



Intervention parlementaire

Réponse du Conseil-exécutif

N° de l'intervention : 175-2022
Type d'intervention : Motion
Motion ayant valeur de directive : ☐
N° d'affaire : 2022.RRGR.293

Déposée le : 05.09.2022

Motion de groupe : Non
Motion de commission : Non
Déposée par : Wenger (Spiez, PEV) (porte-parole)
Steiner (Boll, PEV)
Ritter (Burgdorf, PVL)
Tanner (Ranflüh, UDF)

Cosignataires : 0

Urgence demandée : Oui
Urgence accordée : Non 08.09.2022

N° d'ACE : 43/2023 du 18 janvier 2023
Direction : Direction de la sécurité
Classification : Non classifié
Proposition du Conseil-exécutif : **Adoption et classement**

Contradiction dans le domaine de l'asile : la situation doit être clarifiée

Le Conseil-exécutif est chargé de clarifier, avec les autorités fédérales compétentes, la situation des personnes requérantes d'asile déboutées sans possibilité de retour et relevant de l'ancien droit d'asile. Ce faisant, il s'agit d'investiguer notamment l'application des cas de rigueur aux pour personnes sans papiers afin de leur octroyer une autorisation de séjour.

Développement :

Des personnes requérantes d'asile déboutées vivent en Suisse sans possibilité de retour vers leur pays d'origine. En règle générale, la demande d'asile leur a été refusée faute de papiers d'identité. C'est le cas par exemple des personnes en provenance du Tibet. Séjournant depuis longtemps en Suisse, ces personnes sont souvent bien intégrées et parlent au moins une langue nationale. Certaines d'entre elles ont même la possibilité d'être employées et pourraient ainsi ne plus dépendre financièrement des deniers publics.

La loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) et la loi fédérale sur l'asile (LAsi) prévoient à certaines conditions la possibilité de délivrer une autorisation de séjour à une personne de nationalité étrangère lorsque son renvoi la placerait dans une situation personnelle d'extrême gravité.

La présente motion porte sur les cas individuels d'extrême gravité au sens de l'article 30, alinéa 1, lettre b LEI pour les personnes de nationalité étrangère qualifiées de « sans-papiers ».

En effet, le cas individuel d'extrême gravité peut s'appliquer à ce groupe de personnes pour l'obtention d'une autorisation de séjour. Pourtant, la pratique est aléatoire et il convient de clarifier la situation.

Selon les informations des autorités, une demande pour cas de rigueur déposée sans papiers d'identité est vouée à l'échec. Cette déclaration est consacrée par l'article 31, alinéa 2 de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA). Les personnes étrangères participant à une procédure prévue par la LEI doivent être munies d'un document de légitimation valable et reconnu au sens de l'article 13, alinéa 1 LEI, c'est-à-dire d'un passeport. À défaut, ces personnes sont dans l'obligation de se procurer un tel document de légitimation ou de collaborer avec les autorités pour l'obtenir (art. 89 et 90, litt. c LEI en lien avec l'art. 8 OASA).

Mais pour les personnes qui ont fui leur pays, le Tibet par exemple, il est impossible de fournir un tel document, puisqu'elles ne peuvent pas s'adresser aux autorités compétentes de leur lieu d'origine. Dans les directives et commentaires du Secrétariat d'État aux migrations (SEM), on peut lire au chapitre 5.6.10.7 « Cas de rigueur : obligation de justifier de son identité » des Directives LEI – I. Domaine des étrangers, publiées en octobre 2013, le paragraphe suivant :

« Il ne peut être exigé des réfugiés reconnus (y compris les réfugiés admis provisoirement) et des requérants d'asile dont la procédure d'asile n'est pas close qu'ils prennent contact avec les autorités compétentes de leur État d'origine. Pour ces personnes, la condition de la justification de l'identité peut être considérée comme remplie si les indications fournies au cours de la procédure relevant du droit d'asile sont vraisemblables, exemptes de contradictions et qu'aucun alias n'a été utilisé. »

Bien souvent il est renvoyé au fait qu'une partie des personnes concernées n'est pas originaire du Tibet et que la déclaration de leur véritable identité pourrait déboucher sur une décision positive. Cette option a en effet permis à un petit groupe de gens d'obtenir un titre de séjour (cf. modèle de Saint-Gall). La supposition que toutes les personnes déboutées se sont identifiées sous un faux nom (alias) n'est toutefois pas avérée et ne peut être maintenue.

Étant donné que ces personnes vivent pour certaines depuis dix ans déjà dans notre pays, aux dépens d'une aide financière, il est urgent de trouver une solution.

Au vu de ce qui précède, il semble illogique de ne pas octroyer à ces personnes une autorisation de séjour dans le cadre d'une procédure pour cas de rigueur. Cette situation doit être clarifiée avec les autorités compétentes, et le SEM en particulier.

Motivation de l'urgence : pour les personnes concernées, il est urgent d'apporter une solution rapide face à ces contradictions.

Réponse du Conseil-exécutif

En premier lieu, il convient de distinguer la pratique consistant à octroyer une autorisation de séjour pour cas de rigueur aux personnes requérantes d'asile déboutées de celle appliquée aux personnes dites sans-papiers. Ces deux groupes sont soumis à une base légale distincte, à savoir l'article 14, alinéa 2 de la loi du 26 juin 1998 sur l'asile (LAsi ; RS 142.31) pour les personnes requérantes d'asile déboutées et l'article 30, alinéa 1, lettre b de la loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI ; RS 142.20) pour les personnes sans-papiers. Sont considérées comme sans-papiers les personnes étrangères qui séjournent illégalement en Suisse et qui y travaillent sans autorisation. La notion de sans-papiers porte sur l'absence de droit de séjour et non pas sur l'absence de documents de voyage du pays d'origine. Les autorités de migration du canton de Berne ont conclu un accord oral avec le service bernois de consultation pour les sans-papiers (*Berner Beratungsstelle für Sans-Papiers*), prévoyant que

les chances de succès d'une demande d'autorisation de séjour pour cas de rigueur soient examinées par les autorités de migration sur la base de données anonymisées. Dans ses statistiques, le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) fait état des chiffres suivants dans le canton de Berne s'agissant des demandes d'autorisation de séjour pour cas de rigueur déposées par des personnes sans-papiers.

