

# PANOR

ODAE

Le journal de l'Observatoire romand du droit d'asile et des étrangers • ères

septembre 2022 – N° 3

## Rétrospective 2020-2022

### La dignité accordée à reculons

# Éditorial

## La dignité humaine accordée à reculons

L'observation de l'application du droit d'asile et des étranger·ères en Suisse sur ces deux dernières années nous renvoie à une impression d'éternel recommencement. Celui d'un système migratoire où les considérations économiques, géopolitiques, sécuritaires et bureaucratiques sont tellement ancrées à différents niveaux – de l'élaboration du droit aux pratiques des autorités migratoires – qu'elles prennent le pas sur le respect des libertés et des droits fondamentaux, autrement dit sur un accueil digne et humain de toutes et tous.

Dans le domaine du droit des étranger·ères et de la libre circulation des personnes, ce déséquilibre se manifeste par une logique d'utilitarisme économique: l'idée d'une migration calibrée pour les besoins économiques de la Suisse, l'idée que les droits des personnes étrangères qui ne se rapporteraient pas directement à cet objectif pourraient « coûter » à la société. Concrètement, cette logique se traduit par la volonté récente de réduire l'aide sociale octroyée au ressortissant·es d'États tiers pendant les trois années qui suivent l'octroi du permis B, par les nouvelles restrictions au regroupement familial mises en place en 2019 (p. 3), mais aussi par l'application de dispositions légales souvent empreintes de soupçon. Les personnes sont suspectées de vouloir contourner les dispositions légales lorsqu'elles veulent faire venir leur famille auprès d'elles ou se marier (p. 4), lorsqu'elles invoquent des violences conjugales ou des situations de traite (p. 4), lorsqu'elles souhaitent régulariser leur situation (p. 6), ou encore lorsqu'elles demandent l'application de droits garantis par l'ALCP (p. 7).

En matière d'asile, ce sont les logiques d'efficacité, de lutte contre les abus et de dissuasion qui continuent de dominer. Dans l'ombre de la solidarité – bienvenue – qui s'exprime à l'égard des exilé·es venant d'Ukraine, le système de contrôle et d'exclusion tourne à plein régime, comme en témoigne la réponse radicalement différente à la crise afghane, quelque mois auparavant. Les renvois de personnes vulnérables se poursuivent sous le règlement Dublin ou vers des États dits « sûrs » (p. 9); des conditions de vie difficiles sont imposées aux personnes en quête de protection dès leur arrivée dans les Centres fédéraux d'asile (p. 11); les critères d'octroi de l'asile et d'examen de la vraisemblance restent excessivement restrictifs (p. 11); pour les personnes ayant reçu une réponse négative à leur demande d'asile, les mesures de détention et de renvoi sont préoccupantes (p. 13), et la vie en Suisse dans le système de l'aide d'urgence extrêmement précaire (p. 14).



Dans de nombreuses situations documentées par l'ODAE romand, la dignité humaine a été bafouée, ce qui laisse présager qu'elle continue de l'être dans d'autres cas. Et lorsqu'elle est reconnue, que les droits sont respectés, ce n'est souvent qu'à reculons, après d'innombrables démarches, recours et années d'attente. Cette dynamique, où les avancées ne sont souvent possibles qu'à l'arraché, a un prix. Et ce prix, ce sont des milliers de personnes étrangères, d'enfants et de jeunes, de travailleur·ses avec ou sans statut, des personnes en quête de protection, mais aussi des citoyen·nes suisses qui le paient. La rétrospective que nous proposons ici invite chacune à se poser la question: les autorités n'ont-elles pas pour obligation de respecter d'elles-mêmes la dignité et les droits des personnes, sans devoir y être contraintes par des démarches longues et coûteuses, autant pour les personnes concernées que pour les associations qui les accompagnent ? / **Raphaël Rey**

# Personnes soumises à la Loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI)

**Entre acquis jurisprudentiels et pressions politiques, le droit des personnes étrangères en Suisse connaît quelques ouvertures, mais reste dominé par une logique de fermeture. Les observations faites par l'ODAE romand sur ces deux dernières années obligent à un constat: les autorités migratoires estiment encore trop souvent que l'intérêt public de limiter le nombre d'étranger·ères sur le territoire prévaut sur les droits des personnes, que ce soit sur le droit au respect de la vie privée et familiale (art. 8 CEDH); sur l'intérêt supérieur de l'enfant (art. 3 CDE); sur la protection effective des femmes étrangères victimes de violences; ou encore sur la possibilité de voir son séjour régularisé.**

## DES RÉVISIONS DE LA LOI QUI ENTRAVENT L'ACCÈS AUX DROITS

La dernière proposition de révision de la LEI soumise à la consultation au printemps 2022 constitue un exemple concret de la logique de fermeture évoquée ci-dessus. Cette fois, il s'agit, entre autres mesures, de restreindre l'aide sociale octroyée aux ressortissant·es d'États tiers pendant les trois années qui suivent l'octroi du permis B ou du permis L. Cette mesure – considérée par de nombreuses organisations comme inconstitutionnelle et contraire aux principes de l'aide sociale – vient prolonger une tendance au durcissement entamée par les révisions précédentes de la LEI<sup>1</sup>.

L'une des dernières en date, en vigueur depuis le 1er janvier 2019, place la notion d'intégration, la participation à la vie économique et les compétences linguistiques au centre des exigences pour le droit de séjour. Parmi les nouveautés, il est désormais possible de révoquer le permis C ou de le remplacer par un permis B si les conditions d'intégration ne sont pas remplies, par exemple en cas de dépendance à l'aide sociale, et ce, même après 10 ans de séjour<sup>2</sup>.

Dans un arrêt de décembre 2021, le Tribunal fédéral (TF) juge que le retrait du permis d'établissement d'un ressortissant irakien de 64 ans, arrivé en Suisse en 1998, n'est pas conforme au principe de proportionnalité. C'est bien plus sévèrement que les juges interprètent la situation de l'épouse qui l'a rejoint en 2001 avec leurs six enfants. Le TF estime que la rétrogradation de son permis C en permis B est justifiée, de manière à l'inciter à continuer son activité, voire à augmenter son taux de travail, et ainsi contribuer aux dépenses du ménage<sup>3</sup>.

Les exigences sont aussi devenues plus strictes en matière de regroupement familial, notamment pour les titulaires d'un per-

mis B ou d'un permis C qui devaient déjà disposer d'un logement approprié et ne pas dépendre de l'aide sociale. Désormais, les conjoint·es ou enfants pour qui la demande est déposée doivent être aptes à communiquer dans la langue du lieu de domicile (sauf les enfants mineur·es) ou s'inscrire à un cours de langue. Surtout, une personne rentière AI/AVS qui demande le regroupement ne doit pas percevoir de prestations complémentaires fédérales (PC AVS/AI) et le regroupement ne doit pas lui permettre d'en bénéficier. Ces restrictions au regroupement familial liées à l'aide sociale ou aux prestations complémentaires AVS/AI peuvent entrer en conflit avec l'art. 8 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) qui protège le droit à la vie familiale.

Dans un arrêt de mars 2021, le TF conclut que quand bien même la personne peut se prévaloir d'un droit au respect de la vie privée, car elle a passé plus de dix ans en Suisse en séjour légal, les autorités doivent appliquer l'art. 44 al.1 let.e LEI, selon lequel la personne à l'origine de la demande de regroupement familial ne perçoit pas de prestation complémentaire AI/AVS. Selon le TF, « [les] prestations complémentaires pèsent, comme l'aide sociale, sur les finances publiques. [...] À ce titre, il convient de souligner que le bien-être économique du pays est un des motifs qui peut justifier une ingérence dans l'exercice de l'art. 8 par. 1 CEDH<sup>4</sup>. »

Ces exigences d'ordre économique pèsent aussi sur le droit au mariage, garanti à l'art. 14 de la Constitution suisse. Pour une personne sans statut légal désirant se marier, les conditions du futur regroupement familial doivent être remplies, comme celles du non-recours à l'aide sociale ou aux prestations complémentaires fédérales.

<sup>1</sup> Voir Charte Aide Sociale Suisse, « Consultation sur la révision partielle de la LEI ; arguments de la Charte de l'aide sociale suisse », mars 2022 ; CSP, « Réponse des CSP à la consultation sur la modification de la LEI : limitation des prestations d'aide sociale octroyées aux ressortissants d'États tiers », mai 2022. Pour un résumé, voir Raphaël Rey, « Réduire l'aide sociale aux ressortissant·es d'États tiers : une mesure inefficace, discriminatoire et dangereuse », *Vivre Ensemble*, VE 189, septembre 2022. / <sup>2</sup> Voir ODAE romand, « Aide sociale et permis de séjour en temps de coronavirus », *Panorama* n°1, juin 2021 ; ODAE romand, « Lancement de l'alliance 'La pauvreté n'est pas un crime' », brève, 21.03.2021. / <sup>3</sup> ODAE romand, « Dépendance à l'aide sociale : il conserve son permis C, son épouse non », brève, 21.01.2022. / <sup>4</sup> Arrêt du TF 2C\_914/2020 du 11 mars 2021. Voir aussi l'arrêt du TF 2C\_834/2021 du 24 février 2022.

