



Berne,

---

**Érythrée : examen par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM) des admissions provisoires prononcées pour cause d'inexigibilité de l'exécution du renvoi**

**Rapport du Conseil fédéral en réponse à la motion 18.3409, Müller Damian, du 29 mai 2018**

---

## Table des matières

|   |    |
|---|----|
| <i>Résumé</i> .....   | 3  |
| Définitions .....   | 6  |
| 1. Contexte .....   | 8  |
| 1.1 Raisons ayant motivé le rapport.....  | 8  |
| 1.2 Motion demandant la mise en œuvre d'une politique équitable envers les demandeurs<br>d'asile érythréens .....   | 9  |
| 1.3 Autres interventions parlementaires sur l'Érythrée .....  | 9  |
| 2. Statistiques (effectifs).....  | 11 |
| 2.1 Érythréens dans le processus asile (état au 30 septembre 2020).....   | 11 |
| 2.2 Érythréens dans le processus procédure (état au 30 septembre 2020).....   | 11 |
| 2.3 Érythréens admis à titre provisoire (état au 30 septembre 2020).....  | 11 |
| 2.4 Part des Érythréens dans la population résidante permanente étrangère de Suisse (état<br>au 30 septembre 2020).....                                   | 11 |
| 3. Admissions provisoires (inexigibilité) de ressortissants érythréens ayant pris fin entre 2018 et<br>2020 (sorties du processus asile) .....            | 12 |
| 3.1 Fin de l'admission provisoire par levée .....   | 12 |
| 3.2 Fin de l'admission provisoire par extinction .....  | 12 |
| 3.3 Tableau synoptique des motifs de fin des admissions provisoires accordées aux<br>Érythréens (de 2013 au 30 septembre 2020) .....                      | 13 |
| 4. Taux d'activité et d'aide sociale des Érythréens résidant en Suisse.....   | 14 |
| 4.1 Réfugiés reconnus (permis B).....   | 14 |
| 4.2 Personnes admises à titre provisoire dont réfugiés (permis F).....  | 14 |
| 5. Examen des admissions provisoires par le SEM .....   | 15 |
| 5.1 Base légale actuelle .....  | 15 |
| 5.2 Examen des admissions provisoires entre 2003 et 2017.....   | 15 |
| 6. Pratique actuelle de la Suisse en matière d'asile et de renvoi à l'égard de l'Érythrée   | 16 |
| 6.1 Reconnaissance de la qualité de réfugié .....   | 16 |
| 6.2 Renvoi de Suisse et admission provisoire .....  | 16 |
| 6.3 Procédures d'asile, évolution du nombre de demandes et cas réglés.....  | 17 |
| 6.4 Retour volontaire et exécution du renvoi en Érythrée .....  | 18 |
| 7. Lignes directrices et objectifs de politique migratoire s'agissant de l'Érythrée .....   | 19 |
| 8. Possibilité de voyages à l'étranger pour les ressortissants érythréens.....  | 21 |
| 8.1 Réfugiés reconnus .....   | 21 |
| 8.2 Requérants d'asile et personnes admises à titre provisoire n'ayant pas la qualité de<br>réfugié .....   | 21 |
| 8.3 Révision de la LEI concernant les voyages à l'étranger des réfugiés reconnus et des<br>personnes admises à titre provisoire .....                     | 21 |
| 8.3.1 Voyages abusifs des réfugiés reconnus .....   | 21 |
| 8.3.2 Voyages entrepris par les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et<br>les personnes à protéger dans leur État d'origine..... | 22 |
| 9. Aide d'urgence accordée aux ressortissants érythréens sous le coup d'une décision de<br>renvoi entrée en force.....                                    | 23 |
| 10. Examens des admissions provisoires d'Érythréens réalisés par le SEM en 2018/2019/2020   |    |

|        |   |    |
|--------|---|----|
| 10.1   | 1 <sup>ère</sup> phase : projet pilote .....  | 23 |
| 10.1.2 | Résultats du projet pilote.....   | 24 |
| 10.1.3 | Évaluation des différents obstacles à l'exécution du renvoi s'agissant des admissions provisoires d'Erythréens examinées dans le cadre du projet pilote ..... | 25 |
| 10.2   | 2 <sup>e</sup> phase : Examen <i>prima facie</i> de 2400 personnes vulnérables admises à titre provisoire   | 26 |
| 10.3   | 3 <sup>e</sup> phase : examen individuel des quelque 600 admissions provisoires restantes en 2019   | 27 |
| 11.    | Conclusion .....  | 27 |

## Résumé

Dans son arrêt de référence D-2311/2016<sup>1</sup> du 17 août 2017, le Tribunal administratif fédéral (TAF) a jugé, au terme d'une analyse approfondie, que l'Érythrée ne connaissait pas une situation de violence généralisée et qu'un retour dans ce pays ne pouvait pas être considéré, de manière générale, comme inexigible. Il s'est ainsi écarté en partie de sa pratique antérieure, qui voulait qu'un retour en Érythrée ne soit considéré comme exigible que si des circonstances individuelles dites favorables soient également réunies.

Le Conseil fédéral a été chargé par la motion 18.3409 Müller Damian, déposée le 29 mai 2018, d'examiner, à la suite de l'arrêt susmentionné, les dossiers de 3400 Érythréens bénéficiant d'une admission provisoire et de faire rapport au Parlement avant la fin du mois de février 2020. Il y sera consigné pour quels motifs des admissions provisoires n'ont pas été levées, si les personnes concernées sont reparties ou si elles se trouvent toujours en Suisse. Le 5 septembre 2018, le Conseil fédéral a proposé d'accepter ladite motion. Cette dernière a été adoptée le 19 septembre 2018 par le Conseil des États et le 4 mars 2019 par le Conseil national.

Le présent rapport dresse tout d'abord un aperçu détaillé de la pratique actuelle de la Suisse en matière d'asile et de renvoi à l'égard de l'Érythrée, ainsi que des lignes directrices et des objectifs en matière de politique migratoire pour ce pays. Par ailleurs, il présente en détail les travaux réalisés en 2018 et 2019 dans le cadre de l'examen des admissions provisoires accordées à des ressortissants érythréens et leurs résultats. Il contient, enfin, les principales données statistiques sur les thèmes cités.

Le nombre de demandes d'asile déposées en Suisse par des ressortissants érythréens n'a cessé de diminuer depuis 2015, en raison notamment de la politique cohérente adoptée par le SEM à l'égard de l'Érythrée. Alors qu'ils étaient 10 000 à demander l'asile en Suisse en 2015, ils n'étaient plus que 1346 à la fin du mois de septembre 2020. Seules 9,4 % de ces demandes ont été déposées à la suite d'une entrée autonome (illégal) en Suisse. Les autres demandes concernaient principalement des demandes à la suite d'une naissance enregistrée en Suisse (67,5 %) ou d'un regroupement familial (13,6 %). Fin septembre 2020, le taux de reconnaissance<sup>2</sup> concernant l'Érythrée s'élevait à 65,8 % et le taux de protection<sup>3</sup> à 86 %.

Alors qu'un retour volontaire en Érythrée est à tout moment possible, les autorités érythréennes ne sont toujours pas disposées à accepter les rapatriements sous contrainte d'aucun Etat de départ et à délivrer les documents requis pour l'exécution des renvois. Le nombre de personnes qui retournent en Érythrée de leur plein gré est par conséquent peu élevé depuis plusieurs années, et ce bien que les personnes sous le coup d'une décision de renvoi exécutoire ne

---

<sup>1</sup> Publié sous : [www.bvger.ch](http://www.bvger.ch) > Jurisprudence > Base de données des arrêts du TAF > Texte de recherche > numéro de l'arrêt : D-2311/2016

<sup>2</sup> Part de décisions d'asile positives sur le total des décisions sans radiation au moment de la décision de première instance

<sup>3</sup> Part de décisions d'asile positives et des admissions provisoires sur le total des décisions sans radiation au moment de la décision de première instance

bénéficient plus que de l'aide d'urgence et non plus de l'aide sociale afin d'être moins incitées à rester illégalement en Suisse.

La collaboration avec les autorités érythréennes n'étant pas satisfaisante, il est particulièrement important de continuer à renforcer progressivement la présence diplomatique de la Suisse en Érythrée, comme cela s'est fait ces dernières années au travers de voyages réguliers de l'ambassadeur de Suisse à Khartoum et de délégations interdépartementales en Érythrée. Depuis le mois de mars 2020, l'aéroport d'Asmara est cependant fermé en raison de la pandémie de COVID-19. Par ailleurs, la Suisse entretient des relations bilatérales avec l'Érythrée au niveau ministériel. Elle mène également, en collaboration avec l'Allemagne, la Norvège et la Suède, un dialogue structuré avec ce pays dans les domaines de la migration, des droits de l'homme et de l'économie. Enfin, elle finance, depuis 2017, des projets pilotes menés en Érythrée dans le domaine de la formation professionnelle.

Les ressortissants érythréens reconnus comme réfugiés par la Suisse ont droit à un titre de voyage pour réfugiés qui les autorise à revenir à tout moment sur le territoire helvétique. Ils ont en principe l'interdiction de se rendre dans leur pays d'origine et peuvent, s'ils ne respectent pas cette interdiction, se voir retirer le statut de réfugié. Le SEM aura désormais la possibilité, lorsque cela sera justifié, d'interdire aux réfugiés reconnus de se rendre notamment dans les pays limitrophes de leur État d'origine ou de provenance. Les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire en provenance d'Érythrée qui n'ont pas le statut de réfugié ne peuvent à l'heure actuelle entreprendre des voyages à l'étranger qu'à titre exceptionnel et dans des conditions très strictes.

Le SEM, qui est également en charge du réexamen des admissions provisoires, s'est penché, entre février 2018 et septembre 2019, sur les dossiers de quelque 3000 Érythréens admis à titre provisoire du fait de l'inexigibilité de l'exécution de leur renvoi. Ils étaient en fait 3400 environ dans ce cas lors du lancement des travaux au printemps 2018 mais, pour 400 d'entre eux, ce statut avait été accordé après la publication de l'arrêt de référence du TAF susmentionné et à la lumière de la nouvelle analyse de la situation en Érythrée. Leur admission provisoire n'a donc fait l'objet d'aucun réexamen en 2018/2019. Il en a été de même pour les réfugiés érythréens admis à titre provisoire<sup>4</sup> en Suisse, près de 6300 à l'époque, car l'arrêt en question ne concernait pas explicitement les personnes qui remplissent les conditions d'obtention de la qualité de réfugié.

