est passé à plus de 28'000 fin 2014 avec 9'367 nouvelles admissions provisoires contre une moyenne annuelle d'environ 3'000 précédemment. || <sup>2</sup> Ibid., P. 3. Ce sont les taux pour 2014 qui ont été calculés, mais les années précédentes affichent des taux similaires.

séjour, via l'obtention d'un permis B ou via la naturalisation sont développées au chapitre 5. Dans chaque section, le cadre légal est exposé et un sous-chapitre «dans la pratique» vient mettre en lumière, grâce à la présentation de situations individuelles concrètes, les conséquences de ces restrictions sur le plan humain.

Certaines de ces conséquences, le resenti de la personne notamment, ne ressortent pas toujours des fiches que rédige l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers (ci-après ODAE romand). Douze entretiens individuels ont donc été menés et ont alimenté la réflexion à l'origine de ce rapport. Des extraits de six d'entre eux ont été choisis et sont publiés ici<sup>3</sup>. Toutes les personnes interrogées font état d'une forte volonté de s'intégrer qui vient se heurter à une multitude d'obstacles. En plus de ces témoignages, sept fiches descriptives permettent de questionner l'application des lois et leurs conséquences sur le plan humain<sup>4</sup>. Retraçant des situations individuelles concrètes, elles ont été rédigées après une analyse approfondie du dossier transmis par le ou la mandataire et sont pu-

bliées sur le site de l'ODAE romand. Chacune d'entre elles a été soigneusement vérifiée et relue par au moins trois spécialistes.

Le constat qui ressort de ces analyses et de ces témoignages est préoccupant: les titulaires de permis F sont confrontés à des difficultés qui entravent leur intégration, même après plusieurs années de séjour en Suisse. Et les conséquences d'une intégration considérée comme insuffisante sont parfois dramatiques sur le plan humain, car c'est un critère décisif pour de nombreuses démarches telles que le voyage, le regroupement familial ou l'obtention d'un permis de séjour. Récemment, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale des Nations Unies (ci-après CERD) a appelé la Suisse à mettre fin aux restrictions faites aux droits fondamentaux des personnes admises à titre provisoire, surtout si elles sont soumises à ce régime sur une longue durée<sup>5</sup>.

Ce statut a fait couler beaucoup d'encre et suscité de nombreuses études dont certaines sont citées dans ce rapport. Un postulat de la Commission des institutions politiques du Conseil national,

déposé en février 2014, a exigé du Conseil fédéral «d'examiner comment améliorer le statut des étrangers admis à titre provisoire dans la loi sur l'asile et dans la loi sur les étrangers ou à trouver une nouvelle réglementation»<sup>6</sup>.

Une exposition itinérante de photographies et de vidéos accompagne cette publication. Elle a été conçue avec certaines personnes ayant témoigné dans le cadre de ce rapport et permet d'aller plus loin dans la compréhension d'un sujet peu traité et de montrer, de manière accessible, une réalité cachée, en donnant la parole aux personnes directement concernées<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Voir les témoignages de «Milo» (p. 8), «Phil» (p. 8), «Yvette» (p. 11), «Jean» (p. 11), «Mercedes» (p. 11), et «Sara» (p. 12). || <sup>4</sup> Voir les fiches «Nahid» (p. 5), «Martin» (p. 6), «Seyoum» (p. 7), «Salman» (p. 13), «Magos» (p. 14), «Sanija» (p. 14) et «Houria» (p. 14). || <sup>5</sup> ODAE romand, *ONU: le régime d'admission provisoire n'est pas raciste, mais entraîne des conséquences néfastes*, Info brève, 25 mars 2014. || <sup>6</sup> Commission des institutions politiques CN, *Réexamen du statut des étrangers admis à titre provisoire et des personnes à protéger*, Postulat 14.3008, déposé le 14 février 2014. || <sup>7</sup> Visitez le site [www.odae-romand.ch](http://www.odae-romand.ch) pour en savoir plus.

## COMITÉ DE L'ODAE ROMAND

Angèle Bilemjian, Collaboratrice de la Fraternité du Centre social protestant Vaud à Lausanne || Aldo Brina, Collaborateur du secteur réfugiés au Centre social protestant de Genève || Magalie Gafner, Juriste, Centre social protestant Vaud à Lausanne || Inge Hoffmann (présidente), Enseignante à l'Université populaire du Canton de Genève || Françoise Jacquemettaz, Présidente du Centre Suisses-Immigrés de Sion || Fatxiya Ali Aden (suppléante), Collaboratrice du Centre Suisses-Immigrés de Sion || Eva Kiss, Collaboratrice du Centre de contact Suisses-Immigrés de Genève || Fanny Matthey, Juriste, Université de Neuchâtel || Caroline Meraldi, Collaboratrice du Centre de contact Suisses-Immigré.e.s de Fribourg || Mélanie Müller-Rossel, Juriste, responsable du secteur migration au Centre social protestant de Neuchâtel || Philippe Nussbaum, Pasteur, président de l'association Elisa JU – Jura BE, Saint-Imier

# 1. QU'EST-CE QUE L'ADMISSION PROVISOIRE ?

## 1.1 ADMISSION PROVISOIRE ORDINAIRE (F)

Une grande majorité des admissions provisoires sont octroyées suite à une demande d'asile<sup>8</sup>. Les personnes qui reçoivent une admission provisoire ordinaire (permis F) sont celles à qui l'on a refusé l'octroi de l'asile ou le renouvellement d'une autorisation de séjour mais qui ne peuvent pas être renvoyées dans leur pays d'origine. Il existe trois motifs qui peuvent amener l'autorité à prononcer une admission provisoire: l'impossibilité, l'inexigibilité ou l'illicéité de l'exécution du renvoi (art. 83 al. 1 LEtr).

Premièrement, l'exécution d'un renvoi peut être jugée **impossible** lorsqu'il existe des contraintes d'ordre pratique ou technique empêchant le renvoi (art. 83 al. 2 LEtr). C'est le cas par exemple lorsqu'il n'y a pas de possibilité de transport vers le pays d'origine, ou que l'Etat de provenance refuse de délivrer les documents nécessaires au voyage et à l'entrée sur son territoire. Deuxièmement, l'exécution du renvoi peut être jugée **illicite** lorsqu'elle va à l'encontre des « engagements de la Suisse relevant du droit international » (art. 83 al. 3 LEtr). Cela signifie qu'un renvoi ne peut pas être exécuté s'il risque de violer une convention ou un pacte ratifié par la Suisse, telle que la Convention européenne des droits

de l'homme (ci-après CEDH) ou la Convention de l'ONU contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants. Troisièmement, l'exécution du renvoi peut être jugée **inexigible** si la personne est « concrètement en danger » (art. 83 al. 4 LEtr), soit parce que son pays est en guerre ou en situation de violences généralisées, soit parce que les soins dont elle a impérativement besoin n'y sont pas disponibles. Parmi les admissions provisoires ordinaires, une vaste majorité est octroyée pour inexigibilité du renvoi, 97.9 %, contre 1.85 % pour illicéité et 0.23 % pour impossibilité<sup>9</sup>.

Lorsqu'une personne reçoit un permis F, cela signifie donc, en théorie, que l'on renonce provisoirement à l'exécution de son renvoi. Par conséquent, si la situation rendant le renvoi impossible, illicite ou inexigible se résorbe, l'admission provisoire peut être levée et la personne amenée à devoir quitter la Suisse. Dans la pratique, c'est pourtant rarement le cas.

## 1.2 ADMISSION PROVISOIRE AVEC QUALITÉ DE RÉFUGIÉ (F RÉFUGIÉ)

Une personne remplissant les critères pour être reconnue comme réfugiée<sup>10</sup> peut toutefois se voir refuser l'asile. Elle obtiendra alors une admission provisoire avec la qualité de réfugié (permis F réfugié) plutôt qu'une autorisation de séjour (permis B). En effet, il existe deux cas de figure permettant d'exclure une personne de l'asile: les motifs d'indignité et les motifs d'asile survenus après la fuite.

Le **motif d'indignité** intervient lorsque le requérant reconnu comme réfugié a commis un délit grave qui porte atteinte à la sécurité de la Suisse (art. 53 LAsi). Il y a **motifs d'asile survenus après la fuite** lorsque l'on considère que la personne n'était pas personnellement persécutée avant de quitter son pays et qu'elle

s'est mise en danger « en quittant son Etat d'origine ou de provenance ou en raison de son comportement ultérieur » (art. 3 al. 4 LAsi, art. 54 LAsi). Ce motif concerne notamment les Érythréens qui sont considérés comme opposants au régime à partir du moment où ils ont franchi les frontières de leur pays, ou encore les Tibétains qui risquent des persécutions en quittant leur pays puisque cela leur est interdit par le gouvernement chinois. Dans ces situations, on reconnaît la **qualité de réfugié** au requérant mais on lui refuse le **statut de réfugié**.

