

Admis provisoires en Suisse : trajectoires à travers les statuts

Analyse de données à la demande la Commission pour les questions
de migration (CFM)

Version succincte

Neuchâtel, décembre 2014

Denise Efionayi-Mäder et Didier Ruedin

1 L'admission provisoire – un statut de protection complémentaire

Renvoyés, mais tout de même admis – l'admission provisoire est un statut de séjour mal connu en Suisse. Elle a été introduite en 1987 comme mesure de remplacement lorsque l'exécution d'une mesure de renvoi n'était pas possible et elle vient compléter le statut de réfugié selon la Convention de Genève. En règle générale, une admission provisoire est ordonnée dans le but de protéger des personnes, bien qu'elles ne remplissent pas les critères voulus pour demander l'asile. Cela se produit par exemple lorsque les autorités estiment que le renvoi d'une personne dans son pays d'origine est inadmissible pour des motifs comme la guerre civile, une situation de violence prolongée ou une nécessité médicale. L'admission provisoire est une forme de protection subsidiaire au statut de réfugié conformément à la Convention de Genève, qui est de plus en plus pratiquée depuis les années 1990.

2 Qui sont les admis provisoires ?

La grande majorité des admis provisoires sont des requérants d'asile déboutés, mais d'autres étrangers sans autorisation de séjour peuvent aussi être admis provisoirement, par exemple suite à un divorce ou à une maladie. Parmi les principaux groupes d'étrangers des 20 dernières années, il y avait des hommes et des femmes venus du Sri Lanka, de Serbie et du Kosovo, de Somalie, d'Irak, de Bosnie-Herzégovine, d'Angola, d'Afghanistan et d'Erythrée. Il est frappant de constater le nombre élevé d'enfants et d'adolescents. Dans certaines circonstances, des réfugiés reconnus n'ayant pas obtenu l'asile selon le droit national sont également admis provisoirement (clauses d'exclusion de la qualité de réfugié et motifs d'asile postérieurs à la fuite du pays).

La plupart des admis provisoires vivent ici parce qu'un retour dans leur pays d'origine est actuellement inadmissible, bien qu'ils ne remplissent pas les critères requis pour obtenir l'asile. Les motifs sont nombreux et se répartissent en trois catégories juridiques:

- Les personnes qui ne peuvent pas être renvoyées pour des motifs relevant du droit international (interdiction de refoulement), parce qu'elles risqueraient la torture ou des traitements inhumains dans leur pays, ont droit à une protection (renvoi *illécite*).
- D'autres se voient octroyer une protection en raison de guerres civiles dans leur pays d'origine, de violence généralisée, de maladie ou de circonstances personnelles se basant sur le droit national (renvoi *inadmissible*).
- Enfin, il arrive rarement que des personnes soient admises provisoirement parce que l'exécution du renvoi s'avère *impossible* pour des raisons d'ordre logistique. Toutefois, cela ne vaut pas lorsque les personnes empêchent le renvoi de leur propre volonté – par exemple par un manque de coopération.

D'un point de vue légal, l'admission provisoire est conçue comme une mesure de remplacement en raison d'une *exécution* de renvoi impossible à réaliser. La personne admise provisoirement reste une personne renvoyée. Par conséquent, l'admission provisoire ne constitue pas une autorisation au sens du droit des étrangers.

Ainsi que de nombreuses études le mettent en évidence, pour les personnes peu versées dans le domaine juridique, la notion de protection est difficile à saisir. Selon l'expérience, l'admission provisoire est souvent perçue comme un séjour illégal et affecte l'acceptation

de la personne concernée. La dénomination d'admission provisoire vient souvent renforcer cette impression erronée.

3 Modalités en Suisse et tendance internationale

L'admission provisoire est régie par le droit des étrangers (art. 85) ; cependant elle s'accompagne de nombreuses restrictions, car elle n'est pas corrélée à une autorisation de séjour. Ces restrictions portent surtout sur la mobilité internationale (pas de voyages à l'étranger), la liberté d'établissement (pas de changement de canton), le regroupement familial (après trois ans sous certaines conditions), l'aide sociale (dans de nombreux cantons selon les directives pour les requérants d'asile) et les procédures d'autorisation concernant l'activité professionnelle, etc. Entre 2006 et 2008, une amélioration notoire est intervenue en matière d'accès au marché du travail (abrogation de la préférence nationale) et de promotion de l'intégration (nouveaux droits et obligations).

A compter du 1^{er} avril 2006, l'accès des admis provisoires au marché du travail a été réglé par une ordonnance, en ce qu'ils ont été placés au même niveau que les titulaires d'une autorisation de séjour ; il n'y a plus de priorité des travailleurs résidents. En outre, avec l'entrée en vigueur de la 10^e révision de la loi sur l'asile de 2008 (Lex Blocher), les personnes admises provisoirement ont été subordonnées au champ d'application des mesures d'intégration avec les droits et devoirs correspondants. Néanmoins dans la pratique, il y a toujours des discriminations liées au statut, que ce soit par ignorance ou du fait d'une stigmatisation venant des termes « provisoire », « mesure de remplacement », « renvoi ».