Après une phase pilote au cours de laquelle 251 admissions provisoires ont été passées au peigne fin, le SEM a examiné, entre septembre et décembre 2018, quelque 2400 autres admissions provisoires de personnes particulièrement vulnérables (en particulier des mineurs non accompagnés, des familles avec enfants) et de personnes qui séjournaient depuis plusieurs années en Suisse. Dans la mesure où il y avait lieu de supposer, sur la base de critères objectifs, qu'un retour en Érythrée demeurerait inexigible dans leur cas, il s'est contenté de vérifier si elles avaient des antécédents pénaux. Lors de la dernière phase, qui s'est déroulée de janvier à septembre 2019, il s'est penché sur les quelque 600 dossiers restants, qui concernaient

---

<sup>4</sup> Personnes qui certes remplissent les conditions d'obtention de la qualité de réfugié, mais auxquelles l'asile n'est pas accordé en raison de motifs d'exclusion de l'asile

principalement des adultes seuls ; il a une nouvelle fois examiné une par une leur admission provisoire, avec la rigueur habituelle.

Entre février 2018 et la fin des travaux en septembre 2019, le SEM a ainsi passé au peigne fin les dossiers de quelque 3000 Érythréens admis à titre provisoire du fait de l'inexigibilité de l'exécution de leur renvoi, ce qui a abouti à 83 décisions de levée. Au 15 novembre 2020, 63 de ces décisions étaient entrées en force ; dans six autres cas, le recours avait été admis par le TAF et quatre d'entre eux avaient été renvoyés au SEM en vue d'un nouvel examen. Dans les cas les plus récents, le TAF a pour la première fois expressément souligné que les faits à l'origine de la situation de vulnérabilité dans laquelle avait sombré la personne concernée avant la nouvelle évaluation des circonstances devaient également être examinés dans le cadre de la procédure de levée des décisions d'admission, et ce, même si, selon la jurisprudence antérieure, il fallait examiner l'existence de circonstances favorables et que, selon la jurisprudence actuelle, seul un examen individuel standard du caractère raisonnablement exigible est effectué<sup>5</sup>. Le 15 novembre 2020, 14 procédures de recours étaient encore pendantes devant le TAF. Aucune des personnes sous le coup d'une décision de levée exécutoire soumises à une obligation de quitter le territoire n'est pour l'heure partie de Suisse de son plein gré. L'Érythrée n'acceptant pas les rapatriements sous contrainte, il n'a pas été possible de procéder à une exécution forcée du renvoi dans les cas en question.

Pendant les travaux d'examen réalisés en 2018 et 2019, quelque 460 admissions provisoires accordées à des Érythréens (ayant ou non le statut de réfugié) ont également pris fin, dont 211 en raison de l'obtention d'une autorisation de séjour cantonale et le restant pour divers motifs (naturalisation, décès, expulsion, demande d'asile à l'étranger, départ définitif contrôlé ou non de Suisse, etc.).

---

<sup>5</sup> Publié sous : [www.bvger.ch](http://www.bvger.ch) > Jurisprudence > Base de données des arrêts du TAF > Texte de recherche > numéro de l'arrêt : E-4684/2019

## Définitions

### Admission provisoire

L'admission provisoire est une mesure de substitution pour les décisions de renvoi entrées en force, mais ne pouvant être exécutées au moment où elles sont prononcées. La personne qui en bénéficie est en principe tenue de quitter le territoire. Comme il existe toutefois un obstacle à l'exécution de son renvoi au sens de l'art. 83, al. 2 à 4, LEI<sup>6</sup>, l'exécution du renvoi sous contrainte est reportée à une date indéterminée, à moins qu'elle ne s'acquitte volontairement de son obligation de quitter le territoire. La LEI identifie trois différents obstacles à l'exécution du renvoi : l'exécution de la décision n'est pas possible lorsque l'étranger ne peut pas quitter la Suisse (al. 2) ; l'exécution de la décision n'est pas licite lorsque le renvoi de l'étranger est contraire aux engagements de la Suisse relevant du droit international (al. 3) ; l'exécution de la décision ne peut pas être raisonnablement exigée si le renvoi de l'étranger dans son pays d'origine ou de provenance le met concrètement en danger, par exemple en cas de guerre, de guerre civile, de violence généralisée ou de nécessité médicale (al. 4).

Une fois que les obstacles ayant conduit à l'octroi de l'admission provisoire disparaissent, le SEM peut la lever par une décision susceptible de recours et ordonner l'exécution du renvoi. La mesure doit toutefois répondre au principe de proportionnalité.

L'admission provisoire n'est pas une autorisation (de séjour) relevant du droit des étrangers, mais uniquement une mesure de substitution pour une décision de renvoi qui ne peut pas être exécutée. Seul le SEM est habilité à la prononcer. Sont admis à titre provisoire non seulement les réfugiés reconnus mais aussi les étrangers auxquels on a refusé de reconnaître cette qualité au terme d'une procédure d'asile. Peuvent également bénéficier de cette mesure les étrangers qui n'ont jamais fait l'objet d'une procédure d'asile et qui sont sous le coup d'une décision de renvoi de Suisse prononcée dans le cadre d'une procédure cantonale (p. ex., après la révocation de leur autorisation de séjour).

Art. 83 à 88a LEI, permis F

### Reconnaissance du statut de réfugié avec admission provisoire

La qualité de réfugié est reconnue dans le cadre d'une demande d'asile. L'asile n'est toutefois pas accordé au requérant en cas d'indignité de sa part (p. ex., atteinte à la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse) ou de motifs subjectifs survenus après la fuite (p. ex., si le motif d'asile n'apparaît qu'après le départ de la personne ou résulte du fait même de son départ). L'admission provisoire est alors ordonnée afin de régler les conditions de résidence en Suisse.

Art. 3, 53 et 54 LAsi<sup>7</sup>, art. 83, al. 8, LEI

---

<sup>6</sup> Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (RS 142.20)

<sup>7</sup> Loi du 26 juin 1998 sur l'asile (RS 142.31)

### Admission provisoire sans reconnaissance du statut de réfugié

L'exécution du renvoi peut également se révéler inexigible, illicite et impossible dans le cas d'étrangers qui ne remplissent pas les conditions de reconnaissance du statut de réfugié ou qui ne sont pas préalablement passés par une procédure d'asile. L'admission provisoire est alors ordonnée afin de régler les conditions de résidence en Suisse, sauf s'il existe un motif légal d'exclusion.

Art. 83 LEI



## 1. Contexte

### 1.1 Raisons ayant motivé le rapport

Dans son arrêt de référence D-2311/2016<sup>8</sup> du 17 août 2017, le TAF, appelé à trancher la question de la licéité d'un renvoi en Érythrée, est parvenu à la conclusion que les ressortissants érythréens déboutés qui se sont déjà acquittés de leur obligation de servir n'ont pas forcément à craindre de recevoir à nouveau une convocation au service national ou d'être punis pénalement lors de leur retour au pays. Il n'y a donc pas de risque de traitements inhumains pour les personnes concernées. Un renvoi en Érythrée est donc licite selon le droit international.

Dans l'arrêt précité, le TAF a en outre conclu, après analyse approfondie, que l'Érythrée ne connaît actuellement pas une situation de violence généralisée et qu'un retour dans ce pays n'est pas, de manière générale, inexigible. Il s'est donc écarté en partie de sa pratique antérieure, qui voulait qu'un renvoi ne soit considéré comme exigible que si des circonstances individuelles favorables étaient également réunies.

A l'occasion de l'heure des questions du 11 juin 2017, le conseiller national Marco Romano a adressé au Conseil fédéral les deux questions suivantes en lien avec l'arrêt susmentionné (17.5337)<sup>9</sup> :

- Combien y a-t-il d'Érythréens admis provisoirement ?
- Le Conseil fédéral et les cantons ont-ils l'intention de promouvoir un programme de retour systématique et rapide pour ces personnes ?

Voici la réponse apportée par l'ancienne cheffe du DFJP le 18 septembre 2017 :

*« Fin août 2017, quelque 9000 citoyens érythréens étaient admis à titre provisoire en Suisse, dont un tiers environ en raison de l'inexigibilité de l'exécution de leur renvoi ou de leur expulsion due à la situation en Érythrée.*

*Dans son arrêt du 31 juillet 2017, le TAF nie l'existence d'une situation de violence généralisée en Érythrée et, en conséquence, parvient à la conclusion que le retour dans ce pays est approprié. Les cas de figure spécifiques au sujet desquels s'est exprimé le TAF sont examinés par le SEM en vue d'une éventuelle levée de l'admission provisoire. Il convient cependant de préciser que les autorités érythréennes n'acceptent actuellement aucun rapatriement sous contrainte. Les retours volontaires sont néanmoins possibles. Les personnes tenues de quitter la Suisse qui, pour une raison ou une autre, ne respectent pas cette obligation seront exclues de l'aide sociale. Seule l'aide d'urgence leur sera versée. »*

---

<sup>8</sup> Publié sous : [www.bvger.ch](http://www.bvger.ch) > Jurisprudence > Base de données des arrêts du TAF > Texte de recherche > numéro de l'arrêt : D-2311/2016

<sup>9</sup> Publié sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 17.5337

## **1.2 Motion demandant la mise en œuvre d'une politique équitable envers les demandeurs d'asile érythréens**

La motion 18.3409<sup>10</sup>, « Mener une politique équitable envers les demandeurs d'asile érythréens », déposée le 29 mai 2018 par Damian Müller, charge le Conseil fédéral de mettre en œuvre une politique d'asile équitable à l'égard des Érythréens. Elle se réfère à l'arrêt de référence D-2311/2016 cité sous 1.1 et à l'examen prévu par le SEM des admissions provisoires ordonnées pour cause d'inexigibilité de l'exécution du renvoi.

Concrètement, le Conseil fédéral est chargé de prendre les mesures suivantes :

- mieux exploiter la marge de manœuvre existant sur le plan juridique afin de lever autant d'admissions provisoires que possible (surtout s'il s'agit de personnes qui ne sont pas intégrées ou qui dépendent de l'aide sociale) ;
- examiner les dossiers des 3400 Érythréens titulaires d'une admission provisoire [ordonnées pour cause d'inexigibilité de l'exécution de leur renvoi] et faire rapport au Parlement avant la fin février 2020. Il y sera consigné pour quels motifs des admissions provisoires n'ont pas été levées, si les personnes concernées sont reparties ou si elles se trouvent toujours en Suisse ;
- renforcer immédiatement la présence diplomatique de la Suisse en Érythrée pour assurer l'exécution des renvois. Le rapport précité décrira en détail les efforts déployés par le Conseil fédéral dans le domaine des rapatriements sous contrainte vers l'Érythrée.

Le 5 septembre 2018, le Conseil fédéral a proposé d'accepter la motion 18.3409. Cette dernière a été adoptée par le Conseil des États le 19 septembre 2018 et par le Conseil national le 4 mars 2019.