Dans un arrêt de décembre 2020, le TF rejette le recours d'un ressortissant marocain, qui demande aux autorités la délivrance d'une autorisation de séjour en vue d'un mariage avec sa compagne, ressortissante chilienne au bénéfice d'un permis C. Si la raison principale du refus est un doute quant à un mariage de complaisance, les juges se penchent sur les conditions de non-dépendance à l'aide sociale et de non-perception de prestations complémentaires pour conclure que l'autorisation ne peut être délivrée<sup>5</sup>.

## REGROUPEMENTS FAMILIAUX : INTÉRÊT SUPÉRIEUR DE L'ENFANT ET DROIT À LA VIE FAMILIALE EN QUESTION

Selon l'art 47 LEI, le regroupement familial doit être demandé dans les 5 ans après l'octroi du titre de séjour, ou dans les 12 mois pour les enfants de plus de 12 ans. Une fois ces délais dépassés, le regroupement n'est possible que pour des raisons familiales majeures, c'est-à-dire lorsque survient « un changement important de circonstances, notamment d'ordre familial, telle une modification de prise en charge éducative de l'enfant à l'étranger »<sup>6</sup>. Dans la pratique, l'ODAE romand constate que cette jurisprudence est appliquée de manière restrictive. Ce n'est souvent qu'après différents recours que les regroupements sont acceptés, avec d'importantes conséquences pour les enfants et les parents dont le droit à vivre ensemble est nié pendant de longues périodes :

**Gilles\*** dépose une demande de regroupement familial en faveur de ses deux enfants restés au Togo. Le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) accepte de délivrer un permis pour le cadet, mais refuse la venue du plus grand des fils, en raison du fait que la demande est tardive. Le Tribunal administratif fédéral (TAF), quant à lui, estime que la séparation est irrecevable : l'enfant se retrouverait livré à lui-même au Togo. Plus de deux ans après la demande, le regroupement du grand frère est admis<sup>7</sup>.

Alors que l'autorité cantonale avait donné un préavis positif à **Hannah\***, le SEM refuse le regroupement familial différé de sa fille **Joceline\***, parce qu'il considère qu'aucune raison familiale majeure ne s'impose. Il faudra près de quatre ans et un recours auprès du TAF pour que **Joceline\***, qui vit au Cameroun sans père et avec sa grand-mère très malade, puisse rejoindre sa mère en Suisse<sup>8</sup>.

Concernant le regroupement familial inversé (quand un parent rejoint son enfant en Suisse), la Suisse a été condamnée par le passé à plusieurs reprises par la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) pour son manque d'équilibre entre restriction

de l'immigration et respect de la vie familiale. Depuis, selon nos correspondant·es, la situation s'est sensiblement améliorée, le TF ayant pris plusieurs décisions en faveur du maintien de la vie familiale en Suisse, notamment lorsque l'enfant a un droit de séjour stable et que son parent étranger risquerait de perdre son permis à la suite d'une séparation. Mais les droits ne sont pas toujours acquis : ce n'est qu'au prix de nombreux efforts des mandataires que le regroupement est obtenu. De manière générale, les enfants en situation de migration sont encore souvent considéré·es comme objets de la politique migratoire, avant d'être considéré·es comme des enfants<sup>9</sup> :

Dans un arrêt de septembre 2020, le TF conclut qu'un adolescent de 15 ans peut vivre tout seul en Suisse, sans présence de ses parents ou de ses frères et sœurs. L'affaire concerne un père qui mène des vies familiales parallèles. Après la révocation de son permis C, les permis B de son épouse et des autres enfants sont également retirés. Pour l'adolescent, titulaire d'un permis C, il n'y a aucun motif de révocation. Les juges préfèrent le laisser seul en Suisse, plutôt que de permettre à sa mère et ses frères et sœurs de vivre avec lui<sup>10</sup>.

Enfin, dans d'autres situations documentées par l'ODAE romand, le respect du droit à la vie familiale est entravé par différents obstacles procéduraux et administratifs :

C'est le cas de **Salim\*** et **Elisa\***. Lui est originaire du Ghana et sans statut légal. Elisa\* est ressortissante somalienne et au bénéfice d'un permis B. Le couple se rencontre en Suisse et demande en 2017 à l'Office de l'état civil de Lausanne d'ouvrir une procédure de mariage. L'office, puis le Tribunal cantonal rejettent la demande, au motif qu'Elisa\* n'a pas fourni de passeport, alors qu'elle a présenté d'autres documents attestant son identité. Ce n'est que quatre ans plus tard, lorsque l'ambassade de Somalie recommence à délivrer des documents d'identité, que le couple peut soumettre une nouvelle demande de mariage<sup>11</sup>.

## FEMMES MIGRANTES VICTIMES DE VIOLENCES : UNE PROTECTION INSUFFISANTE

Depuis de nombreuses années, l'ODAE romand observe des situations de femmes migrantes victimes de violences conjugales qui se retrouvent doublement victimes, d'une part d'un conjoint violent, et d'autre part de l'État censé les protéger, mais qui cherche à les renvoyer. Les autorités nient régulièrement les violences et refusent de renouveler leurs autorisations de séjour initialement obtenues par mariage, bien que les art. 50 al. 1 let. b LEI et 77 OASA leur ouvrent ce droit. Dans les faits, les dispositions légales et la jurisprudence sont appliquées de manière restrictive, voire arbitraire, et de nombreuses victimes n'osent pas quitter leur conjoint par peur de perdre leur permis de séjour et de se faire expulser. Depuis notre dernier rapport d'observation, plusieurs situations nous ont été signalées, parmi lesquelles :

**Maryam\*** est arrivée à 17 ans en Suisse pour se marier avec un ressortissant suisse. Dès son arrivée, elle est victime de violences physiques et de pressions psychiques. En 2008, à la suite de graves violences au sein du couple, les autorités retirent l'autorité parentale et le droit de garde aux parents. Maryam\* et son mari se séparent un an après. Elle se fait suivre psychologiquement et entreprend de rétablir un lien avec ses enfants. Entre 2014 et 2020, après différents recours et demandes de reconsidération, toutes les instances refusent de prolonger l'autorisation de séjour de Maryam\*, estimant qu'elle n'est pas suffisamment intégrée en Suisse. C'est la double peine : ses liens avec ses enfants ont été rompus et les autorités prononcent son renvoi, 16 ans après son arrivée en Suisse, sans prendre en compte les violences conjugales subies<sup>12</sup>.

**Amina\*** a obtenu un permis de séjour par mariage. Elle quitte le domicile conjugal à cause des violences de son mari, puis se voit menacée de renvoi. Après trois ans de procédure, le TF la reconnaît enfin comme victime de violences conjugales et décide que son permis de séjour doit être renouvelé. Dans le cas d'Amina\*, plusieurs documents attestaient des violences conjugales subies. Le SEM et le TAF jugeaient pourtant que l'intensité des violences physiques et psychiques était insuffisante<sup>13</sup>.

En juin 2021, le groupe de travail « Femmes migrantes & violences conjugales », en collaboration avec l'ODAE romand, a rédigé un rapport parallèle au premier rapport de la Suisse sur la mise en œuvre de la Convention d'Istanbul (CI)<sup>14</sup>. Les organisations y pointent du doigt les problèmes susmentionnés, mais aussi la réserve émise par la Suisse à l'art. 59 CI. En effet, contrairement à ce que cet article prescrit, en Suisse, le droit à l'octroi d'un permis autonome pour les victimes dont la résidence dépend de celle de leur conjoint·e est uniquement accordé aux époux·ses de ressortissant·es suisses et de titulaires d'un permis C. La loi ne permet pas non plus de protéger sans risque d'expulsion les migrantes sans statut légal et les femmes étrangères vivant en concubinage.

Cependant, de récents développements sont encourageants. La question de l'art. 50 LEI est en discussion au Parlement : les Commissions des institutions politiques des deux Conseils ont récemment approuvé une initiative parlementaire (21.504) demandant un élargissement de la portée de l'article et une meilleure protection des personnes migrantes victimes de violences conjugales<sup>15</sup>.

Depuis le printemps 2022, l'ODAE romand documente également des situations de victimes de traite des êtres humains sans statut légal en Suisse :

**Nara\*** est abusée sexuellement par son patron qui l'exploite. Elle porte plainte, mais le ministère public classe l'affaire et la condamne pour séjour illégal. L'autorité cantonale en matière de migration, puis les juges cantonaux et nationaux refusent de la croire, écartent l'avis des services spécialisés, rejettent sa demande de cas de rigueur et prononcent son renvoi de la Suisse<sup>16</sup>.

**Rosa\***, ressortissante de Guinée équatoriale, se fait séquestrer par un homme qui lui a promis un emploi à son arrivée en Suisse en 2018. Victime d'abus sexuels, elle parvient à s'enfuir chez une connaissance. La plainte qu'elle a déposée pour séquestration, viol et traite d'êtres humains est classée par le ministère public pour manque de preuves. Son autorisation de séjour de courte durée, valable pour le temps de la procédure pénale, échoit peu après. Sa demande de « cas de rigueur » est refusée par les autorités et le TF : sa plainte étant classée, ce dernier ne la considère pas comme une victime de traite des êtres humains, malgré les attestations du centre LAVI et d'une autre institution spécialisée<sup>17</sup>.