Depuis 25 ans, l'on observe en Europe une tendance à octroyer aux personnes à protéger des formes de protection complémentaires et temporaires au lieu de l'asile. Les modalités d'admission sont très différentes, tout comme les droits et devoirs qui s'y rattachent. Depuis l'entrée en vigueur de la directive qualification de 2004, l'UE s'efforce d'harmoniser la réglementation de la protection subsidiaire en vue de parvenir à un système d'asile commun. Pour simplifier, on peut dire que les droits statutaires s'inscrivant dans le cadre de la protection subsidiaire selon la directive qualification vont plus loin que l'admission provisoire. En Suisse, les avis sont partagés sur la question de savoir dans quelle mesure le groupe des admis provisoires doit tomber sous la coupe de la protection subsidiaire.

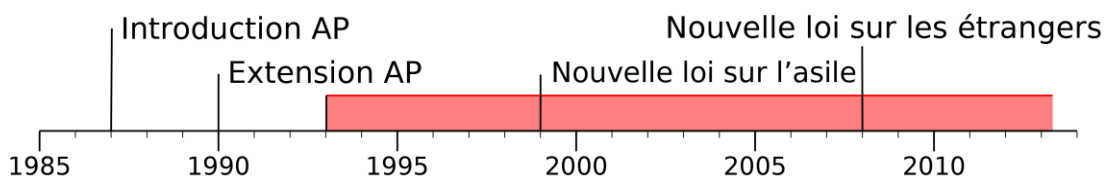
4 Données statistiques en matière d'admission provisoire

En 2014, la Commission fédérale pour les questions de migration a chargé le Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM) d'analyser les données du Système d'information central sur la migration (SYMIC), afin de définir le profil et le parcours administratif des personnes admises provisoirement.

L'analyse des données de quelque 133 000 personnes a un caractère exploratoire et poursuit plusieurs buts. Dans un premier temps, il s'agit de donner un aperçu du nombre et de la composition des admis provisoires au cours des 20 dernières années. L'on s'attache notamment à examiner la dynamique (le flux) des entrées et sorties, ainsi que les événements postérieurs à l'extinction ou la fin de l'admission provisoire. Dans l'étape suivante, une analyse longitudinale détermine le temps écoulé jusqu'au changement de statut d'une personne admise provisoirement. Afin de tenir compte des changements intervenus dans

les conditions cadre, l'on se penche sur plusieurs périodes (1994–2000, 2001–2007, 2008–2013). Enfin, pour savoir si des analyses approfondies ou complémentaires sont nécessaires, l'on définit le potentiel et les limites des données au sens d'une étude de faisabilité. Toutefois le résumé n'aborde pas cet aspect.

Illustration 1: Axe temporel et période d'analyse



Observations : la période marquée en rouge est analysée en profondeur dans le rapport.

5 Résultats statistiques

Au cours des 20 dernières années, le nombre d'admis provisoires (effectif) est resté relativement stable avec quelque 25 000 personnes, car les entrées et sorties ont pratiquement été équilibrées. La situation a pris un tour exceptionnel en 1999, lorsque le Conseil fédéral a décrété des « réglementations de séjour provisoires » pour plus de 20 000 ressortissants serbes du Kosovo, sachant toutefois que la plupart furent annulées la même année. Les admissions collectives limitées dans le temps pour les personnes à protéger issues de l'ancienne Yougoslavie ont été exclues de l'analyse, car elles n'ont plus d'impact sur la structure actuelle de l'admission provisoire. La nouvelle loi sur l'asile de 1999 prévoyait un statut juridique spécifique à la protection temporaire, qui n'a toutefois jamais été utilisé.

5.1 Profil

Les admis provisoires sont originaires de nombreux pays, mais leur composition s'est modifiée au cours des années. Tandis que jusqu'en 2001, les personnes issues du Sri Lanka constituaient le plus grand groupe (et que leur effectif est toujours important), ils furent suivis de Serbes et, à partir de 2008, de personnes à protéger venant de Somalie et d'Erythrée. De nombreux ressortissants afghans, irakiens et syriens ont été admis provisoirement au cours de ces dernières années ; il y a parmi eux de plus en plus de réfugiés reconnus, sans asile. Il s'agit donc dans l'ensemble d'un groupe de personnes très hétérogène, ce qui se répercute également sur les parcours de migration. En ce qui concerne le profil général de ces personnes, l'on peut dire qu'elles sont jeunes, puisque l'âge moyen est de 20 ans au moment de l'immigration. La part de familles avec des enfants mineurs représente environ la moitié et a augmenté au fil du temps. En effet, aujourd'hui plus de 60 pourcent des admis provisoires vivent dans des familles et des communautés familiales avec des enfants mineurs. Représentant 43 pourcent, la part des femmes est plus élevée que chez les requérants d'asile ; elle est toutefois en légère baisse pour la période étudiée.