## **1.3 Autres interventions parlementaires sur l'Érythrée**

À la suite de l'arrêt de référence D-2311/2016 rendu par le TAF le 17 août 2017, plusieurs autres interventions parlementaires ayant pour objet l'Érythrée ont été déposées :

- Heure des questions Romano Marco 17.5337<sup>11</sup> « Le Tribunal administratif fédéral estime possible le rapatriement de certains Érythréens. Organise-t-on un programme de retour systématique et rapide ? »,
- Heure des questions Steinemann Barbara 17.5339<sup>12</sup> « Quel est le montant total de prestations de l'aide sociale versé aux Érythréens en Suisse ? »,
- Heure des questions Wermuth Cédric 17.5359<sup>13</sup> « Importations d'or en provenance d'Érythrée »,

---

<sup>10</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 18.3409

<sup>11</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 17.5337

<sup>12</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 17.5339

<sup>13</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 17.5359

- Interpellation Schneider-Schneiter Elisabeth 17.3741<sup>14</sup> « Les bons offices de la Suisse pour résoudre le conflit entre l'Érythrée et l'Éthiopie »,
- Interpellation Müller Philipp 18.3406<sup>15</sup> « Rapatriement prévu d'Érythréens. Le Conseil fédéral prend-il l'exécution des renvois au sérieux ? »,
- Interpellation Fehlmann Rielle Laurence 18.3431<sup>16</sup> « Quel avenir pour les jeunes requérants d'asile érythréens ? »,
- Interpellation Mazzone Lisa 18.3468<sup>17</sup> « Érythrée. Quelles sont les sources permettant d'envisager certains renvois ? »,
- Interpellation Mazzone Lisa 18.3471<sup>18</sup> « Érythrée. Un réexamen des admissions provisoires précipité »,
- Question Burgherr Thomas 18.1036<sup>19</sup> « Réexamen du statut des Érythréens »,
- Heure des questions Aeschi Thomas 18.5500<sup>20</sup> « Les rapatriements forcés en masse vers l'Érythrée et l'Éthiopie sont-ils enfin devenus réalité, après la conclusion d'un accord de paix entre ces deux pays ? »,
- Interpellation Müller Damian 18.3809<sup>21</sup> « Renvois compliqués. Que fait le Conseil fédéral ? »,
- Heure des questions Steinemann Barbara 18.5602<sup>22</sup> « L'Érythrée, la Somalie et le Bangladesh sont désormais membres du Conseil des droits de l'homme de l'ONU. La Suisse a-t-elle voté en leur faveur ? »,
- Heure des questions Aeschi Thomas 18.5686<sup>23</sup> « Levée des sanctions de l'ONU contre l'Érythrée et paix avec l'Éthiopie. Quand la Suisse commencera-t-elle à renvoyer les migrants économiques érythréens ? »,
- Heure des questions Aeschi Thomas 18.5687<sup>24</sup> « Transparence sur la mission du SEM en Érythrée en novembre 2018 »,
- Heure des questions Steinemann Barbara 18.5701<sup>25</sup> « Évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale en provenance d'Érythrée »,

---

<sup>14</sup>Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 17.3741

<sup>15</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 18.3406

<sup>16</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 18.3431

<sup>17</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 18.3468

<sup>18</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 18.3471

<sup>19</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 18.1036

<sup>20</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 18.5500

<sup>21</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 18.3809

<sup>22</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 18.5602

<sup>23</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 18.5686

<sup>24</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 18.5687

<sup>25</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 18.5701

- Heure des questions Aeschi Thomas 19.5126<sup>26</sup> « Arrivée d'immigrants économiques érythréens. L'Érythrée n'est-elle pas un pays de provenance problématique aux yeux du Conseil fédéral ? »,
- Interpellation Geissbühler Andrea Martina 19.3078<sup>27</sup> « Projets en Érythrée »,
- Heure des questions Aeschi Thomas 19.5224<sup>28</sup> « Érythrée. Le Conseil fédéral a-t-il réagi ? »,
- Interpellation Steinemann Barbara 19.3429<sup>29</sup> « Pourquoi, dans 99,5 pour cent des cas, le retour des Érythréens admis à titre provisoire n'est-il pas exigible ? ».

## **2. Statistiques (effectifs)<sup>30</sup>**

### **2.1 Érythréens dans le processus asile<sup>31</sup> (état au 30 septembre 2020)**

Au 30 septembre 2020, on comptait 56 524 étrangers, dont 10 098 Érythréens (17,9 %), dans le processus asile en Suisse.

### **2.2 Érythréens dans le processus procédure<sup>32</sup> (état au 30 septembre 2020)**

Au 30 septembre 2020, 372 Érythréens se trouvaient dans le processus procédure : 191 avaient une demande d'asile pendante en première instance et 181 faisaient l'objet d'une décision entrée en force (procédures de recours pendantes devant le TAF incluses).

### **2.3 Érythréens admis à titre provisoire (état au 30 septembre 2020)**

Au 30 septembre 2020, on comptait en Suisse 48 907 étrangers admis à titre provisoire, dont 9700 Érythréens (19,8 %). Parmi ces derniers, 6228 avaient le statut de réfugié reconnu ; quant aux 3472 autres, ils avaient pour la plupart été admis à titre provisoire en raison de l'inexigibilité de l'exécution de leur renvoi. Ils étaient 2590 à séjourner en Suisse depuis plus de sept ans.

### **2.4 Part des Érythréens dans la population résidante permanente étrangère de Suisse (état au 30 septembre 2020)**

Au 30 septembre 2020, la population résidante permanente étrangère de Suisse (titulaires d'une autorisation de séjour de courte durée [permis L], d'une autorisation de séjour [permis B] et d'une autorisation d'établissement [permis C]) était composée de 2 139 088 personnes. Parmi ces

<sup>26</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 19.5126

<sup>27</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 19.3078

<sup>28</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 19.5224

<sup>29</sup> Publiée sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 19.3429

<sup>30</sup> Statistiques en matière d'asile octobre 2019, publiées sous [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) > Publications & services > Statistiques > Statistiques en matière d'asile > Archives dès 1994 > Commentaire sur la statistique en matière d'asile décembre 2019 et statistique des étrangers octobre 2019, publiée sous [www.sem.admin.ch](http://www.sem.admin.ch) Publications & services > Statistiques > Statistique des étrangers > Archives dès 2008 > 2019 > Décembre

<sup>31</sup> Par « processus asile », on entend les étrangers qui ont une demande d'asile pendante en première instance ou qui se trouvent dans le processus d'entrée en force (procédures de recours pendantes devant le TAF incluses), qui sont admis à titre provisoire en Suisse ou dont l'exécution du renvoi est suspendue.

<sup>32</sup> Par « processus procédure », on entend les étrangers qui ont une demande d'asile pendante en première instance (procédure d'asile) ou qui se trouvent dans le processus d'entrée en force. Ce dernier comprend notamment les procédures de recours pendantes devant le TAF ouvertes à la suite d'une décision d'asile négative du SEM.

dernières figuraient 30 425 Érythréens (1,4 %), dont 13 554 femmes (44,5 %) et 16 871 hommes (55,5 %). 22 410 personnes disposaient d'un permis B et 8015 d'un permis C. Une personne était titulaire d'un permis L. Parmi les Érythréens possédant un permis B ou C, 27 963 étaient des réfugiés reconnus qui avaient obtenu l'asile.

### **3. Admissions provisoires (inexigibilité) de ressortissants érythréens ayant pris fin entre 2018 et 2020 (sorties du processus asile)**

Conformément à l'art. 84 LEI, une admission provisoire prend fin par levée, auquel cas l'exécution du renvoi est ordonnée (al. 2), ou par extinction (al. 4). Voir à ce propos la digression juridique suivante :

#### **3.1 Fin de l'admission provisoire par levée**

Le SEM lève une admission provisoire lorsque le retour dans le pays d'origine ou de provenance est à nouveau licite, possible et raisonnablement exigible, et que la pesée des intérêts publics et privés fait apparaître la mesure comme proportionnée au sens de l'art. 96, al. 1, LEI. Dans son arrêt de principe E-2833/2019 du 28 octobre 2020<sup>33</sup>, le TAF a confirmé que même si tous les obstacles à l'exécution du renvoi étaient écartés, un examen de la proportionnalité de la mesure devait impérativement avoir lieu. La levée de l'admission provisoire une fois les obstacles à l'exécution du renvoi écartés est considérée comme proportionnée lorsque l'intérêt public à ce que le renvoi soit exécuté *l'emporte* sur l'intérêt privé de l'intéressé à rester en Suisse.

En outre, une admission provisoire ordonnée pour cause d'inexigibilité ou d'impossibilité de l'exécution du renvoi peut être levée d'office par le SEM ou à la demande d'une autorité cantonale, de l'Office fédéral de la police ou du Service de renseignement de la Confédération si les motifs visés à l'art. 83, al. 7, LEI sont réunis. C'est le cas notamment si la personne admise à titre provisoire a été condamnée à une peine privative de liberté de longue durée (art. 83, al. 7, let. a, LEI) ou si elle attend de manière grave ou répétée à la sécurité et à l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, les met en danger ou représente une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse (art. 83, al. 7, let. b, LEI).

La levée de l'admission provisoire est notifiée à l'intéressé par une décision dûment motivée pouvant faire l'objet d'un recours devant le TAF.

#### **3.2 Fin de l'admission provisoire par extinction**

L'admission provisoire prend fin lorsque l'intéressé quitte définitivement la Suisse, séjourne plus de deux mois à l'étranger sans autorisation ou obtient une autorisation de séjour. Le législateur fournit, à l'art. 26a OERE<sup>34</sup>, une liste non exhaustive des cas de figure dans lesquels on peut considérer un départ comme définitif. Conformément à l'art. 83, al. 9, LEI, l'admission provisoire

---

<sup>33</sup> Publié sous : [www.bvger.ch](http://www.bvger.ch) > Jurisprudence > Recueil officiel des arrêts du TAF > Texte de recherche > numéro de l'arrêt : E-2833/2019

<sup>34</sup> Ordonnance du 11 août 1999 sur l'exécution du renvoi et de l'expulsion d'étrangers (OERE ; RS 142.281)

prend également fin avec l'entrée en force d'une expulsion au sens des art. 66a ou 66a<sup>bis</sup> CP<sup>35</sup> ou 49a ou 49a<sup>bis</sup> CPM<sup>36</sup>.

