



16.403

Initiative parlementaire Regroupement familial. Même régime pour les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire

Rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil des États

du 25 octobre 2019

Monsieur le Président,
Mesdames et Messieurs,

Par le présent rapport, nous vous soumettons un projet de modification de la loi sur l'asile, que nous transmettons simultanément au Conseil fédéral pour avis.

La commission propose d'adopter le projet d'acte ci-joint.

25 octobre 2019

Pour la commission:

La présidente, Pascale Bruderer Wyss

Condensé

Les personnes à protéger au sens de la loi sur l'asile devraient pouvoir reconstituer leur famille aux mêmes conditions que celles prévues pour le regroupement familial de personnes admises provisoirement. La Commission des institutions politiques du Conseil des États (CIP-CE) propose donc de modifier le statut de personnes à protéger (livret S) inscrit dans la loi sur l'asile de telle sorte que ces personnes se voient imposer un délai d'attente de trois ans avant de pouvoir déposer une demande de regroupement familial, au même titre que les personnes admises provisoirement (livret F). De plus, elles devraient être soumises aux mêmes exigences en matière d'intégration et de logement que les personnes admises provisoirement.

La commission considère cette modification comme nécessaire car, en vertu du droit en vigueur, les personnes titulaires d'un livret S, telles que les réfugiés reconnus qui ont obtenu l'asile, bénéficient d'un droit à un regroupement immédiat avec les membres de leur famille. En raison de la situation juridique, le Conseil fédéral a jusque-là restreint l'octroi des livrets S.

La modification législative proposée doit permettre aux autorités fédérales de garantir la protection temporaire des personnes déplacées par la guerre qui, dans l'immédiat, n'ont aucune perspective de retour dans leur pays, sans surcharger le système suisse en matière d'asile avec un nombre important de procédures d'asile individuelles.

Rapport

1 Genèse du projet

1.1 Initiative parlementaire visant une révision du statut de personne protégée (livret S)

L'initiative parlementaire 16.403, déposée le 2 mars 2016 par le conseiller aux États Philipp Müller, vise à modifier les bases légales de telle sorte que le regroupement familial des personnes à protéger au sens de l'art. 4 de la loi sur l'asile (LAsi) soit réglé de la même manière que celui des personnes admises à titre provisoire.

Dans le développement de l'initiative, l'auteur relève que les réfugiés – au sens de la définition de la Convention de Genève de 1951¹ – ne représentent plus qu'une fraction des requérants d'asile en Suisse et que, ces dernières années, la proportion de personnes déplacées par la guerre a au contraire fortement augmenté. Or, Philipp Müller souligne que le régime suisse de l'asile continue néanmoins de se fonder sur l'examen de la qualité de réfugié au sens classique et que la procédure est donc très astreignante. Il lui semble judicieux, pour alléger cette procédure, d'accorder aux personnes déplacées par la guerre une protection provisoire en vertu de l'art. 4 LAsi² (livret S).

Selon le droit en vigueur, l'obtention du livret S permet de bénéficier de droits assez larges en matière de regroupement familial. Les personnes qui sont titulaires de ce livret peuvent bénéficier du regroupement familial, au même titre que les réfugiés reconnus ayant obtenu le droit d'asile. Leur situation est donc plus avantageuse que celle des personnes admises à titre provisoire, qui doivent, quant à elles, attendre trois ans avant de pouvoir faire venir leur famille.

Les droits élargis en matière de regroupement familial sont une des raisons pour lesquelles le statut lié au livret S n'a jamais été appliqué par le Conseil fédéral depuis son introduction en 1998 à la suite de la guerre des Balkans. Conçu pour alléger la charge que représentent les procédures d'asile en cas d'afflux massif de réfugiés, ce statut devrait, selon l'initiative parlementaire, être modifié afin qu'il soit finalement réellement appliqué par les autorités fédérales.

1.2 Examen préalable par les Commissions des institutions politiques

La CIP-CE a donné suite à l'initiative le 25 août 2016, par 9 voix contre 3. Son homologue du Conseil national (CIP-CN) s'est ralliée à cette décision le 21 octobre 2016, par 15 voix contre 6 et 1 abstention, la minorité estimant que la proposition faite par l'initiative rend plus difficile l'intégration des personnes concernées.