Il convient de souligner que l'admission provisoire n'est pas considérée comme une véritable autorisation de séjour mais comme une suspension de l'exécution du renvoi. Le permis F qui permet de régulariser ce séjour est délivré pour une durée de 12 mois, et peut être prolongé d'année en année (art. 85 al. 1 LEtr et art. 20 OERE<sup>11</sup>).

Un autre type de protection figure également dans la loi, la protection provisoire (permis S), prévue pour répondre à une situation d'exode massif et qui implique le retour dans le pays d'origine lorsque la situation s'améliore (art. 4 LAsi et art. 76 LAsi). Bien que son application pour les exilés syriens ait été envisagée<sup>12</sup>, elle n'a jamais été accordée depuis son entrée en vigueur en 1999 et ne sera donc pas traitée dans ce rapport.

<sup>8</sup> SEM, statistiques internes, état au 30.06.2015. Chaque année de 2008 à 2014, plus de 90 % des admissions provisoires sont octroyées suite à une demande d'asile. || <sup>9</sup> SEM, statistiques internes, état au 30.06.2015. Les chiffres pour les années 2009 à 2013 montrent la même tendance et sont accessibles dans le Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat du groupe libéral-radical du 24 septembre 2013, *Asile. Statistique des autorisations de séjour pour cas de rigueur*, 30 juin 2014, p. 7. || <sup>10</sup> Ces critères découlent de l'art. 1 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, spécifiée à l'art. 3 LAsi: « Sont des réfugiés les personnes qui, dans leur Etat d'origine ou dans le pays de leur dernière résidence, sont exposées à de sérieux préjudices ou craignent à juste titre de l'être en raison de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social déterminé ou de leurs opinions politiques ». || <sup>11</sup> Ordonnance sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers. || <sup>12</sup> ODAE romand, *Le TAF fait allusion à la protection provisoire pour les Syriens*, Info brève, 1<sup>er</sup> avril 2015.

### 1.3 FIN DE L'ADMISSION PROVISOIRE

Les admissions provisoires sont levées dans deux cas de figure : soit la personne a obtenu une autorisation de séjour ou la nationalité suisse (voir chapitre 5), soit les conditions d'octroi de l'admission provisoire ne sont plus réunies. Dans ce dernier cas de figure, la personne doit quitter la Suisse.

En 2000, un nombre important d'admissions provisoires ont été levées en raison de la fin du conflit dans les Balkans. Le renvoi des ressortissants d'ex-Yougoslavie qui avaient fui la guerre devenait donc raisonnablement exigible. Depuis cette période, les levées d'admissions provisoires en vue d'un renvoi sont peu fréquentes. Ainsi, entre 2001 et 2010, leur nombre varie entre 113 et 370 par année<sup>13</sup>, sur un effectif de 25'000 personnes en moyenne<sup>14</sup>. Les levées d'admission provisoire sont majoritairement ordonnées en raison de l'octroi d'une autorisation de séjour. Ces éléments mettent en lumière le caractère durable du séjour des personnes admises à titre provisoire. Près de la moitié de ces personnes résident sur sol helvétique depuis 7 ans ou plus<sup>15</sup>. Leur séjour est d'autant plus durable que la majorité d'entre elles restent ensuite en Suisse avec un permis B.

### 1.4 DANS LA PRATIQUE : ADMISSION PROVISOIRE OCTROYÉE EN LIEU ET PLACE DU PERMIS DE SÉJOUR

L'admission provisoire est une mesure de substitution à l'exécution du renvoi. Avant de la prononcer, les autorités examinent donc toujours en premier lieu la possibilité d'octroyer une autorisation de séjour. Ce n'est que dans un deuxième temps que l'examen de la faisabilité du renvoi peut donner lieu à une admission provisoire. Comme le Tribunal fédéral (ci-après TF) l'a rappelé en mars 2014 « cet ordre de priorités s'explique notamment par le souci d'éviter de placer, sans nécessité, dans la situation juridiquement moins favorable de l'admission provisoire » l'étranger qui peut prétendre à un titre de séjour<sup>16</sup>. Or, comme l'illustre le cas décrit ci-dessous, le Secrétariat d'Etat aux migrations (ci-après SEM) et les autorités cantonales attribuent parfois des admissions provisoires malgré un droit à une autorisation de séjour voire à l'asile.

#### FICHE 213 – « NAHID »<sup>17</sup>

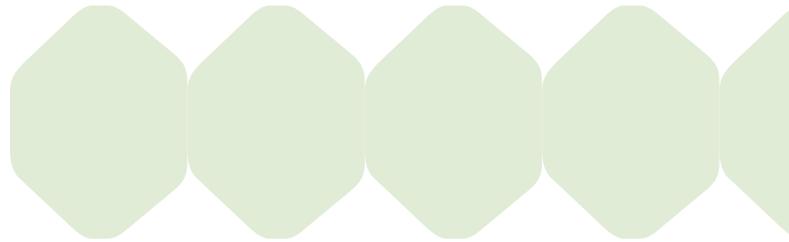
En 2009, « Nahid » et ses quatre enfants demandent l'asile en Suisse après avoir fui l'Afghanistan. Persécutée pour son activité d'enseignante, « Nahid » a vu son mari être enlevé par les Talibans, qui ont également tué leur fille de 8 ans avant de chercher à enrôler l'aîné. Mais en mai 2010, le SEM rejette la demande d'asile estimant que « Nahid » et ses enfants auraient pu se rendre à Kaboul où vivent sa mère et sa tante et où les autorités auraient pu les protéger. Considérant qu'il y avait dès lors une possibilité de fuite interne, le SEM décide de se dispenser d'examiner la vraisemblance des propos et leur octroie une admission provisoire compte tenu de la situation familiale. Suite à un recours au Tribunal administratif fédéral (ci-après TAF) déposé par la mandataire, le SEM maintient son opposition à octroyer l'asile et considère désormais le renvoi de « Nahid » comme exigible à Kaboul. Estimant que « les déclarations des requérants présentent aussi de nombreuses invraisemblances », le SEM précise que « la décision de rejet motivée sur la base de l'alternative de fuite interne a été prise par économie de procédure ».

Début 2013, le TAF annule la décision du SEM. Qualifiant le récit de « Nahid » de « crédible, cohérent, et suffisamment détaillé », les juges réfutent les éléments d'invraisemblance retenus par le SEM. Lui rappelant par ailleurs qu'il a manqué de les signaler dans sa décision, le TAF n'admet pas l'explication de cette instance de s'être abstenue d'examiner la vraisemblance des motifs d'asile par « économie de procédure ». Par ailleurs, le SEM, qui a d'abord octroyé une admission provisoire sans jamais la révoquer, a ensuite considéré le renvoi exigible et, pour les juges du TAF, « pareille incohérence ne peut qu'affaiblir encore l'argumentaire développé par l'autorité intimée ». Reconnaisant les risques de persécutions par les Talibans en cas de retour, le TAF invite le SEM à octroyer l'asile à « Nahid » ainsi qu'à ses enfants.

**Peut-on admettre que le SEM renonce à se prononcer sur la vraisemblance des motifs d'asile d'une femme afghane et ses quatre enfants « par économie de procédure » ? En adoptant pareille logique, n'y a-t-il pas un risque de voir le statut précaire de l'admission provisoire se substituer à celui de l'asile ?**

<sup>13</sup> Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation de Müller Philipp, *Etrangers dont l'admission provisoire a été levée. Combien de renvois effectifs ?* Interpellation 11.3401, du 14 avril 2011. || <sup>14</sup> Efonyai-Mäder Denise et Ruedin Didier, *Admis provisoires en Suisse : trajectoires à travers les statuts. Résumé*. Etude du SFM, décembre 2014, p. 4. || <sup>15</sup> Commission des institutions politiques CN, *Réexamen du statut des étrangers admis à titre provisoire et des personnes à protéger*, Postulat 14.3008, déposé le 14 février 2014. || <sup>16</sup> Tribunal fédéral, 2C\_1062/2013, arrêt du 28 mars 2014, consid. 3.3.3. || <sup>17</sup> ODAE romand, *Une femme afghane seule avec 4 enfants doit faire recours pour obtenir l'asile*, Cas 213, 24 juillet 2013.

La majorité des admissions provisoires étant octroyées suite à une demande d'asile, le SEM est tenu d'examiner les motifs d'asile de la personne afin de déterminer si elle remplit les critères de reconnaissance de la qualité de réfugié. Or dans sa décision concernant « Nahid », le SEM renonce à examiner la vraisemblance de son récit « par économie de procédure » estimant qu'il y a une possibilité de fuite interne. L'admission provisoire ne doit pas être un « asile au rabais » pour des personnes qui remplissent les critères de reconnaissance du statut de réfugié. Une telle pratique met en danger l'essence même du droit d'asile.