### 3.3 Tableau synoptique des motifs de fin des admissions provisoires accordées aux Érythréens (de 2013 au 30 septembre 2020)

| Motif de fin                                      | 2013      | 2014      | 2015      | 2016      | 2017       | 2018       | 2019       | 2020       | Total      |
|---|-----------|-----------|-----------|-----------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Naturalisation                                    | 6         | 3         | 2         | 5         | 2          | 9          | 4          | 0          | 31         |
| Réglementation LEI après octroi de l'asile        | 7         | 3         | 11        | 16        | 51         | 48         | 56         | 30         | 223        |
| Droit à réglementation LEI (entre autres mariage) | 0         | 2         | 4         | 7         | 12         | 8          | 5          | 1          | 39         |
| Réglementation LEI (sans droit)                   | 3         | 2         | 1         | 4         | 3          | 5          | 4          | 0          | 22         |
| Réglementation cas de rigueur art. 84, al. 5. LEI | 18        | 31        | 21        | 18        | 25         | 35         | 50         | 56         | 253        |
| Départ volontaire                                 | 2         | 1         | 1         | 4         | 10         | 32         | 8          | 9          | 67         |
| Départ non contrôlé                               | 2         | 6         | 10        | 19        | 62         | 99         | 41         | 12         | 252        |
| Décès   | 1         | 0         | 0         | 2         | 5          | 2          | 5          | 0          | 15         |
| Expulsion   | 0         | 0         | 0         | 0         | 0          | 1          | 1          | 0          | 2          |
| Autres motifs                                     | 0         | 0         | 0         | 0         | 1          | 7          | 40         | 14         | 62         |
| <b>Total</b>                                      | <b>39</b> | <b>48</b> | <b>50</b> | <b>75</b> | <b>171</b> | <b>246</b> | <b>214</b> | <b>122</b> | <b>966</b> |

Par ailleurs, le SEM a levé, entre février 2018 et septembre 2020, 83 décisions d'admissions provisoires sujettes à recours prononcées en faveur de ressortissants érythréens en raison de l'inexigibilité de leur renvoi. Le 15 novembre 2020, 63 de ces décisions étaient entrées en force, 6 recours avaient été admis (dont 4 renvoyés au SEM) et 14 procédures de recours étaient encore pendantes devant le TAF.

<sup>35</sup> Code pénal suisse du 21 décembre 1937 (CP ; RS 311.0)

<sup>36</sup> Code pénal militaire du 13 juin 1927 (CPM ; RS 321.0)

## 4. Taux d'activité et d'aide sociale des Érythréens résidant en Suisse

### 4.1 Réfugiés reconnus (permis B)

|   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016   | 2017   | 2018   | 2019   | 30.09.2020 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|------------|
| <b>Effectif</b>   | 5517   | 6842   | 9026   | 11709  | 14675  | 17268  | 19555  | 20470      |
| <b>En âge de travailler</b>                                     | 3462   | 4364   | 6025   | 7996   | 9947   | 11335  | 12205  | 12567      |
| <b>Actifs</b>   | 434    | 702    | 1094   | 1622   | 2241   | 3212   | 4434   | 5012       |
| <b>Taux d'activité</b>  | 12,5 % | 16,1 % | 18,2 % | 20,3 % | 22,5 % | 28,3 % | 36,3 % | 39,9 %     |
| <b>Taux d'aide sociale<sup>37</sup><br/>RR ≤ 5<sup>38</sup></b> | 88,4 % | 88,2 % | 86,6 % | 87,3 % | 87,1 % | 87,7 % | *      | **         |

\* Les chiffres relatifs à l'année 2019 seront publiés fin 2020.

\*\* Les chiffres relatifs à l'année 2020 seront publiés fin 2021.

### 4.2 Personnes admises à titre provisoire dont réfugiés (permis F)

|   | 2013   | 2014   | 2015   | 2016             | 2017             | 2018             | 2019   | 30.09.2020 |
|---|--------|--------|--------|------------------|------------------|------------------|--------|------------|
| <b>Effectif</b>   | 2358   | 3495   | 5588   | 7885             | 9337             | 9641             | 9768   | 9700       |
| <b>En âge de travailler</b>                                     | 1586   | 2272   | 3766   | 5255             | 6384             | 6831             | 6893   | 6826       |
| <b>Actifs</b>   | 488    | 521    | 671    | 913              | 1388             | 2070             | 2718   | 2913       |
| <b>Taux d'activité</b>  | 30,8 % | 22,9 % | 17,8 % | 17,4 %           | 21,7 %           | 30,3 %           | 39,4 % | 42,7 %     |
| <b>Taux d'aide sociale<br/>AP ≤ 7<sup>39</sup><br/>R AP ≤ 7</b> | 76,7 % | 81,3 % | 79,8 % | 91,9 %<br>91,3 % | 95,9 %<br>92,0 % | 93,8 %<br>89,7 % | *      | **         |

\* Les chiffres relatifs à l'année 2019 seront publiés fin 2020.

\*\* Les chiffres relatifs à l'année 2020 seront publiés fin 2021.

<sup>37</sup> Le taux d'aide sociale peut être supérieur au taux de chômage, car certaines personnes certes exercent une activité lucrative, mais perçoivent un revenu qui ne leur permet pas de subvenir à leurs besoins. Ces personnes sont alors soutenues par l'aide sociale et apparaissent dans les statistiques à la fois en tant qu'actifs et en tant que bénéficiaires de l'aide sociale.

<sup>38</sup> Ces taux se rapportent aux réfugiés titulaires d'un permis B, qui ont déposé leur demande d'asile il y a 5 ans ou moins.

<sup>39</sup> Ces taux se rapportent aux réfugiés admis à titre provisoire et aux personnes admises à titre provisoire qui séjournent en Suisse depuis 7 ans ou moins.

## **5. Examen des admissions provisoires par le SEM**

### **5.1 Base légale actuelle**

Avec l'entrée en vigueur de la LEtr<sup>40</sup> le 1<sup>er</sup> janvier 2008, le SEM s'est, pour la première fois, vu confier, à l'échelon de la loi, le mandat explicite d'examiner et de lever les admissions provisoires (qui n'avaient plus lieu d'être). L'art. 84, al. 1, de la nouvelle LEI, qui a été repris tel quel, requiert ainsi que le SEM vérifie périodiquement si les conditions des admissions provisoires sont toujours remplies. Si tel n'est plus le cas, il lève l'admission provisoire et ordonne l'exécution du renvoi ou de l'expulsion (art. 84, al. 2, LEI). Aucune précision n'est cependant donnée, que ce soit à l'échelon de la loi ou de l'ordonnance, concernant le terme « périodiquement ».

### **5.2 Examen des admissions provisoires entre 2003 et 2017**

Bien que la LSEE<sup>41</sup>, qui était en vigueur jusqu'à fin 2007, ne conférât pas encore de mandat d'examen explicite à l'ancien Office fédéral des réfugiés (ODR), devenu par la suite l'Office fédéral des migrations (ODM), celui-ci s'est, à partir de 2002, livré à un examen annuel et ciblé des admissions provisoires sur la base de critères spécifiques, comme le pays de provenance ou l'appartenance à un groupe de personnes particulier. Certains pays de provenance ont ainsi été sélectionnés du fait d'un changement de la situation régnant sur leur territoire. S'agissant du second critère, l'accent a été mis sur les cas dits médicaux (lorsque l'état de santé de la personne à renvoyer fait obstacle à l'exécution de son renvoi) et sur les requérants d'asile mineurs non accompagnés ayant depuis lors atteint l'âge de la majorité.

Au total, 50 371 admissions provisoires d'étrangers provenant de 224 pays de provenance différents ont été examinées de cette façon entre 2003 et 2017, des examens qui ont abouti à 1871 décisions de levée.

L'expérience montre que les admissions provisoires, une fois ordonnées, finissent généralement, malgré les examens ultérieurs, par devenir « permanentes ». Cette situation s'explique principalement par le fait que les obstacles à l'exécution du renvoi persistent souvent durablement, notamment dans le cas des pays de provenance en proie à une guerre civile ou confrontés, pour d'autres motifs, à une situation de violence généralisée. À la situation prévalant dans le pays s'ajoutent, dans de nombreux cas, des circonstances individuelles défavorables ne permettant pas l'exécution du renvoi. En général, les obstacles individuels résultent d'un cumul de différents facteurs, qui, s'ils sont pris ensemble, font que l'exécution du renvoi n'est pas raisonnablement exigible. Il peut s'agir de l'appartenance à un groupe de personnes particulièrement vulnérables (personnes âgées ou malades, femmes élevant seules leurs enfants, etc.) ou de l'absence d'un réseau social dans le pays d'origine ou de provenance. Une scolarité ou une formation professionnelle insuffisantes peuvent également jouer un rôle, si l'on part du principe que la personne concernée risque de ne pas être en mesure de subvenir à ses besoins une fois de retour dans son pays d'origine ou de provenance.

Enfin, il convient également de se référer à la jurisprudence du TAF, que le SEM se doit de respecter. Non seulement la levée d'une admission provisoire doit répondre à des exigences élevées, mais en plus une grande importance doit être accordée, lors de l'examen de la

---

<sup>40</sup> RS 142.20 ; loi fédérale sur les étrangers (LEtr), devenue loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) le 1<sup>er</sup> janvier 2019

<sup>41</sup> Loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE)



proportionnalité de la décision, à la durée totale du séjour de l'étranger en Suisse et à son degré d'intégration. Dans son dernier arrêt de principe daté du 28 octobre 2020<sup>42</sup>, le TAF a confirmé qu'avant de lever une admission provisoire, un examen de la proportionnalité de la décision devait impérativement avoir lieu, même en l'absence d'obstacles à l'exécution du renvoi.

## **6. Pratique actuelle de la Suisse en matière d'asile et de renvoi à l'égard de l'Érythrée**

### **6.1 Reconnaissance de la qualité de réfugié**

Le SEM apprécie chaque demande d'asile individuellement. Il existe plusieurs cas de figure :

- Les personnes qui prouvent ou qui rendent vraisemblable qu'elles sont confrontées à une situation de persécution déterminante au regard de l'art. 3 LAsi pour des faits survenus avant leur départ d'Érythrée sont reconnues comme réfugiés et obtiennent l'asile. Cela peut, par exemple, être le cas si une personne n'a pas donné suite à une convocation pour le service national ou a quitté le service national sans autorisation. Vu le caractère totalement arbitraire et disproportionné des peines susceptibles d'être prononcées par les autorités érythréennes dans ce contexte en cas de retour en Érythrée, il y a lieu d'admettre l'existence d'une persécution déterminante en matière d'asile.
- Les personnes qui prouvent ou qui rendent vraisemblable qu'elles sont menacées à cause de leur départ d'Érythrée ou qu'elles se sont exposées à une situation de persécution pertinente au regard de l'art. 3 LAsi par la suite sont également reconnues comme réfugiés. Le motif d'exclusion de l'art. 54 empêche cependant que l'asile leur soit accordé et elles en sont exclues.

Sur la base de nouvelles informations mises à sa disposition, le SEM a revu sa pratique à l'égard de l'Érythrée en juin 2016, pratique qui a été confirmée par le TAF dans son arrêt de coordination E-7898/2015<sup>43</sup> du 30 janvier 2017. Selon cet arrêt, il y a désormais lieu de considérer que les ressortissants érythréens n'ont pas à craindre, en cas de retour en Érythrée, d'être victimes d'une mesure de persécution déterminante en matière d'asile du seul fait d'avoir quitté illégalement leur pays. Ils ne sont dès lors plus reconnus comme réfugiés.

- Les personnes qui ne peuvent pas prouver ou rendre vraisemblable qu'elles sont dans une situation de persécution pertinente et qu'elles risquent, à leur retour, une mesure de persécution déterminante en matière d'asile ne sont pas reconnues comme réfugiés.

