

Personnes sortant du système d'asile : profils, itinéraires (ou échappatoires), perspectives



Un rapport de la Commission fédérale des migrations CFM
basé sur une étude de KEK-Beratung GmbH

Décembre 2019



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Commission fédérale des migrations CFM

Impressum

Éditrice

Commission fédérale des migrations CFM,
Quellenweg 6, 3003 Berne-Wabern

Auteurs de l'étude

KEK-Beratung GmbH: Martin Stalder et Claudio Spadarotto

Rédaction

Sibylle Siegwart et Sabine Zurschmitten

Photographies

© Ursula Haene
Photos de la série « mitgenommen »

Graphisme et impression

Cavelti AG. Marques. Numérique et imprimé, Gossau

Distribution

OFCL, Boutique en ligne des publications fédérales, CH-3003 Berne
www.bundespublikationen.admin.ch
Art. Nr. 420.934. F

« Il y a un groupe de personnes dont il est évident qu'elles ne peuvent être autorisées à rester en Suisse, que ce soit comme réfugiées ou comme admises provisoires, et qui sont tenues de partir. Ce groupe comprend un nombre assez important de personnes qui ne peuvent pas quitter le pays en raison d'obstacles à l'exécution ou de l'impossibilité de se procurer des documents de voyage. Ces personnes et leur situation ne sont pas prévues par la loi sur l'asile et les étrangers. Elles sont ignorées par les politiques et la société autant que faire se peut. »

Alexander Ott, directeur de la police des étrangers, ville de Berne

Table des matières

1.	Situation initiale	5
2.	Le groupe cible : personnes sortant du système d'asile	7
2.1	Le groupe cible de l'étude	8
2.2	Approche méthodique : accès indirect au groupe cible	9
3.	Départs contrôlés avec aide au retour	10
3.1	L'aide au retour	10
3.2	L'aide au retour en chiffres	11
3.3	Les conseils en vue du retour	12
3.4	Critique de l'aide au retour et propositions d'optimisation	12
4.	Rester en Suisse avec l'aide d'urgence	16
4.1	Le régime de l'aide d'urgence	16
4.2	Vivre sans autorisation de séjour dans des structures d'urgence	16
4.3	Pratique cantonale : optimisations pragmatiques de l'aide d'urgence	19
4.4	La réglementation des cas de rigueur comme échappatoire à l'aide d'urgence	20
5.	Passer dans la clandestinité en Suisse	29
5.1	« Des inconnus discrets »	29
5.2	Vivre dans l'anonymat sans droit de séjour	29
6.	Conclusions	36
7.	Littérature et bibliographie	38
8.	Bases légales	39

1. Situation initiale

Au cours de la procédure d'asile, le Secrétariat d'État aux migrations SEM vérifie si les requérants présentent des motifs justifiant une demande d'asile et sont à même de les rendre crédibles. Les personnes qui le peuvent sont reconnues comme réfugiés. Celles qui ne le peuvent pas n'obtiennent pas l'asile et sont contraintes de retourner dans leur pays d'origine ou de provenance. Les demandeurs d'asile peuvent aussi échouer au cours de la procédure en raison de différents obstacles et sortir du processus d'asile à différents moments. Après le refus d'une demande d'asile, ou en cas de décision de non-entrée en matière (NEM), le renvoi de la personne concernée est prononcé. Si le retour n'est pas exigible, pas licite ou impossible, il convient d'octroyer une admission provisoire.¹ Autrement, les requérants d'asile déboutés en application des dispositions légales doivent quitter la Suisse dans l'espace d'un délai imparti.²

Mais qu'arrive-t-il exactement aux personnes qui quittent le système d'asile suisse parce qu'elles ont reçu une décision d'asile négative ou parce qu'elles ne sont pas admises à titre provisoire ? Quels sont les profils de ces personnes ? Quels sont les différents itinéraires qu'elles empruntent ? Quelles sont leurs échappatoires ? Quelles perspectives ont-elles développé pour leur vie ?

La statistique du système d'information central sur la migration (SYMIC) indique que, entre 2008 et 2017, environ 230 000 personnes ont déposé une demande d'asile en Suisse.³ Au cours de cette période, plus de 180 000 demandeurs d'asile ont à nouveau quitté la Suisse ; la moitié d'entre eux de manière « contrôlée » (92 000), l'autre moitié de manière « non contrôlée » (88 000).⁴

- 1 Une admission provisoire n'est pas un statut légal mais, selon le SEM, une mesure de substitution impérative qui est ordonnée lorsque le renvoi ne peut être exécuté en raison d'un ou de plusieurs obstacles (SEM, Manuel Asile et retour, article E4).
- 2 Selon le SEM, l'exécution du renvoi n'est « pas licite » lorsqu'elle viole le droit international, « pas exigible » en présence d'une mise en danger individuelle concrète et « pas possible » pour des motifs techniques d'exécution (p. ex. absence de possibilités de transport ou impossibilité de se procurer des documents de voyage (SEM, Manuel Asile et retour, article E4).
- 3 Le système d'information central sur la migration (SYMIC) est la banque de données de la Confédération pour le traitement des données des personnes relevant du domaine des étrangers et de l'asile.
- 4 SYMIC statistique d'asile, aperçu des années 2006-2018. <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/uebersichten.html>, (14.01.2019).

La majorité de ces personnes « parties sous contrôle » a quitté la Suisse volontairement sans soutien au retour, de manière autonome, ou a été reconduite de la Suisse vers son pays d'origine, vers un État tiers ou un État Dublin.⁵

Il subsiste une immense incertitude concernant les personnes qui sortent du système de l'asile.

Seulement 18 208 de ces personnes parties de manière contrôlée (ce sont moins de 20 pourcent) ont profité de l'instrument qu'est l'aide au retour. Ce qui signifie en bref qu'elles ont reçu des conseils, un montant forfaitaire pour couvrir leurs frais de voyage et éventuellement une contribution financière pour réaliser des projets à même de faciliter leur réintégration dans leur pays de provenance.

Mais qu'est-il advenu des quelque 88 000 personnes enregistrées sous « départ non contrôlé » ou « autre départs » dans les statistiques de l'asile ?⁶ La situation du séjour de la majorité de cette catégorie de personnes n'étant pas connue, on ne peut que spéculer sur leur situation.⁷

5 Depuis le 12 décembre 2008, la Suisse fait partie de l'espace Dublin, qui compte 32 États. Entre 2009 et 2018, la Suisse a transféré plus de 31 200 demandeurs d'asile vers d'autres États Dublin.

6 Le statut de « départ non contrôlé » est inscrit au SYMIC pour les personnes avec lesquelles les autorités n'ont plus de contact depuis un certain laps de temps (Bureau Bass 2017 : 32).

7 Pour la période comprise entre 2008 et 2017 sous revue ici, il n'y a pas de données fiables sur la situation du séjour des requérants partis sans contrôle. Néanmoins, l'étude du Bureau Bass (2017) sur la détention administrative dans le domaine de l'asile fournit des informations sur le séjour de demandeurs d'asile partis sans contrôle pour la période de 2011 à 2014. Récemment, le SEM s'est exprimé dans une Information hebdomadaire du directeur (18.09.2019) sur ce groupe de personnes et écrit : « Notre service des statistiques a analysé le nombre de requérants d'asile revenus en Suisse dans le cadre de l'accord de Dublin après avoir quitté le pays de manière non contrôlée. Le résultat est intéressant : il n'est que de quelques pourcent. Et sur ce nombre, plus de la moitié sont passés une seconde fois à la clandestinité. C'est ainsi que plus de 90 % des requérants d'asile qui quittent la Suisse de manière non contrôlée ne reviennent pas dans le système suisse de l'asile. ».

Certaines d'entre elles seront probablement renvoyées dans leur pays d'origine ou de provenance sans avoir signalé leur départ lors du passage de la frontière. Une autre partie se sera rendue dans un pays tiers et y séjournera sans autorisation officielle ou se sera engagée dans une nouvelle procédure d'asile.⁸ Selon les estimations de la Commission de l'UE, à fin 2018, un million environ de personnes séjournaient en Europe sans droit de séjour régulier.

Un troisième groupe de demandeurs d'asile appartenant à la catégorie de ceux qui ont quitté le pays sans contrôle sera passé à la clandestinité et séjourne en Suisse sans permis de séjour régulier. Les études sur les sans-papiers publiées par la Confédération en 2005 et 2015 concluent que sur les 80 000 à 100 000 sans-papiers vivant en Suisse, entre 10 pourcent et un tiers sont déjà passés par une procédure d'asile.⁹

Un groupe de requérants d'asile déboutés en application des dispositions légales, avec obligation de quitter le pays, n'a pas quitté la Suisse en raison « d'obstacles à l'exécution » temporaires ou de longue durée. Cependant, ces personnes n'ont pas fait l'objet d'une admission provisoire ou celle-ci a été retirée.¹⁰ Les obstacles à l'exécution du renvoi apparaissent lorsque l'identité des personnes concernées ne peut pas être établie de manière univoque, lorsqu'il n'est pas possible de se procurer les documents de voyage nécessaires, lorsque leur aptitude au transport est restreinte (par ex. pour des raisons de santé) ou lorsque le pays de

provenance refuse de réadmettre les personnes qui ont quitté son territoire et n'y sont pas retournées volontairement (comme dans le cas de l'Érythrée). Une partie de ces personnes vivent avec l'aide d'urgence en Suisse. Entre 2008 et 2017, environ 53 000 personnes ont perçu l'aide d'urgence. Bien que l'organisation de l'aide d'urgence soit réglée à l'échelle cantonale et qu'il y ait une certaine marge de manœuvre, gérée de manière contrastée, il convient tout de même d'admettre que le régime d'aide d'urgence de la Suisse vise à décourager et à pousser les demandeurs d'asile déboutés à quitter le territoire. Fin 2017, quelque 8500 requérants d'asile déboutés vivaient de l'aide d'urgence, dont environ 60 pourcent comme « bénéficiaires de longue durée ».¹¹

Il y a apparemment en Suisse un énorme déficit de connaissances en ce qui concerne les personnes qui sortent du système d'asile et sont tenues de quitter le pays. En 2019, dans le cadre de sa priorité thématique « Perspectives de la politique d'asile », la Commission fédérale des migrations CFM s'est donc penchée, entre autres, sur ce groupe de demandeurs d'asile déboutés. Elle souhaite mieux connaître la situation des personnes concernées, leur donner un « visage » et établir leurs profils. Elle veut aussi savoir comment elles vivent leur situation après avoir quitté le système d'asile, quels itinéraires elles empruntent, si elles peuvent trouver un soutien et auprès de qui, et quelles perspectives elles peuvent développer. À cette fin, la CFM a mandaté le cabinet KEK-Beratung afin de réaliser une étude sous la direction de Martin Stalder, avec la collaboration de Claudio Spadarotto. La présente publication de la CFM intitulée « Personnes sortant du système d'asile – profils, itinéraires (ou échappatoires), perspectives » est une version courte de l'étude éponyme de KEK-Beratung, à laquelle il est fait référence ci-après, soit en tant que telle, soit en se référant aux auteurs Stalder et Spadarotto (2019).

⁸ Entre 2009 et 2018, la Suisse a repris 6400 personnes venant d'autres États Dublin, dans le cadre de la procédure Dublin. La plupart d'entre elles ont déposé une demande d'asile en Suisse, qui a reçu une réponse négative, à la suite de quoi ces personnes se sont vu notifier une décision de renvoi. Au lieu de quitter la Suisse de manière contrôlée, elles se sont rendues sans contrôle dans un autre État Dublin, où elles ont à nouveau demandé l'asile. Au cours de la procédure d'asile, les autorités de ces pays ont constaté que ces personnes étaient déjà passées par une procédure d'asile en Suisse et ont envoyé à la Suisse une demande de réadmission. La Suisse a repris ces personnes et a préparé un départ contrôlé vers leur pays de provenance.

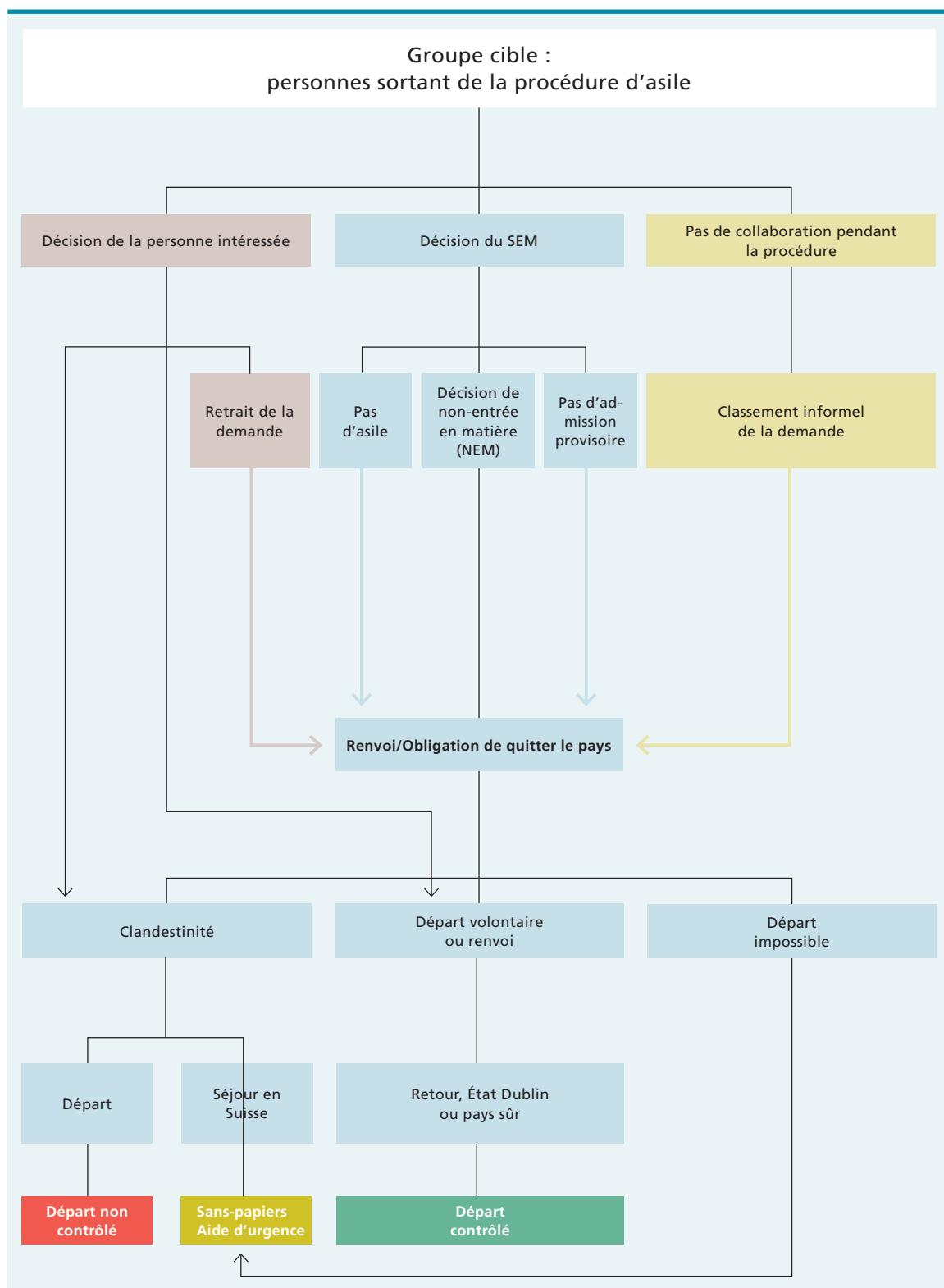
⁹ Longchamp et. al. (2005), Morlok et. al. (2015), Commission fédérale des migrations CFM (2010).

¹⁰ Une personne déboutée est exclue de l'admission provisoire si l'exécution du renvoi n'est pas possible en raison de son comportement (article 83 al. 7 lettre c LEI). Un tel cas se présente lorsque l'intéressé ne collabore pas pour se procurer des documents de voyage ou s'il refuse de demander lui-même des documents de voyage valables à la représentation de son pays. Les personnes qui ont commis des infractions en Suisse ou à l'étranger, ou qui ont porté atteinte à la sécurité et à l'ordre publics en Suisse, ne sont pas admises à titre provisoire.

¹¹ Le SEM définit les bénéficiaires d'aide d'urgence de longue durée comme des « personnes au bénéfice de l'aide d'urgence pendant le trimestre observé concernées par une décision entrée en force au minimum 4 trimestres avant le début du trimestre observé » (Rapport de suivi sur la suppression de l'aide sociale 2018).