#### **FICHE 247 – « MARTIN »<sup>18</sup>**

Suite à son mariage avec une Suisseuse dans son pays d'origine et à leur venue en Suisse en avril 2011, « Martin », ressortissant congolais, est mis au bénéfice d'une autorisation de séjour. En juin 2012, le couple se sépare et le Service de la population du canton de Vaud (ci-après SPOP) annonce à « Martin » son intention de ne pas renouveler son permis. En réponse, « Martin » met en avant les risques qu'il encourt en cas de retour, lesquels devraient conduire les autorités à renouveler son permis en application de l'art. 50 LEtr (réintégration sociale dans le pays de provenance fortement compromise). En effet, « Martin » a quitté sans préavis un emploi politiquement sensible, dans lequel il a été témoin de violations compromettant des représentants du parti au pouvoir. En cas de retour, il risquerait sévices, emprisonnement, voire assassinat. Le SPOP maintient cependant son refus de renouveler le permis de « Martin »

et se limite à annoncer son intention de transmettre son dossier au SEM (anciennement l'ODM) afin qu'une admission provisoire lui soit octroyée, l'exécution de son renvoi ne pouvant être exigée compte tenu du danger auquel il serait exposé. Après confirmation de cette décision par le Tribunal cantonal, la mandataire de « Martin » saisit le TF. Elle s'appuie sur une jurisprudence (ATF 137 II 345) selon laquelle les éléments faisant obstacle au renvoi – que les autorités cantonales ne contestent pas dans ce cas – doivent être considérés sous l'angle de la réintégration sociale dans le pays d'origine, critère qui devrait mener au renouvellement du permis de « Martin » en vertu de l'art. 50 LEtr. En mars 2014, le TF admet le recours et renvoie le dossier aux juges cantonaux pour nouvelle décision sur la base du critère de réintégration au titre de l'art. 50 LEtr. Pour les juges fédéraux, il y a eu violation du droit par les instances cantonales dès lors qu'elles plaçaient, « sans nécessité, dans la situation juridiquement moins favorable de l'admission provisoire<sup>19</sup> » une personne qui peut prétendre à un droit de séjour.

↳

#### **N'est-il pas inquiétant que l'on cherche à octroyer le statut précaire de l'admission provisoire alors que la loi et la jurisprudence fédérale prévoient le renouvellement d'un permis de séjour ?**

Dans les deux exemples ci-dessus, sans les recours déposés avec l'aide des mandataires, les autorités auraient octroyé un permis F malgré l'existence d'un droit à une autorisation de séjour. Tous les mandataires sont-ils prêts à entreprendre de telles démarches ? Combien de personnes ne disposant pas d'une défense juridique identique et, n'étant pas informées de leurs droits passent entre les mailles du filet ?

## 2. RESTRICTIONS À LA LIBERTÉ DE MOUVEMENT

### 2.1 CADRE LÉGAL

La mobilité des personnes admises à titre provisoire est limitée de deux manières: elles sont assignées à un canton de résidence et ne peuvent sortir de Suisse que pour des raisons exceptionnelles.

Le SEM attribue un canton de résidence aux requérants durant la procédure d'asile et cette assignation reste après l'octroi d'une admission provisoire ordinaire (art. 27 LAsi; art. 85 al. 2 LEtr)<sup>20</sup>. Un changement de canton doit faire l'objet d'une demande auprès du SEM, qui consulte les deux cantons concernés. Un recours n'est possible que pour préserver l'unité familiale (art. 85 al 3 et 4 LEtr). En dehors de ce motif, le changement de canton n'est autorisé qu'exceptionnellement. En vertu de l'art. 26 de la Convention sur le statut des réfugiés, les réfugiés admis à titre provisoire ont le droit de changer de canton de résidence (art. 37 LEtr), sauf en cas de chômage, de grave condamnation pénale ou de dépendance à l'aide sociale (art. 62 LEtr)<sup>21</sup>.

Comme les requérants d'asile, les titulaires d'une admission provisoire ordinaire ne peuvent quitter la Suisse que sur autorisation du SEM et pour des motifs exceptionnels: grave maladie ou décès d'un membre de la famille; règlement d'affaires importantes, strictement personnelles et ne souffrant

aucun report; voyage scolaire ou de formation obligatoire; participation à une manifestation sportive ou culturelle (art. 9 al. 1 ODV). Après trois ans au bénéfice d'une admission provisoire, un voyage de trente jours maximum par an peut être autorisé pour d'autres motifs, mais une dépendance à l'aide sociale peut entraîner un refus du SEM (art. 9 al. 4 et 5 ODV). Ces restrictions ne sont pas imposées aux titulaires d'un permis F réfugié, qui ont droit à des documents de voyage en vertu de l'art. 28 de la Convention relative au statut des réfugiés (art. 59 al. 2 let. a LEtr; art. 3 ODV). Toutefois, ils ne peuvent en principe pas retourner dans leur pays d'origine sous peine de se voir retirer la qualité de réfugié (art. 63 al. 1 let. b LAsi).

Assouplie en 2010, la liberté de circulation des titulaires d'un permis F a été à nouveau durcie en 2012 suite à certaines critiques<sup>22</sup> dans le but de prévenir les «voyages abusifs»<sup>23</sup>. Mais son application automatique a de lourdes conséquences, bien éloignées du but poursuivi.

### 2.2 DANS LA PRATIQUE: UN OBSTACLE À L'EMPLOI ET À LA VIE FAMILIALE

#### FICHE 270 – «SEYOUM»<sup>24</sup>

Arrivé en Suisse en 1987 pour demander l'asile, «Seyoum» est mis au bénéfice d'un permis F en 2001. Pendant des années, il occupe divers emplois puis travaille quatre ans dans une entreprise à Genève. Mais lorsque celle-ci déménage à Lausanne, il perd son emploi, n'étant pas autorisé à travailler en dehors de son canton d'assignation, sans l'approbation de l'autre canton, en l'occurrence Vaud. Par ailleurs, en 2008, on lui diagnostique une schizophrénie: il doit subir un lourd traitement médicamenteux et être suivi par un psychiatre. Malgré ses efforts, il n'arrive pas à retrouver un emploi. En mars 2013, après 26 ans de séjour en Suisse, «Seyoum» dépose une demande de «visa de retour» afin de rendre visite à son frère et à sa sœur vivant en Allemagne. Mais le SEM rejette la demande au seul motif que «Seyoum» reçoit l'aide sociale. Son mandataire fait recours auprès du TAF, lui demandant de tenir compte du fait que la maladie de «Seyoum» entrave durablement sa réintégration sur le marché du travail. Dans sa décision, le TAF estime que l'état psychique de «Seyoum» ne justifie pas sa dépendance à l'aide sociale, qu'il pourrait travailler au moins à temps partiel et donc que le refus du SEM ne constitue pas une «atteinte disproportionnée» à sa liberté de mouvement. De plus, il souligne que «Seyoum» n'a pas démontré qu'il lui serait impossible de «maintenir des relations familiales avec sa parenté par d'autres moyens tels que la communication téléphonique et la correspondance postale ou électronique»<sup>25</sup>.

**Avec un statut précaire et atteint d'une maladie chronique, «Seyoum» ne peut que difficilement espérer un changement de sa situation professionnelle. Les contraintes qui lui sont imposées après 28 ans en Suisse, dont 14 au bénéfice d'une admission provisoire, sont-elles proportionnées au regard du droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH) et à la liberté de mouvement?**<sup>26</sup>

<sup>20</sup> La clef de répartition est fixée par le Conseil fédéral à l'art. 21 de l'Ordonnance 1 sur l'asile relative à la procédure. || <sup>21</sup> Arrêt de principe du Tribunal administratif fédéral (ci-après ATAF) 2012/2, du 6 février 2012. Cet arrêt clarifie le droit à la liberté de circulation des réfugiés admis à titre provisoire. || <sup>22</sup> Haller Vannini Ursula, *Etrangers admis à titre provisoire. Voyages dans le pays de provenance*, Postulat 11.3047, déposé le 3 mars 2011; Flückiger-Bäni Sylvia, *Pas de voyages au pays pour les réfugiés titulaires d'un livret F*, Motion 11.3383, déposée le 14 avril 2011; SEM, *Commentaire de la révision totale de l'ordonnance du 20 janvier 2010 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers*, 2012. || <sup>23</sup> Département fédéral de justice et police, *Liberté de voyager restreinte pour les personnes admises à titre provisoire*, Communiqué du 14 novembre 2012. || <sup>24</sup> ODAE romand, *Admis «provisoirement» depuis 12 ans il ne peut pas voir sa famille en Allemagne*, Cas 270, 13 janvier 2015. || <sup>25</sup> TAF, C-5422/2013, arrêt du 30 juin 2015, consid. 5.2. || <sup>26</sup> Voir dans ce sens, CERD, *Observations finales adressées à la Suisse par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU*, 12 mars 2014, para. 16.

