

# Le 2ème Colloque d'expert-e-s du CDM: « Le futur de l'admission provisoire »

11 décembre 2015

---

Le deuxième colloque d'expert-e-s du Centre de droit des migrations a eu lieu le 11 décembre 2015 à l'Université de Fribourg. Cette année, la question de l'avenir de l'admission provisoire (permis F) a été au centre des débats. Environ 40 expert-e-s de la Confédération, des cantons, d'ONG et des universités ont discuté des problèmes que le permis F pose dans la pratique et des solutions possibles.

L'événement a débuté avec trois exposés. **Denise Efionayi-Mäder**, directrice adjointe du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) à Neuchâtel, a d'abord présenté la situation actuelle des personnes admises à titre provisoire en Suisse (**« L'admission provisoire en contexte »**). Ses réflexions se sont principalement basées sur une étude qu'elle a publiée conjointement avec Didier Ruedin en 2014 (*Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz, Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen, EKM/CFM, décembre 2014*). Denise Efionayi-Mäder a observé qu'il n'existe pas de personnes admises à titre provisoire « typiques », mais des profils et des modes de vies très variés. La sortie du régime d'admission provisoire s'avère compliquée (exigence d'intégration), voire impossible (naturalisation). La part des admissions provisoires de longue durée augmente, particulièrement parmi les femmes, les enfants et les personnes âgées. Plusieurs facteurs doivent cependant encore être analysés en profondeur.

Le deuxième exposé a été présenté par **Claudia Cotting-Schalch**, Juge au Tribunal administratif fédéral (Cour IV) à Saint-Gall sur le thème "**L'admission provisoire - défis juridiques actuels à la lumière de la jurisprudence du TAF**". Madame Cotting-Schalch a d'abord expliqué le cadre juridique de l'admission provisoire, sa nature juridique et les deux types d'admission provisoire avant d'adresser la question des droits et des obligations des personnes admises à titre provisoire. Elle a cité de nombreux exemples actuels de la jurisprudence, non seulement du Tribunal administratif fédéral, mais aussi de la Cour européenne des droits de l'homme. Elle a souligné les limitations auxquelles sont assujetties les personnes admises à titre provisoire dans les domaines de la libre circulation des personnes, de l'exercice d'une activité professionnelle, de la sécurité sociale et du regroupement familial.

La troisième présentation de **Constantin Hruschka**, Responsable protection auprès de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (SFH/OSAR) à Berne, a abordé la question de **l'admission provisoire du point de vue du droit d'asile et du droit européen**. Il a déclaré que l'admission provisoire répond actuellement à la fois à une logique humanitaire et à une logique de dissuasion. Dans un deuxième

temps, il a présenté le concept de la protection subsidiaire dans l'Union européenne et proposé une brève comparaison avec l'admission provisoire. Puis, s'agissant de la catégorie des réfugié-e-s admis-e-s à titre provisoire, il s'est référé aux critères de la Convention de Genève en considérant qu'ils ne sont pas pleinement mis en œuvre en Suisse. Globalement, Constantin Hruschka a considéré nécessaire d'aligner l'admission provisoire sur la notion de protection subsidiaire et a appelé à reconnaître et à combler les lacunes juridiques, concernant notamment les réfugié-e-s admis-e-s à titre provisoire.

Au cours de la **séance de questions** aux trois orateurs et de la **discussion** entre participant-e-s, divers points des allocutions ont à nouveau été abordés. Ces échanges ont notamment adressé les recommandations sur l'octroi de la protection publiées en 2014 par la Commission fédérale pour les questions de migration (CFM) appelant à l'introduction d'un nouveau statut de protection complémentaire en Suisse. Il a également été question de la possibilité d'activer l'art. 4 LAsi en relation avec l'art. 66 ss. LAsi par lequel les groupes nécessitant une protection peuvent obtenir une protection temporaire. Cependant, l'opinion générale a considéré que ce statut (le permis S) n'est pas meilleur que celui de l'admission provisoire et ne fait que repousser l'évaluation individuelle de la situation des personnes concernées de plusieurs années.

Au cours de l'après-midi, **deux ateliers** ont eu lieu. Ils ont été divisés en deux groupes linguistiques (allemand et français) traitant des mêmes questions.

Le premier atelier a traité de **l'accès au marché du travail** et des **subventions fédérales**. Les participant-e-s ont en particulier relevé la trop longue période entre l'entrée dans le pays et l'occupation d'un emploi. Plus cette période s'allonge, plus l'intégration est difficile, indépendamment du degré de motivation. L'intégration des demandeurs d'asile a aussi été considérée comme problématique ; les procédures restent trop longues malgré tous les efforts engagés (les décisions négatives sont en tout cas prises plus rapidement que les positives). La procédure d'octroi d'un permis de travail pour les personnes admises à titre provisoire est trop compliquée en pratique et, pour les employeurs, trop lourde et onéreuse. De plus, la dénomination « admission provisoire » et la nature précaire de ce statut créent une insécurité lors de l'embauche de personnes de ce groupe. Un accompagnement des personnes admises à titre provisoires auprès des employeurs serait nécessaire pour briser les préjugés. Une « semaine à l'essai » et la distribution d'un dépliant (souvent déjà existant) pourraient être une bonne solution.