Ces cas ne sont pas isolés et soulèvent plusieurs problématiques : celle de l'accès à la justice pour les personnes sans statut légal en Suisse, qui, lorsqu'elles portent plainte pour les violences subies, se voient souvent dénoncées aux autorités migratoires et condamnées pour séjour illégal ; celle de l'évaluation restrictive de la qualité de victime de traite des êtres humains par les autorités suisses et notamment par le TF ; celle d'un examen extrêmement strict des violences par les autorités migratoires, avec des exigences en matière

5 ODAE romand, « Prestations complémentaires : un motif de refus d'autorisation de séjour en vue du mariage ? », brève, 22.12.2020. / 6 ATF 136 II 78, consid. 2. / 7 ODAE romand, « Regroupement familial : séparation d'une fratrie jugée non conforme au droit », cas 386, 26.07.2021. / 8 ODAE romand, « Après plus de trois ans de procédure, elle peut enfin rejoindre sa mère en Suisse », cas 373, 20.10.2021. / 9 Pour une analyse complète, voir Magalie Gafner et Claudia Frick, « Regroupement familial inversé », *Plaidoyer*, 2/2021, 06.04.2021. / 10 Arrêt du TF 2C.448/2020 du 29 septembre 2020 ; voir aussi arrêt du TF 2C.162/2022 du 11 mai 2022. / 11 ODAE romand, « Un couple attend plus de trois ans avant de pouvoir entamer une procédure de mariage », cas 379, 09.03.2021. Voir aussi ODAE romand, « Sévère punition pour un couple dont le seul crime est de s'aimer et de vivre ensemble », brève, 18.12.2019. / 12 ODAE romand, « Double peine pour une victime de violences conjugales : ses liens avec ses enfants sont rompus et son renvoi est prononcé », cas 385, 23.06.2021. / 13 ODAE romand, « Après trois ans de procédure, le Tribunal fédéral la reconnaît comme victime de violences conjugales », cas 355, 09.04.2020. Voir aussi ODAE romand « Violences conjugales et droit au regroupement familial niés : des procédures interminables », cas 400, 27.09.2021 ; ODAE romand, « Alors que le mari violent est expulsé de Suisse, sa femme et son fils se voient aussi menacés de renvoi », cas 423, 18.08.2022. / 14 ODAE romand, « Une protection insuffisante pour les femmes migrantes victimes de violences conjugales », brève, 01.07.2021. / 15 ODAE romand, « Un grand pas vers une meilleure protection des femmes migrantes victimes de violences conjugales », brève, 11.01.2022. / 16 ODAE romand, « Cherchant protection, une victime de viol et de traite est condamnée pour séjour illégal », cas 414, 27.04.2022. / 17 ODAE romand, « Victime d'abus sexuels, elle est menacée de renvoi », cas à paraître.

de preuve très élevées et l'occultation fréquente de l'expertise des services spécialisés – une problématique similaire à celle relevée ci-dessus pour les victimes de violences conjugales; enfin, celle de l'absence de base légale (dans la LEI et l'OASA) et de définition claire des conditions ouvrant le droit à un permis de séjour pour les personnes victimes de traite.

## DES RÉGULARISATIONS AU COMPTE-GOUTTE

La question des régularisations de personnes sans statut légal en Suisse romande a fait l'objet du dernier numéro de Panorama. L'ODAE romand y montre que quelque 76'000 personnes sans-papiers en Suisse sont quotidiennement sous la menace de la répression et de l'expulsion. Elles se voient fréquemment refuser l'accès aux droits fondamentaux et à la justice, sans avoir les moyens de faire valoir leurs revendications. Le numéro aborde également la période de Covid-19, pour montrer les lourdes répercussions de la crise sanitaire sur les sans-papiers, notamment en matière de précarité, d'emploi et de logement<sup>18</sup>.



Et si l'art. 30 al. 1 let. b LEI prévoit la possibilité pour les cantons de proposer un permis B humanitaire dans « des cas individuels d'une extrême gravité ou d'intérêts publics majeurs », notre précédent numéro montre que cette possibilité est appliquée de manière restrictive et de façon très disparate d'un canton à l'autre.

Dernièrement, l'ODAE romand a également documenté des situations liées à la question de la Genève internationale et des demandes de régularisation à la suite de la perte d'une carte de légitimation. En effet, le fait d'avoir bénéficié de ces cartes – destinées aux fonctionnaires internationaux – durant de nombreuses années, ne rend pas une potentielle régularisation plus aisée. Au contraire, les années passées en Suisse sous ce régime spécial ne sont pas comptabilisées comme années de séjour.

**En juin 2021, nos correspondant-es nous signalent la situation de six femmes philippines au service de diplomates pakistanais – depuis près de 20 ans pour certaines d'entre elles. Elles travaillaient parfois plus de 10 heures par jour sans salaire, tout en travaillant à côté pour subvenir à leurs besoins vitaux. Une plainte pénale pour traite des êtres humains est déposée, de même que des demandes de régularisation. En mai 2022, l'OCPM refuse d'octroyer des permis B, mais propose des permis L, le temps de la procédure pénale. Se pose aussi la question de ce qui va advenir des enfants de certaines d'entre elles, plusieurs étant aujourd'hui majeurs et ayant vécu la quasi-totalité de leur vie en Suisse<sup>19</sup>.**

**Jacqueline\* arrive en Suisse en 2013 avec son époux et sa fille Océane\*, qui a alors 9 ans. Leur fils naît un an plus tard, en 2014. La famille, ivoirienne, réside à Genève au bénéfice de cartes de légitimation. En décembre 2020, l'époux perd son travail et quitte la Suisse. Depuis, Jacqueline\* travaille et subvient aux besoins de sa famille. Elle et ses deux enfants soumettent une demande de permis de séjour à l'OCPM. Océane\* a alors 17 ans et est formation. Dans sa réponse, l'OCPM propose un permis B étudiant pour Océane\*, et exige un retour en Côte d'Ivoire pour la mère et le cadet. La famille refuse cette proposition qui entraînerait la séparation de la famille et le renvoi d'un enfant dans un pays qu'il n'a jamais connu. Moins d'un mois plus tard, l'OCPM fait part de son intention de renvoyer toute la famille en Côte d'Ivoire<sup>20</sup>.**

# Personnes soumises à l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP)

**Le séjour des ressortissant·es de l'UE/AELE et de leur famille est régi non pas par la LEI, mais par l'ALCP. Ils bénéficient de droits de séjours élargis en Suisse. Néanmoins, l'ODAE romand signale depuis plusieurs années des situations où leurs droits sont niés, et où les autorités ne respectent pas la jurisprudence et où elles ajoutent des conditions non prévues par la loi pour des personnes qui présenteraient le risque de « coûter » à la société.**

## DES « WORKING POORS » SOUS PRESSION

Selon l'ALCP et la jurisprudence, les personnes considérées comme « travailleuses » ont le droit de compléter leurs revenus par l'aide sociale si ceux-ci ne sont pas suffisants pour vivre en Suisse (art. 2, art. 7 lettr. a ALCP et art. 9 al. 2 Annexe I ALCP). Dans ce sens, un·e ressortissant·e européen·ne qui touche l'aide sociale en complément de son revenu ne perd pas forcément son statut de travailleur·se. Or, comme la jurisprudence<sup>21</sup> ne définit pas clairement un seuil minimal de salaire et de taux d'occupation, les pratiques restent disparates. Plusieurs cantons utilisent des barèmes financiers qui vont souvent à l'encontre des dispositions légales européennes et de la jurisprudence du TF. Les cas relayés par l'ODAE romand montrent ainsi certaines velléités de limiter le séjour des personnes européennes qui ont recours à l'aide sociale ou à des prestations sociales.

**Catherine\***, née suisse, perd sa nationalité en se mariant avec un ressortissant belge. De retour en Suisse depuis 14 ans, elle se voit refuser le renouvellement de son permis de séjour par l'autorité cantonale puis par le SEM, aux motifs qu'elle a bénéficié de l'aide sociale et que son travail est considéré comme une activité « accessoire ». Après deux ans de procédure et différents recours, le TAF reconnaît finalement sa qualité de « travailleuse », considérant qu'elle exerce une activité professionnelle depuis plus de quatre ans et que son revenu provient essentiellement de cette activité<sup>22</sup>.

L'autorité du canton de Fribourg refuse de considérer **Luana\*** comme « travailleuse salariée ». Luana\* est une ressortissante portugaise de 59 ans, arrivée en Suisse en 2019. En 2020, elle obtient un contrat de travail à 30% pour un salaire mensuel de 1 600 CHF. Son revenu est complété par une rente d'invalidité partielle et des prestations complémentaires. L'autorité migratoire fribourgeoise refuse sa demande de permis B, au motif qu'elle ne perçoit pas un salaire mensuel net d'au moins 2 150 CHF<sup>23</sup>.

Dans un arrêt de novembre 2019, le TF se prononce sur le droit de demeurer en raison d'une incapacité permanente de travail, au sens de l'ALCP. La situation concerne un ancien salarié portugais qui n'est plus apte physiquement à exercer son métier et qui s'est vu refuser le renouvellement de son permis de séjour. Le TF considère que l'incapacité permanente de travail doit se référer non seulement à l'incapacité dans l'activité professionnelle usuelle, mais aussi dans d'autres activités professionnelles jugées acceptables. Dans ce cas, le TF rejette le recours de l'intéressé, au motif qu'aucune raison de santé ne l'empêche d'exercer une autre activité, adaptée à son incapacité physique<sup>24</sup>.