### **6.2 Renvoi de Suisse et admission provisoire**

Le SEM prononce en règle générale le renvoi de Suisse et en ordonne l'exécution lorsqu'il rejette la demande d'asile ou qu'il refuse d'entrer en matière. Avant d'ordonner l'exécution du renvoi, il

---

<sup>42</sup> Publié sous : [www.bvger.ch](http://www.bvger.ch) > Jurisprudence > Recueil officiel des arrêts du TAF > Texte de recherche > numéro de l'arrêt : E-2833/2019

<sup>43</sup> Publié sous : [www.bvger.ch](http://www.bvger.ch) > Jurisprudence > Base de données des arrêts du TAF > Texte de recherche > Numéro de l'arrêt : E-7898/2015

doit toutefois examiner s'il existe des obstacles à cette dernière au sens de l'art. 83, al. 2 à 4, LEI. Pour ce qui est de l'Érythrée, la pratique est la suivante :

- **Possibilité** selon l'art. 83, al. 2, LEI : la possibilité de l'exécution du renvoi est, en principe, admise. Un retour volontaire en Érythrée est possible à tout moment.
- **Licéité** selon l'art. 83, al. 3, LEI : la licéité de l'exécution du renvoi est, en principe, admise. Cette pratique a été confirmée par le TAF dans son arrêt de référence E-5022/2017<sup>44</sup> du 10 juillet 2018. Dans ce dernier, le TAF relève certes que les conditions du service national érythréen sont difficiles, celui-ci étant, selon lui, susceptible d'être qualifié de travail forcé au sens de l'art. 4 CEDH<sup>45</sup> (interdiction de l'esclavage et du travail forcé). La menace d'enrôlement forcé au service national ne constitue toutefois un obstacle relevant du droit international public que s'il existe, dans le cas d'espèce, un risque sérieux d'une violation flagrante de l'interdiction de travail forcé. L'exécution du renvoi en Érythrée est donc licite même s'il existe un risque d'être tenu d'accomplir le service national en cas de retour. Si, dans un cas particulier, la licéité (art. 3 et 4 CEDH) est déniée, la personne doit être admise provisoirement en raison de l'inexigibilité de l'exécution de son renvoi en Érythrée.
- **Exigibilité** selon l'art. 83, al. 4, LEI : alors que, jusqu'au milieu de l'année 2017, les réfugiés ne pouvaient être renvoyés en Érythrée qu'à condition que des circonstances individuelles dites favorables soient réunies, le TAF part du principe, dans son arrêt de référence D-2311/2016<sup>46</sup> du 17 août 2017, que l'exécution d'un renvoi en Érythrée est aujourd'hui en principe exigible. Si l'examen du dossier révèle cependant que la personne concernée pourrait, en cas de retour, être plongée dans une situation mettant en péril son existence, elle est admise provisoirement du fait de l'inexigibilité de l'exécution de son renvoi.

### 6.3 Procédures d'asile, évolution du nombre de demandes et cas réglés

Après avoir atteint un pic en 2015 avec 9966 nouvelles demandes, le nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants érythréens a reculé en 2016 pour ne plus représenter en 2017 qu'un tiers environ des demandes enregistrées en 2015. Il a connu une nouvelle baisse en 2018, année durant laquelle 2825 nouvelles demandes ont été recensées. En 2019, 2899 nouvelles demandes d'asile ont été déposées, soit plus ou moins le même nombre qu'un an plus tôt. On en comptait 1346 au 30 septembre 2020.

Le tableau ci-dessous montre l'évolution annuelle du nombre de demandes d'asile déposées par des ressortissants érythréens entre le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et le 30 septembre 2020 ainsi que le nombre de décisions positives (reconnaissance de la qualité de réfugié à titre dérivé ou originaire) et de rejets assortis d'une admission provisoire ou d'un renvoi exécutoire.

|   | 2012        | 2013        | 2014        | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| <b>Total nouvelles demandes d'asile</b> | <b>4407</b> | <b>2563</b> | <b>6923</b> | <b>9966</b> | <b>5178</b> | <b>3375</b> | <b>2825</b> | <b>2899</b> | <b>1346</b> |
| Décisions positives                     | 1332        | 1883        | 2272        | 2633        | 3187        | 3464        | 2981        | 2797        | 1157        |
| Rejets et NEM avec admission provisoire | 214         | 526         | 1359        | 2325        | 2565        | 1860        | 908         | 714         | 376         |

<sup>44</sup> Publié sous : [www.bvger.ch](http://www.bvger.ch) > Jurisprudence > Base de données des arrêts du TAF > Texte de recherche > Numéro de l'arrêt : E-5022/2017

<sup>45</sup> Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (RS 0.101)

<sup>46</sup> Publié sous : [www.bvger.ch](http://www.bvger.ch) > Jurisprudence > Base de données des arrêts du TAF > Texte de recherche > Numéro de l'arrêt : D-2311/2016

|  |             |             |             |             |             |             |             |               |             |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|-------------|
| Rejets avec renvoi sans admission provisoire | 24          | 68          | 149         | 230         | 719         | 1093        | 943         | 567           | 218         |
| NEM avec renvoi                              | 497         | 297         | 548         | 1864        | 1039        | 433         | 222         | 47            | 28          |
| Radiations                                   | 43          | 73          | 54          | 79          | 424         | 106         | 62          | 45            | 18          |
| <b>Total cas réglés</b>                      | <b>2110</b> | <b>2847</b> | <b>4382</b> | <b>7131</b> | <b>7934</b> | <b>6956</b> | <b>5116</b> | <b>3131</b>   | <b>1797</b> |
| <b>Taux de reconnaissance</b>                | <b>64 %</b> | <b>68 %</b> | <b>53 %</b> | <b>37 %</b> | <b>42 %</b> | <b>51 %</b> | <b>59 %</b> | <b>67,8 %</b> | <b>65 %</b> |
| <b>Taux de protection</b>                    | <b>75 %</b> | <b>87 %</b> | <b>84 %</b> | <b>70 %</b> | <b>77 %</b> | <b>78 %</b> | <b>77 %</b> | <b>85,1 %</b> | <b>86 %</b> |

Une analyse des nouvelles demandes d'asile émanant de ressortissants érythréens révèle qu'au plus tard depuis 2017, les demandes déposées à la suite d'une entrée autonome (illégale) en Suisse constituent la part la moins importante des nouvelles demandes enregistrées. Sur les 3375 nouvelles demandes recensées en 2017, 1389 concernaient des nouveau-nés, 816 des bénéficiaires du regroupement familial et 57 des personnes présentant une demande multiple (deuxième demande d'asile déposée après le rejet de la 1<sup>ère</sup> demande). Cette tendance s'est confirmée entre 2018 et 2020 : en 2018, 491 demandes ont été présentées par des requérants entrés de manière autonome en Suisse contre seulement 297 en 2019 et 127 au 30 septembre 2020. L'Érythrée occupe ainsi non pas le premier, mais le dixième rang parmi les pays de provenance des personnes déposant une « nouvelle demande d'asile ».

Ventilation des demandes d'asile déposées par des Érythréens entre le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et le 30 septembre 2020 :

|   | 2015        | 2016        | 2017        | 2018        | 2019        | 2020        |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Demandes d'asile à la suite d'une entrée autonome en CH | 8573        | 2942        | 498         | 491         | 297         | 127         |
| Demandes d'asile à la suite d'une naissance en CH       | 1030        | 1367        | 1389        | 1445        | 1434        | 908         |
| Demandes d'asile à la suite d'un regroupement familial  | 335         | 583         | 816         | 797         | 1057        | 183         |
| 2 <sup>e</sup> demande d'asile (demandes multiples)     | 28          | 34          | 57          | 63          | 110         | 128         |
| Demande d'asile au titre d'une relocalisation           | 0           | 252         | 615         | 29          | 1           | 0           |
| <b>Total des nouvelles demandes d'asile</b>             | <b>9966</b> | <b>5178</b> | <b>3375</b> | <b>2825</b> | <b>2899</b> | <b>1346</b> |

La plupart des requérants d'asile érythréens continuent d'invoquer l'objection de conscience ou la désertion comme motifs d'asile. Chaque demande est examinée soigneusement et individuellement par le SEM, selon la pratique décrite ci-dessus. Si le SEM parvient, dans un cas d'espèce, à la conclusion qu'un ressortissant érythréen doit craindre une mesure de persécution, il lui accorde une protection en Suisse. Les personnes n'ayant pas besoin d'une protection sont tenues de quitter le territoire.

#### 6.4 Retour volontaire et exécution du renvoi en Érythrée

Bien qu'un retour volontaire en Érythrée soit possible, le nombre d'Érythréens ayant été admis à titre provisoire en Suisse du fait de l'inexigibilité de l'exécution de leur renvoi et qui sont retournés de leur plein gré dans leur pays grâce aux programmes d'aide au retour était très faible avant le changement de la pratique en matière d'asile. Depuis lors, les chiffres ont augmenté, même s'ils restent peu élevés :

| Année | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | Total |
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|
|-------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------|

|  |   |    |   |    |    |    |    |   |    |
|--|---|----|---|----|----|----|----|---|----|
| Nombre de personnes retournées dans leur pays avec un programme d'aide au retour | 2 | 10 | 4 | 11 | 13 | 19 | 26 | 5 | 90 |
|--|---|----|---|----|----|----|----|---|----|

L'aide au retour doit être versée en espèces à l'aéroport avant le départ. Le versement des aides aux projets par un partenaire sur place n'est pas possible en Érythrée. Afin de s'assurer que les moyens à disposition sont utilisés efficacement, le SEM fait généralement appel à l'Organisation internationale pour les migrations (OIM) ou aux représentations diplomatiques de la Suisse pour fournir les prestations telles que le versement de l'aide au retour ou encore le soutien dans le cadre de la réalisation d'un projet professionnel ou de la recherche de structures sociales ou médicales.

À la suite de la signature de l'accord de paix entre l'Érythrée et l'Éthiopie, le SEM a étudié la possibilité de renforcer ses mesures d'encouragement au retour volontaire en Érythrée, notamment en mettant sur pied un programme d'aide au retour commun pour les deux pays. Pour ce faire, il a établi des contacts réguliers avec, entre autres, les représentations diplomatiques, des experts européens en matière d'aide au retour, l'OIM et d'autres éventuelles organisations partenaires. Dans ce cadre, il a été confirmé qu'aucun partenaire ne pouvait à l'heure actuelle être opérationnel sur place en Érythrée. Qui plus est, l'absence d'une véritable économie de marché dans ce pays entrave la mise en œuvre de projets de réintégration.

Le SEM continue de suivre de près la situation et envisage actuellement de lancer en Suisse un projet de formation axé sur le retour afin de pallier le manque d'opportunités locales et de renforcer l'impulsion donnée à l'encouragement du retour volontaire en Érythrée.

Le faible nombre de rapatriés volontaires s'explique également par l'attitude des autorités érythréennes, qui ne sont toujours pas disposées à délivrer, contre la volonté des personnes concernées, les documents de voyage de remplacement requis pour mettre en œuvre les retours forcés.