La concurrence que représentent les citoyen-ne-s de l'UE pour les personnes admises à titre provisoire a également fait l'objet d'une discussion puisque ceux-là ne nécessitent pas l'obtention d'un permis de travail et peuvent donc être employés plus facilement. Une autre difficulté provient du fait que les personnes admises provisoirement veulent ou doivent souvent gagner rapidement de l'argent afin d'entretenir leur famille, les poussant à investir insuffisamment de temps et d'énergie dans la formation professionnelle et les maintenant durablement dans des secteurs à bas salaires. Souvent, ils n'obtiennent ainsi que des contrats à durée déterminée ou payés à l'heure. Avec de tels contrats, il est difficile de rester à flot financièrement et de faire face à des coûts supplémentaires comme la garde d'enfants ou les assurances maladie. Un conseil au moment du passage de l'aide sociale à une activité professionnelle est nécessaire de toute urgence. L'affectation à un canton spécifique pose également un problème lors de la recherche d'un emploi.

Enfin, davantage d'efforts sont nécessaires pour mieux saisir le profil des personnes admises à titre provisoire afin de pouvoir cibler les postes qui peuvent leur être proposés. La reconnaissance des compétences professionnelles devrait également être facilitée. Selon les expert-e-s les personnes hautement qualifiées éprouvent en pratique plus de difficultés à obtenir un emploi. Les personnes admises à titre provisoire à haut potentiel devraient être mieux accompagnées. Il a été préconisé de permettre à ces personnes de profiter des conseils d'un-e « accompagnateur-trice d'intégration ».

La taxe spéciale à laquelle sont assujetties les personnes admises à titre provisoire a été largement critiquée. Elle diminue sensiblement l'attrait d'exercer une activité professionnelle et implique beaucoup de « paperasserie ». Le système de financement actuel (subventions fédérales) ne favorise pas l'intégration. Les subventions fédérales versées actuellement sont insuffisantes. De nombreuses personnes admises à titre provisoire ne maîtrisent aucune langue nationale. Il y aurait également plus d'analphabétisme et nettement plus de mineurs non accompagnés qu'il y a encore quelques années. L'expérience montre qu'environ 8'000 Fr. par personne sont nécessaires pour acquérir des compétences linguistiques suffisantes.

Dans le second atelier, les thématiques (souvent liées) des **mineurs non accompagnés admis à titre provisoire** et de la **naturalisation** ont été discutées. Il a été noté que les titulaires d'un permis F sans statut de réfugié n'ont pas accès à des bourses. Il en est de même dans l'enseignement supérieur. Cela conduit à la situation paradoxale où les jeunes titulaires d'un permis F restent mal formés et sont poussés vers des emplois mal rémunérés. Les institutions publiques devraient donner l'exemple et employer davantage de jeunes titulaires d'un permis F. L'encouragement devrait concerner non seulement les jeunes en âge de formation, mais aussi les jeunes adultes sans formation professionnelle. Le sentiment d'exclusion sociale peut aussi favoriser des problèmes psychiques et physiques parmi ces jeunes personnes, ce qui implique des dépenses supplémentaires pour les services de santé. Il faudrait également que les jeunes admis à titre provisoire puissent bénéficier de plus de mobilité (par exemple des places de formation dans d'autres cantons, des échanges Erasmus, etc.) car elle représente un facteur important de réussite professionnelle.

En outre, une gestion plus flexible des autorisations de séjour pour cas de rigueur a été préconisée, en particulier en ce qui concerne les jeunes. Certain-e-s participant-e-s ont signalé des cas de « fragmentation » du permis de séjour au sein de la même famille : certains membres d'une famille ont obtenu un permis B, d'autres pas. Il existe d'importantes différences cantonales.

En ce qui concerne la naturalisation, il a été soutenu que l'attribution initiale à un canton spécifique est d'une grande importance pour déterminer si une personne admise à titre provisoire pourrait un jour devenir Suisse. Là aussi, des cas de fragmentation au sein d'une même famille ont été signalés. Le cadre légal futur, qui prévoit que seules les personnes au bénéfice d'une autorisation d'établissement (permis C) puissent être naturalisées, supprime une soupape importante pour les personnes admises à titre provisoire. Au sein de la politique actuelle règne l'idée selon laquelle la naturalisation doit « se gagner » en franchissant des paliers. Pour des personnes qui sont nées ou ont grandi en Suisse ayant passé par une admission provisoire, la nouvelle législation écarte la possibilité d'une naturalisation avant l'âge de trente ans.

Le colloque d'expert-e-s s'est terminé par une conclusion générale dont divers points peuvent prendre la forme de recommandations :

- Le concept d'admission « provisoire » prête à confusion et doit être remplacé par un autre terme (« protection complémentaire », « admission fédérale » ou autre).
- Des décisions administratives (que ce soit dans les procédures d'asile, dans le domaine des permis de difficultés ou de naturalisation) devraient être prises plus rapidement afin de faciliter l'intégration des personnes concernées.
- Les obstacles administratifs pour les personnes admises à titre provisoire doivent être abolis (reconnaissance des compétences professionnelles, permis de travail, etc.).
- La taxe spéciale devrait être supprimée (ce qui a déjà été proposé dans le cadre du nouvel article 121a de la Constitution fédérale).
- Le système actuel de subventions fédérales devrait être reconsidéré.- Les différences cantonales devraient être éliminées.