Concernant cette situation, nos correspondant·es s'inquiètent de la distinction entre incapacité de travail et incapacité de gains, en citant, par exemple, des situations d'ouvriers européens qui ont passé des années sur les chantiers suisses. Il leur est demandé de trouver un travail adapté à leurs limitations physiques, alors qu'ils n'ont pas les compétences requises. Ils sont donc considérés comme des chômeurs qui, une fois arrivés en fin de droit, perdront leur qualité de travailleur et à qui le droit de demeurer est refusé.

<sup>21</sup> Voir arrêt du TF 2C\_1061/2013 du 14 juillet 2015 ; arrêt du TF 2C\_813/2016 du 27 mars 2017 ; CJCE, arrêt « Kempf » 139/85 du 3 juin 1986. / <sup>22</sup> ODAE romand, « Née suisse, une Belge risque le renvoi alors qu'elle travaille à mi-temps », cas 348, 27.11.2019. Voir aussi ODAE romand, « En Suisse depuis 1991, son renvoi vers le Portugal est confirmé malgré une intégration réussie », cas 353, 16.03.2020. / <sup>23</sup> Voir *Panorama* n°1, p. 4. / <sup>24</sup> Arrêt du TF 2C\_134/2019 du 12 novembre 2019.

## REGROUPEMENT FAMILIAL : DES PRATIQUES CONTRAIRES À L'ALCP

Sous l'ALCP, les travailleur·euses ont le droit de faire venir leurs enfants et beaux-enfants de moins de 21 ans, sans autre condition qu'un logement adéquat. S'il s'agit bien d'un droit et non d'une prérogative laissant une marge d'appréciation aux autorités migratoires, nos correspondant·es nous signalent régulièrement que ce droit n'est souvent accordé qu'à reculons<sup>25</sup>. Malgré l'absence d'une quelconque condition économique dans l'ALCP, il arrive fréquemment que les autorités cantonales demandent des documents relatifs aux ressources financières, voire l'engagement d'une personne garante, ainsi que des explications concernant une éventuelle dépendance à l'assistance publique. Ceci au détriment de l'intérêt supérieur de l'enfant et du respect de la vie familiale.

**Deborah\***, ressortissante éthiopienne mariée avec un Français titulaire d'un permis C, se voit refuser le regroupement familial avec son fils Samuel\* né d'un premier mariage. Le SPOP justifie son refus sous l'angle de la LEI, alors qu'il est évident que c'est l'ALCP qui doit être appliqué. Après avoir reconnu son erreur, l'office cantonal fait durer la procédure en demandant une authentification des documents d'état civil, une démarche qui aurait pu être amorcée des mois auparavant<sup>26</sup>.

Au texte de l'ALCP s'ajoute la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). À ce titre, deux arrêts qui concernent le droit des enfants européens de vivre avec leur famille font l'objet d'une observation attentive de l'ODAE romand depuis sa création. Le premier, l'arrêt «Zhu et Chen» de 2004<sup>27</sup>, donne le droit au séjour en Suisse à un·e enfant européen·ne et à ses parents (titulaires de l'autorité parentale et exerçant la garde), indépendamment de la nationalité de ces dernier·ères. La condition de ce regroupement familial inversé est d'avoir des ressources financières suffisantes, une assurance maladie et un logement adéquat. Depuis que le TF applique cette jurisprudence, nos correspondant·es constatent une évolution positive. De plus en plus de cas sont reconnus par les autorités migratoires et le TF a peu à peu précisé la notion de ressources suffisantes. Il a par exemple défini que les ressources de l'enfant pouvaient émaner de tiers ou que les subsides à l'assurance-maladie ne devaient pas être considérés comme de l'aide sociale<sup>28</sup>.

Le second, l'arrêt «Baumbast» de 2002<sup>29</sup>, concerne le droit pour les enfants européens d'au moins un parent travailleur·euse UE de poursuivre leur scolarité ou leur formation professionnelle dans le pays où le regroupement familial leur a été accordé, indépendamment de la nationalité, du statut, ainsi que de la situation professionnelle et financière de leurs parents. Ces dernier·ères, quelle que soit leur nationalité, ont également le droit de rester avec leurs enfants mineur·es dans le pays de résidence. Selon nos correspondant·es, l'évolution est, là aussi, plutôt positive. Néanmoins, l'application de ces deux jurisprudences reste instable au niveau des cantons, les enfants et leurs parents devant souvent aller jusqu'au TF pour faire reconnaître leurs droits.

**C'est ce qui s'est passé dans le cas d'Antonio\***, pour qui l'autorité et le Tribunal du canton de Vaud avaient refusé le renouvellement de l'autorisation de séjour et prononcé son renvoi, alors qu'il a la garde exclusive de son enfant de 13 ans, Bruno\*, né en Suisse et scolarisé à l'école secondaire. Le Tribunal fédéral a corrigé le tir, jugeant que Bruno\* avait le droit de terminer son école obligatoire en Suisse et qu'Antonio\* avait un droit dérivé à séjourner en Suisse<sup>30</sup>.



<sup>25</sup> Voir, par exemple, Eva Kiss, «L'ALCP, un puissant outil pour la défense des droits des personnes migrantes», *CCSI-Info*, septembre 2020. / <sup>26</sup> ODAE romand, «Regroupement familial refusé sous l'angle de la LEI alors que l'ALCP s'applique», cas 349, 03.12.2019. / <sup>27</sup> CJUE, affaire «Zhu et Chen» C-200/02 du 19 octobre 2004. / <sup>28</sup> ODAE romand, «Pour le Tribunal fédéral, les subsides d'assurance-maladie ne sont pas de l'aide sociale», brève, 11.08.2020. Pour une analyse complète du sujet, voir Magalie Gafner et Claudia Frick, «Regroupement familial inversé», *Plaidoyer*, 2/2021, 06.04.2021. / <sup>29</sup> CJUE, affaire «Baumbast et R.» C-413/99 du 17 septembre 2002. / <sup>30</sup> ODAE romand, «Non-respect de la jurisprudence relative à l'ALCP: le TF désavoue le Tribunal cantonal», cas 359, 31.08.2020.

# Personnes dans le domaine de l'asile

**Les récentes crises afghane et ukrainienne ont révélé au grand jour un double standard en matière d'asile. S'il n'est pas sans écueils, l'accueil réservé aux personnes ukrainien-nes est comparativement meilleur que celui des autres personnes exilé-es. La récente crise montre un certain nombre de « bonnes pratiques » qui pourraient être mises en place de manière pérenne, tout en révélant les dégâts causés par 40 ans de durcissements législatifs. Dans le domaine de l'asile, les conditions de vie et les critères d'octroi de l'asile ne sont pas les seuls problèmes : la situation des débouté-es, plus particulièrement des jeunes personnes présentes sur le territoire depuis plusieurs années et privées de perspectives d'avenir, inquiète.**

## NEM DUBLIN ET NEM « ÉTAT TIERS SÛR » : DES DRAMES AU NOM DE L'EFFICACITÉ

L'application du Règlement Dublin et de la non-entrée en matière (NEM) « État tiers sûr » reste extrêmement stricte. De nombreuses personnes continuent de faire l'objet de décision de renvoi vers des États où l'accès à la procédure d'asile et à des conditions de vie dignes n'est pas garanti.

Certes, des jurisprudences mettent parfois un frein aux renvois vers certains pays. Concernant la Grèce, cela fait ainsi plusieurs années que les renvois Dublin ont été stoppés à la suite d'un arrêt de la CourEDH<sup>31</sup>. En mars 2022, le TAF impose, cette fois, des conditions plus strictes pour le renvoi des personnes bénéficiant d'une protection internationale en Grèce. Néanmoins, jusqu'à cette décision, les renvois vers ce pays se poursuivaient, malgré les conditions de vie déplorables pour les personnes réfugiées (voir exemple ci-dessous)<sup>32</sup>. En 2021 et 2022, le TAF intervient également par deux fois pour arrêter des renvois vers la Croatie au nom des accords de Dublin. Dans ses décisions, il estime que le SEM doit traiter de manière approfondie les questions relatives aux refoulements illégaux aux frontières – push-backs – et aux éventuelles défaillances systémiques dans le système d'asile et d'accueil croate<sup>33</sup>.

À l'inverse, alors que la Suisse avait mis un frein aux renvois Dublin vers l'Italie en 2014 à la suite d'un arrêt de la CourEDH lui ordonnant de s'assurer que certaines conditions soient garanties avant de transférer des familles ou des personnes vulnérables<sup>34</sup>, le TAF revient à deux reprises sur cette décision, en 2021 et 2022. Dans un premier arrêt, il permet la reprise des transferts Dublin de familles avec enfants mineurs vers la péninsule. Dans un second arrêt, il statue que les transferts Dublin vers l'Italie de personnes souffrant de graves problèmes de santé ne nécessitent plus que les autorités italiennes fournissent des garanties individuelles<sup>35</sup>. Et concernant la Bulgarie, malgré les lacunes qui touchent le système d'asile et d'accueil du pays, le TAF estime, en 2020, que les défaillances ne sont pas suffisamment graves pour être considérées comme systémiques et justifiant un arrêt complet des renvois vers ce pays<sup>36</sup>.

