

Secrétariat d'Etat aux migrations
Par courriel
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

Quellenweg 6
3003 Bern-Wabern

Neuchâtel, 12.06.2026

24.438n Initiative parlementaire Rutz Gregor. Admission provisoire comme mesure de substitution lorsqu'un renvoi ne peut pas être exécuté. Préciser les cas de figure où le renvoi "ne peut être raisonnablement exigé"

Madame la Présidente de la Commission, Mesdames Schnydrig et Benoît du SEM,
Le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population de l'Université de Neuchâtel (SFM) vous remercie de votre invitation à s'exprimer dans le cadre de la procédure de consultation sur l'avant-projet susmentionné. Le SFM ne se prononce pas sur l'opportunité politique de la réforme, mais estime, sur la base des connaissances scientifiques disponibles, que la modification proposée comporte plusieurs risques importants. Entretemps, de nombreuses études ont porté sur l'admission provisoire, ses titulaires et son évolution. Les résultats sont relativement convergents.

Les arguments qui suivent ont fait l'objet d'une discussion approfondie à laquelle ont participé les personnes suivantes : **prof. Gianni D'Amato et prof. Didier Ruedin, Veton Meta-Neziri, Robin Stünzi, Jana Bobokova, Lisa Stalder, Christine Diacon, Hoang-Mai Verdy et Denise Efionayi-Mäder** du SFM de l'Université de Neuchâtel.

Proposition de modification de la CIP-N à la suite de l'initiative parlementaire mentionnée

La modification proposée vise à préciser les cas dans lesquels l'exécution d'un renvoi ne peut être raisonnablement exigée en transformant l'énumération actuelle de l'art. 83, al. 4 de la LEI en une liste exhaustive de situations justifiant une admission provisoire. Elle remplace ainsi une formulation ouverte permettant de tenir compte de circonstances particulières par une énumération contraignante des motifs d'inexigibilité. Selon le rapport explicatif de la CIP-N, cette modification poursuit l'objectif de réduire le nombre d'admissions provisoires prononcées sur la base de l'art. 83, al. 4 de la LEI. Le rapport indique qu'entre 2022 et octobre 2025, environ 18 % des situations actuellement couvertes par cette disposition ne font pas l'objet d'une

catégorisation statistique détaillée et pourraient dès lors tomber sous le coup de la modification proposée. Ces pourcentages ne permettent pas de déterminer précisément le nombre de personnes qui seraient effectivement touchées par la réforme, mais ils indiquent qu'une part non négligeable des situations actuellement couvertes par l'art. 83, al. 4 LEI pourrait être concernée. Les conséquences concrètes de la restriction proposée demeurent donc difficiles à anticiper.

1. Limites d'une liste exhaustive face à la complexité des situations individuelles

La modification proposée s'éloigne de la finalité de l'art. 83, al. 4 de la LEI, qui consiste à protéger les personnes pour lesquelles l'exécution du renvoi, bien que licite et techniquement possible, entraînerait une mise en danger concrète en cas de retour. Les personnes principalement concernées par cette restriction sont celles dont la vulnérabilité résulte de la combinaison de plusieurs facteurs. Les recherches sur les migrations, l'intégration et les inégalités montrent en effet que les situations de vulnérabilité découlent souvent de l'interaction de différents éléments, tels que l'état de santé, les responsabilités familiales, l'absence de réseau de soutien, les difficultés socio-économiques ou diverses formes d'insécurité et de fragilité (Huter & Marti 2024 ; Burki & Lorens 2015 ; Efionayi-Mäder & Ruedin 2014 ; Ruedin 2014).

La CIP-N cite l'exemple d'une mère seule avec des enfants mineurs, souffrant de problèmes de santé et ne disposant d'aucun réseau de soutien dans son pays d'origine. Cette situation illustre la manière dont plusieurs facteurs de vulnérabilité peuvent se cumuler sans nécessairement correspondre à l'un des motifs explicitement prévus par la loi. Une liste exhaustive risque ainsi de réduire cette réalité complexe à un nombre limité de catégories prédéfinies.

Cette évolution soulève également la question du maintien d'un examen individualisé des situations. Les décisions relatives à l'exécution d'un renvoi reposent aujourd'hui sur une appréciation globale de la situation concrète de la personne concernée qui tient compte des différents facteurs de risque et de leurs interactions. En limitant les motifs d'inexigibilité à une liste exhaustive, le projet risque de réduire la capacité des autorités à tenir compte de situations complexes ou atypiques qui, sans correspondre exactement aux catégories prévues par la loi, peuvent néanmoins rendre un retour concrètement inexigible. Dans ce contexte, il existe un risque à limiter la marge d'appréciation permettant une prise en compte individualisée des circonstances du cas concret (Probst et al. 2019).