Année	Demandes admises	Demandes rejetées
2021	8	0
2020	2	0
2019	5	0
2018	7	0
2017	8	0

Une personne dépourvue de documents de voyage du pays d'origine n'est pas considérée comme sans-papiers. Partant, il n'est question en l'occurrence que des personnes requérantes d'asile déboutées et de leurs possibilités d'obtenir une autorisation pour cas de rigueur. Dans ses statistiques, le SEM recense les chiffres suivants en ce qui concerne les demandes pour cas de rigueur déposées par des personnes requérantes d'asile déboutées en application de l'article 14, alinéa 2 LAsi.

Année	Demandes admises	Demandes rejetées
2021	28	0
2020	4	2
2019	18	0
2018	16	4
2017	25	1

Le SEM statue sur les demandes d'asile. S'il ne reconnaît pas le statut de réfugié d'une personne requérant l'asile, il la renvoie de Suisse. Ce faisant, il est tenu légalement d'examiner et de justifier si et pourquoi l'exécution du renvoi est réalisable, à savoir qu'elle est

1. exigible sur le plan du droit international,
2. licite du point de vue humanitaire et
3. techniquement possible.

Si le SEM estime que l'une de ces trois exigences n'est pas remplie, il prononce une admission provisoire. Lorsqu'une demande d'asile a été rejetée par le Tribunal administratif fédéral ou le SEM, ce dernier a donc vérifié si le retour de la personne était possible, c'est-à-dire si les trois critères précités étaient remplis. L'affirmation selon laquelle un retour des personnes requérantes d'asile déboutées n'est pas possible se révèle généralement inexacte. En effet, l'autorité cantonale responsable de l'exécution des renvois doit pouvoir compter sur le fait que les autorités fédérales ont apprécié les possibilités de retour de manière réaliste.

Par conséquent, il convient de relativiser la déclaration du motionnaire selon laquelle les personnes requérantes d'asile déboutées n'ont aucune possibilité de retour. Dans la mesure où le SEM considère, en se fondant sur une analyse d'expertes et d'experts portant sur les connaissances de la langue et du pays, qu'une socialisation des personnes requérantes d'asile tibétaines en République populaire de Chine n'est pas crédible, les conséquences sont doubles : d'une part, le SEM statue qu'un retour en Chine est exclu ; d'autre part, il relève qu'il n'existe aucun obstacle apparent empêchant un retour vers l'État de socialisation, indéterminé à ce jour. Il est donc attendu des personnes requérantes d'asile déboutées qu'elles retournent dans l'État où elles ont été socialisées et que, à cette fin, elles exposent l'identité sous laquelle elles y étaient enregistrées. L'expérience montre que lorsqu'elles retournent dans leur pays, si tant est qu'elles y retournent, ces personnes le font sous l'identité qu'elles ont indiquée en Suisse dans le cadre de la procédure d'asile. Dans ces circonstances, il est logique que l'État de socialisation ne trouve personne sous cette identité et ne soit pas en mesure de délivrer des documents. Partant, c'est aux personnes requérantes d'asile qu'il faut imputer le blocage des possibilités de retour, principalement en raison de leur manque de collaboration lors de la divulgation de leur identité. Le législateur fédéral ne veut pas non plus favoriser les personnes bénéficiant d'un droit de séjour qui sont parvenues, des années durant, à contourner leur obligation de quitter la Suisse en refusant de coopérer dans la procuration des documents de voyage du pays d'origine.

Ces derniers mois, l'Association des services cantonaux de migration (ASM) s'est entretenue sur cette question avec Christine Schraner Burgener, secrétaire d'État aux migrations. Le SEM a soumis une ébauche de solution à l'ASM. Il entend tenir compte du fait que de nombreuses personnes requérantes d'asile déboutées, notamment les Tibétaines et Tibétains, sont bien intégrées et rempliraient les conditions requises pour l'octroi d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur si elles divulguaient leur identité. Désormais, les autorités cantonales de migration peuvent remettre au SEM les demandes pour cas de rigueur en vue d'un examen préalable si elles considèrent que les conditions légales sont réunies, à l'exception de la divulgation de l'identité. S'il estime, lui aussi, que les critères sont remplis, le SEM en fait part à l'autorité cantonale de migration. Il demande ensuite aux personnes concernées de fournir une attestation d'enregistrement auprès des autorités de leur État de socialisation. Dans ce contexte, l'exigence posée à la divulgation de l'identité est moins élevée que dans d'autres cas. En temps normal, l'identité n'est considérée comme établie que sur la base de documents délivrés par le pays d'origine. Or, sur présentation d'une telle attestation, le SEM peut approuver l'octroi d'une autorisation pour cas de rigueur. Par ailleurs, il est favorable à ce que des intermédiaires cultu-

rels soutiennent les personnes concernées dans la divulgation de leur identité. Il insiste cependant sur le fait qu'une autorisation pour cas de rigueur ne peut pas être accordée sans divulgation de l'identité, conformément à la volonté du législateur.

Le Conseil-exécutif estime que les points abordés par le motionnaire ont donc déjà été clarifiés dans le sens souhaité. Au vu des éléments exposés ci-avant, il propose d'adopter et de classer la motion.

Destinataire

– Grand Conseil