

ARGUMENTS SCIENTIFIQUES POUR LE DEBAT PUBLIC

9 mars 2005

Admis mais exclus? – 10 questions et réponses au sujet de l'admission provisoire (Permis F)

L'admission provisoire est l'un des objets de la révision actuelle de la loi sur l'asile. Dans une forme modifiée et sous le nom d' « admission à titre humanitaire », elle a déjà été acceptée par le Conseil National. Au mois de mars, ce nouveau projet est soumis au vote du Conseil des Etats, alors qu'il doit faire face à de nombreuses oppositions. En prenant pour base diverses recherches menées en son sein sur ce thème¹, le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) publie aujourd'hui un document de questions / réponses à ce sujet. Le but est de présenter l'admission provisoire en quelques mots dans l'espoir d'éclairer ces débats controversés à l'aide d'arguments scientifiques.

1. Qu'est-ce que l'admission provisoire et quand est-elle octroyée?

L'admission provisoire constitue une mesure de substitution dont le but est d'accueillir provisoirement en Suisse des personnes dont le retour est impensable pour diverses raisons. Elle a été créée au milieu des années 80 et était octroyée au début des années 90 surtout à des réfugiés de la violence en provenance de l'ancienne Yougoslavie. En 2004, la Suisse a octroyé une protection (provisoire ou non) aux demandeurs d'asile dans un tiers des cas. Parmi eux, 9% sont des réfugiés reconnus et 25% ont été admis à titre provisoire. Ainsi la proportion de personnes ayant besoin de protection, sous la forme d'un statut de réfugié ou d'une admission provisoire, a augmenté par rapport à l'année précédente de 20% à 34%. Aujourd'hui près de 24'000 personnes admises provisoirement vivent en Suisse, ce qui représente un nombre égal à celui des réfugiés reconnus (24'000) et un peu moins d'un tiers de toutes les personnes relevant du domaine de l'asile (77'000).

Près de deux tiers des personnes admises à titre provisoire vivent ici car un retour dans leur pays d'origine ne peut être raisonnablement exigé dans la situation actuelle, en raison de conflits dans leur pays d'origine ou de leur état de santé précaire². Elles sont mises au bénéfice d'une *protection*

¹ Cf. Martina Kamm, Denise Efonayi-Mäder et alii (2003) „Admis mais exclus? L'admission provisoire en Suisse“. Commission fédérale contre le racisme (CFR), Berne. Le SFM mène actuellement d'autres recherches liées à ce thème.

² Les informations qui suivent sont tirées de l'étude du SFM citée plus haut et se rapportent à l'année 2003. Malgré des fluctuations d'une année à l'autre, on peut partir du principe qu'il ne s'est pas produit de changement important depuis.

subsidaire, qui est un type d'admission indépendante et complémentaire au statut de réfugié. La protection subsidiaire est aussi accordée aux personnes dont le renvoi est illicite au regard du droit international car elles peuvent s'attendre à être exposées, en cas de retour, à des tortures ou à d'autres traitements inhumains (3% de toutes les personnes admises à titre provisoire).

L'admission provisoire remplit par ailleurs la fonction d'une *solution humanitaire* pour des cas de rigueur. Elle est accordée lorsque les personnes concernées ont vécu en Suisse si longtemps que leur renvoi aurait pour conséquence une situation de détresse personnelle grave (près de 25%).

Enfin, il existe un groupe de personnes admises à titre provisoire parce que leur renvoi est impossible pour des *raisons techniques*, par exemple en raison de la fermeture des aéroports dans le pays d'origine (7%).

L'opinion publique perçoit négativement l'admission provisoire dans la mesure où l'appréciation générale se concentre de manière réductrice sur le fait que la demande d'asile a été rejetée. On pense que ces personnes séjournent en Suisse de manière non justifiée, négligeant le fait qu'un individu peut avoir droit à une protection même s'il ne remplit pas les critères pour l'obtention de l'asile. Ainsi, on croit souvent à tort que les détenteurs de permis F sont tolérés à l'encontre du droit existant, alors même que leur besoin de protection a formellement été reconnu.