<sup>31</sup> CourEDH, « affaire M.S.S. c. Belgique » n°30696/09 du 21 janvier 2011. / <sup>32</sup> ODAE romand, « Le TAF impose des conditions plus strictes pour les renvois vers la Grèce », brève, 02.05.2022. / <sup>33</sup> ODAE romand, « Le TAF s'oppose à un renvoi Dublin vers la Croatie », brève, 17.01.2022 / <sup>34</sup> CourEDH, « affaire Tarakhel c. Suisse » n°29217/12 du 4 novembre 2014. / <sup>35</sup> ODAE romand, « Reprise des renvois Dublin des familles vers l'Italie », brève, 22.10.2021; « Une levée des restrictions aux renvois Dublin vers l'Italie contestée », brève, 25.04.2022. / <sup>36</sup> ODAE romand, « Pour le TAF, il n'y a pas de défaillances systémiques en Bulgarie », brève, 27.02.2020.



De manière générale, les vulnérabilités particulières et les configurations familiales ne sont pas toujours prises en compte par les autorités, avec parfois une violence qui interroge au regard du principe de proportionnalité. Et même lorsque des tribunaux nationaux ou des instances internationales commandent aux autorités de revenir sur une décision de renvoi, les refus initialement prononcés ne sont pas sans conséquence. Des personnes en quête de protection sont laissées dans la crainte d'un renvoi, parfois durant plusieurs années :

**Asmarina\***, originaire d'Érythrée, a vécu cinq ans en Grèce avec sa fille aînée, dans des conditions très précaires et sans accès à des soins pour son enfant, en situation de handicap physique. À cause de ces conditions invivables, elle est contrainte de quitter la Grèce et demande l'asile en Suisse. Ayant obtenu l'asile en Grèce, elle reçoit une décision de NEM de la part du SEM qui prononce son renvoi en novembre 2017. Elle rencontre Yemane\* en Suisse et ils ont une fille en 2019. Or Yemane\* avait lui-même reçu une décision de renvoi en novembre 2018. Le SEM propose alors à la famille de rester groupée en acceptant de déménager ensemble en Grèce, ce que la famille refuse<sup>37</sup>.

Suite à un recours du Centre suisse pour la défense des migrants (CSDM) auprès du Comité des droits de l'enfant de l'ONU, la Suisse est condamnée pour une dizaine de violations des articles de la Convention relative aux droits de l'enfant (M.K.A.H. c. Suisse). L'affaire concerne l'expulsion d'un réfugié mineur palestinien, originaire de Syrie, vers la Bulgarie où il avait obtenu une protection subsidiaire. À l'âge de 11 ans, après avoir séjourné près d'un an en Bulgarie sans bénéficier d'aucune mesure d'intégration, il avait quitté le pays avec sa mère pour la Suisse, où se trouvaient des membres de leur famille élargie. Le SEM, puis le TAF, avaient estimé qu'en application des accords de réadmission Suisse – Bulgarie, le renvoi était licite et exigible. Dans sa décision, le Comité des droits de l'enfant juge que la Suisse n'a pris en compte ni l'état de l'enfant, ni les conditions de réception en Bulgarie, ni le réseau familial de l'enfant et de sa mère en Suisse<sup>38</sup>.

Pendant la période sous revue, l'ODAE romand a également documenté plusieurs situations dans lesquelles c'est la réunification familiale prévue par le Règlement Dublin qui était entravée. Ceci au début de la pandémie de coronavirus, au moment où des milliers d'enfants et de jeunes non accompagnés sont massés dans les camps grecs surpeuplés.

**Farid\* devra attendre près de 10 mois avant de rejoindre sa mère en Suisse, en vertu du regroupement familial dans le cadre des accords de Dublin. En cause, la lenteur de la procédure et les doutes incessants de l'unité grecque Dublin et du SEM concernant le lien de filiation, malgré les documents d'identité fournis**<sup>39</sup>.

## UNE PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE OU EXPÉDITIVE ?

La dernière phase de la procédure d'asile dite « accélérée » est entrée en vigueur en mars 2019. Très vite, nos correspondant-es signalent que les faits sont mal établis, surtout en ce qui concerne l'état de santé des personnes<sup>40</sup>. En avril 2020, après une année de mise en œuvre, le TAF fait à son tour le constat qu'il renvoie près de trois fois plus de décisions au SEM que sous l'ancien droit. Deux mois plus tard, dans un arrêt de principe, il reprend le SEM sur sa manière de trier les dossiers d'asile : dans plusieurs dossiers, le SEM aurait dû opter pour une procédure étendue et non accélérée. Et de rappeler que « l'objectif d'accélération de la procédure visé par le législateur ne peut être garanti dans une procédure conforme à l'État de droit que si l'autorité inférieure procède avec la diligence requise au triage des procédures tel que prévu par la loi »<sup>41</sup>.

Pourtant, la mise en place de la nouvelle procédure se fait à un moment où le nombre de demandes d'asile est relativement bas, nombre qui diminuera encore avec la pandémie Covid-19. Pendant celle-ci, les adaptations de la procédure sont également très critiquées. Les mesures sanitaires mises en place dans les Centres fédéraux d'asile (CFA) sont jugées insuffisantes. La société civile dénonce aussi la poursuite des procédures, dans des conditions qui ne permettent pas un examen des motifs d'asile et une protection juridique satisfaisante. Pendant la première phase aiguë de la pandémie, tandis que presque tout s'arrête, les associations demandent de stopper les procédures d'asile<sup>42</sup>, sans succès.

<sup>37</sup> ODAE romand, « Déboutée de l'asile, une famille se bat pour rester unie et ne pas être renvoyée », cas 383, 02.05.2021. / <sup>38</sup> ODAE romand, « La Suisse condamnée à l'ONU pour une décision de renvoi d'un enfant vers la Bulgarie », brève, 17.01.2022. Voir aussi ODAE romand, « Renvoi d'un ressortissant afghan vers la Suède », brève, 19.11.2021 ; « Stop à la séparation des familles ! Libérez Mubaarak ! », brève, 29.01.2020. / <sup>39</sup> ODAE romand, « A 15 ans, il est bloqué en Grèce pendant 10 mois avant de pouvoir rejoindre sa mère en Suisse », cas 358, 20.07.2020. Voir aussi ODAE romand, « Réunification familiale depuis la Grèce : le SEM fait preuve d'une rigidité excessive au détriment de l'intérêt supérieur de l'enfant », cas 360, 09.09.2020 ; « Une famille réunie après 20 mois d'éloignement », brève, 01.06.2021 ; « Accueil de 23 RMNA en Suisse depuis la Grèce : la réalité juridique au-delà du discours humanitaire », brève, 02.05.2020 ; Raphaël Rey, « Grèce-Suisse : des regroupements familiaux qui traînent en longueur », *Vivre Ensemble*, VE 177, mai 2020. / <sup>40</sup> Raphaël Rey, « Procédures accélérées et accès aux soins. L'équation impossible ? Prise en considération de l'état de santé : des procédures bâclées », *Vivre Ensemble*, VE 173, juin 2019. / <sup>41</sup> ODAE romand, « Procédures accélérées : le TAF reprend le SEM sur sa manière de trier les dossiers d'asile », brève, 22.06.2022. / <sup>42</sup> ODAE romand, « Covid-19 : pas de répit dans les procédures d'asile, même en période de crise sanitaire », brève, 23.03.2020, et autres brèves avec mot-clé « Covid-19 », 2020. <sup>43</sup> CSDH, « Évaluation de la protection juridique et de la qualité des décisions dans le cadre de la procédure d'asile accélérée », communiqué, 24.08.2021. / <sup>44</sup> ODAE romand, « CFA de Giffers : des ONG dénoncent des violences envers les requérante-s d'asile », brève, 19.06.2020 ; « Enquête sur les violences dans le CFA de Giffers/Chevilles compromise », brève, 04.08.2020 ; « Un des plaignants du

Autre inquiétude liée à la nouvelle procédure d'asile, celle des limites de l'assistance juridique gratuite dans les CFA. En octobre 2020, la «Coalition des juristes indépendant·es» dresse son propre bilan de la première année. Elle note des pratiques disparates selon les régions: le taux de recours est ainsi quatre fois plus élevé en Suisse romande qu'en Suisse orientale. Pour la Coalition, la protection juridique, dans certaines régions, révoque son mandat de défense trop fréquemment, et souvent à tort, alors que les représentant·es juridiques indépendant·es qui reprennent les situations gagnent des recours.

## CENTRES FÉDÉRAUX D'ASILE : UN CADRE INSÉCURÉ

Si la qualité des décisions semble quelque peu s'améliorer au fil du temps<sup>43</sup>, les conditions de vie au sein des CFA font scandale. Plusieurs résident·es déposent des plaintes pénales pour les violences qu'ils y ont subies<sup>44</sup>. En janvier 2021, la Commission nationale de prévention de la torture pointe du doigt la gestion des violences et le personnel de sécurité des CFA<sup>45</sup>. Au mois de mai, une enquête de la RTS puis un rapport d'Amnesty International dénoncent des bavures commises par des agents de sécurité dans les centres<sup>46</sup>. Le SEM mandate alors un ancien juge fédéral pour enquêter sur ces faits. Dans son rapport, rendu public en octobre 2021, il reconnaît des actes «disproportionnés et à priori illégaux» et pointe l'externalisation des tâches de sécurité à des sociétés privées, ainsi qu'un manque de formation des agent·es. La société civile salue ce rapport, mais regrette que l'aspect systématique et structurel des violences n'y soit pas soulevé de manière plus explicite<sup>47</sup>.