¹ RS 0.142.30

² RS 142.31

Si les CIP partagent l'analyse de l'auteur de l'initiative sur le fait que les bases légales régissant l'octroi du statut de «personnes à protéger» (livret S) sont lacunaires et doivent être révisées en ce qui concerne le regroupement familial, elles considèrent que seule une harmonisation des règles régissant le regroupement familial pour les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire permettrait de mettre ce statut en application: l'exemple des personnes déplacées par la guerre montre qu'il est possible de suivre une procédure simple pour garantir rapidement une protection aux nouveaux arrivants tout en ne surchargeant pas le système de l'asile. La réglementation du regroupement familial ne doit plus justifier que, dans la pratique, des personnes à protéger dont la demande d'asile n'exige pas un examen poussé et individuel ne soient pas accueillies en Suisse.

1.3 Mise en œuvre de l'initiative par la CIP

En attendant les décisions des conseils concernant les motions 17.3270 (CIP-CN. «Remplacer le statut des étrangers admis à titre provisoire») et 18.3002 (CIP-CE. «Adaptations ponctuelles du statut des étrangers admis à titre provisoire»), la commission a suspendu ses travaux de mise en œuvre de l'initiative parlementaire 16.403. Après que sa motion de commission (18.3002) a été adoptée par les deux conseils, elle a repris l'examen du dossier; à sa séance du 21 juin 2018, elle a chargé son secrétariat et l'administration d'élaborer un avant-projet d'acte, rejetant la possibilité de suspendre une nouvelle fois son examen dans l'attente d'un projet d'acte du Conseil fédéral concernant la mise en œuvre de la motion 18.3002. Le 21 janvier 2019, la commission a approuvé ce projet, en vue de la consultation, par 6 voix contre 1 et 1 abstention.

À sa séance du 25 octobre 2019, la CIP a pris acte des résultats de la consultation. Au total, 49 avis ont été recueillis. Le projet est soutenu par 13 cantons, l'Union démocratique du centre (UDC), les Libéraux-Radicaux (PLR), l'Association des communes suisses (ACS), l'Union suisse des arts et métiers (USAM) et le Centre Patronal. Il est rejeté par 12 cantons, la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), le Parti socialiste suisse (PSS), le Parti écologiste suisse (PES), l'Union des villes suisses (UVS), l'Union syndicale suisse (USS) et par une grande majorité des milieux intéressés qui ont participé à la consultation.

Bien que le projet ait suscité des avis partagés de la part des cantons, des partis et des associations économiques, la commission l'a maintenu et l'a adopté à l'intention de l'Assemblée fédérale par 6 voix contre 3 et 1 abstention. En prévision d'éventuelles situations de crise impliquant d'importants afflux de réfugiés, elle estime qu'il est opportun d'adapter le statut de «personnes à protéger», de telle sorte qu'il soit véritablement applicable en Suisse. Il doit être possible de garantir la protection temporaire des personnes déplacées par la guerre qui, dans l'immédiat, n'ont aucune perspective de retour dans leur pays, sans surcharger le système suisse en matière d'asile.

Une minorité de la commission propose de ne pas entrer en matière sur le projet. Selon elle, il est inutile de réglementer un statut qui n'a jamais été octroyé en pratique. Elle se demande en outre si les dispositions relatives au regroupement familial

constituent bien l'unique motif pour lequel le statut lié au livret S n'a jamais été appliqué.