2. Qui sont les personnes admises à titre provisoire?

Les pays d'origine les plus représentés sont la Serbie-Monténégro et le Sri Lanka (chacun environ 30%), suivis de la Somalie (13%) et de la Bosnie-Herzégovine (8%). La proportion d'enfants et de jeunes est extrêmement élevée : 45% des personnes au bénéfice d'un permis F ont moins de 20 ans. Environ 60% des personnes admises à titre provisoire vivent en Suisse depuis plus de cinq ans et 21% depuis plus de dix ans. Parmi les Sri Lankais, plus de la moitié (53%) des adultes sont présents depuis plus de dix ans.

3. Pourquoi ces personnes ne se voient-elles pas reconnaître le statut de réfugié ?

Bien qu'elles aient besoin de protection, elles ne remplissent pas les critères en vigueur en Suisse pour l'obtention de l'asile. Pour simplifier : ne peut obtenir l'asile politique en Suisse qu'une personne qui peut rendre vraisemblable une persécution personnelle par une instance étatique. En Europe, seule la Suisse ne reconnaît que la persécution par un acteur étatique. Ceci explique par exemple pourquoi les Somaliens obtiennent pratiquement tous une admission provisoire en Suisse, alors qu'ils peuvent être reconnus comme réfugiés dans d'autres pays. Le même principe est valable pour des personnes qui sont persécutées par exemple par des guérillas armées ou des privés dans un Etat qui ne peut pas assurer leur protection : par exemple une femme qui risque d'être lapidée par sa communauté en raison d'un divorce obtient une admission provisoire en Suisse. La Convention de Genève de 1951 est appliquée différemment selon les Etats, ce qui explique pourquoi une personne peut dans certains pays d'accueil être reconnue comme réfugiée alors qu'elle n'obtient qu'une protection subsidiaire dans d'autres Etats.

4. Ne serait-il pas mieux de ne pas admettre ces personnes du tout ?

Les engagements du droit international de la Suisse et sa tradition humanitaire exigent d'offrir une protection aux personnes en cas de conflit ou de mise en danger physique. Le développement de conflits armés dans le monde montre que leurs acteurs sont de plus en plus difficiles à identifier et changent rapidement d'identité. Ainsi le besoin de zones de refuge et de protection est toujours présent – même si c'est de manière provisoire.

5. Peut-on abuser de l'admission provisoire?

Les critères pour l'octroi d'une admission provisoire sont très stricts, de sorte que les requérants d'asile criminels ou ceux qui ne collaborent pas à l'obtention de leurs papiers d'identité en sont exclus. Il ne faut pas confondre les personnes admises à titre provisoire avec les requérants d'asile déboutés qui ne coopèrent pas à la procédure et dont le renvoi est en suspens. Des abus lors de l'octroi de l'admission provisoire sont pratiquement impossibles.

6. Pourquoi ces personnes sont-elles toujours là alors qu'il s'agit d'une protection provisoire?

La durée de la protection dépend de l'évolution de la situation internationale et de circonstances extérieures. L'expérience montre que la situation de violence dans les pays concernés ne change que rarement assez vite pour que les personnes puissent rentrer sans danger (par exemple le Sri Lanka, la Bosnie, la Somalie). Avec des durées de séjour qui se prolongent, le critère de « détresse personnelle grave » devient de plus en plus important. Il devient difficile de renvoyer des personnes dans leur pays d'origine alors qu'elles-mêmes et leur famille se sont intégrées en Suisse et que leur procédure est encore en suspens après de nombreuses années.

7. A quelles restrictions de droits les personnes admises à titre provisoire sont-elles soumises?

Les personnes admises à titre provisoire sont soumises, tout comme les requérants d'asile avec un permis N, à des restrictions de droits. Celles-ci sont globalement identiques pour les deux groupes et sont justifiées par le caractère provisoire du séjour. Elles concernent les domaines suivants:

- 1) Accès au marché du travail: le principe de priorité à la main-d'oeuvre résidente prescrit de préférence l'embauche de personnes ayant un permis de séjour ou de ressortissants de l'Union européenne en cas de place vacante. La réglementation par branche restreint, dans certains cantons, l'accès à certains secteurs comme l'agriculture, l'hôtellerie, l'industrie ou les services de nettoyage.
- 2) Accès à la formation post-obligatoire: les personnes admises à titre provisoire sont soumises à des restrictions concernant l'accès à des formations professionnelles et continues de même qu'aux places d'apprentissage. Le permis F est par conséquent à l'origine de grandes difficultés pour les jeunes dans leur recherche d'une place d'apprentissage, d'autant plus qu'il a un effet dissuasif sur les patrons potentiels, puisqu'en cas de renvoi, les jeunes doivent interrompre subitement leur formation.
- 3) Mobilité: les personnes admises à titre provisoire sont attribuées à un canton et un changement de canton pour des raisons professionnelles ou autres est pratiquement exclu. Durant tout leur séjour en Suisse, elles sont soumises à une interdiction de voyager hors de la Suisse et n'ont le droit de visiter leur parenté à l'étranger que dans des cas exceptionnels.
- 4) Regroupement familial: les membres de la famille nucléaire d'une personne admise à titre provisoire n'ont pas le droit de la rejoindre en Suisse.
- 5) Aide sociale réduite: les prestations d'aide sociale pour les personnes admises à titre provisoire sont entre 40 et 60% plus basses que pour la population résidente.
- 6) Mesures d'intégration: aucune mesure d'intégration fédérale (par exemple des cours de langue ou des formations professionnelles) n'est prévue pour les personnes admises à titre provisoire.

Ceci pourrait être modifié par la nouvelle ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE) qui est en cours de révision.

8. Quels problèmes ce provisoire qui se prolonge occasionne-t-il pour les personnes concernées?

Les droits limités et la menace permanente de renvoi jouent un rôle de mécanisme d'exclusion pour les personnes concernées. Ainsi l'accès au marché du travail reste limité et de nombreux employeurs n'ont pas connaissance des modalités du permis F. Le manque d'information et l'image négative liée au permis F ont des conséquences pénibles particulièrement pour le grand nombre de jeunes admis à titre provisoire, qui dépendent de la bonne volonté de particuliers pour les aider à trouver une place d'apprentissage ou de formation. Les familles souffrent de l'impossibilité de faire venir leurs proches de l'étranger ou de leur rendre visite. La mobilité réduite (attribution à un canton) ainsi que l'interdiction de regroupement familial contribuent économiquement et socialement à la précarité de ces personnes, à qui les revenus et le soutien de leur partenaire absent manque souvent cruellement. Comme l'admission provisoire est renouvelée pour 12 mois, un renvoi est possible en tout temps – si les raisons qui ont motivé son octroi disparaissent. L'insécurité qui en découle est une source de stress important pour les personnes concernées.

Les experts parlent d'isolation sociale, de réflexes de replis, de troubles dus à la pression et de toxicomanie comme conséquences possibles de ce provisoire qui se prolonge. Ces difficultés multiples comportent à moyen terme un danger de paupérisation. Les droits limités dans le domaine de la vie familiale, du travail, de l'aide sociale et de l'intégration peuvent certes être justifiés pour une *courte durée*. Lorsque la durée de séjour se prolonge, ces mesures peuvent mettre en cause les droits fondamentaux garantis par la Constitution (Art. 7 Cst)³.

9. Pourquoi l'admission provisoire pose-t-elle problème du point de vue de la société?

Les personnes travaillant dans ce domaine, les autorités et les personnes concernées – bref, tous ceux qui ont à faire à l'admission provisoire – se trouvent sur un continuum entre intégration et exclusion. Alors que les mécanismes d'exclusion sont établis juridiquement, les représentants des services sociaux et scolaires notamment souhaitent des mesures d'intégration. De leur propre initiative, ils cherchent le moyen d'offrir des possibilités de travail à des jeunes, d'intégrer les adultes dans le marché du travail et d'éviter des risques sociaux. Etant donné que la majorité des personnes admises à titre provisoire finiront probablement par rester en Suisse, le maintien des restrictions au niveau du séjour ont politiquement peu de sens – aussi bien du point de vue des personnes concernées que de celui du pays d'accueil. La Suisse ne doit pas seulement payer les frais d'aide sociale qui découlent des obstacles à l'intégration sociale et professionnelle, mais elle manque aussi une occasion de donner une place adéquate dans la société à des jeunes et des adultes qui habitent ici depuis des années et ont de nombreuses qualités et compétences à offrir.