Au-delà des cas de violences, l'ODAE romand relaie aussi des témoignages de personnes concernées sur les conditions de vie «ordinaires» dans les CFA, entre encadrement sécuritaire, manque d'intimité, droits fondamentaux restreints et manque d'accès aux soins<sup>48</sup>. Un contexte d'arrivée d'autant plus lourd de conséquences pour les personnes présentant des vulnérabilités particulières. Récemment, une étude du CHUV et d'Unisanté révèle la gravité de la situation: 1 à 4 tentatives de suicide ou d'automutilation ont lieu chaque semaine dans les CFA de Boudry, Vallorbe et Giffers; 50% à 75% du personnel des centres (sécurité, encadrement, personnel médical) sont en burn-out ou font preuve de fatigue compassionnelle; on constate également un manque crucial de personnel soignant diplômé et une surreprésentation d'agent·es de sécurité par rapport aux autres corps de métier<sup>49</sup>.

## OCTROI ET REFUS DE L'ASILE : TRAQUER L'ABUS AVANT DE PROTÉGER

Les critères pour qu'une personne obtienne l'asile sont stricts. Parmi ceux-ci, il faut prouver ou du moins rendre vraisemblables les persécutions vécues, ce qui peut être compliqué lorsqu'on ne dispose pas de preuves matérielles. D'autant plus que de nombreux facteurs peuvent influencer la manière dont les requérant·es expriment leurs motifs, mais aussi comment ceux-ci sont interprétés par les personnes chargées de les examiner. D'après nos observations, le doute profite rarement aux requérant·es. Les cas rapportés semblent vérifier ce que des chercheur·euses qualifient de «politique institutionnalisée du soupçon»<sup>50</sup>. Ainsi, en 2020, l'ODAE romand a recensé les arrêts du TAF en français rendus en 2019 pour les ressortissant·es érythréen·nes. L'analyse montre que plus de deux tiers des arrêts négatifs sont rendus sur la base de l'invraisemblance des motifs d'asile<sup>51</sup>.

**Lors de son audition, Nassim\* ne parvient pas à exprimer les raisons de sa fuite en raison de la présence d'un interprète et d'un auditeur avec qui il ne se sent pas en confiance. Pourtant, le SEM prend une décision et lui refuse toute protection. Nassim\* doit effectuer deux recours auprès du TAF afin de faire reconnaître son droit d'être entendu**<sup>52</sup>.

**Aline\* a fui l'Ouganda à cause de violences, d'agressions et de la répression policière subies du fait d'être lesbienne. Arrivée en Suisse en 2017, elle apporte toutes les preuves de ses persécutions au SEM, y compris des documents transmis par le consulat suisse lui-même. Pourtant, le SEM refuse de les examiner, argumentant qu'il y aurait eu des contradictions dans le récit d'Aline\* lors de son audition. Il faudra quatre ans et deux recours à Aline pour faire reconnaître son histoire aux autorités suisses et obtenir le statut de réfugiée**<sup>53</sup>.

Et tandis que les autorités exigent un niveau de vraisemblance élevé, elles s'appuient sur des pratiques et des méthodes qui peuvent être contestables. Mentionnons ici les examens médicaux pratiqués pour

centre de Chevrollles renvoyé en Allemagne», brève, 28.09.2020; «Centre fédéral de Boudry: un requérant d'asile laissé en état d'hypothermie», brève, 18.02.2021; «Centre fédéral d'asile de Boudry: Droit de Rester dénonce des mauvais traitements», brève, 15.03.2021. / **45** ODAE romand, «Centres fédéraux d'asile: la CNPT pointe du doigt la gestion des violences et le personnel de sécurité», brève, 25.01.2021. / **46** ODAE romand, «Usage abusif de la force dans les centres fédéraux d'asile», brève, 05.05.2021; «Amnesty International dénonce les violences dans les Centres fédéraux d'asile», brève, 20.05.2021. / **47** ODAE romand, «L'enquête sur les Centres fédéraux d'asile révèle des dysfonctionnements structurels», brève, 19.10.2021. / **48** Voir, entre autres, ODAE romand, «Centres fédéraux d'asile: l'envers du décor», brève, 10.12.2020; «Menacé de renvoi Dublin par la Suisse, il doit survivre dans la clandestinité», cas 422, 18.07.2022; «Une femme trans\* subit des persécutions LGBTIQphobes en Suisse», cas 413, 25.04.2022. / **49** ODAE romand, «CFA: une prise en charge psychiatrique insuffisante des requérant·es d'asile», brève, 30.06.2022. / **50** Voir, entre autres, Laura Affolter, «Prise de décision en matière d'asile. Le régime de la suspicion», *Vivre Ensemble*, VE 169, septembre 2018; Jonathan Miaz, «De la "lutte contre les abus" aux dispositifs et pratiques de contrôle des demandes d'asile», in Leyvraz, Anne-Cécile et al. (dir.), *Asile et abus: regards pluridisciplinaires sur un discours dominant*, Zurich et Genève, Seismo, 2020, pp. 193-218. / **51** ODAE romand, *Durcissements à l'encontre des Érythréen·nes: actualisation 2020*, rapport, décembre 2020. / **52** ODAE romand, «Le SEM sanctionné pour avoir bafoué le droit d'être entendu d'une personne homosexuelle», cas 419, 02.06.2022. / **53** ODAE romand, «Quatre ans d'attente: le calvaire d'une femme lesbienne et de ses enfants», cas 401, 12.10.2021.

la détermination de l'âge, jugés invasifs et approximatifs par de nombreuses instances<sup>54</sup>; les analyses «lingua», sensées établir avec certitude l'origine des requérant-es d'asile<sup>55</sup>; ou encore les enquêtes d'ambassade, dont les conclusions peuvent être sujettes à controverse.

**Jehan\*** est originaire d'Iran et dépose une demande d'asile en Suisse en 2015. Le SEM rejette sa demande d'asile en 2018, jugeant son récit invraisemblable. Le TAF annule cette décision en 2020 et invite le SEM à reprendre l'instruction. Le SEM transmet alors un mandat d'enquête à la représentation suisse en Iran. La représentante juridique de Jehan\* relève des biais liés à cette enquête et suspecte que l'auteur du rapport fourni soit un proche du gouvernement<sup>56</sup>.

Ajoutons à ces méthodes l'injonction à déclarer tous les faits pertinents pour la demande d'asile dès l'arrivée. Cette exigence peut se révéler compliquée à remplir pour certaines personnes, voire impossible, notamment pour les personnes LGBTIQ+.

**Salama\*** est arrivé en Suisse en 2012 pour déposer une demande d'asile à la suite de multiples arrestations par la police, tortures et violences sexuelles vécues au Togo. Il reçoit une décision de renvoi, et, en 2016, dépose une nouvelle demande d'asile dans laquelle il expose son homosexualité et de graves problèmes de santé psychique. Le SEM lui rend alors une décision négative, argumentant entre autres qu'il aurait dû annoncer son homosexualité plus tôt. Le TAF demande au SEM d'analyser à nouveau la demande, et Salama\* n'obtiendra finalement un permis F qu'en 2021, soit 9 ans après son arrivée en Suisse<sup>57</sup>.

Même lorsque les propos des requérant-es sont considérés comme crédibles et que les motifs sont pris en considération, ils ne suffisent pas forcément pour obtenir l'asile. Par exemple, dans plusieurs cas rapportés à l'ODAE romand concernant des personnes LGBTIQ+ ou des personnes réfugiées pour des motifs liés à la religion, le refus d'asile est justifié par le fait que la personne pourrait rester « discrète » en cas de retour dans le pays d'origine – une injonction à la dissimulation pourtant contraire à la jurisprudence internationale.

Dans un arrêt datant de novembre 2020, la CourEDH condamne la Suisse pour avoir décidé de renvoyer **Banna\*** en Gambie sans avoir suffisamment pris en compte le risque qu'il court de subir des persécutions et mauvais traitements en raison de son orientation sexuelle. La Suisse lui avait refusé l'asile à trois reprises, estimant notamment qu'il pourrait vivre en Gambie s'il cachait son orientation sexuelle<sup>58</sup>.

Comme dans le cas de Banna\*, il faut souvent de nombreux recours, parfois jusque devant les instances internationales pour que les droits soient reconnus. Ces procédures peuvent durer des années, laissant les personnes dans de longues périodes d'incertitude, de précarité, et avec des statuts offrant des droits limités<sup>59</sup>.

## ADMISSION PROVISOIRE : DES INÉGALITÉS QUI PERSISTENT

S'il est désormais établi que les titulaires d'une admission provisoire séjournent en Suisse de manière durable, le permis F reste bien moins favorable que le permis B, sur le plan de la stabilité du statut bien sûr, mais aussi sur celui l'intégration, puisqu'il limite un certain nombre de droits.