2. Le groupe cible : personnes sortant du système d'asile

Figure 1: Représentation schématique des raisons menant à sortir du système d'asile (Stalder et Spadarotto 2019)



Le groupe cible de l'étude commandée à KEK-Beratung est constitué de l'ensemble des personnes sortant du système d'asile suisse. Sont considérées toutes les personnes qui ont déposé une demande d'asile en Suisse et ont fait l'objet d'une procédure d'asile partielle ou complète, sans toutefois bénéficier d'une protection. Le fait que la procédure ait été clôturée en règle ou prématûrement importe peu. Comme le montre l'illustration schématique suivante, les demandeurs d'asile peuvent échouer dans la procédure en raison de divers obstacles ou raisons et, à différents moments, quitter le processus d'asile. De même, il n'est pas déterminant si l'interruption de la procédure est due à une décision de l'autorité (classement informel, décision de non-entrée en matière) ou à des décisions personnelles des requérants d'asile.

Les personnes qui sortent du système d'asile suisse se distinguent par une forte hétérogénéité. Elles sont originaires de différents pays dans lesquels règnent des conditions politiques contrastées.¹² Elles vivent dans des constellations sociales diverses et se distinguent par le sexe et l'âge. La durée du séjour en Suisse peut également varier fortement. Certaines personnes peuvent retourner dans leur pays d'origine et bénéficier d'une aide au retour. Pour d'autres, le retour n'est pas une option ou n'est pas du tout possible. Certains requérants préfèrent vivre dans l'illégalité ou l'aide d'urgence. En principe, les personnes ayant fait l'objet d'une décision négative en matière d'asile et tenues de quitter le pays ont les possibilités suivantes :

Partir

- dans leur pays d'origine, un État tiers ou un État Dublin ;
- de manière autonome et volontaire ou dans le cadre d'un retour forcé ;
- avec ou sans aide au retour ;
- de manière contrôlée ou non contrôlée.

Rester en Suisse

- avec l'aide d'urgence et éventuellement attendre jusqu'à pouvoir faire une demande pour cas de rigueur ;
- en devenant clandestin, et menant une existence cachée comme sans-papiers ;
- avec un projet familial comme le mariage ou un enfant avec une personne possédant un droit de séjour en Suisse.

Passer dans la clandestinité à l'étranger

- tenter de déposer une nouvelle demande d'asile dans un autre pays (sous une nouvelle identité) ;
- vivre dans la clandestinité.

2.1 Le groupe cible de l'étude

À partir de ces possibilités, qui se recoupent en partie, on peut établir une typologie des personnes qui quittent le système d'asile, qui est présentée schématiquement dans la figure suivante.

Dans leur étude, Stalder et Spadarotto (2019) ne considèrent pas l'ensemble des personnes sorties du système d'asile, mais ont limité le groupe cible aux groupes de personnes marqués en jaune dans la figure 2. C'est pourquoi le groupe cible de l'étude englobe tous les demandeurs d'asile qui quittent la Suisse de manière contrôlée avec une aide au retour, ceux qui restent en Suisse en tant que bénéficiaires d'aide d'urgence sans autorisation de séjour ou qui disparaissent et vivent ensuite en Suisse ou à l'étranger comme sans-papiers. Les demandeurs d'asile déboutés qui sont expulsés sous la contrainte, ainsi que les personnes quittant la Suisse par leurs propres moyens, sans avoir recours à l'aide au retour, ne sont pas inclus dans l'étude. En outre, les demandeurs d'asile qui sont transférés de Suisse vers un autre pays ou renvoyés d'un autre pays vers la Suisse dans le cadre de la procédure de Dublin ont été exclus.

¹² Une partie des demandeurs d'asile déboutés vient de pays vers lesquels l'expulsion est exclue ou ne peut être exécutée que dans quelques cas individuels, comme l'Erythrée, l'Iran, l'Algérie, le Tibet/la Chine, l'Afghanistan et la Syrie. Cependant, la situation dans les pays de provenance peut changer. Le dernier exemple en date est celui de l'Erythrée, où, selon une nouvelle pratique, des expulsions peuvent être ordonnées ; cependant l'Erythrée n'est disposée à accepter que des rapatriés volontaires. Par ailleurs, la Suisse parvient à négocier de nouveaux accords de réadmission avec certains pays d'origine. En principe, cela rend les expulsions possibles. Afin d'échapper à la menace d'expulsion, une part des demandeurs d'asile déboutés quitte les structures d'aide d'urgence et passe à la clandestinité.

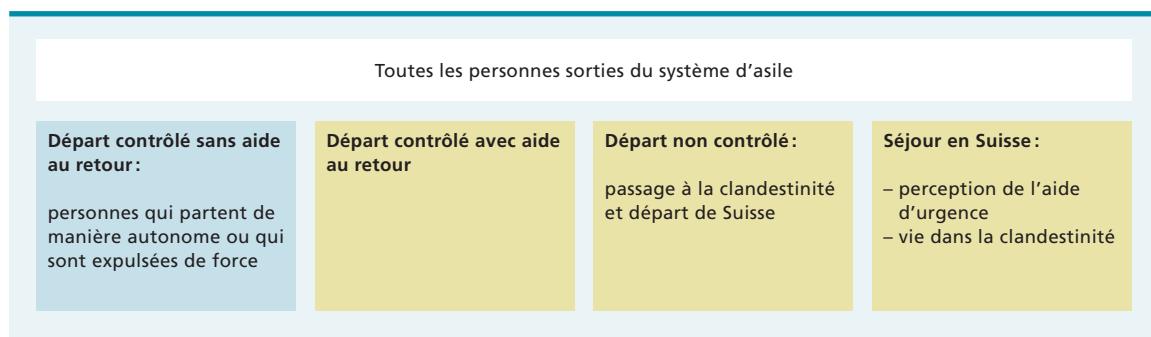


Figure 2: Groupe cible de l'étude (Stalder et Spadarotto 2019)

2.2 Approche méthodique : accès indirect au groupe cible

Le groupe cible de l'étude n'a pas pu être systématiquement interrogé sur ses perspectives et les itinéraires (ou échappatoires) choisis. Le principal écueil a été l'impossibilité d'accéder aux personnes du groupe cible. Le peu de données disponibles a également été un obstacle. Les autorités et les institutions suisses ne disposent que de peu d'éléments concernant la présence de ces personnes. Les données pertinentes du SYMIC sur cette question pour les années 2008 à 2017 ont fait l'objet d'une analyse statistique secondaire.

Au vu de la difficulté d'accéder aux personnes du groupe cible et des lacunes en matière de données, les directeurs de l'étude se sont vus contraints de choisir un accès indirect au groupe cible en s'adressant aux services spécialisés et aux experts travaillant avec les personnes du groupe cible.¹³ Il y a parmi ceux-ci des services de conseil à l'aide au retour, des services cantonaux chargés de l'exécution de l'aide d'urgence, des services cantonaux de coordination dans le domaine de l'asile et des réfugiés, des offices de l'immigration, ainsi que des centres de conseil pour sans-papiers. Les experts interrogés, disposant d'une longue expérience dans ce domaine de travail, ont examiné et évalué la situation ainsi que les perspectives des personnes appartenant au groupe cible. En outre, des experts d'autres pays européens ont été interrogés sur la situation de requérants d'asile déboutés en Allemagne, en Italie et en Autriche.

Du fait de la nature de la chose, les experts interrogés avaient surtout des connaissances et des expériences concernant des requérants d'asile déboutés qui avaient pris contact soit avec les services d'aide au retour, les centres de conseil aux sans-papiers, ou avec les structures de l'aide d'urgence. Ainsi, cette étude ne livre que peu de réponses sur les itinéraires et les profils des personnes qui sont passées à la clandestinité en Suisse. Il n'a pas été tenu compte des personnes qui ont rejoint un autre pays européen ou sont retournées de manière non contrôlée dans leur pays d'origine, ni de celles qui ont été expulsées contre leur gré. L'étude n'a pas non plus été en mesure de décrire les différents itinéraires et parcours de migration circulaire dans lesquels les demandeurs d'asile sont transférés de Suisse vers un autre pays ou renvoyés d'un autre pays en Suisse dans le cadre de la procédure de Dublin.

Grâce à la médiation de services de consultation, certains demandeurs d'asile déboutés ont accepté de raconter leur parcours migratoire personnel dans le cadre de l'étude. Ces récits sont présentés sous forme de portraits anonymes dans le but de donner aux personnes du groupe cible « un visage » et « une voix ». Ils donnent une idée de ce que signifie quitter le domaine d'asile et (sur) vivre en Suisse sans permis de séjour, que ce soit dans les structures d'aide d'urgence ou dans l'anonymat.

¹³ La description détaillée de l'approche méthodique et des techniques d'interrogation se trouvent dans l'original de l'étude (Stalder et Spadarotto 2019).

3. Départs contrôlés avec aide au retour

Toutes les personnes du domaine de l'asile peuvent bénéficier d'une aide au retour, quel que soit le stade de leur procédure. Les réfugiés reconnus et certains étrangers ont également accès à l'aide au retour s'ils souhaitent retourner dans leur pays d'origine. Sont toutefois exclus de l'aide au retour les demandeurs d'asile déboutés qui ont commis un abus manifeste pendant ou après la procédure, ainsi que les personnes qui se sont rendues coupables d'un délit en Suisse.¹⁴ Les ressortissants des États de l'UE/AELE et des pays exemptés de l'obligation de visa n'ont pas droit à l'aide au retour.

Sur la base des questions clés suivantes, l'étude KEK aborde en détail le thème de l'aide au retour : quelles prestations de soutien les demandeurs d'asile déboutés reçoivent-ils pour l'aide au retour ? Comment les experts travaillant dans le domaine de l'aide au retour évaluent-ils l'instrument en tant que tel et la pratique concrète ? Quels sont les facteurs décisifs pour le succès de l'aide au retour ? Quelles sont les formes spécifiques de l'aide au retour faisant l'objet d'une évaluation critique ? Comment l'instrument peut-il être amélioré ?

3.1 L'aide au retour

Depuis 1997, l'aide au retour est un instrument de soutien complexe de la politique d'asile suisse qui a pour objectif d'encourager le retour volontaire ou contraint des requérants d'asile et de faciliter leur réintégration dans le pays d'origine.¹⁵ Cette aide est importante pour la crédibilité de la pratique de l'asile et transmet le message selon lequel, même si des demandeurs d'asile ne sont pas reconnus comme réfugiés et ne bénéficient pas d'une protection par le biais de l'admission provisoire, la Suisse soutient tout de même ces personnes lors du retour dans leur pays d'origine et, dans certains cas, pour leur réinsertion. Dans ce

contexte, le SEM souligne que, pour les autorités des pays d'origine, l'aide au retour mène souvent à une meilleure acceptation du retour de leurs ressortissants et constitue par ailleurs un élément important du dialogue en matière de migration.

La mise en œuvre de l'aide au retour se fait par le SEM en étroite collaboration avec ses partenaires de coopération, avec la Direction du développement et de la coopération DDC, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM),¹⁶ ainsi que les services cantonaux compétents, les autorités administratives (par ex. les autorités de l'asile ou des migrations) et des œuvres d'entraide (par ex. Croix-Rouge ou Caritas).

L'aide au retour peut être demandée auprès des services-conseils en vue du retour (CVR) de la Confédération, ainsi que dans les cantons. Elle est attribuée sous forme de forfaits. En outre, des contributions matérielles supplémentaires peuvent être accordées pour des projets de réintégration dans le pays d'origine dans les domaines professionnel, de la formation, du logement ou pour des mesures d'aides spécifiques destinées à des personnes vulnérables.¹⁷ Contrairement à l'aide cantonale au retour, l'aide au retour à partir des centres fédéraux d'asile (CFA) est dégressive. Plus tôt les intéressés se décident pour un retour, plus les prestations de l'aide au retour sont élevées.

14 Cf. art. 64 de l'Ordonnance 2 sur l'asile relative au financement. <https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19994777/index.html> (24.11.2019).

15 L'aide au retour comprend les éléments suivants : conseil dans les cantons, services-conseils en vue du retour situés dans les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA), aide au retour individuelle, programmes d'aide au retour dans différents pays, aide structurelle et prévention des migrations irrégulières (PiM). Une description détaillée de ces éléments se trouve sur le site web du SEM. <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/rueckkehr/rueckkehrhilfe.html> (24.11.2019).

16 L'OIM a été fondée en 1951 et est intégrée aux Nations Unies depuis 2016. En tant qu'organisation active sur le plan international avec 400 représentations dans le monde entier, l'OIM est en mesure d'obtenir des informations actualisées sur les situations locales, d'accompagner et de soutenir les projets de réinsertion dans les pays de provenance. Outre les conseils et l'assistance au retour, l'OIM Suisse a développé d'autres programmes centraux, tels que le Swiss Return Information Fund (RIF) pour fournir des informations aux personnes souhaitant retourner dans leur pays d'origine, les SwissREPAT – IOM Movements (SIM) pour organiser le transport et le soutien avant, pendant et après le retour ou la Reintegration Assistance Switzerland (RAS) pour soutenir les personnes rentrées dans leur pays d'origine après leur arrivée.

17 La réglementation légale se trouve dans la directive du SEM sur l'aide au retour et à la réintégration. https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/rueckkehr_und_wiedereingliederungshilfe/4_rueckkehr_wiedereingliederungshilfe-f.pdf (05.01.2019).

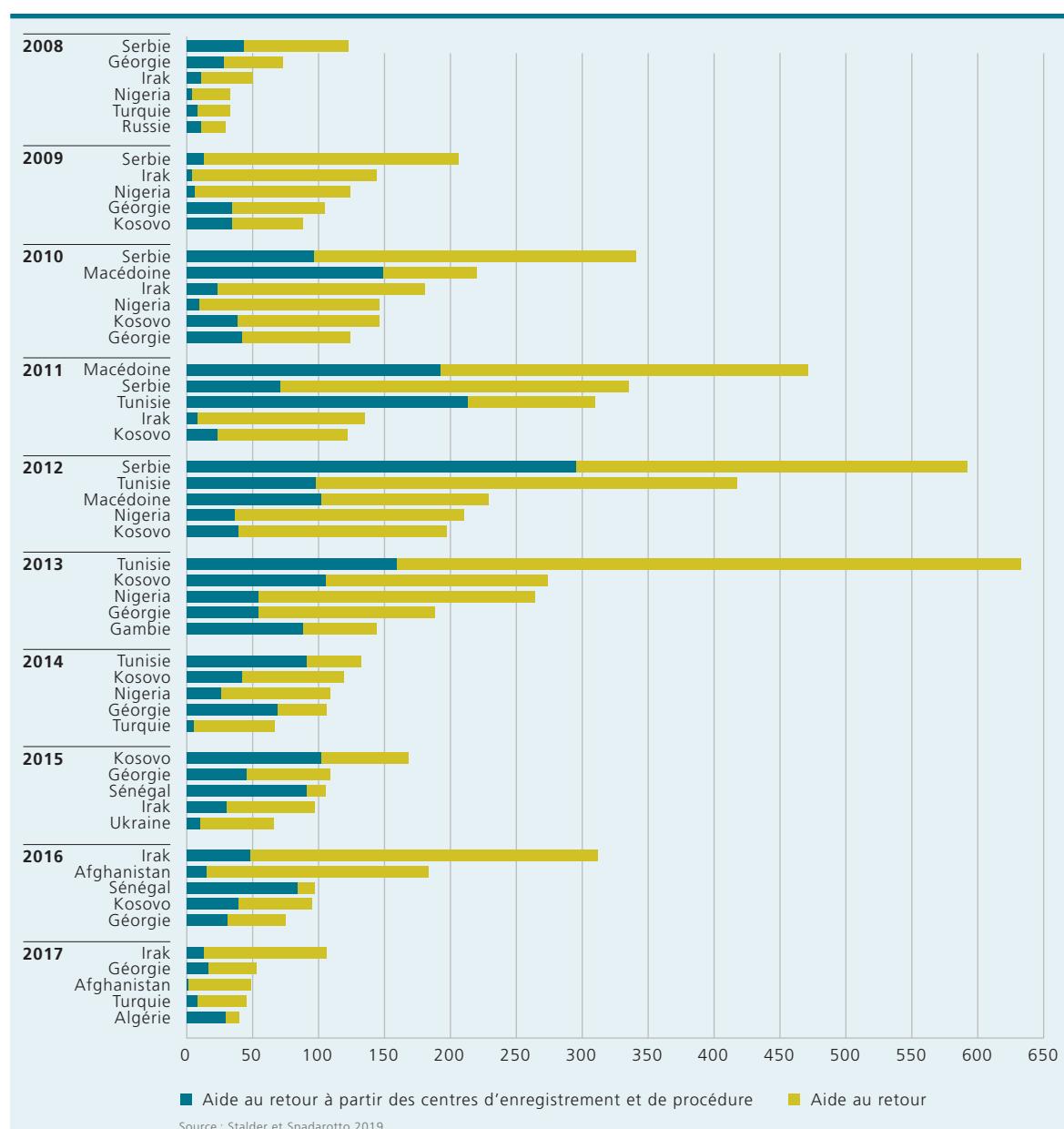
3.2 L'aide au retour en chiffres

Les chiffres de l'OIM montrent que, dans la période comprise entre 2008 et 2017, seuls 18 208 demandeurs d'asile déboutés ont quitté la Suisse de manière contrôlée avec une aide au retour (dont 5855 personnes avec une aide au retour à partir des centres d'enregistrement et de procédure). Cela représente un peu moins de 20 pourcent des 92 000 personnes appartenant à la catégorie des « personnes avec départ contrôlé ». Par rapport au nombre global de personnes sorties du système d'asile figurant dans la statistique SYMIC dans

la même période (180 000 personnes), leur part s'établit à un peu moins de 10 pourcent.