5.2 Autorisation de séjour pour cas de rigueur

Une admission provisoire peut être révoquée lorsque les conditions de son octroi n'ont plus cours et qu'un renvoi peut être exécuté. Alors que dans les années 1990, les révo-

tions étaient fréquentes – à l’époque généralement décidées sur une base collective – elles sont assez rares depuis. Il y a d’autres raisons plus importantes à la levée de ces admissions. En effet, 61 pourcent des admis provisoires reçoivent tôt ou tard une autorisation de séjour par le biais d’une réglementation de cas de rigueur (un changement de statut). Depuis 2008, après cinq ans de séjour en Suisse, il y a un droit à un examen approfondi en vue d’un possible changement de statut. Les critères déterminants sont notamment l’indépendance financière, l’intégration et la situation familiale – des critères évalués par les autorités cantonales. Ensuite, c’est généralement la Confédération qui statue sur les demandes pour cas de rigueur. Pour 17 pourcent des révocations, une autre réglementation relevant du droit des étrangers est appliquée, par exemple en cas de mariage ou d’autres changements de la situation familiale. Pour 15 pourcent des cas, il y a départ soit volontaire soit non contrôlé et pour seulement 0,4 pourcent, il y a rapatriement. Environ 4 pourcent des admis provisoires sont naturalisés. Ce sont majoritairement des jeunes et une part supérieure à la moyenne de femmes (adultes). Jusqu’en 2005, les réglementations relevant du droit des étrangers et les naturalisations ont augmenté; cette tendance va depuis en s’atténuant continuellement.

5.3 Durée

En moyenne, l’admission provisoire dure 174 semaines, donc trois bonnes années. Cette valeur médiane cache néanmoins des durées très variables. Après une période d’augmentation de la durée d’admission provisoire entre 2001 et 2007, on note une réduction à partir de 2008 – une observation que l’on peut qualifier de satisfaisante. La procédure d’asile précédant cette période s’est aussi globalement raccourcie. Cependant, il n’est pas possible de déterminer la durée du séjour des admis provisoires actuels, ce qui devrait allonger la durée moyenne. On peut tout de même noter que pour une très large part, et peut-être une part croissante de personnes, l’admission provisoire représente une solution transitoire de trois à quatre ans.

Dans le même temps, la part de personnes admises provisoirement depuis très longtemps n’a cessé de s’accroître au cours des 20 dernières années, bien que cette forme de protection soit conçue pour une courte durée et ne soit pas adaptée à un long séjour. L’analyse des séries temporelles révèle en outre que les personnes à protéger pour lesquelles l’admission provisoire ne s’achève pas en l’espace de 10 ans ont de moins en moins de chances d’obtenir une autorisation de séjour pour cas de rigueur ou de mettre un terme à ce statut par une autre solution. Cette constatation montre une tendance structurelle à la consolidation de situations précaires avec un risque croissant de paupérisation et d’endettement, comme plusieurs études le mettent en évidence et comme l’observent les spécialistes. Actuellement, 12 pourcent des admis provisoires vivent en Suisse depuis plus de 16 ans en comptant la durée de la procédure d’asile.

En ce qui concerne les éléments déterminants de la durée, ou la possibilité de mettre un terme à l’admission provisoire, l’on note des différences importantes liées à l’origine, au sexe et à la situation familiale. Les femmes, les familles, les personnes âgées et les enfants sont nettement surreprésentés dans la catégorie des « admis provisoires de longue durée » (c.-à-d. admis provisoires depuis au moins 10 ans), tandis que les hommes célibataires, qui sont âgés d’environ 20 ans lors de leur entrée en Suisse, ont de plus grandes chances de transformer leur admission provisoire, ou d’y mettre fin, après quelques années. Cela s’explique, entre autres, par leur situation professionnelle et leur autonomie matérielle. Il est intéressant en outre de relever que la valeur médiane de l’admission provisoire des personnes venant d’Asie est plus courte (153 semaines) que pour celles venant d’Afrique

subsaharienne (222 semaines) ou celles venant d'Europe centrale ou de l'Est (172 semaines). Si l'on considère les principaux pays d'origine, il apparaît que les ressortissants angolais enregistrent la plus longue période avec 278 semaines, contre 182 pour les Turcs et 142 pour les Sri Lankais. Pour ces derniers, les réglementations relevant du droit des étrangers sont utilisées de manière supérieure à la moyenne.

5.4 Les différences cantonales

Les écarts considérables du nombre d'admissions provisoires et de leur durée moyenne en fonction des cantons de résidence sont intéressants, comme d'ailleurs les différences de pratique afférentes aux cas de rigueur et aux naturalisations. Ces différences subsistent aussi lorsque le profil des personnes à protéger est contrôlé statistiquement. Elles sont probablement liées à la liberté d'appréciation des autorités cantonales dans ce domaine et aux conditions différenciées du marché du travail. Des analyses statistiques approfondies, ainsi que des études sur place seraient utiles afin de pouvoir étudier de plus près la corrélation entre le profil des admis provisoires, les parcours de migration et les différents contextes d'intégration. Cela permettrait de prendre suffisamment en compte les conditions cadre de la politique d'intégration et du marché du travail.

Le rapport intégral peut être consulté sous : www.ekm.admin.ch