Dans les faits, le statut a connu des améliorations relatives à l'accès sur le marché du travail et aux mesures d'intégration – dernièrement avec l'insertion des permis F dans l'Agenda intégration suisse (AIS), entré en vigueur en mai 2019. Notons aussi l'évolution de la jurisprudence: au mois d'octobre 2020, dans un arrêt de principe, le TAF estime que l'intérêt d'un jeune Érythréen à rester en Suisse, où il a démontré s'être durablement intégré, prévalait sur l'intérêt public à l'exécution de son renvoi. Dans son analyse, le TAF a statué que les autorités suisses devaient désormais tenir compte du degré d'intégration d'une personne visée par une procédure de levée d'admission provisoire<sup>60</sup>. Si cette décision constitue une avancée, elle intervient néanmoins au terme d'une vague – particulièrement problématique – de réexamens du permis F de quelque 3'400 Érythréen-nes par le SEM. Plusieurs levées ont été prononcées, sans examen de la proportionnalité<sup>61</sup>.

**À 21 ans, Kidane\* se voit retirer son permis F. Son mandataire invoque une violation du principe de la proportionnalité (art. 5 al. 2 Cst), mais le SEM comme le TAF refusent d'examiner la décision sous cet angle. Ce n'est qu'après l'arrêt de principe du TAF susmentionné que le mandataire peut faire une demande de réexamen, qui aboutira au maintien de l'admission provisoire<sup>62</sup>.**

<sup>54</sup> Voir OSAR et al., « Lignes directrices internationales sur la procédure d'estimation de l'âge », 2020. / <sup>55</sup> Asile.ch, « Tibétains déboutés de l'asile, un expert pro-chinois aurait influencé le SEM », 03.11.2020. / <sup>56</sup> ODAE romand, « L'asile refusé à un Iranien suite à une enquête d'ambassade controversée », cas 384, 24.05.2021. / <sup>57</sup> ODAE romand, « Il se bat neuf ans pour obtenir la reconnaissance de ses motifs d'asile », cas 415, 03.05.2022. Voir aussi ODAE romand, « Exilé suite à des persécutions homophobes, un Camerounais se voit refuser l'asile », cas 409, 15.12.2021. / <sup>58</sup> ODAE romand, « Une personne homosexuelle menacée de renvoi gagne à Strasbourg », cas 418, 31.05.2022. / <sup>59</sup> Voir aussi ODAE romand, « Après plus de trois ans de procédure et quatre décisions différentes, elle obtient l'asile », cas 352, 10.03.2020. / <sup>60</sup> ODAE romand, « Selon le TAF, le principe de proportionnalité doit être appliqué en cas de levée d'admission provisoire », brève, 16.11.2020. / <sup>61</sup> Raphaël Rey, « Levées d'admissions provisoires des Érythréen-nes: peu de cas, beaucoup de souffrance », *Vivre Ensemble*, VE 181, février 2021. / <sup>62</sup> ODAE romand, « Levée d'admission provisoire d'un Érythréen de 21 ans: une mesure disproportionnée ? », cas 351, 27.02.2020.

De manière générale, le permis F reste précaire et soumis aux aléas de l'agenda politique. En décembre 2021, le Parlement suisse entérinait ainsi une réforme du statut interdisant en principe de voyager aux personnes admises à titre provisoire<sup>63</sup>.

Entre autres problématiques, les personnes admises provisoirement font face à de nombreux obstacles à l'obtention d'un permis B. Dans plusieurs cantons romands, alors que tous les autres critères légaux sont généralement remplis, les offices cantonaux de la population demandent systématiquement le passeport pour les transformations de permis F en permis B. La prise de contact avec le consulat du pays d'origine est pourtant souvent risquée pour les personnes concernées. Ceux qui ne veulent pas courir ce risque sont condamnés à vivre durablement avec ce statut précaire<sup>64</sup>.

## DÉTENTION ET RENVOIS : DES CONDAMNATIONS À RÉPÉTITION AU NIVEAU INTERNATIONAL

Pour les personnes qui reçoivent une décision négative au terme de leur procédure d'asile, c'est la menace du renvoi qui pèse sur elles. La signature d'accords de réadmission ou l'établissement de formes de collaboration bilatérale avec les pays d'origine afin de faciliter l'exécution des renvois font ainsi partie des objectifs prioritaires de la politique migratoire suisse. Il s'agit parfois de pays où les violations des droits humains sont documentées et où la situation sécuritaire est extrêmement précaire.

Dans la nuit du 27 janvier 2021, un vol spécial affrété par Frontex à destination de l'Éthiopie décolle au départ de Genève. Plusieurs actions juridiques, de nombreuses démarches auprès des autorités genevoises, fribourgeoises et vaudoises, ainsi qu'une forte mobilisation citoyenne ont lieu pour essayer d'annuler l'exécution du renvoi. Sans succès<sup>65</sup>. Quelques mois plus tard, nos correspondant·es nous rapportent que la vie de deux des personnes renvoyées est menacée. Changement constant de logement, peur de sortir de jour, visites de la police : ils sont contraints de vivre cachés.

**Abdoul Mariga travaillait comme cuisinier au CHUV. En novembre 2019, plus de 10 ans après son arrivée en Suisse où il avait déposé une demande d'asile et s'était vu refuser une régularisation, il est arrêté à son domicile par la police vaudoise, placé en détention**

**administrative puis renvoyé en Guinée par vol spécial. Moins d'un an après, il y décède à l'âge de 30 ans. Devant les autorités suisses, il avait toujours contesté être de nationalité guinéenne. Arrivé à Conakry, il avait multiplié les démarches pour obtenir un permis de séjour, en vain. Sans documents d'identité, sans ressources financières et sans famille ni réseau dans le pays, il s'est retrouvé dans une précarité extrême. Sa santé s'est vite dégradée et il n'a pas pu avoir accès à des soins médicaux et aux médicaments nécessaires au traitement de son hépatite B<sup>66</sup>.**

Face aux pratiques de renvois forcés, les juges européens viennent régulièrement rappeler à l'ordre la Suisse pour atteinte disproportionnée au droit :

**En novembre 2019, la CourEDH empêche le renvoi d'un ressortissant afghan converti au christianisme. Le SEM avait rejeté sa demande d'asile, jugeant que sa conversion au christianisme n'était pas crédible. Le TAF estimait, pour sa part, qu'il pourrait trouver refuge à Kaboul, chez des oncles qui ignoraient tout de sa conversion<sup>67</sup>.**

**Dans deux décisions de juillet 2021 (X c. Suisse) et janvier 2022 (Y c. Suisse), le Comité contre la torture (CAT) déclare que les décisions de renvois prises par la Suisse envers des requérants érythréens, tous deux arrivés mineurs non accompagnés, violent la Convention de l'ONU contre la torture. Les deux affaires portent sur le risque de subir de mauvais traitements en cas de renvoi en Érythrée (violation des art. 3 et 16 de la Convention)<sup>68</sup>.**

Outre la manière avec laquelle sont prises les décisions de renvoi, c'est aussi leur mise en œuvre qui interroge. La Commission nationale de prévention de la torture (CNPT) publie tous les ans un rapport sur l'exécution des renvois forcés. En 2021, la CNPT pointe, comme chaque année, plusieurs pratiques policières estimées inadéquates, telles que le recours à des entraves partielles ou complètes, l'utilisation de casque d'entraînement ou de filet anti-crachat, et dans un cas l'usage d'une chaise roulante où la personne est attachée. La CNPT dénonce également la prise en charge des enfants et la pratique de renvois de familles échelonnées<sup>69</sup>.

Pendant la période sous revue, l'ODAE romand a relayé différents cas de renvois de familles et de personnes vulnérables<sup>70</sup>. Enfin, pendant la crise sanitaire, nous avons relayé plusieurs situations de

<sup>63</sup> ODAE romand, « Interdiction de voyager pour les personnes admises à titre provisoire », brève, 09.12.2021. / <sup>64</sup> Voir ODAE romand, « Transformation de F en B : procédure bloquée à cause d'un passeport manquant », cas 376, 12.11.2020. / <sup>65</sup> ODAE romand, « Vol spécial vers l'Éthiopie : des renvois contestés », brève, 02.02.2021 ; « Renvoyés par vol spécial, ils sont aujourd'hui en danger », brève, 16.06.2021. / <sup>66</sup> ODAE romand, « Renvoi forcé et décès d'Abdoul Mariga : l'indifférence des autorités suisses pointée du doigt », brève, 16.12.2020. / <sup>67</sup> ODAE romand, « La CourEDH empêche le renvoi d'un ressortissant afghan converti au christianisme », brève, 07.11.2019. / <sup>68</sup> ODAE romand, « Décisions de renvoi vers l'Érythrée : la Suisse condamnée à deux reprises par le CAT », brève, 21.02.2022. / <sup>69</sup> ODAE romand, « Comme chaque année, la CNPT pointe les pratiques policières lors de renvois forcés », brève, 09.07.2021. / <sup>70</sup> Voir, entre autres, ODAE romand, « La police genevoise tente de renvoyer de force une femme enceinte et ses deux enfants », brève, 11.08.2021 ; « Une famille à la santé précaire en phase de renvoi », brève, 31.08.2020.

personnes mises en détention administrative – alors qu'un renvoi vers le pays de destination était factuellement impossible –, ainsi que des situations de renvois effectués alors même que les centres de détention étaient en quarantaine<sup>71</sup>.