La seule possibilité d'amélioration du statut passe par la transformation du permis F en permis de séjour B. Celle-ci est du ressort des cantons et dépend de critères d'intégration: plus une personne ou une famille est intégrée dans le pays d'accueil après un séjour relativement long, plus grandes sont ses chances d'obtenir un permis de séjour B. Parmi les critères de transformation figurent la durée de séjour (au minimum 8 ans pour un célibataire, 4 ans pour une famille), l'intégration sociale et scolaire, de même que l'indépendance financière et l'exercice d'une activité lucrative.

³ Cf. l'expertise juridique de Regina Kiener et Andreas Rieder (2003) « Vorläufige Aufnahme. Die Optik des grundrechte ». Commission fédérale contre le racisme, Berne.

Les cantons sont parfois hésitants à attribuer le permis B car les éventuels frais d'aide sociale leur reviendraient ensuite (alors que les frais d'aide sociale d'une personne au bénéfice d'un permis F sont à la charge de la Confédération).

La transformation de l'admission provisoire en permis de séjour dépend donc de critères d'intégration alors que celle-ci n'est justement pas le but du séjour « provisoire » en Suisse : il en résulte une situation paradoxale où l'intégration est à la fois un phénomène empêché et une exigence pour accéder à un meilleur statut (« paradoxe d'intégration »).

10. Quels changements amènerait l'« admission à titre humanitaire » ?

La nouvelle „admission à titre humanitaire“ (permis H), qui doit remplacer l'admission provisoire existante, permettrait de casser partiellement ce « cercle vicieux » lié au permis F et de faciliter l'intégration des personnes concernées⁴. L'accès au marché du travail et le regroupement familial seraient réglés selon les mêmes critères que ceux valables pour le permis B. Le regroupement de la famille nucléaire serait possible dans la mesure où ceux qui résident ici ne sont pas dépendants de l'aide sociale et disposent d'un logement assez grand – après sept années, la responsabilité de l'aide sociale passerait de la Confédération aux cantons. Des mesures d'intégration sont aussi prévues. Les assouplissements du permis H par rapport au permis F concernent uniquement les restrictions au niveau des conditions de séjour et ne remettent pas en question les critères d'octroi et de transformation en permis B, qui eux restent très stricts. Dans la mesure où ce statut porterait le nom de „humanitaire“ plutôt que „provisoire“, la connotation négative qu'il porte se trouverait amoindrie.

A la lumière de la recherche, l'amélioration du statut juridique des personnes admises à titre humanitaire représente un progrès parce qu'elle faciliterait l'intégration et la stabilisation du séjour de ces personnes. Les difficultés liées à la dimension provisoire du séjour demeurent toutefois non résolues dans le cadre de cette révision partielle. La peur d'un renvoi imminent resterait présente chez les personnes concernées. Le maintien de ces inconvénients est l'argument principal qui a poussé une partie des experts interrogés par le SFM à préférer l'octroi direct du permis de séjour B à cette proposition de solution.



L'étude sociologique et l'expertise juridique (rapport complet ou résumé en français, allemand, anglais ou italien) sont accessibles à l'adresse suivante <http://www.migration-population.ch> (sous « Publications » ; « Autres publications »).

Vous trouverez également sous ce lien notre **court-métrage présentant trois portraits** de jeunes admis provisoirement (sous « Publications » ; « DVD »).

Pour **toute information complémentaire**, veuillez vous adresser au SFM, à Denise Efionayi-Mäder (denise.efionayi@unine.ch), Tel. 032 718 39 33; Martina Kamm (martina.kamm@unine.ch), Tel. 079 406 97 16; ou Joëlle Moret, (joelle.moret@unine.ch), Tel. 032 718 39 51.

⁴ Le Conseil fédéral propose de créer deux nouveaux statuts à la place de l'admission provisoire actuelle : l'admission à titre humanitaire pour les personnes restant en Suisse de manière provisoire pour des raisons de protection ou humanitaires; et une admission à titre provisoire pour les personnes dont l'exécution du renvoi est impossible pour des raisons techniques (cela concerne 7% des personnes actuellement admises à titre provisoire).