La figure montre combien de personnes ont quitté la Suisse entre 2008 et 2017 avec une aide au retour, resp. avec une aide au retour à partir des centres d'enregistrement et de procédure (CEP). L'aide au retour, en particulier à partir des CEP, a souvent été attribuée à des personnes issues de pays pour lesquels une demande d'asile était pratiquement une cause perdue (comme la Géorgie, l'Algérie et le Kosovo). On voit également que les départs de Suisse avec une aide au retour subissent

Figure 3: Illustration sur l'aide au retour pour la période 2008–2017 (Stalder et Spadarotto 2019)



de fortes fluctuations. Après un pic en 2012, ils ont fortement chuté ces derniers temps.

3.3 Les conseils en vue du retour

Les conseils constituent l'élément central de l'aide au retour. Dans les cantons, ce sont les services-conseils en vue du retour (CVR) qui sont compétents et, depuis 2007, l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) dans tous les centres d'enregistrement et de procédure (CEP) de la Confédération. Dans le cadre du système d'asile restructuré, ce sont soit l'OIM, soit les CVR du canton concerné qui sont compétents pour le conseil au retour dans les Centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA) en activité depuis le 1^{er} mars 2019.

Quelles prestations de soutien les demandeurs d'asile déboutés reçoivent-ils dans le cadre du conseil au retour ? Afin de se faire une idée concrète de cette pratique de conseil, le KEK a envoyé un questionnaire en ligne aux services spécialisés dans le domaine de l'aide au retour de tous les cantons. Il s'est avéré que, lors des entretiens de conseils, les prestations de soutien suivantes ont été proposées et les thèmes suivants ont été abordés – cela avec une fréquence décroissante :

- 1. Clarification de la situation et bilan après une décision d'asile négative:** en font partie les informations sur les possibilités de recourir, les possibilités d'un retour dans le pays de provenance, l'accès à l'aide d'urgence avec les réglementations qui s'y rattachent ou la possibilité de vivre en Suisse, ou dans un autre pays, sans statut de séjour légal en tant que sans-papiers.
- 2. Collecte d'informations sur la situation dans le pays de provenance:** par exemple se renseigner si un retour est possible dans la maison de l'intéressé, sur l'amélioration de sa propre sécurité dans le pays d'origine, sur l'accès à l'aide médicale au retour, sur les possibilités de formation pour les enfants et les adolescents, ainsi que sur les problèmes auxquels on peut s'attendre au retour dans la vie quotidienne.
- 3. Informations sur les prestations de la Suisse en cas de retour:** elles comprennent une aide pour se procurer des documents de voyage

(passeport ou laissez-passer¹⁸), le financement du voyage de retour, des informations sur les itinéraires de voyage possibles, les moyens de transport et l'organisation du voyage de retour.

- 4. Informations et conseils en matière de soutien financier pour des projets d'aide à la réintégration dans le pays d'origine:** parmi les projets possibles, il faut citer la création d'une entreprise, l'exercice d'une profession ou le suivi d'une formation, ainsi qu'un soutien pour s'assurer de disposer du logement nécessaire.
- 5. Informations et conseil sur le séjour dans un autre pays européen.**

3.4 Critique de l'aide au retour et propositions d'optimisation

Pour la mise en œuvre de l'aide au retour, les centres cantonaux de conseils dirigent les intéressés vers l'Organisation internationale pour les migrations (OIM). L'OIM Suisse n'est donc pas seulement active dans le domaine du conseil au retour, mais en tant qu'acteur central, elle planifie aussi le retour des personnes concernées et, via le bureau OIM du pays d'origine et son réseau de partenaires spécialisés, leur apporte un soutien financier pour leurs projets de réintégration. Les déclarations, évaluations et appréciations ci-après proviennent d'interviews d'experts avec trois personnes clés de l'OIM Suisse : Pier Rossi-Longhi, chef du bureau de coordination de l'OIM Suisse, Claire Potaux-Vésy, chargée de programme et de liaison de l'OIM Suisse et Jean Quartarolo, conseiller en retour de l'OIM Suisse.

L'expérience de l'OIM Suisse met en évidence que la confidentialité du conseil et le caractère volontaire de la décision constituent des conditions nécessaires au succès de l'aide au retour. Établir une relation de confiance avec les demandeurs d'asile déboutés renforce les chances de réaliser une réintégration réussie. L'OIM Suisse ne cherche donc pas à motiver les requérants d'asile afin qu'ils rentrent au pays, mais à leur donner une base leur permettant de prendre des décisions éclairées par les conseils. Les personnes concernées doivent avoir conscience que le conseil en vue du retour et la décision d'asile sont des processus distincts, et que l'OIM n'a d'influence ni sur la procédure

¹⁸ Il s'agit d'un substitut de passeport permettant une seule entrée dans un pays.

d'asile ni sur les décisions d'asile. Les demandeurs d'asile apprécient en outre le fait que le conseil, l'information et le soutien dans le pays d'origine viennent d'une source unique. Cette continuité crée la confiance.

La situation politique, sociale et économique du pays d'origine au moment du retour est décisive pour une bonne réintégration. La réinsertion professionnelle et sociale n'a de chances de succès que si les conditions sont quelque peu stables et pacifiques.¹⁹

Néanmoins, une grande partie des experts voit l'organisation concrète de l'aide au retour d'un œil très critique. Au cours des dix dernières an-

Moins de dix pourcent des personnes sortant du système d'asile bénéficient de l'aide au retour.

nées, moins de dix pourcent des personnes sorties du système d'asile ont bénéficié de l'aide au retour. C'est pourquoi ils sont d'avis que, jusqu'à présent, la Suisse n'a pas suffisamment exploité son potentiel d'aide au retour et que l'accès à l'aide au retour doit être élargi. Par exemple, les personnes désireuses de retourner dans leur pays d'origine devraient aussi pouvoir bénéficier d'une aide lorsque leur délai de départ est dépassé. Selon les spécialistes de l'OIM interrogés, l'aide au retour devrait être conçue de manière à promouvoir le développement social et économique des personnes revenues dans leurs pays d'origine, et à améliorer leur bien-être social et économique. Cependant, selon la plupart des experts interrogés, la réalité est tout autre : les contributions financières versées ne suffisent pas à couvrir les coûts engendrés par la fuite. Les rapatriés sont généralement couverts de dettes vis-à-vis des membres de leur famille et de leurs connaissances, qui ont cofinancé le voyage vers le pays de destination, dans l'attente d'envois d'argent réguliers. Après une migration infructueuse, la personne qui revient au

pays a donc souvent perdu la face, ce qui rend sa réintégration difficile, voire impossible. À cela il faut ajouter que de nombreuses personnes ne voient pas de perspectives d'avenir dans leur lieu d'origine mais peuvent imaginer un retour dans une grande ville de leur propre pays ou d'un pays voisin. Des recherches récentes menées en Allemagne montrent que les candidats au retour, qui ont fait l'expérience de l'exode, doivent être impliqués davantage dans le choix du lieu qui serait judicieux pour un retour réussi (Grawert 2018).

La majorité des experts interrogés pensent que si le soutien financier et matériel était conçu de manière plus généreuse, il motiverait davantage de demandeurs d'asile déboutés pour un retour volontaire dans leur pays d'origine, leur évitant ainsi de plonger dans la clandestinité et la précarité.

Une autre proposition d'optimisation fait valoir que l'aide au retour ne devrait pas être fournie seulement au moment du départ ou juste après le départ de Suisse. La possibilité de pouvoir suivre une formation pendant le séjour en Suisse pourrait également constituer une forme efficace d'aide au retour. Les connaissances et les compétences acquises en Suisse favoriseraient un nouveau départ des déboutés dans leur pays d'origine. Toutefois, les nouvelles procédures d'asile accélérées font obstacle à une telle forme d'aide au retour. En effet, en raison de la durée plus courte des procédures, il y a moins de temps disponible pour la formation.

Les spécialistes de l'OIM interviewés soulignent que les mesures visant à une organisation plus généreuse de l'aide au retour recèlent aussi le danger d'exercer un effet d'attraction sur de nouveaux demandeurs d'asile. Ils font également valoir que personne n'entreprend un voyage au péril de sa vie uniquement pour pouvoir bénéficier d'une aide au retour. Par ailleurs, le SEM a défini des critères afin d'éviter les faux吸引. Dès que 34 pourcent de demandeurs d'asile issus d'un même pays touchent ou demandent une aide au retour pendant trois mois consécutifs, celle-ci est interrompue – à quelques exceptions près. Il sera essentiel de trouver un compromis équilibré entre amélioration de la situation du groupe cible et prévention contre les effets d'attraction.

¹⁹ L'efficacité de l'aide au retour est régulièrement vérifiée sur mandat de l'OIM et avec le soutien financier du SEM. Pour des résultats détaillés, l'on se référera aux rapports de suivi 2013 et 2018, qui peuvent être téléchargés sur le site Web de l'OIM. www.ch.iom.int/fr/publications (24.11.2019).

Amadou



Amadou a grandi avec ses parents, une sœur aînée et une sœur cadette, ainsi qu'un plus jeune frère dans une ville du sud de la Guinée, près de la frontière avec le Liberia. Le père d'Amadou était tailleur et sa mère tenait un petit commerce de vêtements.

Lorsqu'Amadou atteignit l'âge de 12 ans, son père contracta une maladie à l'évolution progressive : il ne pouvait plus marcher sans aide, car il tombait régulièrement et ne pouvait se relever seul. Comme Amadou était l'aîné des garçons, son père le garda auprès de lui pour le soutenir. Amadou interrompit l'école et s'occupa dès lors de son père – il n'avait pas d'autre choix.

Alors que la maladie du père progressait, celui-ci dut se rendre dans la capitale de la Guinée, à Conakry, pour être soigné à l'hôpital. Le frère cadet de son père vivait à proximité et Amadou pouvait vivre chez son oncle pendant qu'il s'occupait de son père à l'hôpital. Mais très vite, la famille n'eut plus eu assez d'argent pour payer le traitement à l'hôpital et les médicaments, et le père décéda.

Or le frère cadet du père décédé voulait qu'Amadou reste avec lui et travaille pour compenser les frais occasionnés pendant son séjour. C'est pourquoi Amadou dut effectuer des travaux dans les champs, ce qui ne lui plaisait guère. Il est d'une

constitution plutôt délicate et manque de force ; il n'était pas à la hauteur du travail physiquement difficile dans les champs, auquel il n'était pas habitué. Amadou voulait retourner chez sa mère, mais cela n'allait pas, car depuis le décès du père, la famille manquait d'argent et toutes les réserves financières avaient été utilisées pour le traitement médical.

Amadou voulait travailler comme mécanicien dans un atelier pour motos et camions, et il avait même trouvé une place d'apprentissage. Mais contrairement à la Suisse, en Guinée les apprentis ne touchent pas de salaire. L'oncle força donc Amadou, employant pour cela la force physique, à retourner aux travaux des champs.

Lorsqu'un ami d'Amadou, qu'il connaissait de l'atelier, se rendit au Mali pour y chercher des pièces détachées, Amadou qui avait désormais 17 ans, en profita pour fuir au Mali. Il était persuadé qu'il pourrait gagner là suffisamment d'argent pour soutenir financièrement sa mère et sa fratrie, chez qui il ne pouvait pas retourner.

À Bamako, Amadou se débrouilla en effectuant des petits travaux. Comme « porteur », il transportait des charges pour d'autres personnes : les valises de voyageurs, des achats faits au marché ou ce qui se présentait. Il dormait quelque part dans la rue, près d'un mur, là où il trouvait un peu de

protection. Cela lui permit de survivre tant bien que mal. Il ne restait rien pour soutenir sa famille. Amadou entendit dire par des connaissances que la situation était meilleure en Algérie. On y trouverait un meilleur travail, on y gagnerait plus d'argent et les gens seraient plus riches qu'en Guinée ou au Mali.

Alors qu'il était en route pour l'Algérie, il fut fait prisonnier par des rebelles dans le désert avec de nombreux autres compagnons. Les rebelles appellent sa mère avec son téléphone portable, ils le battirent et le torturèrent pendant l'appel téléphonique pour que sa mère entende ses cris et paie une rançon. Il fut battu encore et encore pendant des semaines et suppliait sa mère de payer pour le libérer de cet enfer. Mais sa mère n'était pas en mesure de payer et, quand ses bourreaux le comprirrent finalement, les rebelles le vendirent en Libye, où il fut de nouveau emprisonné. Là-bas, la même épreuve se poursuivit : il appelait régulièrement sa mère et son oncle pour mendier de l'argent. Il ne recevait presque pas de nourriture ; il tomba malade et s'affaiblit progressivement. Son seul souhait était de retourner dans sa famille dans le sud de la Guinée, mais cette route lui était barrée.

Finalement, à l'automne 2017, ses « propriétaires » libyens le forcèrent sous la menace des armes à embarquer avec de nombreux autres compagnons d'infortune dans un petit bateau pneumatique et à prendre la mer. Ils dérivèrent sur la Méditerranée dans leur embarcation de fortune. Ils eurent la chance d'être sauvés par un grand bateau italien qui les emmena à Catane (Sicile). De là, Amadou fut transféré dans un grand centre de réfugiés près de Bologne, mais ne fut apparemment pas enregistré comme réfugié. D'ailleurs, personne ne s'occupa de lui en Italie. Il reçut bien de la nourriture et put dormir dans le centre. Mais lorsqu'il tomba malade, il ne fut pas soigné et ne reçut pas de médicaments. Il dit et répéta qu'il voulait retourner en Guinée, mais personne ne l'aida. Amadou resta en Italie pendant presque deux ans.

Enfin, lorsqu'Amadou dut quitter le centre d'asile près de Bologne, parce qu'il n'était pas un réfugié et que les hébergements suffisaient à peine pour ces derniers, Amadou et d'autres jeunes hommes d'Afrique occidentale se mirent en route vers le nord. Une nouvelle fois, il espéra que la situation serait meilleure dans le nord. Enfin, à l'été 2019, il fut contrôlé par des douaniers suisses et arrêté. Cette fois-ci, l'expérience l'avait rendu plus prudent, il fit une demande d'asile et fut envoyé au

Centre fédéral pour requérants d'asile de Boudry. Entre-temps, Amadou avait 20 ans et perdu la conviction que tout serait meilleur dans le nord. Au troisième jour de son séjour à Boudry, Amadou se rendit au bureau du conseiller au retour de l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) qui, au sein des centres fédéraux d'asile, offre des conseils aux requérants souhaitant retourner dans leur pays. Le conseiller en vue du retour lui indiqua quelles possibilités il avait pour soutenir son retour en Guinée et sa réintégration dans ce pays. S'il se décidait rapidement

Amadou avait perdu la conviction que tout serait mieux dans le nord.

pour le retour, on lui paierait un billet d'avion et 1000 francs en liquide. Par ailleurs, Amadou développa un projet de réintégration avec le conseiller de l'OIM pour son retour en Guinée. Après son retour en Guinée, Amadou montera un petit commerce pour la vente de vêtements, comme sa mère, et sa mère le conseillera. Après son retour, l'OIM enverra Amadou suivre une formation d'une semaine à Conakry, au cours de laquelle on lui apprendra les principes de base d'une activité commerciale indépendante. Ensuite, il pourra compter sur du matériel d'une valeur de 3000 francs pour démarrer son activité. Avec cet argent, il veut louer et installer un petit commerce dans son lieu d'origine, près du commerce de sa mère ; il veut acheter des miroirs et, bien sûr, des vêtements pour lancer son magasin.

Après un long voyage, souvent très éprouvant vers le nord, il pourra enfin retourner dans sa famille. La Suisse l'a très bien traité, lui a aussi prodigué des soins médicaux quand il en avait besoin, et lui permet maintenant de retourner dans sa famille en Guinée dans de bonnes conditions. Amadou en est reconnaissant. Aujourd'hui, il est convaincu que le meilleur endroit est chez lui, dans le sud de la Guinée, et que ses rêves s'y réaliseront.