2 Grandes lignes du projet

2.1 Le statut de «personne à protéger» dans la législation sur l'asile en vigueur

Dans les années 90, la Suisse a été confrontée à un important afflux de personnes recherchant une protection, qui fuyaient les conflits armés en ex-Yougoslavie. Nombre de ces personnes ne remplissaient pas les critères permettant d'obtenir le statut de réfugiés; toutefois, leur renvoi n'était pas possible pour des raisons humanitaires ou touchant au droit international. Dans son message concernant la révision totale de la loi sur l'asile³, publié en 1995, le Conseil fédéral soulignait qu'un nombre toujours plus important de personnes déposaient une demande d'asile en Suisse, bien qu'elles ne soient pas des réfugiés au sens de la Convention relative au statut des réfugiés ni au sens de la loi sur l'asile; il relevait également qu'elles déposaient ces demandes en tant que personnes à protéger ou «réfugiés de la violence», car elles fuyaient les conséquences de la guerre qui sévissait dans leur pays d'origine. Le contrôle de chaque demande d'asile représentant une charge importante pour le système de l'asile, le principe de l'«octroi de la protection provisoire» (art. 4; FF 1996 II 43) avait été introduit dans la loi sur l'asile lors de la révision totale de 1998⁴. Cette disposition permet de garantir temporairement la protection d'un grand groupe de personnes, sans avoir à contrôler les demandes d'asile individuelles.

La décision d'accorder une protection temporaire aux personnes gravement menacées, mais qui ne sont pas obligatoirement des réfugiés, relève de l'appréciation du Conseil fédéral (art. 66 ss; cf. FF 1996 II 78–79). Cette possibilité a été instaurée durant le conflit armé qui a touché l'ex-Yougoslavie, avec pour objectif de faire face à un afflux exceptionnel de personnes sur le sol suisse et, partant, à un volume de demandes d'asile qui menaçait de submerger le système de l'asile.

Jusqu'à présent, la Suisse a toujours su gérer les nombres importants de demandes d'asile dans le cadre des structures ordinaires. C'est pourquoi la protection temporaire n'a jamais été appliquée; sans compter que cette protection pose certaines difficultés et a certains désavantages: cet instrument est conçu pour garantir une protection temporaire et c'est pourquoi il suppose que le grave danger généralisé auquel sont exposées les personnes concernées est d'une durée relativement courte et que les personnes concernées pourront, lorsque le danger aura disparu, retourner dans leur pays d'origine. Toutefois, il s'avère intrinsèquement difficile d'évaluer la durée probable d'un conflit armé. Dernièrement, les conflits en Syrie et en Afghanistan ont montré qu'il était pratiquement impossible de prévoir la fin d'une guerre et que de telles situations pouvaient se pérenniser.

³ FF 1996 II 1

⁴ RO 1999 2262

Il n'est pas non plus exclu que, dans le cadre de la protection temporaire, les personnes concernées lancent ultérieurement une procédure en première ou en deuxième instance pour demander la reconnaissance de leur statut de réfugiés ou l'octroi de l'asile. Même lorsque les décisions accordant la protection temporaire sont entrées en force, les personnes concernées peuvent, après cinq ans, demander la réouverture de la procédure concernant leur demande d'octroi de l'asile (art. 69, al. 3 et art. 70 LAsi). Cela montre que, si la protection temporaire est un instrument adéquat pour répondre rapidement, du point de vue de la procédure, à une situation de crise aiguë, elle génère, à long terme, une charge supplémentaire du système de l'asile. Enfin, il faut souligner que la procédure appliquée aux personnes à protéger est une procédure simplifiée, qui peut rendre difficile l'identification des personnes qui auraient commis un crime selon le droit pénal international.

2.2 Grandes lignes du projet

La commission dépose un projet de loi disposant que les personnes bénéficiant du statut de «personnes à protéger» (livret S) ont droit au regroupement familial aux mêmes conditions que les personnes admises à titre provisoire (livret F). Par conséquent, les personnes concernées doivent attendre trois ans après l'octroi du livret S pour reconstituer leur famille. Le regroupement familial n'est dès lors possible que si, conformément à la nouvelle loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), la famille en question ne reçoit aucune aide sociale ni aucune prestation complémentaire et qu'elle dispose d'un logement approprié. En outre, les requérants doivent être aptes à communiquer dans une langue nationale ou, tout au moins, prouver qu'ils ont la volonté d'apprendre une langue nationale.