Fin octobre 2020, 471 demandes d'aide au retour étaient en cours de traitement. Bien que la coopération avec l'Érythrée en matière de retour se soit améliorée pour ce qui est de l'identification de ses ressortissants, la situation générale demeure insatisfaisante. Ce pays reste notamment résolument opposé aux retours sous contrainte depuis la Suisse ou tout autre Etat.

## **7. Lignes directrices et objectifs de politique migratoire s'agissant de l'Érythrée**

La présence diplomatique en Érythrée a été renforcée progressivement et continue de l'être. L'ambassade de Suisse à Khartoum, qui est compétente pour l'Érythrée, a effectué entre cinq et six missions par an dans ce pays jusqu'au début de l'année 2020. Depuis mars, l'aéroport d'Asmara est fermé en raison de la pandémie de COVID-19. Aucun vol vers l'Érythrée n'a donc eu lieu.

Outre les visites effectuées régulièrement par l'ambassadeur de Suisse et le personnel de l'ambassade, plusieurs voyages ont été entrepris ces dernières années par des délégations suisses du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) et du DFJP en Érythrée. Il a, à

cette occasion, entre autres été décidé d'organiser et de diriger, en collaboration avec l'Érythrée, une rencontre sur le thème « *migration, diaspora and development* » dans le cadre du processus de Khartoum. L'atelier en question a eu lieu les 23 et 24 octobre à Asmara sous l'égide du DFAE.

La Suisse entretient également des relations bilatérales avec l'Érythrée au niveau ministériel. Le chef du DFAE a ainsi mené, à l'occasion de l'Assemblée générale de l'ONU qui s'est tenue en septembre 2018, un dialogue politique avec son homologue érythréen, lors duquel ont également été abordées des questions migratoires. Fin novembre 2018, le ministère érythréen des affaires étrangères a officiellement été invité à venir en Suisse. En septembre 2019, le chef du DFAE a rencontré son homologue érythréen en marge de l'Assemblée générale de l'ONU à New York et convenu avec lui de dialogues techniques dans les domaines de la migration, des droits de l'homme et de l'économie.

Depuis 2017, la Suisse finance des projets pilotes en matière de formation professionnelle en Érythrée. Ces projets suivis par la DDC<sup>47</sup> ont été évalués en 2019 par des experts externes. Au vu des résultats de cette évaluation, il a été décidé que notre pays poursuivrait son engagement pendant trois années supplémentaires.

La Suisse mène par ailleurs (en collaboration avec l'Allemagne, la Norvège et la Suède) un dialogue structuré avec l'Érythrée. Quatre rencontres ont pour l'heure déjà eu lieu à Asmara. Y ont été abordés des sujets tels que l'État de droit et les droits de l'homme, la migration, le développement économique et la création d'emplois ainsi que la sécurité dans la région.

La conclusion d'un accord de paix avec l'Éthiopie et la levée des sanctions par l'ONU ont fait naître le grand espoir que l'Érythrée non seulement sortirait de son isolement international mais mettrait en place un processus de transition sur le plan de la politique intérieure accompagné de réformes, notamment en ce qui concerne le service national. Alors que l'Érythrée commence à s'ouvrir à l'international et qu'elle multiplie les visites et voyages diplomatiques, notamment dans la région, elle n'a toujours pas entrepris de réformes importantes et surtout vérifiables sur le plan national. Les relations avec les organisations internationales, qu'elles œuvrent au niveau régional (IGAD<sup>48</sup>), continental (UA<sup>49</sup>) ou mondial (ONU<sup>50</sup>, organes, organisations et agences), restent tendues et compliquées ; une ouverture timide vis-à-vis de la banque mondiale, de la BAD<sup>51</sup> et du FMI<sup>52</sup> est perceptible.

Indépendamment de toute présence diplomatique et de l'importance des contributions apportées à des projets sur place, aucun État européen n'a jusqu'à présent réussi à négocier d'accord de réadmission avec l'Érythrée. La réadmission des personnes qui ne sont pas disposées à quitter la Suisse requiert la coopération de l'État d'origine pour ce qui est des questions d'identification et d'émission de documents de voyage de remplacement. Cette condition n'est que partiellement remplie aujourd'hui, et l'Érythrée n'est pas disposée à accepter les rapatriements sous contrainte.

---

<sup>47</sup> Direction du développement et de la coopération (DDC), organe du Département fédéral des affaires étrangères (DFAE) en charge de la coopération internationale

<sup>48</sup> Autorité intergouvernementale pour le développement (IGAD)

<sup>49</sup> Union africaine (UA)

<sup>50</sup> Organisation des Nations Unies (ONU)

<sup>51</sup> Banque africaine de développement (BAD)

<sup>52</sup> Fonds monétaire international (FMI)

À l'heure actuelle, seuls les retours volontaires sont possibles (voir chap. 6.4 sur l'encouragement du retour volontaire). La Suisse continue d'œuvrer à une amélioration de la coopération avec l'Érythrée et reprendra ses missions à Asmara dès que la situation épidémiologique le permettra.

## **8. Possibilité de voyages à l'étranger pour les ressortissants érythréens**

Les ressortissants érythréens sont soumis aux dispositions ordinaires en matière de voyages correspondant à leur statut (droit d'asile ou droit des étrangers).

### **8.1 Réfugiés reconnus**

Conformément à l'art. 59, al. 2, let. a, LEI, les réfugiés reconnus par la Suisse ayant obtenu l'asile et les réfugiés admis à titre provisoire n'ayant pas obtenu l'asile ont droit à des documents de voyage (titres de voyage pour réfugiés). Le titre de voyage pour réfugiés est valable cinq ans selon l'art. 13, al. 1, ODV<sup>53</sup>, et autorise la personne à (re)venir à tout moment en Suisse pendant la durée de validité du document, à condition que l'autorisation de séjour ou l'admission provisoire accordée avant le début du voyage n'ait pas expiré entre-temps (art. 12, al. 2, ODV). Il est valable pour tous les pays, à l'exception de l'État d'origine ou de provenance et des États dans lesquels les réfugiés ont l'interdiction de voyager (art. 12, al. 3, ODV). Il y a lieu de respecter les conditions d'entrée fixées par les États tiers.

### **8.2 Requérants d'asile et personnes admises à titre provisoire n'ayant pas la qualité de réfugié**

Pour pouvoir se rendre à l'étranger, les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire n'ayant pas la qualité de réfugié ont besoin d'un visa de retour octroyé par le SEM ou, si la condition de personne dépourvue de documents de voyage est reconnue, d'un document de voyage (de remplacement). L'art. 9 ODV fournit une liste exhaustive des motifs de voyage. Il n'existe pas de droit à un visa de retour ou à un document de voyage.

### **8.3 Révision de la LEI concernant les voyages à l'étranger des réfugiés reconnus et des personnes admises à titre provisoire**

#### **8.3.1 Voyages abusifs des réfugiés reconnus**

Dans le cadre de la modification du 14 décembre 2018 de la LEI<sup>54</sup> (normes procédurales et systèmes d'information), le Parlement a adopté des mesures concernant le problème des réfugiés reconnus qui se rendent abusivement dans leur pays d'origine ou de provenance. Ces mesures sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> avril 2020<sup>55</sup>. L'interdiction pour les réfugiés reconnus de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance, qui s'applique déjà à l'heure actuelle, est ainsi désormais expressément inscrite dans la LEI. S'il existe un soupçon fondé permettant de penser que cette interdiction n'est pas respectée, le SEM peut donc maintenant, grâce à cette modification, interdire à tous les réfugiés d'un État d'origine de se rendre dans d'autres États,

---

<sup>53</sup> Ordonnance du 14 novembre 2012 sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (RS 143.5)

<sup>54</sup> FF 2018 7885

<sup>55</sup> RO 2019 1413, 2020 881 ; FF 2018 1673

notamment les États limitrophes de leur pays d'origine ou de provenance (art. 59c, al. 1, LEI). Un tel voyage pourra être exceptionnellement autorisé lorsque des raisons majeures le justifieront (art. 59c, al. 2, LEI). Est également entrée en vigueur 1<sup>er</sup> avril 2020 la disposition de l'art. 63, al. 2, let. b, LAsi, selon laquelle le SEM révoque l'asile si le réfugié n'a pas respecté une interdiction de voyage prononcée sur la base de l'art. 59c, al. 1, 2<sup>e</sup> phrase, LEI<sup>56</sup>.

### **8.3.2 Voyages entrepris par les requérants d'asile, les personnes admises à titre provisoire et les personnes à protéger dans leur État d'origine**

La motion Pfister 15.3953<sup>57</sup> « Personnes admises à titre provisoire. Pas de voyage dans le pays d'origine », déposée le 24 septembre 2015, chargeait le Conseil fédéral d'adapter les bases légales de manière à ce qu'il soit interdit aux personnes admises à titre provisoire de se rendre dans leur pays d'origine, comme c'est le cas pour les réfugiés reconnus. Il est ainsi prévu d'introduire dans la LEI une nouvelle réglementation qui interdira aux personnes admises à titre provisoire de se rendre dans leur État d'origine ou de provenance, comme c'est le cas pour les réfugiés reconnus. Cette interdiction s'appliquera également aux requérants d'asile et aux personnes à protéger. Au cas par cas et à titre exceptionnel, le SEM pourra autoriser une personne admise à titre provisoire ou une personne à protéger à se rendre dans son État d'origine ou de provenance, mais uniquement si ce voyage est nécessaire à la préparation de son départ autonome et définitif de Suisse et de son retour dans son pays d'origine ou de provenance.

Outre des dispositions visant la mise en œuvre proprement dite de la motion susmentionnée, la LEI contiendra des dispositions qui régleront, sur la base de la pratique actuelle, les voyages des requérants d'asile, des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance. Ces voyages seront donc en principe exclus. Le Conseil fédéral définira par voie d'ordonnance les conditions limitées auxquelles ils pourront être exceptionnellement autorisés pour des raisons personnelles particulières, et au cas par cas, s'agissant des personnes admises à titre provisoire et des personnes à protéger. Quant aux requérants d'asile, en particulier, ils ne pourront désormais être autorisés à se rendre dans un État autre que leur État d'origine ou de provenance que si la procédure d'asile ou de renvoi le requiert, en particulier pour permettre l'exécution de ce dernier (par ex. pour obtenir des documents de voyage en vue du retour dans l'État d'origine ou de provenance). Il sera par ailleurs possible de sanctionner les personnes qui se seront rendues sans autorisation dans leur État d'origine ou de provenance ou dans un autre État.

Le 26 août 2020, le Conseil fédéral a adopté le message et le projet. Ce projet, qui inclut également la mise en œuvre de la motion 18.3002 « Adaptations ponctuelles du statut des étrangers admis à titre provisoire » déposée le 18 janvier 2018 par la Commission des institutions politiques du Conseil des États, est actuellement en délibération au Parlement.