4. Rester en Suisse avec l'aide d'urgence

4.1 Le régime de l'aide d'urgence

Jusqu'au 1^{er} janvier 2008, les personnes qui avaient reçu une décision d'asile négative et étaient déboutées en application des dispositions légales, qui ne voulaient pas quitter la Suisse et dont le renvoi ne pouvait être exécuté, avaient droit à une aide sociale selon les taux réduits de l'assistance dans le domaine de l'asile. Cette pratique en matière d'asile a été durcie, afin de rendre la Suisse moins attrayante pour les demandeurs d'asile déboutés tenus de quitter la Suisse. L'aide sociale à ces personnes a été supprimée suite à une révision du droit d'asile, et remplacée par l'aide d'urgence. Depuis, les requérants d'asile frappés par une décision d'asile négative ou une décision de non-entrée en matière et qui sont tenus de quitter la Suisse n'ont plus droit qu'à l'aide d'urgence, conformément aux droits fondamentaux.²⁰ Initialement, l'aide d'urgence n'était conçue que pour les demandeurs d'asile déboutés qui ne voulaient pas partir volontairement et qui empêchaient le refoulement par leur comportement. Les conditions peu attractives du régime de l'aide d'urgence ont pour but de les inciter au départ. Cependant, les demandeurs d'asile déboutés qui ne peuvent pas quitter la Suisse malgré une décision de renvoi entrée en force sont également concernés par ce régime.

L'aide d'urgence est versée par les cantons et vise à assurer un minimum vital.²¹ Ce dernier est nettement inférieur au minimum vital de l'aide sociale suisse, ainsi qu'au minimum vital de l'aide sociale qui est versée aux demandeurs d'asile, aux réfugiés admis provisoirement et aux réfugiés reconnus. Le SEM finance l'aide d'urgence des cantons en versant une somme forfaitaire unique pour couvrir tous les coûts de l'aide d'urgence, indépendamment de sa durée effective.²² L'aide d'urgence est

versée tant que la situation d'urgence persiste, c'est-à-dire jusqu'à ce que les intéressés quittent la Suisse ou les structures du domaine de l'asile.

Contrairement aux demandeurs d'asile impliqués dans une procédure ou aux demandeurs d'asile déboutés admis provisoirement, les bénéficiaires de l'aide d'urgence n'ont pas le droit de travailler et sont exclus de toutes les offres d'intégration. L'interdiction de travailler empêche les bénéficiaires de l'aide d'urgence de se libérer de leur situation par leurs propres moyens. Cela mène fréquemment à ce que l'aide d'urgence soit perçue pendant une longue période. Étant donné que, de l'avis du SEM et des cantons, cette perception de longue durée est problématique, le « suivi de la suppression de l'aide sociale » a été mis en place en collaboration avec la Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) dans le but de surveiller l'évolution des coûts de l'aide d'urgence et leur rapport avec les contributions fédérales pour l'aide d'urgence. Fin 2017, quelque 8500 demandeurs d'asile déboutés vivaient de cette aide, dont 60 pourcent d'entre eux étaient des bénéficiaires de longue durée, ce qui signifie qu'ils vivaient de l'aide d'urgence depuis plus d'un an.²³

L'aide d'urgence constitue en particulier une solution ou une échappatoire pour les personnes très vulnérables et les groupes de personnes comme les familles avec des enfants en bas âge, les personnes physiquement ou psychiquement fragiles qui nécessitent un soutien, ainsi que les personnes qui ne sont en Suisse que depuis peu de temps et n'ont pas de réseaux de relations ou ne peuvent pas trouver d'aide de manière autonome.

4.2 Vivre sans autorisation de séjour dans des structures d'urgence

Afin que les bénéficiaires de l'aide d'urgence puissent « vivre dans la dignité » conformément à l'article 12 de la Constitution fédérale, le canton compétent leur attribue un hébergement, ils reçoivent un soutien financier et ont droit aux soins

²⁰ Le droit à l'aide d'urgence est réglementé par l'article 12 de la Constitution fédérale : « Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine ».

²¹ Présentation selon le SEM, questions fréquentes sur la suppression de l'aide sociale et l'aide d'urgence. [\(08.01.2019\).](https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/sozialhilfe/faq-nothilfe-f.pdf)

²² SEM, Contributions de la Confédération à l'aide sociale et d'urgence du 1.1.2008. [\(08.01.2019\).](https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/sozial_und_nothilfe/7_sozial_nothilfe-f.pdf)

²³ Cf. SEM, Suivi de la suppression de l'aide sociale. [\(08.01.2019\).](https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/sozialhilfesubventionen/monitoring.html)

médicaux de base. Du point de vue humanitaire, cela constitue une différence essentielle par rapport à d'autres pays, comme l'Italie, où les demandeurs d'asile déboutés sont livrés à eux-mêmes sans aucune aide. Mais quelle est la situation concrète des bénéficiaires de l'aide d'urgence en Suisse et quels sont leurs principaux défis ? L'étude KEK a répondu à ces questions dans le cadre de groupes de discussion et d'entretiens approfondis avec des experts d'offices de l'immigration cantonaux, des bureaux de coordination en matière d'asile, des conseils en vue du retour, ainsi que des organisations de la société civile et des églises. Les déclarations des experts sont rapportées ci-après.

Les bénéficiaires de l'aide d'urgence vivent généralement dans des hébergements collectifs situés dans des zones périphériques. Pour ces hébergements, on a également recours à des cantonnements militaires souterrains et à des abris de la protection civile. Pour autant qu'ils attestent de leur présence régulière par leur signature, les bénéficiaires de l'aide d'urgence touchent douze francs par jour avec lesquels ils doivent payer leur nourriture, leurs vêtements et leurs frais de transport.²⁴ **Le versement de l'aide d'urgence peut être refusé si le contrôle de présence a été manqué.** Ce soutien financier ne suffit généralement pas à payer les frais de déplacement avec les transports publics, ce qui entrave fortement la liberté d'action et les possibilités de se créer et d'entretenir des réseaux sociaux. La liberté d'action personnelle peut, de plus, être limitée par des « interdictions de périmètre », ce qui signifie que dans certains cas, les bénéficiaires de l'aide d'urgence ne peuvent s'éloigner de l'environnement immédiat de l'hébergement d'urgence ou n'ont pas le droit d'accéder aux zones extérieures à ces structures. En cas de maladie, les responsables des hébergements collectifs décident quel soutien médical est approprié. **La visite d'un médecin peut également être refusée.**

Le principal problème signalé dans les hébergements collectifs est le manque d'intimité. Les individus sont logés dans des dortoirs : les familles avec des enfants partagent généralement une chambre. Il arrive régulièrement que la police vienne chercher des demandeurs d'asile déboutés, sans préavis, pour les expulser. Toutes les per-

sonnes présentes sont témoins de ces interventions policières. Dans ce contexte, une femme médecin chargée de l'assistance médicale aux demandeurs d'asile à l'Hôpital universitaire de Genève (HUG) évoque de graves maladies psychiques causées par la crainte permanente de l'expulsion et le stress qui en résulte. En général, l'ambiance dans les hébergements collectifs est décrite comme tendue et chargée de conflits. Il y a souvent des disputes et des bagarres violentes. Les enfants et les femmes en particulier se sentent menacés et sans défense.

En principe, les enfants bénéficiant de l'aide d'urgence ont le droit d'aller à l'école. Cependant, selon les experts interrogés, la possibilité de fréquenter l'école publique se fait rare, car l'enseignement scolaire est de plus en plus souvent proposé au sein même des hébergements collectifs. Compte tenu de cet isolement, les enfants des structures d'aide d'urgence deviennent toujours plus invisibles pour la société. Du fait du manque de contact avec les enfants des environs, l'intégration sociale et culturelle devient de plus en plus difficile pour eux. Les adultes bénéficiant de l'aide d'urgence sont exclus de toutes les offres d'intégration et des formations (y compris des cours de langue). Comme ils ne sont pas autorisés à travailler, ils n'ont pas accès au marché du travail suisse et dans la plupart des cantons, **ils n'ont pas le droit d'effectuer des travaux bénévoles d'intérêt public.** Ainsi leurs perspectives de mener une vie autonome sont fortement entravées, indépendamment du fait qu'un tel objectif soit recherché, que ce soit en Suisse ou dans un État tiers.

En tant que personnes ayant fait l'objet d'une décision d'asile négative et d'une décision d'expulsion juridiquement contraignante, les personnes bénéficiant d'une aide d'urgence – malgré leur obligation d'être présentes dans l'hébergement d'urgence – séjournent irrégulièrement en Suisse. Ils sont régulièrement condamnés à des amendes ou à des peines d'arrêts lors de contrôles de police dans l'espace public. Le séjour irrégulier en Suisse peut être passible d'amendes répétées et d'une peine de prison pouvant aller jusqu'à un an.

Les experts interrogés ont attiré l'attention sur le rôle central des organisations de la société civile, qui organisent des repas dans le cadre du volontariat, établissent des contacts avec la population locale et offrent conseils et soutien. Ils conviennent tous que sans ces prestations de soutien de la société civile, le régime d'aide d'urgence serait

²⁴ L'octroi de l'aide d'urgence et par conséquent le montant du soutien financier, tout comme l'hébergement, sont réglés différemment selon les cantons.

encore plus intolérable pour de nombreuses personnes concernées.

Globalement, les spécialistes interrogés dans le cadre de l'étude portent un jugement très critique, voire négatif, sur l'aide d'urgence. De l'avis de nombreux experts, les mesures concrètes du régime d'aide d'urgence ne conduisent pas à ancrer juridiquement le respect et la protection des personnes touchées, mais au contraire à une violation de leur dignité humaine et de leurs droits individuels. La coordinatrice du domaine de l'asile et des réfugiés du canton de Bâle-Ville, Renata Gäumann, admet que la survie dans le régime de l'aide d'urgence est très difficile et que celle-ci ne peut se justifier qu'à titre temporaire, à la suite d'une

Malgré leur obligation de présence dans les centres d'urgence, les bénéficiaires de l'aide d'urgence séjournent de manière irrégulière en Suisse.

décision d'asile négative, jusqu'au départ des intéressés. Comme la plupart des personnes interrogées, elle considère que le principal problème de l'aide d'urgence est celui de la perception de cette aide pendant une longue durée, car elle n'est pas conçue pour être une solution durable.

La situation est particulièrement pénible pour les personnes dont le retour est exclu du fait de raisons techniques. Certains experts ont donc cherché à savoir s'il ne fallait pas octroyer l'admission provisoire, comme mesure de remplacement limitée dans le temps, aux bénéficiaires de l'aide d'urgence qui ne quittent pas la Suisse en raison d'obstacles à l'exécution du renvoi, et ne peuvent de ce fait être expulsés. Parmi ces personnes, il y a par exemple des demandeurs d'asile tibétains d'Inde ou du Népal ou des personnes originaires de certains pays africains qui n'ont aucune chance de recevoir des papiers d'identité de la part de leur pays de provenance. Les experts reprochent au Secrétariat d'État aux migrations SEM de n'octroyer que très rarement une admission provisoire pour raisons techniques faisant obstacle au renvoi et, par conséquent, de prolonger la perception de longue durée de l'aide d'urgence sans perspectives.

C'est pourquoi la Commission fédérale des migrations CFM a interpellé le SEM au sujet de ces déclarations et l'a prié de prendre position. Le SEM s'est exprimé comme suit à propos de ces reproches (e-mail du 19.09.19):

« Si l'exécution du renvoi n'est pas possible pour des raisons techniques, le SEM prononce l'admission provisoire en vertu de l'article 83 de la LEI. Si cela n'est pas le cas, on suppose que les personnes tenues de quitter le pays peuvent se présenter aux représentations étrangères compétentes dans leur cas et peuvent recevoir des documents de remplacement. L'expérience montre que lorsque les personnes tenues de partir ne reçoivent pas de documents de voyage, c'est le manque de coopération de la personne concernée pour l'obtention des documents qui en est la raison et non l'impossibilité technique de l'exécution. (...) Les personnes appartenant à l'ethnie tibétaine qui font des déclarations non crédibles sur leur séjour en RP de Chine ou qui rendent impossibles les classifications nécessaires concernant leur statut de résident dans d'autres États que la RP de Chine – généralement l'Inde ou le Népal – en raison de la violation de leur obligation de collaborer, reçoivent généralement une décision d'asile négative de la part du SEM et sont déboutées. Dans de tels cas, en raison du manque de collaboration des personnes concernées, il est souvent difficile pour le SEM d'exécuter le renvoi (par ex. vers l'Inde ou le Népal). En général, les intéressés maintiennent leurs déclarations concernant leur identité et leur origine, à savoir la RP de Chine, jugées non crédibles par le SEM. Comme on suppose qu'ils ont passé la majorité de leur vie en Inde ou au Népal, le SEM est en contact régulier avec les autorités indiennes et népalaises, afin d'obtenir des papiers malgré les circonstances décrites, et de permettre le renvoi. L'Inde est systématiquement disposée à permettre l'entrée des personnes appartenant à l'ethnie tibétaine, pour autant que celles-ci soient titulaires d'un titre de séjour légal en Inde. Entre-temps, plusieurs personnes appartenant à l'ethnie tibétaine, qui ont coopéré avec le SEM en vue d'obtenir des documents ou qui se sont procuré elles-mêmes des documents de voyage à l'ambassade d'Inde, sont retournées en Inde ».

En règle générale, les experts interrogés déplorent que le système d'aide d'urgence vise uniquement à mettre les personnes tenues de quitter le territoire sous pression. Le caractère chicanier des conditions de séjour en Suisse pousse les intéres-

sés à quitter le pays volontairement ou à passer à la clandestinité, même en l'absence des documents de voyage et des autres conditions nécessaires.²⁵ Cette pression permanente liée à la passivité induite par les conditions structurelles et au manque de perspectives mène les personnes impliquées dans l'aide d'urgence à une dégradation physique et psychique. Elles sont nombreuses à souffrir de l'isolement et développent des dépressions, notamment et fatallement lorsqu'elles ont été traumatisées par l'exode et déstabilisées sur le plan psychique. Les enfants, les adolescents et les jeunes adultes dont la personnalité n'est pas encore stabilisée, sont tout particulièrement menacés. Leur capacité à développer des perspectives d'avenir est durablement affectée par les conséquences physiques et psychiques de leur vie dans des structures d'urgence.

4.3 Pratique cantonale : optimisations pragmatiques de l'aide d'urgence

Malgré les efforts d'harmonisation de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), la pratique de mise en œuvre de l'aide d'urgence cantonale se présente de manière contrastée. L'étude KEK interprète cette pratique différenciée comme l'indication que de nombreux cantons n'approuvent pas le régime de l'aide d'urgence. Ils mettent à profit leurs marges de manœuvre pour optimiser la mise en œuvre de cette aide de manière pragmatique. Dans l'étude, cette stratégie d'optimisation est mise en évidence par des exemples provenant des cantons de Bâle-Ville, Zurich, Genève et Berne.

Selon les estimations des spécialistes questionnés, du fait de l'accélération de la procédure d'asile, les différences d'exécution entre les cantons seront encore plus importantes à l'avenir ; une certaine répartition des tâches est prévisible. Ainsi, les cantons avec des centres fédéraux pour requérants d'asile dans lesquels des procédures sont effectuées œuvreront davantage à l'intégration des requérants d'asile. En revanche, les cantons avec des centres fédéraux pour requérants d'asile sans

procédures seront plus fortement occupés par les renvois, l'exécution du régime d'aide d'urgence et par les demandeurs d'asile passés à la clandestinité.

En résumé, on peut dire que certains cantons adaptent davantage la mise en œuvre de l'aide d'urgence à la situation individuelle des bénéficiaires de cette aide. Du point de vue des spécialistes interrogés, ces optimisations pragmatiques permettent de préserver la dignité humaine en situation d'urgence et de créer de meilleures conditions en vue d'une demande ultérieure pour cas de rigueur. Cette pratique adaptée aux circonstances, qui est brièvement décrite ci-dessous, devrait donc servir à établir des indications générales sur la façon de procéder.

Dans certains cas individuels justifiés, certains cantons évoquent la possibilité d'un soutien financier selon le barème de l'aide sociale en matière d'asile et non selon les forfaits d'aide d'urgence. En outre, dans certains cantons, les familles et les personnes vulnérables peuvent vivre dans un logement et non dans des hébergements collectifs. De même, dans certains cantons, les enfants bénéficiaires de l'aide d'urgence peuvent continuer à aller à l'école publique. Dans d'autres cantons encore, les bénéficiaires de l'aide d'urgence de longue durée sont autorisés à suivre des cours de langues et à effectuer des travaux d'intérêt général. Un exemple mérite d'être mis en avant : celui du canton de Bâle-Ville, où les jeunes bénéficiaires de l'aide d'urgence sont traités comme les jeunes sans-papiers en matière de participation à une formation professionnelle de base. Cela signifie que dans le cas d'une décision d'asile négative, la fréquentation de cours ou de stages de formation n'est pas interrompue. Ainsi le canton de Bâle-Ville considère clairement que la priorité consiste à permettre aux adolescents et jeunes adultes d'envisager l'avenir en étant autonomes. Même dans le cas d'un éventuel retour dans le pays d'origine, un apprentissage professionnel complet constitue un bon investissement. Cette pratique cantonale adaptée aux circonstances s'adresse surtout aux intéressés issus de pays vers lesquels une expulsion est considérée comme exclue dans les prochaines années (par ex. le Tibet, la Syrie, l'Afghanistan ou l'Érythrée).