2. Distinction entre l'illicéité et l'inexigibilité du renvoi

Le projet repose sur l'idée que les situations nécessitant une protection peuvent être suffisamment prises en compte par les motifs d'illicéité du renvoi prévus à l'art. 83, al. 3 LEI. L'inexigibilité du renvoi prévue à l'art. 83, al. 4 remplit toutefois une fonction distincte. Elle permet de tenir compte de situations dans lesquelles le renvoi n'est pas interdit par le droit international, mais dans lesquelles un retour peut néanmoins entraîner des conséquences particulièrement graves pour les personnes concernées.

Entre les situations de renvoi manifestement contraires aux obligations internationales de la Suisse et celles dans lesquelles un retour peut être exécuté sans difficulté particulière, il existe un ensemble de situations de vulnérabilité et de fragilité concrètes que la notion actuelle d'inexigibilité permet précisément de prendre en considération. L'inexigibilité joue ainsi un rôle complémentaire, voire correctif, à celui de l'illicéité du renvoi et peut contribuer à éviter certaines situations insuffisamment couvertes par les

seuls motifs d'illicéité. En limitant fortement cette possibilité, le projet risque de rapprocher le seuil de l'inexigibilité de celui de l'illicéité, alors que ces deux mécanismes poursuivent des finalités distinctes.

3. Risque d'une prise en compte insuffisante des situations familiales complexes

La restriction proposée pourrait dans certains cas rendre plus difficile la prise en compte d'intérêts protégés par l'art. 8 CEDH ou par le principe de l'intérêt supérieur de l'enfant. Ces instruments impliquent pour les autorités de tenir compte de manière individualisée de la situation des personnes concernées, notamment lorsque des enfants mineurs, des responsabilités familiales importantes ou des situations particulières de vulnérabilité telles que la précarité sociale sont en jeu.

Or, les motifs d'inexigibilité concernent fréquemment les familles et les enfants dont la vulnérabilité résulte d'une combinaison de facteurs personnels et sociaux (Huter & Marti 2024 ; Ruedin & Efonayi-Mäder 2014). En limitant les motifs d'inexigibilité à une liste exhaustive, le projet risque de rendre plus difficile la prise en compte de certaines situations familiales complexes qui mériteraient pourtant un examen approfondi.

4. Incohérence avec les objectifs de la politique d'intégration

En restreignant l'accès à l'admission provisoire, la modification proposée risque de déplacer une partie des personnes concernées vers l'illégalité ou le régime de l'aide d'urgence, sans pour autant entraîner nécessairement leur départ effectif du territoire suisse. Une partie des personnes concernées pourrait demeurer durablement en Suisse tout en étant exclue des dispositifs d'intégration associés à l'admission provisoire (UNHCR 2015 ; Spadarotto et al. 2014).

Cette évolution est en contradiction avec l'orientation générale de la politique suisse d'intégration, notamment celle portée par l'Agenda Intégration Suisse (AIS), qui repose sur l'idée qu'un accès précoce aux mesures d'intégration favorise l'acquisition de compétences essentielles et renforce l'autonomie des personnes susceptibles de séjourner durablement en Suisse (Bregoli et al. 2024 ; Pecoraro et al. 2019 ; Slotwinski et al. 2019 ; Efonayi-Mäder 2011).

5. Approche potentiellement trop rigide face à l'évolution des situations

La modification proposée tend à préciser de manière plus restrictive les situations dans lesquelles un renvoi ne peut être raisonnablement exigé. Une telle approche comporte toutefois le risque de réduire la capacité du dispositif à prendre en compte des situations particulières ou nouvelles qui n'auraient pas été envisagées lors de l'adoption de la loi. Or, l'appréciation de l'exigibilité du renvoi repose traditionnellement sur un examen individualisé des circonstances concrètes ainsi que sur l'évolution des conditions dans l'État de destination. Le maintien d'une certaine ouverture dans la définition des motifs d'inexigibilité contribue ainsi à préserver la faculté des autorités de répondre à des situations exceptionnelles ou à des formes de vulnérabilité émergentes.

Conclusion

Pour ces raisons, le Forum Suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) émet un avis défavorable du point de vue scientifique sur le projet de modification de l'art. 83, al. 4 de la LEI. Il estime que la formulation actuelle permet

une prise en compte plus adéquate des situations de vulnérabilité et recommande en conséquence le maintien du droit en vigueur.

Nous vous remercions par avance de bien vouloir en prendre note et vous prions d'agréer, Madame la Présidente, l'expression de nos sentiments distingués.

Au nom du Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population de Université de Neuchâtel

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Veton Meta-Neziri', with a long horizontal stroke extending to the right.

