

Consultation relative à la modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration : restriction des voyages à l'étranger et modification du statut de l'admission provisoire

Madame la conseillère fédérale,

Le Conseil d'État de la République et Canton de Neuchâtel vous remercie de lui avoir fourni la possibilité de participer à la consultation fédérale citée en rubrique.

Le projet de modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) vise à mettre en œuvre la motion 18.3002 « Adaptations ponctuelles du statut des étrangers admis à titre provisoire » de la Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-E) ainsi que la motion 15.3953 « Personnes admises à titre provisoire. Pas de voyage dans le pays d'origine » du conseiller national Gerhard Pfister.

La motion de la CIP-E prévoit le maintien, dans les grandes lignes, de l'admission provisoire, tout en chargeant le Conseil fédéral de présenter un projet de loi comportant des modifications ponctuelles de ce statut. L'objectif est d'éliminer les principaux obstacles à l'intégration professionnelle des personnes qui restent en Suisse à long terme. Il s'agit en particulier d'examiner la possibilité de modifier la notion d'« admission provisoire » et de faciliter le changement de canton en vue de l'exercice d'une activité lucrative.

La motion du conseiller national Gerhard Pfister demande pour sa part que soient modifiées les bases légales de façon à interdire de manière générale aux personnes admises à titre provisoire de se rendre dans leur pays d'origine ou de provenance, comme c'est le cas pour les réfugiés reconnus.

Ainsi que le souligne le rapport explicatif à l'appui des modifications proposées, l'appellation « admission provisoire » exprime le fait que les personnes concernées doivent en principe quitter la Suisse. Ces personnes peuvent toutefois rester en Suisse temporairement, tant que l'exécution de leur renvoi n'est pas possible, n'est pas raisonnablement exigible ou n'est pas licite. Dans les faits, la grande majorité des personnes admises à titre provisoire restent durablement en Suisse, parce que les motifs pour lesquels l'admission provisoire leur a été accordée restent valables.

Aujourd'hui, lorsqu'une personne admise à titre provisoire demande à pouvoir changer de canton de domicile, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) rend une décision après avoir entendu le canton d'attribution et le canton dans lequel les personnes admises provisoirement souhaiteraient s'installer. En pratique, il est rare que le nouveau canton donne son consentement, le changement de canton ayant pour effet de lui transférer non seulement la responsabilité en matière d'aide sociale, mais aussi en matière d'exécution du renvoi dans l'hypothèse où l'admission provisoire viendrait à être levée.

À la réticence des cantons à accepter la prise de domicile sur leur territoire de personnes admises à titre provisoire attribuées initialement à un autre canton s'ajoute celle de bon nombre employeurs qui ne souhaitent pas engager des personnes admises provisoirement au motif que leur séjour en Suisse n'est pas garanti dans la durée ou que le permis F dont elles sont titulaires ne les autoriserait pas à exercer une activité lucrative.

En vue d'encourager et favoriser l'intégration professionnelle des personnes autorisées à rester en Suisse, une nouvelle disposition, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, a été introduite dans la LEI (art. 85a) qui vise à permettre, par le biais d'une simple procédure d'annonce, aux personnes admises à titre provisoire d'exercer une activité lucrative dans toute la Suisse si les conditions de rémunération et de travail usuelles du lieu, de la profession et de la branche sont respectées. En d'autres termes, les personnes admises à titre provisoire bénéficient désormais de la mobilité géographique sur l'ensemble du territoire suisse et sont également autorisées à changer d'emploi et de profession lorsque cette activité est annoncée.

Il paraît donc légitime et cohérent de prévoir à l'avenir un droit au changement de canton lorsqu'une personne admise à titre provisoire exerce une activité lucrative ou suit une formation initiale en dehors de son canton de résidence. Nous saluons ainsi la nouvelle réglementation proposée (art. 85b LEI), qui assortit le droit au changement de canton d'un certain nombre de conditions prenant en considération les réticences des cantons évoquées plus haut. Ceci dit, la condition de 12 mois d'activité professionnelle préalable avant de pouvoir demander le changement de canton, de même que celles relatives à l'horaire de travail et au trajet entre le domicile et le lieu de travail sont susceptibles de limiter les effets positifs escomptés en matière d'intégration professionnelle.

La motion de la CIP-E charge le Conseil fédéral de réfléchir à une nouvelle dénomination de l'admission provisoire. Les considérations exposées dans le rapport explicatif à ce sujet sont peu convaincantes. En effet, s'il est reconnu que l'appellation actuelle n'exprime pas le fait que les personnes concernées séjournent généralement durablement en Suisse et qu'elle constitue objectivement un frein à l'intégration professionnelle, aucun changement n'est prévu ni proposé. Au contraire, le maintien de cette appellation problématique est même motivé par le fait qu'elle serait aujourd'hui établie dans le droit des migrations et qu'une meilleure information des employeurs suffirait à permettre d'augmenter les chances des personnes admises à titre provisoire sur le marché du travail.