Dans le cas de « Seyoum », ces restrictions à la liberté de mouvement entraînent des conséquences en chaîne. L'assignation à un lieu de résidence entrave son accès à l'emploi, et sa dépendance financière lui est ensuite reprochée lorsqu'il demande à sortir de Suisse. Au final, il se retrouve privé de contacts avec les membres de sa famille.

Bien qu'elle ne soit pas obligatoire et vise à prévenir les « voyages abusifs », la restriction au droit de voyager est appliquée presque systématiquement par le SEM même pour de courtes visites à des membres de la famille dans des pays limitrophes. De surcroît, lors de son appréciation d'une demande, le SEM est tenu d'examiner le niveau d'intégration de l'étranger. Après 26 ans de séjour en Suisse sans jamais avoir quitté le pays, est-il légitime que seule l'intégration financière de « Seyoum » soit prise en compte ?

#### « MILO » TÉMOIGNE

« Mon père a étudié en Italie et en Angleterre pour devenir ingénieur sanitaire en eau et approvisionnement. Il s'est spécialisé dans les pays en voie de développement. Il a travaillé pour nombre d'organisations internationales, y compris l'ONU. Une fois réfugié, mais au bénéfice d'un permis F, il a d'abord accepté plusieurs mandats à l'étranger. Mais il a eu de gros problèmes pour pouvoir revenir en Suisse où vivaient sa famille, étant donné qu'il n'avait pas le droit de quitter le pays avec le permis F. Finalement, ne trouvant pas de travail dans son domaine en Suisse, il a fini par prendre un emploi de plongeur dans un restaurant ».

#### « PHIL » TÉMOIGNE

« Mon père a travaillé pendant 10 ans en Suisse dans le nettoyage. En raison de problèmes de santé, il a dû réduire son temps de travail à 30%. Mais il n'a pas été accepté à l'AI et ne pouvait donc pas sortir de l'aide sociale. À cause de cette dépendance, il n'a jamais réussi à obtenir une autorisation de séjour alors que moi j'ai pu obtenir la naturalisation. En 2013, après plus de 15 ans passés en Suisse sans quitter le pays, il a demandé un visa de sortie pour aller voir son père mourant, exilé au Soudan. Il n'avait pas vu son père depuis 1992, 21 ans ! Mais il n'a pas reçu l'autorisation et n'a pas pu revoir son père avant sa mort. Je ne l'ai jamais vu en si mauvais état ».

En ce qui concerne l'assignation à un canton, il s'agit d'une restriction qui réduit la compétitivité des titulaires du permis F sur le marché du travail et limite également le champ géographique de recherche d'emploi<sup>27</sup>. De même, l'interdiction de sortir du territoire peut être problématique suivant le type d'emploi exercé.

Au vu de ces cas concrets et d'autres situations<sup>28</sup> démontrant que les limitations au droit de voyager ont des conséquences problématiques sur le plan humain, il y a lieu de se demander si cette application rigide n'est pas disproportionnée, surtout lorsque de courtes visites familiales sont demandées par des personnes résidant en Suisse depuis de nombreuses années.

<sup>27</sup> UNHCR – Bureau pour la Suisse et le Liechtenstein, *Intégration sur le marché du travail. Le point de vue des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire en Suisse*, mars 2015. ||

<sup>28</sup> ODAE romand, *La législation l'empêche de revoir sa sœur, après 12 ans d'exil*, Cas 19, 29 octobre 2007 ; ODAE romand, *L'entêtement du SEM l'empêche de faire le deuil de sa famille*, Cas 43, 17 juillet 2008.

### 3.1 CADRE LÉGAL

Les personnes titulaires d'une admission provisoire ordinaire ou avec la qualité de réfugié peuvent obtenir le regroupement familial de leur conjoint et de leurs enfants mineurs à trois conditions et après un certain délai (art. 85 al. 7 LEtr). Les personnes doivent vivre en ménage commun, disposer d'un «logement approprié» et ne pas dépendre de l'aide sociale, c'est-à-dire pouvoir justifier d'un salaire suffisant pour subvenir aux besoins de la famille. Ces conditions sont également exigées des titulaires d'un permis B (au sens de la loi sur les étrangers), mais pas des réfugiés ayant obtenu l'asile. En plus de ces trois conditions, les titulaires d'un permis F sont soumis à un délai d'attente de trois ans après l'octroi de l'admission provisoire pendant lequel ils ne peuvent pas demander le regroupement familial.

Ce délai a été introduit en raison de l'incertitude liée au caractère théoriquement «provisoire» du séjour<sup>29</sup>. Or, la plupart des personnes admises provisoirement restent en Suisse durablement, remettant ainsi en cause la légitimité de ce délai d'attente. Les personnes concernées ne pouvant pas retourner dans leur pays d'origine, le regroupement familial constitue pour elles le seul moyen de mener une vie de famille<sup>30</sup>, un droit garanti par l'art. 8 CEDH et l'art. 13 de la Constitution

fédérale (ci-après Cst). Une fois le délai d'attente de trois ans passé, les personnes admises provisoirement sont soumises aux mêmes délais que les autres ressortissants étrangers.

La demande de regroupement familial pour les enfants doit être déposée dans les cinq ans, et dans les douze mois pour les enfants de plus de douze ans (art. 47 LEtr). Selon le message du Conseil fédéral concernant la LEtr, ces délais enjoignent à faire venir les enfants au plus vite afin de favoriser leur intégration, notamment au travers de la scolarisation en Suisse<sup>31</sup>. Au vu de cet argument, il apparaît contradictoire d'imposer une attente de trois ans pour le regroupement des enfants, puis d'exiger des délais au-delà desquels le regroupement n'est plus autorisé sauf circonstances majeures.

### 3.2 DANS LA PRATIQUE: L'INTERVENTION DÉTERMINANTE DES INSTANCES INTERNATIONALES

L'article 8 CEDH, selon l'interprétation qu'en ont faite les juges fédéraux, élargit les droits en matière de regroupement familial au-delà de ce qui est énoncé dans le droit fédéral. C'est le cas notamment du droit au regroupement familial inversé, permettant à un parent d'avoir un droit de séjour dérivé de celui de son enfant.

Mais selon la jurisprudence du TF<sup>32</sup>, une personne ne peut faire valoir son droit à la vie familiale au sens de l'art. 8 CEDH et de l'art. 13 Cst. que si elle a un «droit de présence assuré», c'est-à-dire qu'elle est titulaire d'un permis de séjour «durable». Dans la mesure où l'admission provisoire n'est qu'une mesure de substitution au renvoi et pas une autorisation de séjour, elle n'est pas considérée par les autorités suisses comme un «droit de présence assuré». Toutefois, la Cour européenne des droits de l'homme (ci-après CourEDH) a remis cette notion en cause. Ainsi, dans son arrêt *M.P.E.V. et autres c. Suisse*<sup>33</sup>, la Cour a jugé que le père d'une jeune fille au bénéfice d'une admission provisoire pouvait bénéficier du regroupement familial inversé au sens de l'art. 8 CEDH.

Le CERD a également estimé que les restrictions imposées aux personnes admises provisoirement peuvent «créer des situations de discrimination de fait» lorsque le séjour devient pérenne<sup>34</sup>. Le Comité rappelle en outre qu'une distinction entre ressortissant et non-ressortissant ne constitue pas en soi une discrimination au sens de la Convention si elle vise un but légitime et que les critères de différenciations sont proportionnés aux buts à atteindre<sup>35</sup>. Or, ce n'est plus le cas lorsque le séjour devient stable. Ainsi, le CERD critique la longueur excessive de la procédure de regroupement familial et les conditions nécessaires pour pouvoir bénéficier de ce droit, particulièrement le revenu suffisant et le logement adéquat.

Dans une expertise juridique de 2003, mandatée par la Commission fédérale contre le racisme, ce constat avait

déjà été soulevé: «La durée limitée du séjour des personnes admises à titre provisoire constitue un motif objectif et par là-même une justification constitutionnelle de l'inégalité de traitement. Mais plus la durée du séjour augmente et plus cet argument passe au second plan. Finalement, il n'est plus du tout pertinent. [...] Après plusieurs années, ces restrictions ne sont plus acceptables pour un individu»<sup>36</sup>.