Veton Meta-Neziri
Collaborateur scientifique

Références

- Bertrand, Anne-Laure. 2019. « Refugees' Trajectories in Switzerland: Impact of Residence Permits on Labour Market Integration ». *Quetelet Journal* 7 (1): 71-99. <https://doi.org/10.14428/rqj2019.07.01.03>.
- Bregoli, Andrea, Denise Efionayi-Mäder, Joëlle Fehlmann. 2024 *Unterschiedlich unterwegs »: Mapping der (Aus)Bildung für junge Geflüchtete mit Fokus auf spezifischer Integrationsförderung (IAS/KIP)*. SFM studies #88. <https://www.unine.ch/sfm/wp-content/uploads/sites/100/SFM-Studies-88.pdf>
- Burki, Marie-Florence, et Mélissa Llorens. 2015. *Permis F : admission provisoire ou exclusion durable ?* Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers. https://odae-romand.ch/wp/wp-content/uploads/2010/08/Rapport_Permis_F_admission_provisoire.pdf.
- Efionayi-Mäder, Denise. 2011. « Mesures d'intégration destinées aux titulaires d'admissions provisoires dans le canton de Vaud ». *Asyl : revue pour le droit et la pratique d'asile* (Berne).
- Efionayi-Mäder, Denise, et Didier Ruedin. 2014. *Aufenthaltsverläufe vorläufig Aufgenommener in der Schweiz: Datenanalyse im Auftrag der Eidgenössischen Kommission für Migrationsfragen*. Swiss Forum for Migration and Population Studies. <https://www.ekm.admin.ch/dam/de/sd-web/0HMiFCjuicWQ/aufenthaltsverlauf-vorlaeufig-aufgenommene-d.pdf>.
- Hainmueller, Jens, Dominik Hangartner, et Duncan Lawrence. 2016. « When lives are put on hold: Lengthy asylum processes decrease employment among refugees ». *Science Advances* 2 (8). <https://doi.org/10.1126/sciadv.1600432>.
- Huter, Vera, et Andrea Marti. 2024. *Gleiche Rechte für alle ? Die vorläufige Aufnahme im Vergleich zum Schutzstatus* S. Schweizerische Beobachtungsstelle für Asyl- und Ausländerrecht. <https://beobachtungsstelle.ch/wp-content/uploads/2024/05/Gleiche-Rechte-fuer-alle.pdf>.
- Pecoraro, Marco, Anita Manatschal, Eva G. T. Green, et Philippe Wanner. 2019. *Does Integration Policy Improve Labour Market, Sociocultural and Psychological Adaptation of Asylum-Related Immigrants? Evidence from Sri Lankans in Switzerland*. IRENE Working Papers. IRENE Institute of Economic Research. <https://ideas.repec.org/p/irn/wpaper/19-08.html>.
- Probst, Johanna, Gianni D'Amato, Samantha Dunning, et al. 2019. *Kantonale Spielräume im Wandel: Migrationspolitik in der Schweiz*. SFM studies, #73. SFM, Swiss Forum for Migration and Population Studies (SFM). <https://www.unine.ch/sfm/wp-content/uploads/sites/100/SFM-Studies-73d.pdf>.
- Ruedin, Didier, et Denise Efionayi-Mäder. 2014. « Wenn aus vorläufig endgültig wird... » In *Terra Cognita*, vol. 25. https://www.terra-cognita.ch/fileadmin/user_upload/terracognita/documents/Terra_Cognita_25.pdf.
- Ruedin, Didier, Denise Efionayi-Mäder, Sanda Uellen, Veronika Bilger, et Martin Hofmann. 2020. *Wirkungszusammenhänge Migration, Integration und Rückkehr: eine Literaturanalyse im Auftrag des SEM in Erfüllung des Postulats 16.3790 «Migration. Langfristige Folgen der Integration»*. Swiss Forum for Migration and Population Studies. <https://libra.unine.ch/handle/20.500.14713/34494>.
- Slotwinski, Michaela, Alois Stutzer, et Roman Uhlig. 2019. « Are Asylum Seekers More Likely to Work with More Inclusive Labor Market Access Regulations? » *Swiss Journal of Economics and Statistics* 155 (1): 17. <https://doi.org/10.1186/s41937-019-0046-2>.
- Spadarotto, Claudio, Maria Bieberschulte, Katharina Walker, Michael Morlok, et Andrea Oswald. 2014. *Erwerbsbeteiligung von anerkannten Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen auf dem Schweizer Arbeitsmarkt*. KeK-CdC. <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/de/data/integration/berichte/va-flue/studie-erwerbsbet-va-flue.pdf>.
- UNHCR Suisse. 2015. *Intégration sur le marché du travail: le point de vue des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire en Suisse*. Extrait Genève : Bureau du HCR pour la Suisse et le Liechtenstein. https://far-nyon.ch/assets/Contenu/pdf_prog/2016_presse/AS_2016.pdf.