Nous sommes d'avis que rien ne justifie le maintien du terme « provisoire » dans la dénomination du statut des personnes concernées. Par ailleurs, on ne peut à la fois vouloir améliorer l'intégration professionnelle de ces personnes, notamment dans le cadre de l'Agenda Intégration Suisse (AIS) qui a pour objectif d'intégrer plus rapidement et plus durablement les personnes qui séjournent légalement en Suisse et qui y resteront à long terme, et dans le même temps continuer à stigmatiser les titulaires de ce type de permis et freiner leur accès au marché du travail.

Certes, l'admission provisoire est une mesure de substitution à un renvoi non exécutable et non une autorisation de séjour à proprement parler. Il n'en demeure pas moins qu'elle sera maintenue tant que les obstacles à l'obligation de quitter la Suisse qui ont conduit à son prononcé perdureront. Autrement dit, comme pour n'importe quelle autorisation de séjour ou d'établissement, il ne pourra être mis un terme à l'admission provisoire que lorsque les conditions pour son maintien ne sont plus réunies. La présence du terme « provisoire » dans la dénomination actuelle n'est donc ni nécessaire, ni utile. En lieu et place de désignation « admission provisoire » on pourrait aisément prévoir l'appellation « admission de substitution » ou « autorisation de substitution », ce qui refléterait correctement le statut juridique des personnes concernées, sans être trompeur puisque précisément conforme à la réalité, tout en évitant le vocable source d'insatisfaction, de malentendus et d'incompréhensions.

La réglementation proposée dans le cadre de la mise en œuvre de la motion du conseiller national Gerhard Pfister « Personnes admises à titre provisoire. Pas de voyage dans le pays d'origine » introduit un régime de nouvelles restrictions qui nous semblent disproportionnées à certains égards et susceptibles de conduire à des situations absurdes et contreproductives.

Le principe de l'interdiction de se rendre dans l'État d'origine ou de provenance pour les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger (art. 59d LEI) nous paraît en cohérence avec la réglementation qui entrera en vigueur au début 2020 et qui sera applicable aux réfugiés qui ont obtenu l'asile et ceux au bénéfice d'une admission provisoire (art 59c LEI).

En revanche, l'interdiction de se rendre dans un autre État pour les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger (art 59e LEI) nous semble d'une rigueur excessive. Si l'on peut comprendre le souci de combattre les voyages abusifs consistant à passer par un autre État pour contourner l'interdiction de se rendre dans l'État d'origine ou de provenance, nous ne pouvons souscrire à une interdiction générale de voyager pour les personnes admises à titre provisoire. Il est certes prévu que le Conseil fédéral définira par voie d'ordonnance les conditions auxquelles les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger pourront être autorisées pour des raisons particulières, à titre exceptionnel et au cas par cas, à se rendre dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance. Nous sommes toutefois d'avis que la liberté de voyager pour les personnes admises à titre provisoire ne saurait être retenue au point d'empêcher les personnes concernées à se rendre dans des États de l'espace Schengen, par exemple, pour des occasions importantes servant au maintien des relations familiales. Nous ne sommes par contre pas opposé à ce que les requérants d'asile ne soient pas autorisés à se rendre à l'étranger durant leur procédure sauf si le voyage est nécessaire dans le cadre de la procédure d'asile ou de renvoi.

S'agissant des sanctions pour les personnes admises à titre provisoire en cas de non-respect des interdictions de se rendre dans le pays d'origine ou de provenance, il est non seulement prévu que l'admission provisoire des personnes concernées prendra fin mais aussi l'impossibilité d'ordonner une nouvelle admission provisoire pendant trois ans à compter de leur retour en Suisse. Il s'ensuit que ces personnes séjourneront en Suisse sans aucun statut relevant du droit des étrangers si les obstacles à l'exécution de leur renvoi subsistent. En d'autres termes, comme pour les personnes faisant l'objet d'une décision d'expulsion pénale entrée en force et dont le renvoi ne peut être exécuté, elles seront soumises au régime de l'aide d'urgence et à la charge des cantons, sans aucune perspective en matière d'emploi ou de formation. Nous ne pouvons soutenir une telle réglementation qui conduirait à créer légalement des situations de « sans-papiers ». D'autre part, le fait de placer durant trois ans des personnes dans la précarité comporte des risques à ne pas sous-estimer en matière de sécurité publique et de cohésion sociale notamment.

En vous remerciant de nous avoir consulté, nous vous prions de croire, Madame la conseillère fédérale, à l'expression de notre haute considération.

Neuchâtel, le 13 novembre 2019

Au nom du Conseil d'État :

Le président,
A. RIBAUD

La chancelière,
S. DESPLAND