3 Commentaire des dispositions

3.1 Loi du 26 juin 1998 sur l'asile

Art. 71, al. 1 et 1a

Ad al. 1

Pour des raisons d'ordre rédactionnel, l'al. 1 ne contient plus que la réglementation déjà en vigueur de l'al. 1, let. a, laquelle est reprise telle quelle sur le plan matériel. Cette disposition prévoit ainsi que le conjoint de la personne à protéger et ses enfants mineurs se voient accorder la protection provisoire s'il n'existe pas de motifs d'exclusion au sens de l'art. 73.

Ad al. 1a

La famille d'une personne à protéger qui a été séparée en raison d'événements tels qu'une guerre, une guerre civile ou une situation de violence généralisée (art. 4 LAsi) doit pouvoir se reconstituer en Suisse. Ces personnes doivent être soumises aux mêmes conditions que celles prévues pour le regroupement familial de per-

sonnes admises provisoirement à l'art. 85, al. 7 à 7^{ter} de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI)⁵.

Aux termes de cette disposition, la réunification de la famille de personnes à protéger n'est possible que si au moins trois ans ont passé depuis l'octroi de l'admission provisoire (cf. art. 85, al. 7, phrase introductive, LEI). De plus, le conjoint ou les enfants mineurs concernés par le regroupement familial devront vivre en ménage commun, dans un logement approprié, avec la personne séjournant déjà en Suisse et la famille ne devra pas dépendre de l'aide sociale (cf. art. 85, al. 7, let. a à c, LEI).

La révision du 16 décembre 2016⁶ de la LEI prévoit d'autres conditions relatives au regroupement familial de personnes admises à titre provisoire. Celles-ci doivent également s'appliquer par analogie aux personnes à protéger. Ainsi, la LEI précise que le regroupement familial est subordonné à la condition que la personne admise à titre provisoire ne perçoit pas de prestations complémentaires annuelles au sens de la loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC)⁷ ni ne pourrait en percevoir grâce au regroupement familial (cf. art. 85, al. 7, let. e, LEI). De surcroît, le conjoint qui bénéficie du regroupement familial doit être apte à communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile ou s'être inscrit à une offre d'encouragement linguistique (cf. art. 85, al. 7, let. d, et al. 7^{bis}, LEI). Il n'est possible de déroger à l'exigence des connaissances linguistiques qu'en présence de raisons majeures qui entravent gravement la faculté d'apprendre une langue (par ex. une maladie, cf. art. 49a, al. 2, LEI et art. 85, al. 7^{ter}, deuxième phrase, LEI). À noter que l'exigence relative aux connaissances linguistiques ne s'applique pas aux enfants célibataires de moins de 18 ans (art. 85, al. 7^{ter}, 1^{re} phrase, LEI).

L'exécution du regroupement familial des personnes admises à titre provisoire est régie par l'ordonnance du 24 octobre 2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)⁸. Aussi les dispositions de l'OASA doivent-elles s'appliquer par analogie au regroupement familial des personnes à protéger. Ces dispositions d'exécution ont été modifiées dans le contexte de la mise en œuvre des modifications de la LEI du 16 décembre 2016 (par ex. art. 74 et 74a OASA dans la version du 15 août 2018). Ainsi, au niveau de l'ordonnance également, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger seront soumises aux mêmes conditions en matière de regroupement familial.

4 Conséquences en matière de finances et de personnel

Le système de la protection provisoire n'ayant, à ce jour, jamais été appliqué, il n'est pas possible de fournir des indications précises sur les conséquences de l'adaptation de la réglementation du regroupement familial des personnes à protéger à celle du regroupement familial des personnes admises à titre provisoire. Si cette adaptation est appliquée, elle aura, globalement, un effet positif sur le budget fédéral, du fait

⁵ RS 142.20

⁶ RO 2017 6521

⁷ RS 831.30

⁸ RS 142.201

que le nombre de demandes d'asile qui doivent être examinées sera moins important, du moins tant que le statut de «personne à protéger» est maintenu. Par ailleurs, une éventuelle application de cette nouvelle réglementation pourrait engendrer une hausse des besoins en personnel pour les autorités migratoires cantonales. En effet, en raison de l'application par analogie des dispositions de l'OASA relatives au regroupement familial de personnes admises à titre provisoire, les demandes de regroupement familial des personnes à protéger devront, à l'avenir, être déposées auprès des autorités migratoires cantonales. Ces dernières devront ensuite transmettre ces demandes au SEM accompagnées de leur avis précisant si les conditions légales de regroupement familial sont remplies (cf. art. 74, al. 1 et 2, OASA).