L'assignation à un canton (abordée dans le chapitre précédent) pose également problème lorsqu'elle empêche une vie familiale. L'autorisation de changement de canton de résidence devrait être octroyée dans ces cas mais dans la pratique, elle est parfois refusée, en particulier si l'une des personnes se trouve à l'aide sociale<sup>37</sup>.

Au vu des difficultés que rencontrent les titulaires d'un permis F à accéder au marché du travail (sujet qui sera développé dans le chapitre suivant), les conditions pour accéder à un regroupement familial sont particulièrement difficile à réaliser. À nouveau, les difficultés liées au permis F entraînent une restriction supplémentaire dans l'accès aux droits fondamentaux des personnes admises à titre provisoire, en l'occurrence à celui du respect de la vie privée et familiale.

<sup>29</sup> Spescha Marc, *Die familienbezogene Rechtsprechung im Migrationsrecht* (FZA/AuG/EMRK), septembre 2010 à août 2011, FamPra 4/2011, p. 851 et suivantes. || <sup>30</sup> Observatoires du droit d'asile et des étrangers, *Le regroupement familial et les limitations au droit à la vie familiale*, Rapport thématique, 2012, section 3.3. || <sup>31</sup> Conseil fédéral, *Message concernant la loi sur les étrangers*, 8 mars 2002, FF 2002 3469, p. 3512, par. 1.3.7.732. || <sup>32</sup> Voir notamment ATF 135 I 143, du 2 février 2009, consid. 1.3.1. et ATF 137 I 284, du 1<sup>er</sup> avril 2011, consid. 1.3. || <sup>33</sup> CourEDH, *M.P.E.V. et autres c. Suisse*, arrêt du 8 octobre 2014, requête no 3910/13. || <sup>34</sup> CERD, *Observations finales adressées à la Suisse par le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale de l'ONU*, 12 mars 2014, para. 16. || <sup>35</sup> Grobson Sophie, *Le statut juridique des étrangers titulaires d'un titre provisoire de séjour à l'épreuve du principe de non-discrimination*, La Revue des droits de l'homme [En ligne], Actualités Droit-Libertés, 24 mars 2015. || <sup>36</sup> Kiener Regina et Rieder Andreas, *Admission provisoire sous l'angle des droits fondamentaux, résumé*, Berne, 2003, p. 12. || <sup>37</sup> CourEDH, *Agraw c. Suisse*, arrêt du 29 octobre 2010, requête no 3295/06; CourEDH, *Mengesh Kimfe c. Suisse*, arrêt du 29 octobre 2010, requête no 24404/05.

## 4 • ACCÈS AU TRAVAIL, À LA FORMATION ET À L'AIDE SOCIALE

### 4.1 REMARQUES LIMINAIRES : UNE MULTITUDE D'OBSTACLES

Selon une étude mandatée par le SEM, le taux de personnes admises provisoirement qui exercent une activité lucrative augmente peu sur une durée de 10 ans, et est nettement inférieur à celui des titulaires d'un permis B<sup>38</sup>. Il semble donc que les personnes admises provisoirement aient plus de difficultés à s'insérer dans le marché du travail, indépendamment de la durée de leur séjour. Rappelons qu'une fragilité, en particulier médicale, peut conduire à l'inexigibilité de l'exécution du renvoi, et donc à l'octroi de l'admission provisoire. Il est dès lors plausible que cette même fragilité pèse sur les possibilités de nombreuses personnes admises à titre provisoire d'accéder à un emploi. Mais il s'avère que, pour ceux qui peuvent travailler, le statut lui-même et son intitulé jouent aussi un rôle important d'obstacle dans l'accès au marché de l'emploi. Il vient s'ajouter aux barrières habituelles liées aux aléas du marché du travail qui touchent tous les demandeurs d'emploi, et aux difficultés que peuvent rencontrer tous les étrangers (langue, reconnaissance des qualifications, discrimination à l'embauche, etc.)<sup>39</sup>. L'étude souligne également la volonté des personnes admises à titre provisoire de

participer à la vie active. L'objectif d'intégration professionnelle découle du désir d'autodétermination et de participation à la vie sociale afin de pouvoir mener «une vie normale»<sup>40</sup>. Cet intérêt se reflète dans leur disposition à prendre des emplois ne correspondant pas à leurs qualifications personnelles. Le désir de trouver un emploi a aussi été exprimé dans tous les témoignages récoltés en vue du présent rapport. Le contraste existant entre la volonté de travailler et le faible nombre de personnes qui exercent effectivement un emploi soulève la question des facteurs qui freinent leur intégration dans le marché de l'emploi. Ce chapitre met en exergue les difficultés particulières auxquelles sont confrontées les titulaires d'une admission provisoire.

Il existe tout d'abord un cadre légal, qui pose des conditions à l'entrée sur le marché du travail pour les personnes admises à titre provisoire, instaurant des contraintes administratives. D'autres restrictions ont un impact indirect sur la prise d'emploi : c'est le cas des restrictions de voyager et des assignations à un canton (développées au chapitre 2).

Un autre type d'obstacle à l'emploi est la méconnaissance de la part des employeurs des possibilités d'engager des titulaires de permis F. Le terme «provisoire» lié à ce statut est fortement dissuasif, quand bien même il ne reflète pas la réalité.

Il convient également de souligner que, sur le plan psychologique, le caractère «provisoire» de ce statut peut empêcher la construction d'un projet professionnel, qui doit être pensé dans la durée. Un sentiment d'insécurité est parfois présent, dû au fait que le permis F ne constitue pas un vrai droit de séjour. L'incertitude et le stress engendré par le manque de sécurité et de perspective de séjour peuvent avoir de lourdes conséquences psychologiques. Pour les personnes ayant vécu des traumatismes de guerre, cette incertitude est peu propice à une guérison. L'isolement social et le manque d'intégration occasionnés par le statut peuvent également accroître la vulnérabilité psychique. Ces troubles d'ordre psychologique ont un impact sur les possibilités de la personne concernée de s'insérer sur le marché du travail.

Ces différents types d'obstacles seront développés dans cette section, accompagnés de témoignages permettant d'illustrer cette réalité.

### 4.2 CADRE LÉGAL

Les titulaires d'une admission provisoire ordinaire doivent obtenir une autorisation des autorités cantonales pour exercer une activité lucrative (art. 85 al. 6 LEtr). Cette demande d'autorisation doit être déposée par l'employeur au canton qui examine si les conditions usuelles de rémunération et de travail sont respectées (art. 22 LEtr ; art. 53 al.1 let. a et b OASA).

Les personnes autorisées à exercer une activité lucrative doivent, en plus de leurs impôts, s'acquitter d'une taxe

spéciale qui correspond à 10% de leur salaire. Cette taxe sert à rembourser les frais de procédure liés à leur demande d'asile (art. 88 LEtr ; art. 85 à 87 LAsi). La taxe n'est plus prélevée dès lors que le montant de CHF 15'000 a été atteint, ou après trois années d'admission provisoire (mais au plus sept ans après l'arrivée en Suisse), ou encore si la personne obtient une autorisation de séjour (art. 10 OA 2). Le titulaire d'une admission provisoire avec la qualité de réfugié n'a pas besoin de demander d'autorisation pour exercer une activité lucrative (art. 61 LAsi) et il n'est pas soumis à la taxe spéciale.

Le Conseil fédéral a récemment soumis à consultation un projet visant à lever les obstacles décrits plus haut. Si ce projet aboutit, la taxe spéciale devrait être levée et la procédure d'autorisation pour exercer une activité lucrative devrait être simplifiée<sup>41</sup>. Il ne s'agit cependant que de quelques aspects d'une plus large réforme, qui dans son ensemble introduira plutôt nombre de nouveaux durcissements. L'objectif du Conseil fédéral est de profiter du potentiel de main d'œuvre que représentent les personnes admises à titre provisoire et les réfugié.e.s, au moment où des contingents drastiques pourraient être introduits suite à l'adoption de l'article constitutionnel 121a (initiative populaire contre l'immigration dite de masse).

<sup>38</sup> Spadarotto Claudio et al., *Participation des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire sur le marché suisse du travail*. Résumé, avril 2015. || <sup>39</sup> Ibid., p. 11 et 21. || <sup>40</sup> UNHCR – Bureau pour la Suisse et le Liechtenstein, *Intégration sur le marché du travail. Le point de vue des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire en Suisse*, mars 2015. ||

<sup>41</sup> DFJP, *Rapport explicatif. Adaptation du projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers (Intégration ; 13.030) à l'art. 121a Cst. et à cinq initiatives parlementaires*, février 2015.