## AIDE D'URGENCE : UN NO MAN'S LAND QUI DURE

En 2018 puis en 2020, l'ODAE romand a donné un coup de projecteur sur la situation des requérant·es d'asile érythréen·nes, le groupe le plus représenté dans le domaine de l'asile en Suisse. Il y montrait les durcissements du droit d'asile qui les visent, après que le SEM puis le TAF ont durci la pratique à leur égard. Or, une grande partie de ces personnes déboutées, souvent jeunes, restent durablement en Suisse<sup>72</sup>. Très peu retournent en Érythrée sur une base volontaire, de peur d'y être persécuté·es, et il n'y a pas d'accord de réadmission avec ce pays. Si certain·es tentent leur chance ailleurs en Europe, pour beaucoup c'est le système de l'aide d'urgence qui les attend. Les personnes perdent le droit de travailler ou d'avoir accès à une formation professionnelle et sont privées de toute mesure d'intégration. Elles perdent le droit à l'aide sociale, mais peuvent percevoir un minimum vital, variable selon les cantons, mais se situant en moyenne autour des 10 CHF par jour. L'ODAE romand fait donc le constat de la constitution d'un groupe toujours plus important de jeunes personnes, exclues, mais non renvoyables, qui resteront sur le territoire dans des conditions de vie déplorables<sup>73</sup>.

Dans le prolongement de ce constat, l'ODAE romand s'est penché, en collaboration avec la Coordination asile.ge, sur la situation des jeunes débouté·es, toutes nationalités confondues, dans le canton de Genève. 60 jeunes âgé·es de 15 à 25 ans sont recensé·es. La plupart d'entre elleux sont arrivé·es en Suisse entre 2014 et 2016 pour y demander l'asile et le rejet de leur demande est survenu après plusieurs années de scolarité et d'intégration. En 2021, sur les 60 personnes recensées, 40 étaient en Suisse depuis plus de 5 ans et plusieurs pouvaient prétendre à une régularisation<sup>74</sup>.

**Kareem\***, jeune Kurde irakien de 22 ans, est arrivé en Suisse en novembre 2015. Transféré à Genève, il entre en classe d'insertion. Il effectue plusieurs stages, notamment dans un magasin de sport. Son patron souhaite l'engager pour un préapprentissage en dual. Kareem\* va signer son contrat en janvier 2019, lorsqu'il reçoit une décision négative à sa demande d'asile. Son parcours est brutalement interrompu. « Ma vie a changé. Je ne pouvais pas poursuivre ma formation, j'ai dû quitter ma colocation et retourner en foyer ». Il refait alors la classe d'insertion pour redéfinir son projet et entame une attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) d'employé de bureau qu'il peut faire en école. Kareem\* a eu son AFP en juin 2021, mais n'a aucune perspective pour la suite. Lui ce qu'il voudrait, c'est pouvoir faire un CFC d'assistant en pharmacie<sup>75</sup>.

## S'abonner

Les analyses, cas individuels et témoignages publiés dans ce journal, de même que le travail de recherche sur lequel ces informations sont fondées, ne pourraient se faire sans le soutien de nos membres et donateur·ices.

Pour recevoir Panorama, le simple paiement d'une cotisation à l'ODAE romand suffit: 50 CHF/an pour les membres individuel·les; 100 CHF/an pour les membres collectifs.



LES DONNS SONT BIENVENUS!  
IBAN: CH46 0900 0000 1074 7881 0

Si vous êtes déjà membre, nous vous en sommes très reconnaissant·es et vous remercions pour votre soutien. Nous vous invitons à diffuser largement nos informations. Si vous n'êtes pas encore membre, nous vous invitons à adhérer à l'ODAE romand ou, pour en savoir plus, à vous rendre sur notre site [odae-romand.ch](http://odae-romand.ch)

<sup>71</sup> Voir ODAE romand, brèves avec mot-clé « Covid-19 », 2020. / <sup>72</sup> Voir ODAE romand, « Onze ans à l'aide d'urgence: témoignage », brève, 18.11.2020; Marine Pernet, « Stoppés en plein envol », *Vivre Ensemble*, VE 176, février 2020; ODAE romand, « Ouvrir des portes de sortie de l'aide d'urgence et de l'irrégularité », brève, 19.02.2020. / <sup>73</sup> ODAE romand, *Durcissements à l'encontre des Érythréen·nes: une communauté sous pression*, rapport, novembre 2018; *Durcissements à l'encontre des Érythréen·nes: actualisation 2020*, rapport, décembre 2020. / <sup>74</sup> Coordination asile.ge et ODAE romand, *Jeunes et débouté·es à Genève: des vies en suspens*, rapport, juin 2021. / <sup>75</sup> Ibid., p. 11.

# Nouvelles de l'ODAE romand

## Du changement au sein de l'équipe de l'ODAE romand

Raphaël Rey, coordinateur de l'association depuis mars 2019, quittera son poste en novembre 2022 pour rejoindre le secteur réfugiés du CSP Genève au poste de chargé d'information et de projets. Pour le remplacer, nous nous réjouissons de vous annoncer l'engagement d'Elisa Turtschi et Megane Lederrey qui rejoindront Aude Martenot au

sein de l'équipe. Formée en sciences politiques, Elisa s'est spécialisée dans le droit d'asile à travers ses expériences dans la défense juridique des personnes et un travail d'information et de plaidoyer en Suisse et en Grèce. Megane est anthropologue et spécialiste en droit des personnes étrangères (LEI et ALCP). De la défense juridique à l'accueil en hébergement d'urgence, elle a accompagné des personnes migrantes sur le terrain. Toutes deux proposent un regard analytique et critique sur la pratique des autorités migratoires. Par leur engagement au sein de l'ODAE romand, elles souhaitent aussi donner à entendre les voix des personnes concernées.

## Assemblée générale 2022 et rapport d'activités 2021

L'assemblée générale 2022 de l'ODAE romand s'est tenue le 30 mars 2022. Le procès-verbal de l'AG, les comptes détaillés de l'exercice 2021, ainsi que le budget 2022 sont disponibles sur demande ([info@odae-romand.ch](mailto:info@odae-romand.ch)). Notre dernier rapport d'activités est désormais accessible sur notre site Internet. Vous y retrouverez les actions qui ont rythmé la vie de l'ODAE romand durant l'année 2021.

## Sortie à venir du rapport « Asile LGBTIQ+ »

En novembre 2022, l'ODAE romand, en collaboration avec les associations Asile LGBTIQ+ et Rainbow Spot, sortira un rapport thématique sur les difficultés rencontrées par les personnes LGBTIQ+ relevant du domaine de l'asile. Ce rapport se concentrera sur le déroulement de la procédure d'asile en Suisse et les possibles obstacles qui peuvent se dresser sur le chemin des personnes LGBTIQ+ durant et à l'issue de la procédure juridique, du fait de l'intersection de leurs vulnérabilités spécifiques.



**Toute la période sous revue a été marquée par la pandémie de Covid-19. Les photographies de Nora Teylouni, prises en 2020, montrent la fermeture des frontières autour du canton de Genève pour limiter la circulation du virus. Seules quelques-unes sont restées ouvertes, sous le contrôle des douaniers, des gardes-frontières ou de l'armée. Ce dispositif d'urgence a changé nos habitudes de libre circulation pendant quelques mois, nous permettant peut-être d'imaginer la vie sous le contrôle des dispositifs migratoires qui ont, eux, continué de tourner à plein régime en temps de pandémie, en témoigne la présente rétrospective.**

# ROMANDA

## Qui sommes-nous ?

L'ODAE romand a pour mission de surveiller l'application des lois sur l'asile et les étranger·ères et de proposer une information fiable, fondée sur des cas individuels réels. Par notre travail de veille citoyenne, d'enquêtes thématiques et de sensibilisation, nous contribuons à une application des lois respectueuse de l'État de droit et rendons visibles les réalités cachées vécues par un grand nombre de personnes étrangères en Suisse.

### NOTRE ACTION SE DÉCLINE EN TROIS VOLETS

**OBSERVER** collecter des cas d'application de la législation ou de pratiques des autorités qui entraînent des conséquences humaines choquantes, grâce à un réseau d'une centaine de correspondant·es engagé·es dans la pratique en Suisse romande.

**VÉRIFIER** sélectionner et analyser ces informations, les synthétiser et les faire relire par des spécialistes avant diffusion.

**INFORMER** diffuser et valoriser les informations, encourager leur utilisation par les personnes clés du débat sur l'asile et la migration, sensibiliser le grand public, mettre une expertise à disposition des professionnel·les, des associations, des écoles ou universités, etc.

### IMPRESSUM

**Tirage** 900 exemplaires

**Rédaction** Raphaël Rey

**Rédaction des cas et des brèves utilisés pour la rédaction :**

Aude Martenot, Lucie Gaggero, Marine Pernet et Raphaël Rey

**Graphisme et mise en page**

l-artichaut.ch

**Images** Nora Teylouni

ISSN 2674-1296



Faites un don avec  
**TWINT !**



Scannez le code QR avec  
l'app TWINT



Confirmez le montant et  
le don