---

<sup>56</sup> RO 2019 1413, 2020 881 ; FF 2018 1673

<sup>57</sup> Publié sous : [www.parlament.ch](http://www.parlament.ch) > Travail parlementaire > Curia Vista Base de données des objets parlementaires > Recherche > Numéro de l'objet : 15.3953

## **9. Aide d'urgence accordée aux ressortissants érythréens sous le coup d'une décision de renvoi entrée en force**

Alors que les personnes admises à titre provisoire qui sont dans le besoin ont droit à l'aide sociale, les personnes sous le coup d'une décision de renvoi entrée en force assortie d'un délai de départ qui sont elles aussi dans le besoin ne peuvent plus prétendre qu'à l'aide d'urgence. L'aide sociale est supprimée aux personnes qui ne s'acquittent pas volontairement de leur obligation de quitter la Suisse, le but étant de réduire l'attractivité de cette dernière aux yeux de ceux qui désirent y rester illégalement. En ce sens, il est logique que les personnes qui ne peuvent pas être expulsées sous contrainte mais qui pourraient tout à fait retourner d'elles-mêmes dans leur pays d'origine ne bénéficient plus que de l'aide d'urgence. L'art. 12 Cst.<sup>58</sup> garantit qu'elles aient, elles aussi, un droit minimal incompressible à de la nourriture, des vêtements et un logement afin de bénéficier de conditions matérielles qui leur permettent de mener une existence conforme à la dignité humaine. Les personnes sous le coup d'une décision de renvoi entrée en force sont, par ailleurs, obligatoirement assurées pour les soins en cas de maladie pendant qu'elles perçoivent l'aide d'urgence. La fixation et l'octroi des prestations d'aide d'urgence (tout comme des prestations d'aide sociale pour les personnes admises à titre provisoire) relèvent de la compétence des cantons. La Confédération verse aux cantons un forfait unique par personne visant à couvrir les coûts de l'aide d'urgence.

En 2019<sup>59</sup>, 861 Érythréens ont bénéficié de l'aide d'urgence, générant un coût de 50 francs en moyenne par jour aux cantons. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, 3985 Érythréens ont perçu cette aide (52 % des 7704 décisions ayant abouti à l'octroi de l'aide d'urgence et donc au versement d'un forfait correspondant). La durée moyenne de perception était de 138 jours (moyenne de toutes les nationalités : 209 jours). Si l'on prend en compte les 7704 décisions, les coûts moyens se sont élevés à environ 3771 francs.

## **10. Examens des admissions provisoires d'Érythréens réalisés par le SEM en 2018/2019**

### **10.1 1<sup>ère</sup> phase : projet pilote**

#### **10.1.1 Objectif et conditions-cadres du projet pilote**

Se fondant sur l'arrêt de coordination D-2311/2016<sup>60</sup> rendu par le TAF le 17 août 2017, le SEM a décidé fin 2017 de procéder à un examen ciblé des admissions provisoires de ressortissants érythréens accordées avant le prononcé de l'arrêt précité en raison de l'inexigibilité de l'exécution de leur renvoi. Il a également été convenu que les travaux en question seraient lancés au début de l'année 2018 dans le cadre d'un projet pilote portant sur un nombre de cas limité. L'objectif de ce projet pilote était de recueillir des expériences concrètes concernant l'examen et la levée des admissions provisoires accordées à des ressortissants érythréens, et d'évaluer avant la fin du

---

<sup>58</sup> Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18 avril 1999 (Cst. ; RS 101)

<sup>59</sup> Les chiffres relatifs à l'année 2019 ont été disponibles durant l'été 2020. Ceux de 2020 le seront au cours de l'été 2021 (source : suivi sur la suppression de l'aide sociale).

<sup>60</sup> Publié sous : [www.bvger.ch](http://www.bvger.ch) > Jurisprudence > Base de données des arrêts du TAF > Texte de recherche > Numéro de l'arrêt : D-2311/2016



premier semestre 2018 les résultats dans un rapport devant servir de base pour décider de la suite des travaux.

Le projet pilote a démarré début février 2018. Le SEM s'est d'abord intéressé aux personnes pour lesquelles il y avait lieu de supposer, au vu de leur âge et de la jurisprudence du TAF en matière de licéité de l'exécution du renvoi, qu'elles n'auraient plus à craindre, en cas de retour dans leur pays, de recevoir une convocation au service national. Les dossiers ont été sélectionnés de la manière suivante :

- hommes seuls nés en 1978 ou avant ;
- femmes seules nées en 1988 ou avant et
- couples sans enfants respectant les conditions d'âge ci-dessus.

Le projet pilote a été étendu en avril 2018 à un groupe de personnes de taille plus restreinte. Les dossiers en question devaient être sélectionnés non pas selon des critères spécifiques (âge, obligation de servir, etc.), mais de façon aléatoire parmi ceux de personnes admises à titre provisoire du fait de l'inexigibilité de l'exécution de leur renvoi. Au total, 251 admissions provisoires (soit 190 dossiers) ont été passées au peigne fin dans le cadre du projet pilote.

### **10.1.2 Résultats du projet pilote**

Au total, 145 des 251 dossiers examinés concernaient des personnes seules et quelques couples sans enfants pour lesquels il n'y avait plus lieu de supposer, compte tenu de leur âge, qu'ils recevraient (à nouveau) une convocation au service national en cas de retour dans leur pays. Dans 87 cas, le SEM a conclu qu'en l'état du dossier, un maintien de l'admission provisoire se justifiait. Les personnes concernées n'ont pas été contactées par écrit, l'examen ayant seulement été saisi en interne dans le système SYMIC<sup>61</sup>. Dans 37 autres cas, la procédure de levée qui avait été ouverte après l'octroi du droit d'être entendu et l'analyse des arguments avancés a été suspendue. Les personnes concernées en ont été informées par écrit par le SEM. Dans 21 cas, le SEM a dans un premier temps considéré que les conditions requises pour lever l'admission provisoire étaient toujours réunies après analyse des arguments avancés dans le cadre du droit d'être entendu. Certaines procédures ont cependant dû être suspendues par la suite, les circonstances individuelles ayant changé et une levée de l'admission provisoire n'étant alors plus possible.

Sur les 251 dossiers d'admission provisoire (personnes) examinés, 106 ont été sélectionnés de manière aléatoire à partir d'avril 2018. Dans 98 cas, le SEM a conclu qu'en l'état du dossier, un maintien de l'admission provisoire s'imposait.

Au final, 14 décisions de levée ont été ordonnées dans le cadre du projet pilote. Au 15 novembre 2020, 11 de ces décisions étaient entrées en force, un recours avait été admis par le TAF et deux procédures de recours étaient en cours pendantes. Ainsi, dans 5,2 % des cas examinés dans le cadre du projet pilote, la levée des admissions s'est révélée proportionnée et défendable sur le plan juridique.

---

<sup>61</sup> Système d'information central sur la migration (SYMIC), qui regroupe les données de toutes les personnes relevant de la législation sur l'asile et les étrangers

### 10.1.3 Évaluation des différents obstacles à l'exécution du renvoi s'agissant des admissions provisoires d'Érythréens examinées dans le cadre du projet pilote

Le législateur cite à l'art. 83, al. 2 à 4, LEI les trois obstacles à l'exécution du renvoi que sont l'impossibilité (al. 2), l'illicéité (al. 3) et l'inexigibilité (al. 4).

#### Exécution du renvoi impossible

La question de l'impossibilité d'exécuter un renvoi n'a pas été analysée de manière approfondie dans le cadre du projet pilote. Certes, la Suisse ne peut actuellement procéder à aucun rapatriement sous contrainte vers l'Érythrée, mais il est indéniable que les personnes qui y retournent de leur plein gré peuvent le faire sans aucune difficulté et que les autorités de leur pays leur délivrent les documents de voyage requis.

#### Exécution du renvoi illicite

La licéité de l'exécution du renvoi vers l'Érythrée doit en principe être admise. En ce qui concerne le service national érythréen, le TAF constate que ses conditions sont certes difficiles et qu'il est susceptible d'être qualifié de travail forcé au sens de l'art. 4 CEDH<sup>62</sup> (interdiction de l'esclavage et du travail forcé). La menace d'enrôlement forcé au service national ne constitue toutefois un obstacle relevant du droit international public que s'il existe, dans le cas d'espèce, un risque sérieux d'une *violation flagrante* de l'interdiction du travail forcé. L'exécution des renvois en Érythrée est donc licite même si les ressortissants concernés sont susceptibles de recevoir, en cas de retour, une convocation au service national.

Le projet pilote ayant été mené avant le prononcé de l'arrêt de référence du TAF du 10 juillet 2018 (E-5022-2017)<sup>63</sup>, la question de la licéité de l'exécution du renvoi n'a pas été tranchée dans les cas examinés car des clarifications du TAF étaient attendues. De nombreux dossiers de personnes soumises à une obligation de servir, qui étaient susceptibles, en cas de retour en Érythrée, de recevoir une convocation au service national figuraient, en effet, notamment parmi les dossiers d'admission provisoire sélectionnés de manière aléatoire.

#### Exécution du renvoi inexigible

Dans la plupart des cas d'admission provisoire examinés dans le cadre du projet pilote, un retour en Érythrée s'est avéré n'être toujours pas raisonnablement exigible, même après l'arrêt de référence D-2311/2016<sup>64</sup> rendu par le TAF le 17 août 2017 (ch. 1.1), car les circonstances régnant dans ce pays n'avaient pas radicalement changé par rapport au moment où l'admission provisoire avait été ordonnée et les personnes concernées se seraient encore trouvées dans une situation pouvant mettre en péril leur existence en cas de retour dans leur pays. Outre la situation qui prévalait en Érythrée, l'absence d'un réseau familial ou social solide, de graves problèmes de santé ou une scolarité ainsi qu'une formation et une expérience professionnelles insuffisantes ont constitué des obstacles personnels à l'exécution du renvoi qui, cumulés, ont abouti au constat que l'exécution du renvoi n'était pas raisonnablement exigible. De plus, nombreuses étaient les

---

<sup>62</sup> Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (RS 0.101)

<sup>63</sup> Publié sous : [www.bvger.ch](http://www.bvger.ch) > Jurisprudence > Base de données des arrêts du TAF > Texte de recherche > Numéro de l'arrêt : E-5022/2017

<sup>64</sup> Publié sous : [www.bvger.ch](http://www.bvger.ch) > Jurisprudence > Base de données des arrêts du TAF > Texte de recherche > Numéro de l'arrêt : D-2311/2016

personnes qui avaient résidé plusieurs années dans un autre pays que l'Érythrée avant d'arriver en Suisse ou qui n'avaient même encore jamais vécu en Érythrée. Un retour forcé dans ce pays aurait pu les plonger dans une situation pouvant mettre en péril leur existence. Le risque qu'une personne se retrouve dans une telle situation constitue toujours, selon la jurisprudence actuelle du SEM et du TAF, un motif pouvant conduire à admettre l'inexigibilité du retour et donc de l'exécution du renvoi.