Dans certains cantons, les bénéficiaires de l'aide d'urgence qui n'ont pas de titre de séjour reçoivent à la place un « document d'identité », qui permet de les identifier lors des contrôles de police. On évite ainsi

²⁵ Il est également avancé que la part de bénéficiaires de l'aide d'urgence quittant le pays sous contrôle est bien trop faible pour justifier le régime chicanier et les préjudices qui en découlent pour les personnes concernées. Les données du rapport de suivi sur la suppression de l'aide sociale de 2017 montrent que le taux de bénéficiaires de l'aide d'urgence quittant le pays de manière contrôlée se situe nettement au-dessous de 20 pourcent depuis 2015.

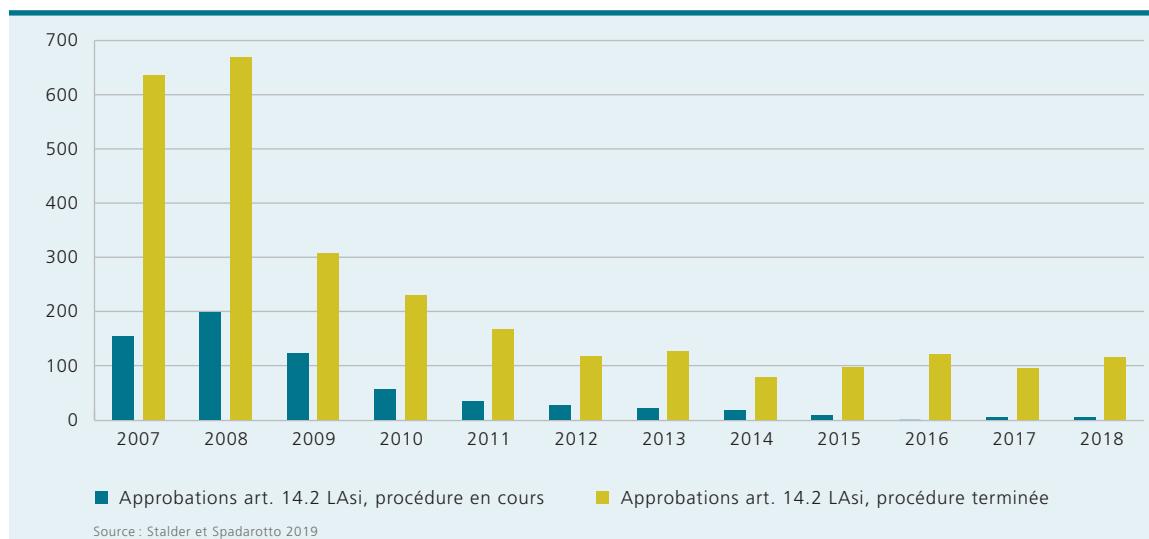


Figure 4: Graphique sur les réglementations des cas de rigueur 2008 – 2017 (Stalder et Spadarotto 2019)

que les bénéficiaires de l'aide d'urgence ne soient condamnés de manière répétée à payer des amendes ou à des peines de prison. Dans certains cas, des candidats potentiels sont soutenus systématiquement et activement en vue de déposer une demande pour cas de rigueur, afin de légaliser leur statut de séjour.

4.4 La réglementation des cas de rigueur comme échappatoire à l'aide d'urgence

La réglementation des cas de rigueur constitue une possibilité d'éviter l'aide d'urgence ou une échappatoire. Celle-ci offre aux bénéficiaires de l'aide d'urgence l'opportunité d'obtenir une autorisation de séjour régulière. Cependant, la barre a été placée très haut pour les conditions d'obtention. Ainsi, l'article 14 alinéa 2 de la loi sur l'asile stipule que les requérants d'asile peuvent obtenir une autorisation de séjour à la demande du canton lorsqu'ils séjournent en Suisse depuis au moins cinq ans et que l'on est en présence d'un cas de rigueur grave caractérisé par une intégration poussée. Cette réglementation s'applique indépendamment de l'état de la procédure, c'est-à-dire également aux personnes dont la demande d'asile a été rejetée par une décision de renvoi entrée en force. Une autre condition à la recevabilité de la demande exige que le lieu d'habitation de la personne concernée ait été connu en permanence par les autorités. De plus, aucun des motifs de révocation suivants ne doivent

exister :²⁶ fausses déclarations ou dissimulation de faits essentiels durant la procédure d'autorisation ; condamnation à une peine privative de liberté de longue durée ou application d'une mesure pénale ; atteinte grave ou répétée à la sécurité et l'ordre public en Suisse ou à l'étranger ; non-respect des conditions dont la décision est assortie ; dépen-

La réglementation des cas de rigueur fait intervenir des objectifs contradictoires.

dance du demandeur, ou d'une personne dont il a la charge, de l'aide sociale ; tentative d'obtenir abusivement la nationalité suisse ; non-respect d'une convention d'intégration sans motif valable.²⁷

Du fait de ces conditions strictes, la réglementation des cas de rigueur ne constitue une option réaliste que pour un nombre très réduit de bénéficiaires de longue durée de l'aide d'urgence en vue d'une régularisation de leur statut de séjour illégal. C'est également ce que confirme l'analyse des statistiques sur l'asile du SEM, réalisée par le cabinet KEK-Beratung (voir figure 4). Sur les

26 Cf. article 62 alinéa 1 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration du 16 décembre 2005 (LEI) et LAsi article 14, chiffre 2.

27 Cf. LAsi article 62, alinéa 2.

8500 bénéficiaires de l'aide d'urgence recensés en 2017, dont 60 pourcent de bénéficiaires de longue durée, seules environ cent personnes ont pu obtenir une autorisation de séjour dans le cadre d'une procédure pour cas de rigueur.

Malgré tout, la réglementation des cas de rigueur est une option sciemment poursuivie. Les personnes qui souhaitent obtenir une autorisation de séjour régulière par le biais d'une demande pour cas de rigueur sont tributaires à la fois de la bonne volonté des cantons et de celle de la Confédération. Dans un premier temps, la commission cantonale d'examen des cas de rigueur, respectivement l'autorité cantonale de migration, examine les différentes de-

du séjour irrégulier en Suisse, ils ont éventuellement séjourné en détention pendant un an. L'intégration, quant à elle, ne peut avoir progressé que si les bénéficiaires de l'aide d'urgence ont pu acquérir par eux-mêmes des connaissances linguistiques dans l'une des langues nationales, puisqu'en règle générale ils ne peuvent pas accéder aux offres d'intégration. De même, ceux qui ont fait de fausses déclarations au cours de la procédure d'asile, notamment sur leur âge ou leur nom, etc. ne satisfont pas – par principe – aux conditions relatives à la réglementation des cas de rigueur.

Un grand nombre des experts interrogés estime que la plupart des bénéficiaires de longue durée de l'aide d'urgence, ainsi que la majorité des personnes vivant depuis longtemps dans la clandestinité, ne retourneront plus jamais dans leur pays d'origine. Ces personnes sont parvenues à jeter les bases d'une vie en Suisse et devraient avoir la possibilité de régulariser leur séjour. Pour les bénéficiaires de longue durée de l'aide d'urgence qui satisfont aux critères, la réglementation des cas de rigueur selon l'article 14 alinéa 2 de la loi sur l'asile devrait être systématiquement appliquée. En outre, il conviendrait d'examiner s'il serait possible d'octroyer une admission provisoire au nombre non négligeable de personnes qui ne peuvent pas quitter la Suisse pour des raisons d'ordre technique ou médical, et qui sont contraintes de vivre avec l'aide d'urgence.

Comme pour l'aide au retour, il faut trouver le juste équilibre entre des objectifs contradictoires pour ce qui a trait à la réglementation des cas de rigueur. Appliquer une pratique plus généreuse recèle le risque de provoquer un effet d'attraction. Cependant, le maintien d'une pratique très restrictive en matière de cas de rigueur n'incitera pas nécessairement les bénéficiaires de longue durée de l'aide d'urgence à suivre l'intention poursuivie par ce régime en quittant la Suisse, mais risque en revanche de les broyer dans le système d'aide d'urgence et de les rendre malades.

Les trois portraits suivants illustrent la situation de bénéficiaires de longue durée de l'aide d'urgence, dont la procédure pour cas de rigueur constitue le dernier espoir de régulariser leur séjour en Suisse. Dans les deux cas, la procédure d'asile jusqu'à la décision a duré plusieurs années et l'intégration est avancée (en particulier en termes de connaissances de la langue locale).

Ces personnes sont parvenues à jeter les bases d'une vie en Suisse et devraient avoir la possibilité de régulariser leur séjour.

mandes. Dans ce domaine, les cantons disposent d'une marge d'appréciation étendue dont ils font usage de manières très diverses. Les cantons ne transmettent les demandes à la Confédération que lorsqu'ils considèrent les conditions remplies. La décision finale appartient au SEM, qui rejette entre 10 et 20 pourcent des demandes.

La juriste Marie-Claire Kunz, qui travaille depuis de nombreuses années au Centre Social Protestant (CSP) de Genève au conseil juridique et à la représentation juridique, considère la réglementation des cas de rigueur comme bien trop restrictive sous sa forme actuelle et peu judicieuse, au regard des conditions réelles dans lesquelles vivent les personnes concernées. La plupart des experts qui ont collaboré à l'étude partagent cette analyse. Au cours des entretiens, ces professionnels ont souvent plaidé en faveur d'une application moins restrictive des conditions de réglementation des cas de rigueur – ou qui serait davantage axée sur les spécificités de chaque cas particulier. Même si l'intégration des personnes concernées a progressé et que leur lieu de résidence a toujours été connu, les bénéficiaires de l'aide d'urgence dépendent généralement du soutien financier de l'aide sociale, puisqu'ils ne sont pas autorisés à travailler. De plus, en raison

Elnara

Elnara, son mari et leurs quatre enfants sont originaires d'un pays d'ex-Union soviétique. Les parents sont ingénieurs avec un diplôme universitaire. Ils militaient tous deux dans un parti qui fut interdit par le gouvernement ; ils se sentaient surveillés par les autorités du pays et défavorisés à de nombreux égards. La crainte d'être arrêtés et emprisonnés à la prochaine occasion a été le motif de leur fuite. Leurs enfants auraient alors été placés dans un orphelinat d'État et auraient dû grandir sans leurs parents. C'est pour cette raison qu'ils décidèrent de fuir en 2009.

Ils quittèrent le pays avec leurs trois enfants, qui étaient en bas âge à l'époque, en voyageant sans trop de bagages pour ne pas éveiller les soupçons, et déposèrent une demande d'asile dans le pays voisin. Le traitement de la demande prit presque deux ans et se termina par une décision négative. Soit leur persécution et leurs préjudices du fait de leur engagement politique ne furent pas jugés crédibles, soit le motif ne parut pas suffisant pour obtenir l'asile politique.

Entre-temps, plusieurs collègues du même parti politique avaient trouvé refuge en Europe occidentale. La famille décida donc de suivre leur exemple et d'y chercher protection. Ils purent acheter des billets d'avion pour Zurich et atterrissent à Kloten il y a plus de sept ans. Là, ils furent retenus dans

son mari eurent aussi la possibilité de suivre des cours d'allemand. Ils atteignirent rapidement le niveau B1, qui est considéré comme une condition minimale à l'intégration dans le marché du travail. Dans la mesure où le niveau de langue atteint était jugé suffisant pour permettre l'intégration en Suisse, on ne leur finança pas d'autres cours de langues. Puis vint la naissance du quatrième enfant. La famille était confiante, pensant que la constitution d'un avenir sûr et indépendant, garantissant la liberté d'expression politique, serait possible en Suisse.

Mais la demande d'asile de la famille fut rejetée par le Secrétariat d'État aux migrations SEM. La persécution politique ne put être démontrée ou sa vraisemblance être établie. Les recours, y compris devant le Tribunal fédéral, restèrent infructueux. La demande d'asile fut finalement rejetée de manière exécutoire, et la famille tenue de quitter la Suisse.

Comme Elnara et son mari voulaient à tout prix éviter d'être expulsés de Suisse avec les enfants, ils s'adressèrent au conseil proposé en vue du retour. Ils se renseignèrent sur le soutien auquel ils pourraient s'attendre en cas de retour et de réinsertion dans le pays d'origine. Après que les entretiens de conseil aient eu lieu, la famille demanda des documents de voyage auprès de l'ambassade de son pays d'origine, avec l'appui du service d'immigration du canton compétent. Mais les documents

de voyage leur furent refusés ; il n'était donc pas possible de sortir de Suisse. Cette famille « échouée » en Suisse se vit confrontée à une situation paradoxale : elle séjournait irrégulièrement en Suisse, était frappée par une injonction de quitter le territoire, mais ne pouvait pas

satisfaire à cette obligation, car elle ne disposait pas des documents de voyage nécessaires.

La famille déposa ensuite une demande de réexamen avec l'aide d'une avocate. Mais après presque un an, cette demande fut également rejetée. En outre, la famille fut placée dans un hébergement d'urgence du canton. Les six membres de cette famille furent logés dans une seule chambre ; ils percevaient l'aide d'urgence et étaient exclus de toutes les offres d'intégration. Les enfants purent certes continuer d'aller à l'école, mais dans une autre commune. Ils eurent de grandes difficultés à s'habituer à cette nouvelle situation et à s'intégrer. Au sein de l'hébergement d'urgence, l'ambiance était rude. Il y avait souvent des disputes entre

«À cause de cette pression, mes aînés ont développé des maladies psychiques.»

Elnara

la zone de transit de l'aéroport, car ils ne disposaient pas d'une autorisation d'entrée. Dans un premier temps, leurs données personnelles et les conditions de dépôt d'une demande d'asile durent être examinées. Ils furent ensuite autorisés à entrer dans le pays et à déposer une demande d'asile. La famille fut d'abord hébergée pendant quatre mois dans un centre de premier accueil pour requérants d'asile. Puis elle eut la possibilité de déménager dans un logement simple au sein d'une commune, durant l'instruction de la demande d'asile.

Au cours de cette période, les enfants en âge de scolarité allèrent à l'école. Ils fréquentèrent l'école maternelle et l'école primaire où ils apprirent l'allemand. On leur enseigna également à s'adapter aux usages et aux convenances suisses. Elnara et

les résidents, qui étaient tous frappés par une injonction de quitter la Suisse et n'avaient donc plus rien à perdre ou à gagner. La nuit, entre deux et cinq heures du matin, la police vint à plusieurs reprises pour chercher des requérants d'asile déboutés pour les rapatrier sous contrainte. Les enfants se rendirent compte de la situation, ce qui provoqua des insomnies parce qu'ils craignaient l'expulsion de leur propre famille. Ce serait un rapatriement dans un pays qu'ils connaissent à peine, dans lequel ils n'avaient pas de souvenirs. Sous cette pression, les aînés développèrent des pathologies psychiques. On dut leur administrer des médicaments et les mettre sous traitement pédopsychiatrique, parfois avec une hospitalisation, puis à nouveau de manière ambulatoire dans l'hébergement d'urgence. Le service de pédopsychiatrie attesta que le séjour dans l'hébergement d'urgence était délétère pour ces enfants stressés et dépressifs, et qu'il ne devrait raisonnablement pas être exigé.

Avec l'aide de leur avocate, Elnara et son mari déposèrent plusieurs demandes en vue d'un relogement dans un appartement, ce qui leur fut finalement accordé. Après un an et demi passé dans l'hébergement d'urgence, ils disposaient à nouveau d'un espace privé, ainsi que de leur intimité. Cela soulagea en particulier les enfants aînés de la famille atteints psychiquement. Malgré cela,

deux des enfants suivent toujours un traitement psychiatrique et sont scolarisés dans une école spéciale. Les parents craignent que les expériences vécues pendant le séjour dans l'hébergement d'urgence aient pu causer des séquelles permanentes. Avec l'aide de leur conseil juridique et à l'appui de nouveaux éléments de preuve établis par Amnesty International (AI), la famille déposa une demande multiple. L'organisation de défense des droits de l'homme confirma qu'un retour serait trop dangereux pour la famille, compte tenu de la situation politique, et qu'il ne pouvait pas être raisonnablement exigé. AI était d'avis que les nouveaux éléments de preuve établissaient indubitablement la persécution politique des parents dans le pays d'origine. Le SEM examina certes la demande multiple, mais interpréta la situation de manière différente et prononça une nouvelle fois une décision négative. La procédure de recours contre cette décision est pendante auprès du Tribunal administratif fédéral depuis 2018.