### 4.3 DANS LA PRATIQUE : EMPLOYEURS MAL INFORMÉS ET DIFFICULTÉS À SE PROJETER

L'exigence d'une autorisation de travailler qui doit être déposée par l'employeur peut constituer une barrière administrative. Les démarches supplémentaires que doivent entreprendre les employeurs réduisent la compétitivité des titulaires du permis F. Le terme « provisoire » constitue une barrière supplémentaire considérable lorsque les employeurs sont mal informés sur ce statut. En effet, le fait que ce permis constitue une « substitution au renvoi » et qu'il contienne le terme « provisoire » donne l'impression que la personne peut être renvoyée à tout moment, alors que les levées d'admission provisoire en vue du renvoi sont rares<sup>42</sup>. Ainsi, la dénomination même de ce statut constitue un frein à l'embauche<sup>43</sup>. Comme le relève l'étude mandatée par le SEM, « le degré de réussite de l'intégration pourrait facilement être augmenté en améliorant l'information et la motivation des employeurs »<sup>44</sup>. Les témoignages récoltés dans le cadre de ce rapport font largement état de cette méconnaissance et des réticences des employeurs face au permis F. Selon ces témoignages c'est souvent grâce au bon vouloir d'un employeur, à une combativité exceptionnelle de leur part ou aux interventions de membres d'œuvres d'entraide ou d'assistants sociaux, que les personnes ont finalement pu trouver un emploi.

Au vu de l'intitulé d'admission provisoire et du fait qu'il ne constitue pas un droit de séjour, le permis F peut générer une grande incertitude malgré un séjour prolongé. Le stress

ainsi engendré peut se manifester sous forme de dépression. L'instabilité liée à ce statut empêche également les personnes de construire un projet professionnel fondé sur un séjour en Suisse de longue durée qui permettrait d'élaborer des stratégies et d'acquérir des connaissances favorisant l'intégration. Pour les personnes hautement qualifiées, l'impossibilité d'exercer sa profession, malgré les diplômes et parfois les longues années d'expériences, peut également être mal vécue.

#### « MERCEDES » TÉMOIGNE

*« J'avais une formation universitaire et plusieurs années d'expérience dans mon pays et j'ai effectué une formation universitaire supplémentaire à mon arrivée en Suisse en 2005. Je voulais un travail où je me sentais bien. Déjà qu'on avait tout quitté. La seule chose qu'il me reste, c'est ma dignité. Parfois je voulais tout laisser tomber. Pouvoir travailler dans mon domaine, c'est la seule chose qui me faisait tenir. J'ai envoyé plein de postulations. Mais jamais mon dossier n'a été retenu. J'ai fait des petits mandats, des traductions, des gardes d'enfants, un stage. Je n'ai pas laissé tomber. Depuis 2014, j'ai finalement un travail à 50 % dans une boîte d'ingénieurs. C'est grâce à un ami que j'ai pu obtenir ce travail. Pour toutes les démarches, nous devons passer par quelqu'un d'autre, c'est l'impuissance totale. On ne peut pas se projeter avec ce permis F, on ne peut pas penser à son futur donc on ne peut pas le construire ».*

#### « YVETTE » TÉMOIGNE

*« L'année passée, j'étais déprimée, je me suis sentie emprisonnée. Je venais de faire cinq ans en Suisse, je n'avais toujours pas de travail, je ne pouvais pas sortir du pays. Tout ce que je suis en train de faire maintenant, c'est pour être indépendante financièrement, ne plus dépendre du social. Quand on n'est plus dépendant de l'aide sociale, beaucoup de portes s'ouvrent. On peut demander un permis B. Maintenant je suis bloquée. On refuse de m'employer parce que j'ai un permis F, mais si je ne suis pas indépendante financièrement, je ne peux pas demander un permis B. Mais c'est jamais mis par écrit que quelqu'un n'est pas employé à cause de son permis F.*

*Une fois que j'avais acquis mes diplômes et un stage reconnu en Suisse, j'ai postulé. J'ai notamment envoyé mon dossier dans des agences de placement. Une agence m'a rappelée très vite. La conseillère de l'agence était très intéressée. Puis, elle m'a demandé mon permis. Je lui et dit que j'avais un permis F et elle m'a dit qu'elle me recontacterait. Mais je n'ai plus eu de nouvelles. J'ai alors demandé un rendez-vous, et à ce moment-là elle m'a dit: « désolée, nous ne pouvons pas travailler avec les permis F ».*

#### « JEAN » TÉMOIGNE

*« J'ai pu trouver un travail en novembre 2008 dans une auberge car mon assistante sociale connaissait le patron. Le patron était content de mon travail et m'a donné un contrat. Je faisais la plongée. J'ai travaillé cinq ans là-bas. Ensuite j'ai fait des petits mandats dans une institution publique grâce à l'Organisation suisse d'entraide ouvrière (OSEO). Mais c'était des petits contrats. À chaque fois il fallait les renouveler. On ne me donnait pas de contrat à plus long terme à cause du permis F. On vous répond toujours « désolé, on ne peut pas vous engager avec ce permis ».*

*Je ne voulais pas retourner à l'aide sociale, je refusais ça. Après deux ans de travail en intérim, pour avoir un contrat, j'ai dû bousculer la direction de l'institution où je travaillais. J'étais aidé par un mentor d'une association qui les a appelés. Finalement on m'a engagé pour deux ans ».*

<sup>42</sup> Entre 2001 et 2010 le nombre de levées d'admissions provisoires en vue du renvoi varie entre 113 et 370 par année. Réponse du Conseil fédéral à l'interpellation de Müller Philipp, *Etrangers dont l'admission provisoire a été levée. Combien de renvois effectifs?* Interpellation 11.3401, 14 avril 2011. || <sup>43</sup> Spadarotto et al., op. cit., p. 23. || <sup>44</sup> KEK-CDC Consultants, *Intégration des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire au marché du travail. Etude sur les facteurs de réussite. Résumé*, septembre 2008.

## 4.4 ACCÈS À LA FORMATION

Étant donné les difficultés à intégrer le marché du travail pour les personnes admises à titre provisoire, la formation représente un enjeu majeur. Nous parlons ici de jeunes adultes qui, le plus souvent, ont grandi en Suisse et n'ont que peu de moyens pour payer leurs études. Pourtant, les jeunes admis provisoirement n'ont pas accès à des bourses d'étude dans tous les cantons. Au Valais, les titulaires d'un permis F ne peuvent pas prétendre à une telle prestation. Une motion a été déposée au Parlement valaisan fin 2014 demandant l'accès des jeunes titulaires du permis F aux allocations de formation<sup>45</sup>. La motion a été acceptée mais doit encore être discutée au niveau du Conseil d'État<sup>46</sup>.

Dans le canton de Vaud, alors qu'auparavant tous les résidents pouvaient avoir accès à une bourse d'étude, une nouvelle loi du 1er juillet 2014 interdit l'accès aux bourses d'études aux jeunes permis F dont les parents bénéficient de l'aide sociale (art. 8 al. 1 let. 8 nLAEF). Cette restriction paraît incohérente voire contre-productive puisqu'elle vise précisément les personnes aux moyens financiers limités qui auraient particulièrement besoin d'aide à la formation afin d'accroître leur chance de devenir indépendantes par la suite<sup>47</sup>.

À Neuchâtel, les titulaires d'une admission provisoire ordinaire doivent attendre 7 ans et résider dans le canton depuis 3 ans pour avoir accès à une bourse d'étude. Les personnes titulaires d'un permis F réfugié y ont en revanche accès. A Fribourg, uniquement les titulaires d'un permis F avec la qualité de réfugié peuvent prétendre à une bourse.

### «SARA» TÉMOIGNE

«Je vis au Valais depuis l'âge de trois ans, avec ma famille. Quand j'ai voulu commencer des études, je ne savais pas que je n'avais pas droit à une bourse, alors j'ai rempli tous les papiers. Mais lorsque je suis allée les déposer, on m'a dit qu'on ne pouvait pas traiter mon dossier. C'était comme si on déchirait ma demande devant moi. Ce que je veux, ce n'est pas d'être avantagée par rapport aux autres, j'aimerais simplement voir mon dossier traité comme les autres et ne pas me sentir mise à l'écart».

## 4.5 AIDE SOCIALE

Les titulaires d'une admission provisoire ordinaire ont droit à une aide sociale inférieure à celle des autres résidents (permis F réfugié, permis B, permis C, Suisses). Cette aide sociale réduite est la même que pour les requérants d'asile (art. 86 al. 1 LEtr ; art. 3 al. 2 OA 2). Ce sont les cantons qui établissent les montants et les modalités d'octroi des prestations d'aide sociale. Cette aide sociale réduite est justifiée par le caractère provisoire du permis F. Toutefois, au vu de la longue durée de ce permis, il y a lieu de se demander si un séjour prolongé avec une aide sociale réduite n'implique pas des conséquences trop dures sur le plan humain.