Selon le droit en vigueur, les demandes de regroupement familial de personnes à protéger doivent être adressées au SEM. En vertu de la présente modification de la réglementation sur le regroupement familial des personnes à protéger, ces demandes seront déposées auprès des autorités migratoires cantonales. Étant donné que ces dernières doivent ensuite transmettre ces demandes au SEM, lequel doit alors rendre une décision définitive au cas par cas, il n'y a pas lieu de s'attendre à des conséquences en matière de finances ou de personnel pour la Confédération.

5 Aspects juridiques

5.1 Constitutionnalité

Les modifications proposées sont conformes à la Constitution.

5.2 Compatibilité avec les obligations internationales

La Convention du 28 novembre 1974 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH) ne contient aucun droit à l'entrée et au séjour ni à un titre particulier de séjour. Les restrictions du droit au regroupement familial sont, sur le fond, conformes au droit au respect de la vie familiale protégé par l'art. 8 CEDH.⁹ Dans ce contexte, il est donc admissible de lier l'entrée des membres de la famille d'une personne à protéger à certains délais¹⁰. En conséquence, les modifications proposées concernant les conditions du regroupement familial de personnes à protéger, en particulier le délai d'attente de trois ans, sont conformes au droit au respect de la vie familiale prévu à l'art. 8 CEDH. Dans chaque cas d'espèce, la mise en œuvre du regroupement familial de personnes à protéger doit toujours se faire dans le respect de la Constitution et des traités internationaux. Par ailleurs, les personnes à protéger ne sont pas des réfugiés reconnus au sens de la Convention du 21 avril 1955 relative au statut des réfugiés¹¹, car la question de savoir si la personne à protéger a aussi la qualité de réfugié ne fait pas l'objet d'un examen individuel pendant la durée de la

⁹ Cf. ATF 142 II 35 consid. 6.1, ATF 126 II 335, arrêt du TAF du 6 décembre 2016 (F-2186/2015).

¹⁰ ATF 130 II 281 consid. 3.1/ATF 126 II 335 consid. 3c.

¹¹ RS 0.142.30

protection provisoire. Par conséquent, les droits et les obligations de la Convention relative au statut des réfugiés ne s'appliquent pas aux personnes à protéger. Toutefois, au vu des circonstances qui permettent l'octroi de la protection provisoire, le report du regroupement familial d'enfants mineurs est en léger contraste avec l'art. 10 de la Convention relative aux droits de l'enfant¹², dont le par. 1 prévoit que «toute demande faite par un enfant ou ses parents en vue d'entrer dans un État partie ou de le quitter aux fins de réunification familiale est considérée par les États parties dans un esprit positif, avec humanité et diligence». Dans le cadre de la procédure de rapport obligatoire, le Comité des droits de l'enfant a notamment recommandé à la Suisse d'examiner son système de regroupement familial des personnes admises à titre provisoire. En raison de la réserve, toujours valable, formulée par la Suisse concernant l'art. 10, par. 1, de la Convention relative aux droits de l'enfant, la compatibilité avec cette convention peut être considérée comme établie.

S'il est manifeste et démontré qu'il y a persécution au sens de l'art. 3 LAsi, il est toujours possible de mener une procédure d'asile pour des personnes censées obtenir une protection provisoire, puis de leur reconnaître la qualité de réfugié et, partant, de leur octroyer l'asile. Lorsque la qualité de réfugié est reconnue et que l'intéressé se voit accorder l'asile, il a en principe droit à ce que son regroupement familial soit autorisé (cf. art. 51 LAsi).

En conclusion, les modifications proposées concernant les conditions du regroupement familial de personnes à protéger sont compatibles avec les obligations internationales de la Suisse.

¹² RS 0.107