Entre-temps, cela fait plus de sept ans que la famille vit en Suisse. Pendant toute cette période, les parents n'eurent pas la possibilité de travailler. Malgré tout, ils tentent d'expliquer à leurs enfants que le fait de percevoir des aides de l'État permettant d'assurer la subsistance et de payer le loyer de l'appartement n'est pas une situation normale. Elnara et son mari considèrent qu'avec leur for-





mation et les bonnes connaissances linguistiques dont ils disposent maintenant, ils seraient à même de gagner eux-mêmes de quoi couvrir les besoins de base de leur famille. Ils disposent même de plusieurs attestations d'entreprises suisses qui seraient prêtes à les employer dès qu'ils auront des autorisations de travail et de séjour régulières.

Les parents sont toujours convaincus qu'ils seraient incarcérés dans leur pays d'origine en raison de leurs activités politiques passées, comme cela fut apparemment le cas pour d'autres compatriotes. Ils espèrent désormais que leur recours aboutira et ils attendent la décision. Si elle devait à nouveau être négative, ils envisagent d'introduire une demande pour cas de rigueur. Ils pensent avoir de bonnes chances de régulariser leur séjour en Suisse par le biais de la procédure pour cas de rigueur. Ils sont en effet certains de remplir les conditions nécessaires. En effet, ils ont les connaissances linguistiques nécessaires, les enfants sont intégrés à l'école, l'un d'entre eux est né en Suisse et ils disposent d'attestations établissant qu'ils sont en mesure de travailler et de gagner leur vie. De plus, les autorités ont toujours été informées du lieu de résidence de la famille.

Un retour dans le pays de provenance est exclu pour eux : d'une part parce qu'Elnara et son mari craignent toujours la persécution politique et une incarcération qui disloquerait la famille, d'autre

part, parce que le pays d'origine n'est apparemment pas disposé à établir des documents de voyage pour la famille et à la réadmettre sur son territoire. La famille se trouve acculée, elle ne peut ni avancer, ni reculer.

Hoshyar

Hoshyar explique que dans la ville du nord de l'Irak où il vivait, il arrivait périodiquement que les habitants soient subitement harcelés, menacés, battus ou assassinés par toutes sortes de groupes ou de bandes – quand ils ne disparaissaient pas tout simplement. À l'époque, au début des années 2000, il y régnait un climat d'insécurité, de peur et de violence marqué par l'anarchie et l'arbitraire.

Hoshyar, qui essayait de s'en sortir comme mécanicien auto non qualifié, vécut également ce genre d'expériences : régulièrement des inconnus surgissaient dans le garage en posant des exigences auxquelles il ne voulait, ni ne pouvait répondre. Lorsque les menaces furent mises à exécution et qu'il fut séquestré et battu pendant plusieurs jours, ce jeune homme qui avait 18 ans à l'époque, décida de quitter sa famille, sa ville et son pays. Poussé par la peur et l'espoir d'une vie plus sûre et donc meilleure, au terme d'un itinéraire tor-

tueux, il débarqua en Grèce en 2008 où vivaient déjà de nombreux compatriotes. Il n'a pas souhaité s'exprimer de manière trop détaillée sur sa migration à travers l'Europe, mais seulement au sujet d'une chose, qui lui paraît importante : lorsqu'une personne quitte ce qu'elle a de plus cher dans la vie, ses parents, qu'elle chemine de par le monde pour arriver en Grèce, qu'elle s'est fait dépouiller de tout son argent – c'est-à-dire qu'elle renonce au plus important et perd l'essentiel – n'est-il pas possible de la croire lorsqu'elle dit qu'elle a agi par nécessité absolue en quittant son pays ? Et qu'elle ne retournera plus jamais, en aucun cas, dans son pays d'origine ?

Hoshyar essaya de s'installer en Grèce, d'y trouver un travail quelconque et de s'y construire une vie ; mais son plan échoua, ses espoirs furent déçus. Il vivait dans une zone grise et ne pouvait travailler qu'occasionnellement dans un garage automobile, sans salaire régulier. Lorsqu'il était payé, ce qui n'était pas toujours le cas, il pouvait tout juste se payer temporairement le strict minimum. Hoshyar habitait incognito dans le camping-car d'un collègue, sans eau ni électricité, sans installations sanitaires. Il ne craignait certes plus pour sa vie, mais même là-bas, il ne se sentait pas à l'abri de l'exploitation et de la violence, car les gens comme lui ne sont pas protégés – en Grèce non plus. Ainsi, après environ un an, il reprit la route pour la Suisse. Il entendait toujours dire que, là-bas, la loi est appliquée, l'ordre règne et tout le monde, y compris les gens comme lui, ont droit à la protection.

Âgé de 20 ans à peine, Hoshyar déposa une demande d'asile en Suisse. Il vécut deux mois dans un centre d'hébergement pour demandeurs d'asile, où la première audition eut lieu. En tant que demandeur d'asile, il obtint un permis N, pendant que ses déclarations relatives aux conditions de vie et aux raisons de la fuite étaient examinées. Il n'était pas sûr que tout irait bien désormais. Il suivit des cours d'allemand, travailla dans le cadre de programmes d'occupation et occupa différents emplois occasionnels. Il semblait se rapprocher de son objectif de « vivre une vie parfaitement normale », avec un travail, un appartement, un compte bancaire et une carte SIM. Dans le même temps, il se rendit aussi compte que son expérience de mécanicien auto ne lui était pas très utile. En Suisse, les véhicules sont modernes et « bourrés d'électronique », ce qui n'était pas le cas dans son pays. Mais en raison de son statut de

séjour lié à une procédure d'asile, la porte de l'apprentissage de mécanicien auto lui resta fermée. Mais dans la maison de retraite où il réalisa tous les travaux possibles et imaginables pendant neuf mois, tout le monde était content de lui. C'est également ce que mentionne le « certificat de travail » présenté fièrement lors de l'entretien.

Après environ quatre ans passés en Suisse, Hoshyar fut convoqué pour sa deuxième audition au SEM à Berne. À vrai dire c'était la troisième, puisqu'il avait dû répondre à d'autres questions au téléphone déjà après sa deuxième année de séjour. En 2015, au bout de presque six ans passés en Suisse et après avoir obtenu son permis de conduire, la décision en matière d'asile lui fut enfin communiquée. Au lieu de l'autorisation de séjour espérée, Hoshyar se vit notifier une décision exécutoire de renvoi, assortie d'un délai de départ. Même le recours qu'Hoshyar avait déposé avec l'aide d'un juriste n'y changea rien. Cependant, de nombreux changements intervinrent sur d'autres plans : Hoshyar perdit son logement, son permis de travail et donc son emploi dans le bâtiment. Il reçut un document par lequel il devait s'identifier à la demande en tant que « demandeur d'asile frappé par une décision d'irrecevabilité entrée en force », qui lui ouvrait

«Lorsqu'une personne abandonne ce qu'elle a de plus cher, ne devrait-on pas croire qu'elle n'avait pas d'autre choix?»

Hoshyar

droit à la perception hebdomadaire d'un forfait d'aide d'urgence, sur la base de douze francs par jour. Conformément à ce même document, il était tenu de participer à l'obtention des documents de voyage nécessaires au rapatriement dans son pays d'origine. Mais dans le cas de l'Irak, les chances d'obtenir ces documents sont quasiment nulles. Le gouvernement irakien n'autorise le retour de compatriotes sans-papiers que s'ils ont enfreint le droit d'hospitalité du pays de séjour.

Depuis, c'est précisément ce qu'Hoshyar essaie à tout prix d'éviter. Sa demande d'asile a été rejetée au motif qu'il aurait présenté des faux papiers. Pour ce délit, il a été condamné à une amende de 350 francs et à 1650 francs de frais. Il a pu en payer la moitié et a demandé à pouvoir travailler pour solder le reste de sa dette, ce qui ne lui a évidemment pas été accordé.

Hoshyar dit que le travail au noir ne constitue pas une alternative pour lui. De plus, ces activités professionnelles illégales sont généralement effectuées dans de mauvaises conditions. Il ne se sent pas prêt à supporter cela en plus. Lorsqu'il est arrivé en Suisse, il était encore plein d'énergie pour se construire un nouvel avenir. Aujourd'hui, en tant que bénéficiaire de longue durée de l'aide d'urgence, il constate qu'il n'a rien gagné, mais qu'il a tout perdu. Toutes ses possessions tiennent dans deux sacs, qu'il a déposés chez des amis. Il a honte et a peur d'être un fardeau pour eux. Malgré tout, il est reconnaissant de pouvoir dormir ici ou là lorsqu'il fait froid ; le foyer de secours ne constitue pas une alternative à ses yeux, en raison de la consommation excessive d'alcool et de drogues qui y est faite.

Il ne conçoit pas de tenter un nouveau départ dans une autre ville ou même dans un autre pays. Depuis dix ans maintenant, il essaie de prendre pied en Suisse. Il dit qu'il aime la Suisse et s'y sent chez lui – même s'il n'a plus le droit d'y séjourner et qu'il a perdu dix ans de sa vie. Quel que soit l'endroit où il irait, il devrait tout recommencer à zéro, à nouveau investir dix ans de son existence, il aurait ainsi 40 ans et aurait perdu toute sa vie.

Il dit passer le plus clair de son temps seul, sans pourtant avoir de vie privée. Il pense qu'il s'agit là d'une vie attristante, pas seulement à cause de la situation actuelle, mais également de tout ce qui pourrait être et qui reste interdit. Il pense par exemple à son souhait de suivre une formation de mécanicien auto et de fonder une famille. Cet aspect est également compliqué pour lui, parce que le soupçon de la volonté d'acquérir un permis de séjour plane sur ses intentions de relations ou de mariage.

Hoshyar espère qu'il pourra un jour quitter sa vie d'anonymat et que son cas sera réexaminé par d'autres personnes à Berne, qui prendront peut-être une décision positive.

Kalzang

Au moment de l'entretien, Kalzang a environ 25 ans et vit en Suisse depuis cinq ans. Il est né dans un petit village à l'est du Tibet, à environ 4000 mètres d'altitude. Son père est un artisan célèbre et très respecté, qui fabrique des objets de culte

pour les monastères tibétains. Cet artisanat local constitue une tradition familiale qui a été exercée par ses descendants masculins depuis plusieurs générations. Kalzang aussi a donc été formé par son père.

Depuis l'âge de sept ans, Kalzang reçut de son père une éducation mêlant artisanat tibétain, mais également religion et philosophie du bouddhisme tibétain. Il perfectionna ses aptitudes et ses connaissances en travaillant huit à dix heures par jour dans l'atelier familial, sous les ordres stricts de son père. Il n'eut donc pas le temps d'aller à l'école publique ; ainsi Kalzang devenu adulte n'avait pas une représentation détaillée du monde en dehors de son cercle proche.

En 2013, il y eut dans la région où vivaient Kalzang et sa famille des événements que son père vécut comme très menaçants. À l'heure actuelle, Kalzang ne sait toujours pas de quoi il s'agissait exactement, ni par quoi son père se sentait menacé. Au vu de la situation risquée, ce dernier décida donc de faire mettre son fils unique en sécurité. En tant qu'artisan reconnu et prospère, il disposait de suffisamment de moyens financiers pour payer un passeur qui conduisit Kalzang à Katmandou au Népal dans un premier temps, puis organisa un vol vers la Suisse depuis là.

Kalzang atterrit à Kloten à l'automne 2013, alors qu'il avait une vingtaine d'années. Il n'a jamais été à l'école, ne parlait pas un mot d'une langue étrangère et n'avait aucune idée d'où se trouvent l'Europe et la Suisse. Il savait seulement que des Tibétains trouvent refuge en Suisse depuis de nombreuses années et que la communauté des émigrés est importante. Dans son esprit, lui aussi devait suivre cette voie et chercher la protection de la Suisse en demandant l'asile.

De l'aéroport de Kloten, Kalzang fut conduit dans un centre d'enregistrement et de procédure pour requérants d'asile (CEP), dans lequel la procédure d'asile débuta par les examens et les auditions prévues en pareil cas. Ils furent menés à l'aide d'interprètes et de traducteurs interculturels. Kalzang eut beaucoup de peine à plaider et à défendre sa cause. Non seulement parce qu'il ne maîtrisait aucune langue étrangère et n'avait pas reçu d'éducation scolaire, mais également parce que sous l'effet du stress, il est tétonisé et n'arrive plus à articuler. Tout ce qui le touche émotionnellement de manière désagréable le rend muet. Ainsi, aujourd'hui encore, il n'est capable de raconter son histoire qu'avec l'aide de personnes familières qui le soutiennent et de supports tels que des dessins et des images, alors qu'entre-temps il parle très

bien l'allemand et comprend le dialecte suisse sans difficulté.

Contrairement aux demandes déposées par de nombreux concitoyens de Kalzang, la sienne fut rejetée. Il ne put même pas convaincre les autorités en charge de la procédure d'asile qu'il est effectivement originaire du Tibet et non du Népal, pays duquel il venait lorsqu'il est entré en Suisse. Finalement, une décision de renvoi lui fut notifiée. Il fut ainsi déchu de son statut de demandeur d'asile assorti du permis N et donc de son droit de séjour. Mais comme il ne disposait pas des documents de voyage nécessaires, il ne put être reconduit en Chine. Jusqu'à présent, il n'a pas pu quitter la Suisse parce qu'aucun autre pays sûr n'est prêt à l'accueillir. Kalzang vit en Suisse comme sans-papiers depuis près de trois ans et perçoit l'aide d'urgence.

Depuis son arrivée en Suisse, Kalzang a toujours vécu dans des hébergements collectifs, logé dans des dortoirs de 12 ou de 6 personnes (sept centres en cinq ans). Actuellement, il perçoit une aide d'urgence de huit francs par jour, avec lesquels il doit payer sa nourriture, ses vêtements, ses articles d'hygiène corporelle et les transports. Il ne perçoit cette aide que lorsqu'il dort dans l'hébergement collectif. Dans la journée, il a le droit de se

déplacer librement, pour autant que ses moyens financiers le lui permettent.

Il n'a pas de contacts avec sa famille au Tibet, ni par téléphone, ni par courrier. Kalzang se demande si son père l'a oublié, parce qu'il lui appartientrait de chercher à savoir où se trouve son fils et comment il va.

Après son arrivée en Suisse, le jeune Tibétain entra rapidement en contact avec des bénévoles. Sa personnalité aimable et réservée, son comportement toujours empreint de politesse et aussi le fait d'avoir toujours été hébergé aux alentours de la même ville, ont été un atout pour lui. En dehors

Une entreprise lui a proposé une formation certifiante, mais les sans-papiers n'y ont pas droit.

des cours de langue, grâce à l'organisation de ces bénévoles, Kalzang put effectuer des stages de découverte dans diverses entreprises. Il s'est avéré que Kalzang est très avide de connaissances, réceptif, et qu'il apprend vite. Il était habitué à travailler longtemps, de manière disciplinée et concentrée, ce qui était très apprécié en entreprise et lui a permis d'acquérir rapidement les connaissances de bases nécessaires en mathématiques et



en sciences naturelles. Cependant, en tant que demandeur d'asile avec un permis N, il n'a pas la possibilité d'entreprendre un apprentissage. Mais pendant plus d'un an, Kalzang eut la possibilité, en tant que bénévole, de coopérer à l'accompagnement d'un adolescent lourdement handicapé. Grâce à ces activités et à son caractère sympathique, Kalzang s'est constitué un réseau social en Suisse composé de différentes personnes qui encouragent son intégration en Suisse : des bénévoles qui viennent en aide aux demandeurs d'asile, des membres de la famille de l'enfant qu'il accompagne, ainsi que des employeurs et des enseignants. C'est également ce réseau social qui le soutient depuis le refus de sa demande d'asile et la décision de renvoi.

Dans la mesure où il fait l'objet d'une décision de renvoi exécutoire, il n'est pas autorisé à travailler en Suisse, à gagner de l'argent, ni à suivre une formation ou des cours. Il est exclu de toutes les offres d'intégration, puisque selon la volonté des autorités et les directives de la législation suisse, il est tenu de quitter la Suisse le plus rapidement possible. Grâce à son réseau de soutien, il peut exercer son artisanat en Suisse et occuper ses journées de manière utile. Cependant, les produits de son artisanat ne correspondent pas forcément au goût occidental d'un monde sécularisé, c'est pourquoi il est difficile de les vendre. Et lorsqu'il parvient à vendre quelque chose, il ne sait pas gérer l'argent qu'il reçoit. Il offre le fruit de son travail à des mendiants qu'il rencontre dans la rue ou à la gare. Kalzang n'a pas conscience de la valeur de l'argent, ni de son importance en Suisse.