### 5.1 CADRE LÉGAL

Au bout de cinq années passées en Suisse, une personne admise provisoirement peut faire une demande d'autorisation de séjour (permis B) pour cas de rigueur. La transformation n'est pas automatique, mais il doit y avoir un examen du cas «de manière approfondie» (art. 84 al. 5 LEtr), prenant en considération les éléments listés à l'art. 31 OASA. Ceux-ci incluent notamment le niveau d'intégration, la situation familiale et financière, l'état de santé et les possibilités de réintégration dans l'État de provenance. Lorsqu'il y a des enfants, on examine aussi la durée et la période de scolarisation. La situation financière, ainsi que la volonté de prendre part à la vie économique et d'acquérir une formation sont également évaluées. C'est d'abord le canton qui examine la demande et qui, en cas de préavis positif, transmet le dossier pour approbation au SEM. Il existe des instances de recours aussi bien au niveau cantonal que fédéral.

En ce qui concerne la naturalisation, actuellement les jeunes admis provisoirement qui ont suivi une partie de leur scolarité en Suisse ont la possibilité d'en faire la demande. Or, non seulement cette possibilité n'existe pas dans la pratique de certains cantons, notamment au Valais, mais en plus la loi sur la naturalisation (LN) a subi sur ce point un important tour de vis<sup>48</sup>.

Approuvée par le Parlement fédéral le 20 juin 2014, cette modification de la loi sur la nationalité devrait entrer en vigueur en février 2017. Il sera dès cette date nécessaire d'être titulaire d'une autorisation d'établissement (permis C) pour déposer une demande de naturalisation<sup>49</sup>. Cette nouvelle exigence risque de barrer la voie notamment aux jeunes titulaires de permis B ou F ayant passé la majorité de leur vie en Suisse, voire étant nés en Suisse, mais dont le statut de séjour peut varier en fonction de celui de leurs parents. Le fait de devoir passer par l'obtention d'un permis B (qui ne s'obtient qu'après la majorité pour un jeune dont les parents sont à l'aide sociale), puis par l'obtention d'un permis C (5 ans minimum après l'obtention du permis B) rallonge grandement la procédure de naturalisation pour un.e jeune adulte titulaire du permis F. C'est tout ce temps que ces jeunes adultes, pourtant souvent parfaitement intégrés, vivront de plus dans l'incertitude, à un moment-clé de leur vie : celui de l'entrée dans la vie professionnelle.

<sup>45</sup> Bourgeois Gaël, Rausis Joachim, Ganzer Stéphane et Rothen Michel PDCC, *Accès aux allocations de formation pour certains permis F*, Motion 3.0175 déposé au Parlement du Valais le 19 décembre 2014. || <sup>46</sup> Bulletin des séances du Grand Conseil du Canton du Valais, Session ordinaire d'avril-mai 2015, 58<sup>e</sup> législature (2013-2017), volume 129, p. 70: 31. || <sup>47</sup> ODAE romand, *Bourses vaudoises et permis F: tout n'est pas si rose*, Info brève, 10 juin 2014; ODAE romand, *Lettre ouverte aux député-e-s vaudois-es*, 16 juin 2014. || <sup>48</sup> ODAE romand, *Révision de la loi sur la nationalité: tour de vis pour les aspirants suisses adopté*, Info brève, 23 juin 2014. || <sup>49</sup> Selon un rapport de la Commission fédérale pour les questions de migrations (CFM), entre 1992 et 2010, 15% des naturalisations ont été prononcées pour des personnes ayant des permis B ou F.

## 5.2 DANS LA PRATIQUE : DES CONDITIONS DIFFICILES À REMPLIR

Pour les personnes concernées, l'octroi d'un permis B est un signe de reconnaissance. Au cours des entretiens menés pour le présent rapport, les personnes mentionnent souvent un fort sentiment d'exclusion, lié à la perception fausement provisoire de leur statut, qui contredit leur envie de trouver leur place dans la société suisse. Ce ressenti est perçu d'autant plus fortement qu'il est exigé d'eux qu'ils réalisent une intégration poussée afin d'obtenir une stabilisation de leur séjour, alors même que leur permis F est un obstacle à l'emploi, et donc à l'intégration. Un vrai cercle vicieux.

L'issue d'une demande d'autorisation de séjour est difficilement prévisible car l'art. 31 OASA, qui établit une liste d'éléments à considérer, laisse une large marge d'appréciation aux autorités administratives et judiciaires cantonales et fédérales. Ceci aboutit à d'importantes disparités, voire à une inégalité de traitement.

### FICHE 284 – « SALMAN »<sup>50</sup>

« Salman », ressortissant somalien, est mis au bénéfice d'une admission provisoire en 2006 parce que la situation dans son pays rend inexigible l'exécution de son renvoi. Il suit en 2007 une formation dans la restauration. Il est ensuite engagé comme saisonnier dans un hôtel où il est employé six à sept mois par an. Il bénéficie des prestations de chômage entre les saisons et est déclaré financièrement autonome en 2009 par le Service d'action sociale. « Salman » dépose, en 2011, une demande de permis B pour cas de rigueur auprès du Service de la population et des migrations du Valais (ci-après SPM), avec l'aide de sa mandataire. En 2013, il reçoit une décision négative du SPM qui lui reproche sa dépendance à l'aide sociale antérieure à 2009, la qualifiant « d'échec au niveau de l'intégration ». Le service souligne également ses attaches plus fortes avec la Somalie et la possibilité de réintégration dans son pays d'origine malgré le fait qu'il ne puisse y être renvoyé. C'est en effet pour cette raison qu'il détient un permis F.

**Pourquoi reprocher à « Salman » sa dépendance à l'aide sociale antérieure à 2009 et parler d'un « échec » d'intégration, alors qu'il a su se former, obtenir un emploi et une indépendance financière totale moins de trois ans après son arrivée en Suisse ?**

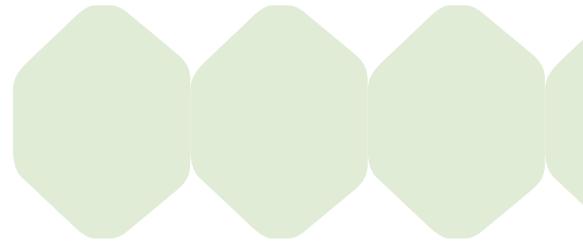
Sachant que les personnes admises à titre provisoire sont souvent en Suisse pour longtemps, prolonger la durée de ce statut précaire lorsque les personnes sont intégrées professionnellement comme « Salman » ne semble servir aucun intérêt. La jurisprudence relève clairement que la durée du séjour ne suffit pas pour accorder un permis B pour cas de rigueur<sup>51</sup>. Toutefois, les critères posés pour l'octroi de ce permis ne devraient-ils pas être assouplis dans le cas d'un séjour de très longue durée ?

La LEtr et la directive en la matière n'exigent pas formellement une indépendance financière mais plutôt l'examen de la volonté de participer à la vie économique en Suisse, par exemple en suivant des formations. Toutefois, la pratique a érigé l'indépendance financière en exigence. Celle-ci est systématiquement réclamée pour la transformation d'un permis F en B, alors qu'au vu des obstacles que rencontrent les personnes admises provisoirement pour trouver un emploi, il leur est particulièrement difficile d'acquérir cette indépendance. Exception est faite toutefois pour les personnes les plus vulnérables, tel que détaillé ci-après.

13

### 5.3 DIFFÉRENCES CANTONALES RELATIVES AUX PERSONNES AYANT DES PROBLÈMES DE SANTÉ

Lorsque la situation financière précaire s'explique par un état de santé fragile, il est possible d'obtenir une autorisation de séjour. En effet, selon l'art. 31 al. 5 OASA et la directive LEtr<sup>52</sup>, il est nécessaire de prendre en compte l'état de santé de la personne dans l'évaluation de sa situation. Or, les cantons ont des approches différentes, comme en témoignent les cas suivants. Tous deux ont abouti à une décision favorable, mais les démarches nécessaires pour que le canton reconnaisse le cas de rigueur représentent des investissements sensiblement différents.



#### FICHE 163 – «MAGOS»<sup>53</sup>

Sur proposition du canton de Neuchâtel, le SEM a octroyé à «Magos» une autorisation de séjour (permis B) pour cas de rigueur. Ceci, bien que son parcours d'intégration demeure limité du fait de ses problèmes médicaux et de son âge avancé. «Magos» vivait en Suisse depuis 7 ans, et était depuis 4 ans au bénéfice d'une admission provisoire en raison de son état de santé.