Au moment de l'examen des admissions provisoires, de nombreuses personnes dépendaient totalement ou en partie de l'aide sociale. Dans la pratique, la dépendance à l'égard de l'aide sociale ne constitue cependant pas une raison suffisante pour lever une admission provisoire et ne peut donc entrer en ligne de compte dans le cadre de l'examen de proportionnalité que s'il n'existe pas (plus) d'obstacles à l'exécution du renvoi.

S'agissant des admissions provisoires levées dans le cadre du projet pilote, le SEM a pu, sur la base des dossiers, partir du principe que les personnes concernées ne se trouveraient pas, en cas de retour en Érythrée, dans une situation pouvant mettre en péril leur existence. La plupart d'entre elles disposaient d'un réseau familial ainsi que d'un niveau scolaire ou d'une expérience professionnelle suffisants et ne présentaient pas de problèmes de santé majeurs.

## **10.2 2<sup>e</sup> phase : Examen *prima facie* de 2400 personnes vulnérables admises à titre provisoire**

En août 2018, le SEM a adopté un projet de mise en œuvre et de communication pour la suite des travaux. Ce projet prévoyait un examen ciblé des admissions provisoires de personnes particulièrement vulnérables visant à apporter rapidement à ces dernières des certitudes concernant le maintien de la mesure. Ce groupe de quelque 2400 personnes comprenait principalement des familles et des parents isolés accompagnés d'enfants mineurs, mais aussi des mineurs non accompagnés. On y (re)trouvait également les personnes dont l'admission provisoire avait été maintenue suite à l'examen réalisé dans le cadre du projet pilote (voir 1<sup>ère</sup> phase décrite précédemment). Pour ces personnes, il y avait déjà lieu de supposer, sur la base de critères objectifs et sans procéder à un examen individuel approfondi du dossier, qu'un retour en Érythrée n'était toujours pas exigible et/ou que la levée de l'admission provisoire était disproportionnée. La levée de l'admission provisoire est également apparue comme très vraisemblablement disproportionnée pour un petit groupe de ressortissants érythréens qui séjournaient déjà en Suisse depuis de longues années. Compte tenu des impératifs de délais, le SEM s'est contenté de vérifier leurs antécédents pénaux et n'a pas procédé à un examen individuel de l'inexigibilité de l'exécution du renvoi (examen *prima facie*).

Les travaux prévus dans le projet de mise en œuvre ont été réalisés entre septembre et décembre 2018 par le SEM. Les quelque 2400 personnes concernées ont toutes, sans exception, été informées par courrier individuel de cet examen et du maintien temporaire de leur admission provisoire. Aucune procédure de levée n'a été engagée lors de cette phase. Plusieurs personnes ayant commis des infractions mineures ont, cependant, reçu un avertissement écrit du SEM, dans lequel il leur était demandé de bien vouloir à l'avenir respecter l'ordre juridique suisse.

### **10.3 3<sup>e</sup> phase : examen individuel des quelque 600 admissions provisoires restantes en 2019**

Conformément au projet de mise en œuvre adopté à la mi-août 2018, le SEM s'est penché, entre janvier et septembre 2019, sur les quelque 600 admissions provisoires de ressortissants érythréens restantes. Dans la mesure où il s'agissait en grande majorité d'adultes seuls, le SEM a à nouveau pu examiner leur admission provisoire de façon individuelle et avec la rigueur habituelle.

Lors de la troisième phase, 69 admissions provisoires (soit un taux de 11,5 %) ont été levées, leur maintien ne se justifiant plus au vu de la pratique actuelle en matière de renvoi. Pour ce qui est des autres admissions provisoires examinées lors de cette phase, l'examen du dossier a permis d'établir que l'exécution du renvoi n'était toujours pas exigible. Pour en savoir plus, se reporter aux explications sur l'exigibilité figurant au ch. 10.1.3.

## **11. Conclusion**

La pratique cohérente adoptée ces dernières années en matière d'asile et de renvoi, en particulier à l'égard de l'Érythrée, a fait ses preuves. Les procédures d'asile accélérées et malgré tout minutieuses, permettent aux personnes concernées de savoir rapidement si elles sont autorisées à rester en Suisse ou si elles ont l'obligation de repartir. Elles ont eu pour conséquence de diminuer considérablement le nombre de premières demandes d'asile déposées en Suisse mais aussi et surtout l'attractivité de la Suisse comme pays de destination pour de nouveaux requérants d'asile. Les mesures prévues par la loi afin de lutter efficacement contre les voyages abusifs de personnes ayant ou non le statut de réfugié dans leur pays d'origine ou de provenance vont dans le même sens.

Même si les rapatriements sous contrainte vers l'Érythrée ne sont toujours pas possibles en raison du refus de ce pays de réadmettre ses propres ressortissants, l'octroi de l'aide d'urgence en lieu et place de l'aide sociale constitue pour les personnes sous le coup d'une décision de renvoi entrée en force une incitation supplémentaire à s'acquitter de leur obligation de quitter le territoire.

Parallèlement, la Suisse s'efforce de renforcer sa présence diplomatique en Érythrée et d'améliorer sa collaboration avec les autorités érythréennes, principalement en entretenant des relations bilatérales au niveau ministériel et un dialogue structuré avec ce pays, en collaboration avec ses partenaires européens.

Malgré ces mesures, il faut tenir compte du fait que la situation générale en Érythrée est difficile. On ne peut à l'heure actuelle dire que ce pays est en proie à une guerre, à une guerre civile ou à une situation de violence généralisée, et il n'existe aucune raison de considérer qu'un retour dans ce pays est d'une manière générale inexigible. Les conditions de vie se sont même récemment stabilisées dans divers domaines tels que les soins médicaux, l'alimentation ou encore l'accès à l'eau et à la formation.

Sur les quelque 3000 dossiers d'admission provisoire examinés par le SEM entre février 2018 et septembre 2019, pas moins de 2400 (80 %) concernaient cependant des personnes pour lesquelles il y avait lieu de supposer, compte tenu de leur vulnérabilité (mineurs non

accompagnés, familles avec enfants, etc.) et en tenant compte de la pratique actuelle en matière de renvoi, qu'un retour en Érythrée n'était toujours pas exigible ou que la levée de l'admission provisoire aurait pour d'autres motifs été disproportionnée. Dans son arrêt de principe E-2833/2019 du 28 octobre 2020, le TAF a récemment précisé que même si tous les obstacles (antérieurs) à l'exécution du renvoi étaient écartés, une admission provisoire ne pouvait être levée que si cette mesure s'avérait également proportionnée<sup>65</sup>. C'est la raison pour laquelle l'arrêt de référence D-2311/2016<sup>66</sup> rendu par le TAF le 17 août 2017 n'a pas conduit à une appréciation différente de l'obstacle à l'exécution du renvoi que constitue l'inexigibilité.

Pour ce qui est des quelque 600 dossiers restants, le maintien de l'admission provisoire s'est également révélé justifié dans la grande majorité des cas, l'inexigibilité de l'exécution d'un renvoi en Érythrée étant souvent liée non seulement à la situation prévalant dans le pays mais aussi à des circonstances personnelles défavorables. Mentionnons ici, outre la situation générale bien connue en Érythrée, l'absence d'un réseau social solide, le manque de formation scolaire et d'expérience professionnelle, le fait d'avoir longtemps vécu dans un pays autre que l'Érythrée avant l'arrivée en Suisse ou des problèmes de santé qui mettraient l'intéressé concrètement en danger en cas de retour dans son pays (nécessité médicale au sens de l'art. 83, al. 4, LEI). 63 admissions provisoires ont tout de même pu être définitivement levées dans ce groupe, soit un taux de 11,5 %.

Compte tenu du fait que les rapatriements forcés en Érythrée ne sont pour l'instant pas possibles, le SEM a volontairement renoncé à engager une procédure de levée dans le cas de jeunes adultes qui suivaient une (première) formation professionnelle dans leur canton de domicile au moment de l'examen de leur admission provisoire. Un nouvel examen et la levée éventuelle de ces admissions provisoires n'aurait de sens que si la formation avait dû être interrompue, en raison par exemple de la mauvaise performance de l'intéressé. Une condamnation pénale pourrait également justifier un nouvel examen et la levée éventuelle de ces admissions provisoires. Si une personne admise à titre provisoire en Suisse parvient à entrer sur le marché du travail local après avoir achevé avec succès sa formation professionnelle et qu'elle a, de plus, un casier judiciaire vierge, il pourrait s'avérer disproportionné de lever son admission provisoire, quelle que soit la situation prévalant dans son pays à ce moment-là.

Sur les 3000 examens d'admissions provisoires accordées à des Érythréens pour cause d'inexigibilité de l'exécution du renvoi que le SEM a réalisés, 83 ont abouti à une décision de levée, ce qui correspond à un taux de levée de 2,8 %. Ce dernier est inférieur d'un point à la moyenne pluriannuelle des admissions provisoires examinées et levées enregistrée entre 2003 et 2017. Ce taux relativement bas s'explique, tout d'abord, par la proportion importante de personnes vulnérables dans l'échantillon considéré (80 %). À cet égard, il convient de relever en particulier que la durée de séjour en Suisse et le degré d'intégration entrent également en ligne de compte pour déterminer si la levée de l'admission provisoire est conforme ou non au principe de proportionnalité. La situation générale en Érythrée, qui reste difficile, est un autre facteur expliquant ce taux relativement bas. Si la conclusion d'un accord de paix avec l'Éthiopie a permis

---

<sup>65</sup> Publié sous : [www.bvger.ch](http://www.bvger.ch) > Jurisprudence > Base de données des arrêts du TAF > Texte de recherche > Numéro de l'arrêt : E-2833/2019

<sup>66</sup> Publié sous : [www.bvger.ch](http://www.bvger.ch) > Jurisprudence > Base de données des arrêts du TAF > Texte de recherche > Numéro de l'arrêt : D-2311/2016

une certaine ouverture sur le plan de la politique extérieure, aucune réforme importante et surtout vérifiable n'a encore été engagée sur le plan de la politique intérieure. De surcroît, la durée du service national reste illimitée.

L'examen des 3000 admissions provisoires et la levée des décisions qui en a résulté ont eu lieu en faisant usage de la marge de manœuvre juridique disponible. La loi et la jurisprudence du TAF fixent toutefois des limites, qui doivent être strictement respectées. Pour qu'un plus grand nombre d'admissions provisoires accordées à des ressortissants érythréens puisse être levé et que ces ressortissants soient enclins à retourner d'eux-mêmes dans leur pays d'origine en dépit de leur admission provisoire, il faut donc que l'Érythrée continue de s'ouvrir sur le plan de la politique extérieure et qu'elle soit désireuse d'engager les réformes qui s'imposent sur le plan de la politique intérieure, en particulier en ce qui concerne le service national. De plus, les ressortissants érythréens sous le coup d'une décision de renvoi entrée en force devraient se montrer beaucoup plus disposés à quitter la Suisse de leur plein gré lorsqu'il sera possible de procéder à des rapatriements sous contrainte.