Kalzang, qui a environ 25 ans, n'a pas de perspectives en Suisse – ni ailleurs dans le monde. En tant que sans-papiers, il ne peut pas suivre de formation, ni exercer une activité lucrative. L'artisanat d'art qu'il exerce et maîtrise avec virtuosité n'est pas demandé en dehors des monastères tibétains. De plus, Kalzang a toujours une expression orale inhibée. Dès qu'il est stressé, il est incapable de s'exprimer. Ce ne sont pas de bons préalables pour vivre en tant que sans-papiers. Entre-temps, il a appris à lire et à écrire l'allemand et a acquis les compétences nécessaires pour suivre une formation professionnelle de base. Une entreprise formatrice serait même prête à lui proposer une formation certifiante. Mais pour les sans-papiers, il n'en est pas question.

5. Passer dans la clandestinité en Suisse

Dans le cadre du thème « Passer dans la clandestinité en Suisse », l'étude KEK s'est intéressée aux questions suivantes : qu'est-ce qui incite les requérants d'asile déboutés frappés par une injonction de quitter le territoire à passer dans la clandestinité en Suisse ? Quels sont les profils de ces personnes ? Qu'est-ce qu'une vie dans l'anonymat sans autorisation de séjour ?

5.1 « Des inconnus discrets »

On sait peu de choses à propos de la situation des personnes qui sortent du système d'asile et qui passent dans la clandestinité. Les services cantonaux qui ont affaire au domaine de l'asile semblent n'avoir presque aucun contact avec ces personnes et, pour les services de conseil dédiés aux sans-papiers, ils ne représentent qu'une partie du groupe cible visé. Il est certes juste de les qualifier de sans-papiers, mais cette notion peut également induire en erreur, puisque par définition, toute personne qui « séjourne en Suisse sans autorisation pour une durée indéfinie depuis plus d'un mois » est considérée comme sans-papiers.²⁸ On ne dispose pas non plus de données quantitatives fiables à propos des personnes qui relèvent du domaine de l'asile et vivent dans la clandestinité en Suisse. Les études de la Confédération consacrées aux sans-papiers, auxquelles il a déjà été fait référence, estiment qu'entre dix pourcent et un tiers des sans-papiers vivant en Suisse avaient préalablement introduit une demande d'asile qui a été rejetée (environ 10 000 à 30 000 personnes). Les estimations des experts des services concernés sont très différenciées, allant de 10 à 50 pourcent.

Les experts consultés constatent que ce sont en particulier des hommes jeunes et célibataires, provenant de pays dans lesquels le retour est en principe possible, qui ont tendance à passer dans la clandestinité. Les hommes seuls sont le plus en mesure de s'en sortir sans aide et sans soutien de l'État. En outre, les personnes qui sont familières des conditions qui règnent en Suisse, qui ont un réseau de relations ou qui sont en contact avec des compatriotes ayant un statut de séjour régulier,

disposent des atouts nécessaires. En tant que directeur de la police des étrangers de la ville de Berne, Alexander Ott connaît bien la situation des personnes frappées par une décision de renvoi et des clandestins. Il est d'avis que, malgré les condi-

Comme tous les sans-papiers, ils vivent de manière très discrète et gagnent leur vie avec des emplois occasionnels.

tions de vie précaires qui sont liées au séjour irrégulier, de nombreuses personnes concernées sont à même de mener une vie meilleure en Suisse que dans leurs pays d'origine. Cela explique le choix de la clandestinité, indépendamment de la possibilité de retour dans le pays d'origine. Selon M. Ott, la vie dans la clandestinité est préférable à la vie dans l'aide d'urgence, car cette dernière est associée à un grand nombre de restrictions (hébergements collectifs avec obligation de présence, contrôles fréquents, manque d'argent, risques d'amendes et de détention en raison du séjour irrégulier, etc.).

M. Ott constate que le seul délit que l'on peut reprocher aux personnes relevant du domaine de l'asile vivant dans la clandestinité est précisément leur statut de séjour irrégulier. Sinon, ils ne posent aucune difficulté aux autorités : comme tous les sans-papiers, ils vivent de manière très discrète, gagnent leur vie avec des emplois occasionnels et génèrent très peu de coûts pour les pouvoirs publics.

5.2 Vivre dans l'anonymat sans droit de séjour

L'étude KEK montre que les experts interrogés considèrent que les conditions de vie précaires des requérants d'asile passés dans la clandestinité sont inacceptables. Ils préconisent de mettre en place une voie clairement définie permettant aux personnes vivant dans la clandestinité d'obtenir une autorisation de séjour et de travail. Cette possibilité devrait être ouverte tant aux personnes

²⁸ Définition des sans-papiers telle qu'elle est usitée dans les deux études qui leur sont consacrées par Longchamp et. al. (2005), ainsi que Morlok et. al. (2015).

qui cherchaient initialement l'asile en Suisse, qu'à celles entrées en Suisse depuis des États tiers dans le cadre de l'immigration de travail.

Les requérants d'asile passés dans la clandestinité dorment dans des espaces publics, dans des maisons abandonnées, des squats, des foyers de secours ou dans des sortes de « communautés » de compatriotes, qui disposent pour certains d'un statut de séjour régulier. Ils trouvent de la nourriture peu coûteuse dans des accueils de midi, des soupes populaires ou se nourrissent de ce que les autres jettent. Comme toutes les autres personnes présentes de manière irrégulière, ils vivent le plus discrètement possible. Tout contact avec les structures ordinaires recèle le risque d'être démasqué, d'être puni pour le séjour irrégulier et d'être expulsé. Rien que la fraude dans les transports publics est dangereuse. Les personnes qui séjournent de manière irrégulière en Suisse sont souvent mal soignées, car elles ne recourent à une aide médicale qu'en cas d'extrême nécessité.

Les requérants d'asile déboutés vivant dans la clandestinité ne survivent que grâce à l'existence d'un marché du travail dans lequel ils peuvent travailler sans autorisation, le plus souvent dans des conditions très précaires. En raison de leur statut de séjour irrégulier, ils sont livrés sans défense aux employeurs et exploités en conséquence. Ils sont souvent employés par des compatriotes ayant un statut de séjour régulier et des employeurs prêts à occuper des clandestins comme travailleurs journaliers et comme personnel auxiliaire, à faible coût, dans de petites entreprises de services (par ex. ongeries, salons de coiffure), dans l'hôtellerie-restauration (principalement en cuisine), dans le bâtiment et les secteurs connexes, dans les ménages privés (comme aides ménagères ou pour la prise en charge d'enfants et de personnes âgées), ainsi que dans la logistique. Comme personnel auxiliaire travaillant au noir, ils ne sont assurés ni contre les accidents, ni contre la maladie, ni contre le chômage et n'ont pas accès à la prévoyance vieillesse. Ils n'ont pas de possibilité de faire valoir leurs droits sans renoncer à leur anonymat. Il est également mis en avant que les requérants d'asile passés dans la clandestinité sont souvent exploités par des acteurs de la criminalité organisée, en particulier dans le trafic de drogues. Dès que ces personnes sont interpellées par la police, les commanditaires les remplacent par d'autres requérants d'asile passés dans la clandestinité.

Une large part des experts consultés considère qu'il est peu judicieux de renvoyer dans leurs pays de provenance les requérants d'asile déboutés et les migrants en situation irrégulière qui vivent en

D'un point de vue économique, il serait judicieux d'exploiter cette ressource dans des condi- tions légales.

Suisse depuis longtemps et y sont bien intégrés. Les autorités devraient tolérer leur présence et considérer leur statut juridique à la lumière d'éléments factuels. Alexander Ott, de la police des étrangers de Berne, est convaincu que le marché du travail suisse a besoin de main d'œuvre peu qualifiée, bon marché, et qu'il est capable de l'absorber rapidement, tant qu'il y aura des personnes prêtes à effectuer ce genre de travaux, même si elles sont contraintes de séjournir irrégulièrement en Suisse.²⁹ La conseillère juridique auprès du CSP de Genève, Marie-Claire Kunz, est également d'avis que les requérants d'asile déboutés combinent la lacune d'emplois à bas salaire en Suisse. Ainsi selon elle, d'un point de vue économique, il serait judicieux d'exploiter cette ressource dans des conditions légales protégées par le droit du travail.³⁰

L'étude KEK conclut que la migration de travail et la procédure d'asile sont doublement imbriquées : comme l'entrée légale en Suisse est pratiquement impossible pour les travailleurs migrants issus de pays non exempts de visa, ces personnes déposent une demande d'asile pour entrer en Suisse et plongent ensuite dans l'anonymat. À l'inverse, une partie des personnes sorties du système d'asile profitent des possibilités offertes par le marché du travail dans le secteur des emplois à bas salaire pour gagner leur vie dans la clandestinité en travaillant au noir.

Selon les experts, on devrait parvenir à permettre aux sans-papiers vivant en Suisse, dont 10 à 30 pourcent selon les estimations, à être des requérants

²⁹ C'est également la conclusion à laquelle arrive l'étude sur les sans-papiers de Longchamp et. al. (2005).

³⁰ La création de valeur qu'ils induisent pour la Suisse n'a pas été étudiée jusqu'à présent, mais elle devrait être considérable.

d'asile déboutés ou frappés par une injonction de quitter le territoire, de séjourner et d'accéder au marché du travail de manière légale, sous certaines conditions définies. Jusqu'à présent, en Suisse, quelques villes ou cantons ont tenté d'aider les sans-papiers à obtenir une autorisation de séjour ou à faire en sorte qu'ils soient tolérés. On peut citer l'« Opération Papyrus » du canton de Genève, dans laquelle environ 2000 sans-papiers ont obtenu une autorisation de séjour.³¹ Les initiatives telles que le lancement d'une City Card à Zurich et à Berne visent à offrir un meilleur accès aux prestations de services pour les sans-papiers, respectivement à favoriser leur tolérance.³² Cependant, les spécialistes impliqués considèrent que ces initiatives sont insuffisantes. Même si celles-ci mettent en lumière le problème central, les personnes concernées ne sont tolérées que de manière limitée dans le périmètre d'une ville.

Les bénéficiaires de l'aide d'urgence et les clandestins parviennent parfois à légaliser leur situation par le biais d'un projet de famille. Soit par mariage

Pour les personnes passées dans la clandestinité, il n'y a pratiquement aucun moyen de légaliser leur séjour.

avec une personne séjournant de manière légale en Suisse, soit par des liens de filiation. Mais il ne s'agit pas là d'une échappatoire facile. De telles unions sont souvent soupçonnées d'être des mariages fictifs. De plus, depuis le 1^{er} janvier 2011, les ressortissants de pays étrangers doivent justifier de la légalité de leur statut de séjour en Suisse pour se marier.³³ Pour le mariage, comme pour la reconnaissance de paternité, l'identité et l'état civil doivent être prouvés avec des documents officiels émis par le pays d'origine. L'obtention d'un passeport est de plus en plus difficile pour les clandestins. Presque tous les pays délivrent des papiers d'identité biométriques qui exigent que le

demandeur se présente personnellement auprès des autorités du pays de provenance.

Pour les personnes passées dans la clandestinité, il n'y a pratiquement aucun moyen de légaliser leur séjour par le biais d'une demande pour cas de rigueur. Bien qu'elles soient souvent intégrées, qu'elles gagnent leur vie de manière autonome et ne commettent pas de délits, l'une des conditions essentielles pour l'examen d'un cas de rigueur n'est pas remplie : les autorités n'ont pas connaissance de leur lieu de séjour. Elles se sont soustraites aux autorités et donc au renvoi. Il est rare que les cantons fassent des exceptions en accordant une autorisation de séjour pour des raisons humanitaires à des clandestins. Ainsi, les professionnels interrogés ne préconisent pas des adaptations permanentes de la législation sur l'asile et les étrangers, mais des solutions sur mesure au cas par cas, c'est-à-dire que la situation de chaque personne doit être examinée de manière individuelle en vue d'une régularisation.

La situation complexe des personnes du domaine de l'asile passées dans la clandestinité est illustrée par les portraits suivants :

31 Cf. NZZ du 21.02.2017: Tausende Sans-Papiers erhalten Aufenthaltsbewilligung. <https://www.nzz.ch/schweiz/operation-papyrus-genf-regularisiert-tausende-sans-papiers-id.146839>. Les requérants d'asile déboutés et les ressortissants des pays de l'UE/AELE étaient explicitement exclus de l'« Opération Papyrus ».

32 <https://www.zuericitycard.ch> (24.11.2019).

33 Cf. CC art. 98 B, alinéa 4.

Taha

Taha, 29 ans, vient d'Érythrée. Son père est en prison depuis 20 ans ; Taha n'a plus de ses nouvelles depuis un certain temps. Son frère aîné a commencé son service militaire en 2009 et est toujours incorporé dans l'armée. En 2013, Taha aurait également dû rejoindre l'armée : il a été convoqué au camp militaire de Sawa. Comme il savait qu'en Érythrée le service militaire est à durée indéterminée, il a décidé de ne pas réagir.

Peu après, des soldats firent une razzia dans son

Taha était convaincu que s'il rentrait dans son pays, il risquait une peine de prison ou même la peine de mort.

centre de formation. Taha fut arrêté. Il passa les deux premiers jours ligoté, sans eau ni nourriture. Ensuite, il fut mis en détention pendant un mois avec d'autres personnes. Il avait le droit de sortir deux fois par jour pour aller aux toilettes. Un jour, au cours d'une de ces sorties, une tentative collective de fuite eut lieu. Taha se souvient qu'on tira sur eux. Lui a pu fuir.

Pendant deux semaines, il se cacha dans la brousse avant de rencontrer un ami. Ensemble, ils se mirent

en route pour le Soudan. Après huit jours de marche, Taha atteignit la capitale Khartoum. Il put y travailler un peu pour économiser de quoi payer les passeurs qui devaient le conduire en Libye. Il se rendit en Libye dans un camion avec 80 autres personnes. Le voyage dura deux semaines. En Libye, il resta enfermé pendant trois mois. Les passeurs qui le séquestraient contactèrent sa famille par téléphone en exigeant une rançon de 2000 dollars. La famille put payer la somme. Les mêmes personnes exigèrent 2000 dollars de plus de sa famille pour la traversée en bateau vers l'Italie. Toute sa famille se sacrifia pour payer cette nouvelle somme.

Après la traversée en bateau, Taha se rendit à Rome où il vécut dans la rue pendant deux semaines. Il réussit à se débrouiller tant bien que mal et put prendre un train pour la Suisse. Il ne fut pas contrôlé dans le train. En 2015, Taha alla jusqu'à Bâle, où il déposa une demande d'asile au centre d'enregistrement et de procédure du SEM. La procédure d'asile en Suisse dura deux ans. Taha fut affecté à un canton francophone. Sa deuxième audition eut lieu à Berne. Finalement, il se vit notifier une décision négative sans admission provisoire, avec injonction de quitter le territoire. Taha était convaincu que s'il rentrait dans son pays, il risquait une peine de prison ou même la



peine de mort, ce qui déclencha des angoisses de mort. Il avait entendu dire par des amis que les renvois vers l'Érythrée seraient bientôt possibles. Cela l'inquiétait beaucoup et il décida de quitter l'hébergement qui lui avait été assigné. Il déposa un recours contre la décision d'asile négative. Cinq mois plus tard, il n'avait toujours pas obtenu de réponse.

La peur le rendait fou, elle était devenue insoutenable. Un jour, il eut le sentiment qu'il fallait fuir ces souffrances et quitter la Suisse. Sans but précis et sans bagages, il se mit en route vers la France. À ce moment-là, il n'avait toujours pas reçu de réponse concernant son recours. Il préféreriait vivre dans la rue plutôt qu'avec l'angoisse permanente d'un possible renvoi. En France, Taha se rendit d'abord à Paris, où il vécut dans la rue pendant des semaines. Ensuite, il partit dans une ville de province, parce qu'il espérait que sa demande d'asile aurait plus de chances d'aboutir. Les autorités françaises le débouterent en application du règlement de Dublin. De cette ville de province, Taha fut conduit à Paris, puis renvoyé en Suisse. En Suisse, il attend désormais la décision du tribunal concernant son recours. Il craint vivement de faire l'objet d'une seconde décision négative. Taha, qui a déjà passé quatre ans en tout en Suisse, parle bien français et s'efforce de trouver un travail. Il aimerait travailler et faire quelque chose de sa vie. Mais avec un permis N et une décision de justice en suspens qui le maintient dans un état d'insécurité, il a les mains liées pour la recherche d'un travail et pour développer des perspectives d'avenir.

Mourad

En 1995, à la recherche d'une vie plus sûre, Mourad alors âgé de 20 ans environ quitta sa patrie l'Algérie. À l'époque, après le coup d'État de 1992, il régnait là-bas une guerre civile au cours de laquelle entre 150 000 et 250 000 personnes furent tuées ou portées disparues selon les estimations d'organisations internationales.