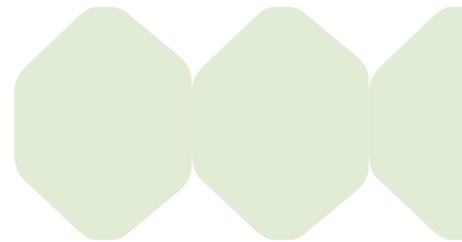
#### FICHE 278 – «SANIJA»<sup>54</sup>

«Sanija», veuve rescapée de Srebrenica, obtient un permis F à son arrivée en Suisse en 2000. Elle suit des cours de français et d'autres formations mais ne parvient pas à s'insérer sur le marché du travail à cause de ses traumatismes et d'importants problèmes médicaux. Entre 2008 et 2012, elle essuie trois refus des autorités genevoises de lui délivrer un permis B en raison d'un manque d'intégration. Ce n'est que grâce à un recours solidement argumenté de sa mandataire que le canton accepte de stabiliser son séjour en Suisse, quatorze ans après son arrivée.

**Comment comprendre qu'il ait fallu trois demandes et un recours avant que le canton de Genève n'accepte de donner un préavis positif à «Sanija» dont la dépendance financière est due à son état de santé, comme dans le cas de «Magos»?**

### 5.4 RISQUES DE PERDRE LE PERMIS B

Lorsqu'une personne reçoit un permis B, celui-ci peut être révoqué si la personne se retrouve à l'aide sociale. Elle se verra alors octroyer à nouveau le permis F, comme le relève le cas d'«Houria». Cette dégringolade représente un échec cinglant que les personnes auront du mal à surmonter pour retrouver à nouveau l'indépendance financière.



#### FICHE 211 – «HOURIA»<sup>55</sup>

Après 10 ans au bénéfice d'un permis B, «Houria» et sa fille «Esma», âgée alors de 13 ans, voient leur permis retiré en raison d'une dépendance de la mère à l'aide sociale. Le renvoi étant inexigible vu la situation sécuritaire dans le pays d'origine, la Somalie, elles se retrouvent au bénéfice d'une admission provisoire. Formant recours, la mandataire démontre les recherches d'emploi effectuées par «Houria» et produit deux certificats médicaux attestant de sa détresse et de son incapacité à assumer un emploi. La mandataire insiste également sur l'intérêt supérieur d'«Esma» (art. 3 CDE), qui est née en Suisse et ne connaît que ce pays et se retrouve soudainement avec une admission provisoire, avec des conséquences non négligeable sur sa future recherche d'emploi.

14

**Comment peut-on attendre d'«Houria» qu'elle devienne financièrement indépendante avec un permis F qui n'encourage pas l'insertion professionnelle, qui plus est lorsqu'on se trouve dans un état de détresse psychologique? Le Tribunal ne devrait-il pas tenir davantage compte de l'intérêt d'«Esma», comme l'exige d'ailleurs la Convention internationale relative aux droits de l'enfant?**

<sup>52</sup> SEM, *Directive et commentaire, domaine des étrangers (Directive LEtr)*, version du 25 octobre 2013, état le 1<sup>er</sup> juillet 2015, chiffre 5.6.4.4, p. 237. || <sup>53</sup> ODAE romand, *On allait le renvoyer sans s'assurer qu'il aurait accès à un traitement vital*, Cas 163, 25 novembre 2011. Le cas de Magos figure, parmi d'autres, dans le rapport de l'ODAE romand et du Groupe sida Genève, *Renvois et accès aux soins – 2<sup>e</sup> édition actualisée*, 2015. || <sup>54</sup> ODAE romand, *Admise «provisoirement» depuis 14 ans, elle obtient enfin un permis B*, Cas 278, 17 mars 2015. || <sup>55</sup> ODAE romand, *Après 20 ans en Suisse, «Houria» se voit réattribuer un statut précaire*, Cas 212, 3 juillet 2013.

# CONCLUSION

Le statut des personnes admises à titre provisoire illustre le paradoxe d'une politique migratoire et d'asile suisse qui cherche à concilier tradition humanitaire et politique de dissuasion. D'un côté l'on accorde à des personnes un droit de rester, reconnaissant ainsi leur besoin de protection. De l'autre, l'on rend leurs conditions de vie le moins attractives possible. Et à l'arrivée, on crée sur le sol suisse des situations qui soulèvent de réels problèmes sur le plan humain, bafouant certains principes fondamentaux. Le permis F prolonge une situation administrative précaire qui n'aurait été acceptable que si elle était provisoire, à l'instar du statut de demandeur d'asile. Mais les statistiques démontrent le contraire: pour la plupart des personnes, l'admission provisoire n'a de provisoire que le nom. Et leur effectif ne cesse d'augmenter, ce qui rend d'autant plus pressant le besoin de revoir le droit et les pratiques à l'œuvre.

En effet, plusieurs constats préoccupants ressortent du présent rapport à l'aide des cas documentés. Il y a un risque permanent que l'admission provisoire devienne un « asile au rabais », octroyé à des personnes qui méritent une protection. Dans ces cas-là l'octroi d'une admission provisoire représente

un autogoal, puisque des personnes qui restent longtemps, voire définitivement, en Suisse, ne bénéficieront pas d'un statut favorisant leur processus d'intégration. Par ailleurs, il est inquiétant qu'il faille parfois, pour faire reconnaître un droit à un permis de séjour, des démarches qui requièrent un travail spécialisé de mandataires auxquels toute personne n'a pas les moyens d'avoir recours. C'est l'essence même du droit d'asile qui est entamée par ces pratiques.

D'une manière générale, nos observations démontrent que, du point de vue de l'intégration, les personnes titulaires du permis F sont dans une situation paradoxale: pour sortir de la « case permis F », et bénéficier d'un permis B qui facilitera sous bien des aspects leur accès à un emploi, les personnes admises à titre provisoire doivent faire preuve... d'intégration. Ce paradoxe engendre de l'incompréhension et du découragement chez les principaux intéressés, comme le prouvent leurs nombreux témoignages.

Les limitations de la liberté de mouvement sont difficilement défendables lorsqu'elles privent durablement des personnes d'une vie familiale. De même, ne devraient-elles pas être remises en question lorsqu'elles entravent l'intégration professionnelle? Cette intégration est déjà rendue difficile par le simple intitulé d'« admission provisoire » qui rebute les éventuels employeurs. Ce terme se heurte pourtant à la réalité de la durée de séjour des titulaires d'un permis F.

Ne serait-il pas pertinent dès lors d'envisager de changer le nom de cette admission? Par le passé, les actuels admis

provisoires étaient appelés « réfugiés de la violence », distincts des « réfugiés politiques » qui obtiennent l'asile. Ce terme semble correspondre d'avantage à la réalité des profils et des pays de provenances de ceux qui obtiennent ce statut.

Quant au droit au regroupement familial, il est inquiétant que des personnes dont le profil s'apparente souvent à celui des réfugiés car elles fuient des conflits et des dictatures ne puissent bénéficier de droits plus importants à faire venir leur famille.

Au final, ce rapport met en lumière une série de restrictions qui auraient un sens si ce statut dit provisoire s'éteignait effectivement au-delà d'une courte période – soit par une amélioration de la situation dans le pays d'origine permettant d'exécuter le renvoi de la personne, soit par l'octroi d'une autorisation de séjour en Suisse. Cependant, tel n'est pas le cas pour une grande partie des personnes concernées. Un accès facilité au permis B après une certaine durée de séjour semblerait cohérent, surtout s'il n'y a aucune perspective de retour en vue. Ceci pourrait par exemple se faire en considérant davantage la volonté de prendre part à la vie économique et en tenant mieux compte de l'état de santé et de ses conséquences sur l'indépendance financière.

Finalement, le manque d'information au sujet des réalités diverses que recouvre ce statut et les préjugés représentent des difficultés supplémentaires. L'exposition de l'ODAE romand accompagnant ce rapport poursuit un but de sensibilisation qui, accompagné d'autres mesures, pourrait contribuer à améliorer la situation.



1,5

#### Remerciements

L'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers remercie toutes celles et tous ceux qui par leur travail et leur collaboration ont rendu possible la réalisation de ce rapport. Les auteurs remercient tout particulièrement les personnes ayant accepté de témoigner, les correspondant.e.s qui nous transmettent les cas sur lesquels sont basées nos observations, et les membres du comité de l'ODAE romand pour leur appui constant. Un vif remerciement est adressé aux institutions qui ont soutenu cette publication: la Fondation Meyrinoise du Casino, la Ville de Genève, la Ville de Lancy et la Fondation Gertrud Kurz.

#### Impressum

Tirage: 2000 exemplaires  
Rédaction: Marie-Florence Burki & Mélissa Llorens (coordination), ODAE romand  
Graphisme: Zoe Russbach & Kaliata Guinand, l-artichaut.ch  
Genève, octobre 2015.  
*La version électronique du présent rapport, contenant des liens HTML aux sources et références utilisées, peut être téléchargée sur le site: odae-romand.ch*