Mourad avait travaillé comme ouvrier du bâtiment et n'était plus en mesure d'assurer sa subsistance en Algérie en raison de la situation insurrectionnelle qui prévalait. Il se sentait menacé et n'était jamais sûr de pouvoir rentrer chez lui le soir. Il réussit à acheter un ticket d'avion pour Rome et à se rendre en Italie, où de nombreux compatriotes avaient déjà fui.

En Italie, il tenta de survivre grâce à des emplois occasionnels, ce qu'il réussit à faire un certain temps comme laveur de voitures mal payé. En tant que travailleur clandestin, il n'avait aucune possibilité de se défendre contre l'exploitation financière de son chef italien. Il devait s'estimer heureux d'avoir un emploi. Au début, il dormait dans des chambres louées à bas prix que se partageaient plusieurs jeunes hommes. Mais lorsqu'il perdit son emploi de laveur de voitures en hiver, il n'eut plus les moyens de se payer une chambre. Il vécut temporairement dans des maisons abandonnées, sans eau ni électricité, en changeant souvent de lieu. La police laissait Mourad et ses compatriotes en liberté, tant qu'ils ne faisaient pas de « bêtises », c'est-à-dire tant qu'ils ne trempaient pas dans la petite criminalité et qu'ils se comportaient calmement et discrètement.

Mourad avait envisagé de migrer vers l'Angleterre, où à l'époque, de nombreux réfugiés nord-africains trouvaient du travail dans la restauration. Mais il ne parvint pas à trouver un moyen de franchir la Manche pour rejoindre l'Angleterre. En revanche, on pouvait atteindre la Suisse par des chemins terrestres et Mourad avait entendu la rumeur selon laquelle les personnes qui fuyaient la guerre civile en Algérie trouvaient asile en Suisse. Il arriva donc en Suisse par le train via Chiasso et déposa une demande d'asile. Il fut hébergé dans un centre d'enregistrement et de procédure (CEP) pour requérants d'asile et interrogé par le SEM. Contrairement au cas de ses compatriotes, le traitement de sa demande dura extraordinairement longtemps. Ce n'est qu'après quatre ans et plusieurs déménagements dans d'autres centres d'asile, puis finalement dans un appartement servant d'hébergement de demandeurs d'asile dans une commune de Suisse romande, que sa demande reçut une décision négative entrée en force. Mourad se vit notifier une injonction de quitter la Suisse. Mais Mourad ne put pas se procurer de documents de voyage, même avec le soutien de l'office de l'immigration compétent. Il ne pouvait pas être refoulé, ni rentrer au pays de son propre chef, ni poursuivre sa route. Il resta donc, comme c'était l'usage à l'époque en Suisse, dans un centre d'asile du canton auquel il avait été assigné. Dans son cas, cela signifiait qu'il continuait à vivre avec trois compatriotes dans un appartement d'une commune de Suisse romande et qu'il percevait environ 400 francs par mois d'aide sociale pour subsister. En 2006, puisqu'il était désormais requérant d'asile débouté frappé par une injonction de quitter le territoire, Mourad ne touchât plus que



l'aide d'urgence d'un montant de 200 francs par mois. Il ne pouvait plus rester dans l'appartement et fut à nouveau envoyé dans un centre d'hébergement collectif.

À cette époque, Mourad prit la décision de disparaître des structures d'asile, de passer dans la clandestinité et de vivre dans l'anonymat comme sans-papiers. Cela lui fut possible parce qu'il vivait en Suisse depuis déjà dix ans, qu'il connaissait bien les pratiques du pays, qu'il disposait d'un réseau de connaissances et d'institutions de la société civile qui lui fournissaient l'aide nécessaire.

Malgré tout, pour Mourad, la vie de sans-papiers en Suisse était loin d'être facile. Il se procurait de la nourriture à bas prix dans des accueils de midi et des soupes populaires. Au cours des douze dernières années, en été, Mourad dormit dehors, dans la nature, dans des jardins ou des endroits calmes en ville. En hiver, il survécut dans des foyers de secours, des maisons abandonnées ou des squats, des caves, des toilettes publiques et partout où il pouvait accéder à des locaux à l'abri. Mourad se retrouva à de nombreuses reprises en prison pour quelques mois. En tant que requérant d'asile débouté frappé par une injonction de quitter le territoire, son séjour en Suisse était illégal, ce qui constitue un délit poursuivi d'office. À chaque fois qu'il était arrêté par la police, il était condamné pour séjour irrégulier à une amende ou à une peine

privative de liberté. Il dut exécuter ces peines de prison à plusieurs reprises. Il n'était pas maltraité en prison et, en travaillant, il parvenait même parfois à gagner un peu d'argent. Les fonctionnaires judiciaires le soutenaient autant que possible moralement, puisqu'en dehors du séjour irrégulier, il n'avait pas commis d'actes répréhensibles.

Entre-temps, Mourad avait établi des contacts avec un service de conseil pour sans-papiers qui le soutint également modestement, mais qui le conseilla surtout sur le plan juridique. Ce sont en particulier les oppositions déposées qui, après une année complète passée en détention pour séjour irrégulier en Suisse, lui permirent d'éviter d'être à nouveau condamné à d'autres peines d'arrêts. Mais Mourad court toujours le risque d'être à nouveau poursuivi lors d'un contrôle de police et de voir son casier judiciaire s'allonger.

Pendant toutes ces années en Suisse, Mourad ne réussit jamais à trouver un emploi clandestin régulier qui lui aurait permis de couvrir ses besoins de base. Il ne trouva jamais mieux que des emplois journaliers occasionnels, ainsi sa subsistance resta toujours précaire. À cette époque, Mourad traversa des phases dépressives plus ou moins marquées, pendant lesquelles il ne bénéficia pas d'une assistance médicale, ou alors très sommaire. Lorsqu'il eut des accidents ou des urgences médicales, il trouva certes généralement un service d'urgence

dans un hôpital pour le traiter, même si l'administration chargée de l'admission des patients tentait à chaque fois de l'éconduire parce qu'il n'avait ni papiers ni assurance maladie.

L'année passée, Mourad eut une attaque cérébrale sévère et ce n'est que grâce à une opération d'urgence qu'il put être sauvé. Entre autres fonctions cérébrales, il perdit la parole, qu'il dut réapprendre progressivement au cours des derniers mois – sans véritable rééducation. En tant que sans-papiers, il dut retourner dans la rue après environ deux semaines d'hospitalisation. Il n'était pas question d'aller en cure.

Depuis, Mourad va très mal. Il est certes étonnant de constater qu'il a très bien surmonté les conséquences physiques de l'attaque cérébrale. Mais il souffre de dépressions lourdes et parvient tout juste à subsister.

23 ans après sa fuite d'Algérie – dont une année passée en Italie et 22 ans en Suisse – il n'envisage en aucun cas un retour dans son pays d'origine. Il ne trouverait plus ses repères. De plus, ce sont les conditions de vie suisses qu'il connaît le mieux

entre-temps. C'est ici qu'il est le plus en mesure de se procurer l'aide nécessaire afin de survivre. Mourad n'a aucune chance de parvenir à régulariser

23 ans après avoir fui l'Algérie, un retour au pays est hors de question.

son statut de séjour en Suisse par le biais d'une procédure pour cas de rigueur. Il ne satisfait pas aux multiples conditions requises : les autorités de migration n'avaient pas en permanence connaissance de son lieu de résidence. De plus, son casier judiciaire fait état de nombreuses condamnations à des peines pour séjour irrégulier en Suisse et, de l'avis des autorités, un retour en Algérie aurait été envisageable. Ainsi, Mourad n'a pas d'autre choix que de continuer à subsister d'une façon ou d'une autre comme sans-papiers.

6. Conclusions

Globalement, l'étude brosse un tableau varié de la situation des requérants d'asile qui sortent du système d'asile suisse et sont tenus de quitter le territoire. Des pistes offrant aux personnes concernées une perspective de sortie de la précarité d'un séjour illégal sont décrites et proposées. Les experts interrogés ont proposé des approches fondées et diverses en vue d'améliorer la situation des requérants d'asile déboutés.

1 Un document d'identité qui lève l'illégalité du séjour

Les experts s'accordent à dire qu'il est choquant d'infliger régulièrement des amendes ou des peines de prison aux bénéficiaires de l'aide d'urgence qui ne peuvent pas quitter le pays, malgré l'injonction de quitter le territoire. Ce groupe de personnes devrait impérativement recevoir une pièce de légitimation lui permettant de ne pas être poursuivi pour séjour illégal de manière répétée lors des contrôles par les forces de l'ordre.

2

Permettre l'accès au marché du travail

La plupart des spécialistes interrogés considèrent qu'il serait judicieux de permettre, au moins aux bénéficiaires de longue durée de l'aide d'urgence, d'accéder légalement au marché du travail. Après des procédures d'asile qui, par le passé, prenaient parfois plusieurs années et par conséquent le long séjour en Suisse, un grand nombre des personnes concernées dispose de compétences linguistiques de niveau B1 ou B2 et pourraient facilement être intégrées dans le marché du travail. Ainsi, ces personnes auraient la possibilité d'avoir leurs propres revenus, ce qui diminuerait non seulement les coûts engendrés par l'aide d'urgence, mais leur permettrait également d'envoyer une partie de leur salaire dans le pays d'origine et de rembourser les dettes occasionnées par la fuite. Mais cela ne peut se faire à partir des moyens de l'aide d'urgence.

Il en va de même pour les requérants d'asile déboutés passés dans la clandestinité. Pour extraire les personnes concernées des conditions de vie et de travail précaires auxquelles elles sont généralement confrontées, une régularisation de leur statut s'impose.

3 Simplification de la régularisation du séjour – cas de rigueur

Les personnes qui ont perçu l'aide d'urgence pendant de nombreuses années et qui se sont intégrées en Suisse, autant que les circonstances le permettent, devraient avoir de meilleures opportunités de régulariser leur séjour en Suisse dans le cadre d'une procédure pour cas de rigueur. Pour les bénéficiaires de longue durée de l'aide d'urgence, il s'agit là de la seule possibilité d'obtenir un statut de séjour régulier en Suisse. Néanmoins, les professionnels consultés soulignent que les critères en vigueur en matière de cas d'urgence sont trop restrictifs. C'est pourquoi, lors de l'examen d'un cas de rigueur, il faudrait tenir compte de la situation individuelle et des réalités vécues par les personnes concernées, afin d'appliquer ces critères de manière flexible.

En outre, il est estimé comme essentiel que les requérants d'asile déboutés qui passent temporairement dans la clandestinité et retournent ensuite dans le régime d'aide d'urgence ne soient pas catégoriquement exclus d'une autorisation pour cas de rigueur. Ce sont justement ces personnes qui ont prouvé qu'elles sont parfaitement capables de s'adapter aux conditions de vie en Suisse, sans se faire remarquer ni commettre des actes répréhensibles. Après avoir passé des années dans l'anonymat en Suisse, elles présentent souvent les meilleures conditions en vue d'une intégration.

4 Débat de fond sur la dignité humaine et les minima de subsistance

De nombreux experts défendent en outre le point de vue selon lequel la gestion de l'aide d'urgence depuis 2008 porte atteinte à la dignité humaine et aux droits fondamentaux de la personne. Ainsi, cette pratique doit entièrement être remise en question. Les requérants d'asile déboutés qui ne peuvent pas quitter le territoire ou qui ne peuvent pas être expulsés devraient à tout le moins être hébergés de manière à avoir une certaine intimité et à pouvoir exercer leurs droits fondamentaux. Ces experts estiment que l'hébergement dans des logements au sein des communes serait nécessaire plutôt que dans des hébergements d'urgence situés dans des zones reculées et parfois aménagés dans des abris souterrains. De plus, le minimum vital fixé par l'aide d'urgence n'est pas acceptable : il ne représente qu'environ un quart du minimum de subsistance de l'aide sociale et est également nettement inférieur à celui de l'aide sociale du domaine de l'asile.

5 Abandonner la criminalisation de l'aide apportée par les bénévoles

Une autre revendication centrale des experts qui ont participé à l'étude concerne la valorisation de l'action bénévole qui soutient sous de nombreuses formes les requérants d'asile déboutés et les clandestins. Seule cette aide concrète permet de garantir dans une certaine mesure le respect de la dignité humaine et des droits fondamentaux. C'est donc avec une grande préoccupation que l'on observe ces derniers temps la criminalisation croissante de ce travail bénévole, y compris en Suisse.

7. Littérature et bibliographie

Association Züri City Card (2019) : site Internet <https://www.zuericitycard.ch> (24.11.2019).

Büro Bass, Das Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien (2018)

Administrativhaft im Asylbereich – Quantitative Datenanalysen. <https://www.buerobass.ch/kernbereiche/projekte/administrativhaft-im-asylbereich-quantitative-datenanalysen/project-view> (24.11.2019).

Commission fédérale des migrations CFM (2010) : Visage des sans-papiers en Suisse. Evolution 2000-2010. Documentation sur la politique de migration. Berne.

Commission fédérale des migrations CFM (2019) : Personen, die aus dem Asylsystem ausscheiden – Profile, (Aus)Wege, Perspektiven. Eine Publikation der Eidgenössischen Migrationskommission EKM basierend auf einer Studie von KEK-Beratung GmbH. <https://www.ekm.admin.ch/ekm/de/home/dokumentation/studien.html> (24.11.2019).

Gemperli, Simon (2017) : Tausende Sans-Papiers erhalten Aufenthaltsbewilligung. NZZ, Neue Zürcher Zeitung du 21.02.17. <https://www.nzz.ch/schweiz/operation-papyrus-genf-regularisiert-tausende-sans-papiers-ld.146839> (24.11.2019).

Gravert, Elke (2018) : Rückkehr und Reintegration Geflüchteter. Flucht: Forschung und Transfer / State-of-Research Papier 11, septembre 2018. <https://flucht-forschung-transfer.de/rueckkehr-und-reintegration-von-fluechtlingen-2> (11.01.2019).

Longchamp, Claude et al. (gfs.berne) (2005) : Sans-papiers en Suisse: c'est le marché de l'emploi qui est déterminant, non pas la politique d'asile. Rapport final sur mandat de l'Office fédéral des migrations. https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/illegale-migration/sans_papiers/ber-sanspapiers-2005-f.pdf (09.01.2019).

Morlok, Michael, Harald Meier et Andrea Oswald (B,S,S.), Denise Efionayi-Mäder, Didier Ruedin et Dina Bader (SFM), Philippe Wanner (université de Genève) (2015) : Les sans-papiers en Suisse en 2015, rapport final à l'attention du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/internationales/illegale-migration/sans_papiers/ber-sanspapiers-2015-f.pdf (09.01.2019).

OIM, Organisation internationale pour les migrations, Bureau de Coordination pour la Suisse (2018) : Rapport de monitoring 2018. RAS – Reintegration Assistance from Switzerland. <https://ch.iom.int/fr> (24.11.2019).

Secrétariat d'État aux migrations SEM (2008) : Directive relative à l'aide au retour et à la réintégration (État au 01.03.2019). https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/rueckkehr_und_wiedereingliederungshilfe/4_rueckkehr_wiedereingliederungshilfe-f.pdf (05.01.2019).

Secrétariat d'État aux migrations SEM (2008) : Indemnités versées par la Confédération pour l'aide sociale et l'aide d'urgence. (État au 01.03.2019).

https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/asyl/sozial_und_nothilfe/7_sozial_nothilfe-f.pdf (08.01.2019).

Secrétariat d'État aux migrations SEM (2015) : Manuel Asile et retour. Édition en ligne. <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/asylverfahren/nationale-verfahren/handbuch-asyl-rueckkehr.html> (24.11.2019).

Secrétariat d'État aux migrations SEM (2017) : site Web – Monitoring sur la suppression de l'aide sociale. <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/asyl/sozialhilfesubventionen/monitoring.html> (08.01.2019).

Secrétariat d'État aux migrations SEM (2017) : Questions fréquentes sur l'exclusion de l'aide sociale et de l'aide d'urgence. <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/sozialhilfe/faq-nothilfe-f.pdf> (08.01.2019).

Secrétariat d'État aux migrations SEM (2018) : Rapport de suivi sur la suppression de l'aide sociale. Rapport annuel 2017 (1^{er} janvier – 31 décembre 2017). <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/asyl/sozialhilfe/ab-2008/ber-monitoring-2017-f.pdf> (16.01.2019).

Secrétariat d'État aux migrations SEM (2019) : site Web – Service-conseils en vue du retour CVR. <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/rueckkehr/rueckkehrhilfe/rueckkehrberatung.html> (01.09.2019).

SYMIC Statistiques en matière d'asile, aperçu 2006-2018. <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/publiservice/statistik/asylstatistik/uebersichten.html> (14.01.2019).

8. Bases légales

- Loi sur l'asile (LAsi) du 26 juin 1998 (État au 1^{er} janvier 2019).
- Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) du 16 décembre 2005 (État au 1^{er} janvier 2019).
- Code civil suisse (CC) du 10 décembre 1907 (État au 1^{er} janvier 2019).

