

Karine Powlakic

## **L'admission provisoire de longue durée**

### **Les difficultés de régularisation sur le canton de Vaud**

---

La contribution traite des arguments opposés par l'autorité cantonale vaudoise aux demandes d'octroi d'une autorisation de séjour des personnes admises provisoirement depuis de nombreuses années. A partir d'exemples concrets et détaillés, il s'agit de mettre en lumière les différents aspects de la notion d'intégration, autres que la seule intégration économique, que les autorités peinent à prendre en considération.

---

Catégories d'articles : Contributions

Domaines juridiques : Droit des étrangers et d'asile

Proposition de citation : Karine Powlakic, L'admission provisoire de longue durée, in : Jusletter 12 août 2019

## Table des matières

1. Introduction
2. La loi et la procédure
3. L'exclusion des personnes vulnérables
4. Le contrôle par l'administration
5. Le rôle de la société civile
6. Les failles du cadre légal
7. Conclusion

### 1. Introduction

[Rz 1] Le présent article traite des critères applicables aux demandes d'octroi d'une autorisation de séjour déposées par les personnes titulaires d'une admission provisoire. L'analyse porte sur la pratique en la matière sur le canton de Vaud. Il s'agit de présenter différentes configurations qui mettent en lumière les aspects variés de la notion d'intégration, et de discuter des arguments avancés par l'autorité cantonale compétente. Nous traiterons de la situation d'une personne âgée installée en Suisse de longue date, de celle d'une famille dont les parents sont devenus, avec le temps, parents d'enfants suisses, puis d'un homme pris en charge dans le cadre d'un programme de réhabilitation des ex-enfants-soldats, et enfin de la situation d'une femme seule autonome financièrement mais dont l'emploi paraît précaire. Dans toutes ces situations, l'autorité cantonale conteste l'intégration et rejette la demande d'autorisation de séjour. Nous pensons que les critères appliqués sont trop restrictifs et ne prennent pas toute la mesure des situations individuelles. L'autorité ne reconnaît pas les efforts accomplis, des intéressés eux-mêmes ou des personnes ou institutions de soutien, ce qui rend l'accès à une régularisation du statut et à une stabilisation du séjour, à long terme, particulièrement difficile.

### 2. La loi et la procédure

[Rz 2] Les titulaires d'une admission provisoire, c'est-à-dire d'un livret F, peuvent solliciter l'octroi d'une autorisation de séjour aux conditions fixées par l'article 84 al. 5 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), qui stipule que « les demandes [...] déposées par un étranger admis provisoirement et résidant en Suisse depuis plus de cinq ans sont examinées de manière approfondie en fonction de son niveau d'intégration, de sa situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans son pays de provenance ».

[Rz 3] Selon l'article 31 al. 1 OASA, « une autorisation de séjour peut être octroyée dans les cas individuels d'extrême gravité. Lors de l'appréciation, il convient de tenir compte notamment :

- a. de l'intégration du requérant ;
- b. du respect de l'ordre juridique suisse par le requérant ;
- c. de la situation familiale, particulièrement de la période de scolarisation et de la durée de la scolarité des enfants ;
- d. de la situation financière ainsi que de la volonté de prendre part à la vie économique et d'acquérir une formation ;
- e. de la durée de la présence en Suisse ;
- f. de l'état de santé ;
- g. des possibilités de réintégration dans l'Etat de provenance ».

Sur le canton de Vaud, l'autorité en charge est le Service de la population (SPOP). En cas de refus du SPOP de transmettre la demande au Secrétariat d'Etat aux Migrations (SEM), il existe une voie de recours auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (TC). En cas de rejet du recours, la procédure est terminée. Il n'y a pas de recours possible au Tribunal fédéral (2C\_916/2017, arrêt du 30 octobre 2017).

[Rz 4] L'Etablissement Vaudois d'Accueil des Migrants (EVAM) est l'autorité d'assistance sur le canton de Vaud. Depuis 2007, elle a en charge de contribuer à l'intégration des personnes titulaires d'une admission provisoire, notamment en leur donnant accès à des cours de langue.

### 3. L'exclusion des personnes vulnérables

[Rz 5] Emeline est née en 1939 en Afrique, dans un bidonville de la capitale. Elle a grandi avec ses parents et ses quatre frères et sœurs dans une seule pièce d'une bicoque en terre. La famille vit de la récolte du manioc et des haricots. Emeline est mariée à l'âge de 15 ans à un homme de sa condition dont elle a dix enfants. Six décèdent en bas âge, trois disparaissent après avoir fui le pays, tandis que la cadette parvient à s'installer en Suisse. Emeline a 64 ans lorsqu'elle rejoint sa fille.

[Rz 6] Elle souffre de diabète, d'hypertension artérielle, d'hypercholestérolémie, de polyarthrose et de surdité due à l'âge. Elle vit chez sa fille dont elle dépend. Les médecins attestent que cette patiente est incapable de surveiller sa glycémie et son alimentation de manière autonome ».

[Rz 7] En juin 2008 le SEM prononce l'admission provisoire et Emeline est invitée à suivre des cours de français dispensés par des bénévoles. Elle s'y rend avec régularité mais elle n'a jamais été scolarisée, elle ne sait ni lire ni écrire et ses capacités d'apprentissage n'ont jamais été développées ni exercées, de sorte qu'elle progresse peu. Ces cours peu intensifs sont plutôt pour elle un lieu de socialisation, où elle entretient des contacts à l'extérieur de sa maison. Emeline participe aussi à un espace de discussion dédié aux femmes migrantes.

[Rz 8] Le 19 décembre 2014, il est sollicité du SPOP l'octroi d'une autorisation de séjour. Emeline perçoit les prestations complémentaires de l'AVS et est indépendante financièrement de l'EVAM. L'autorité rejette la demande en février 2016 à cause du faible niveau de français. Le recours au Tribunal cantonal contre cette décision est rejeté un an plus tard pour le même motif.<sup>1</sup>

[Rz 9] Emeline est âgée de 79 ans. Elle vit en Suisse depuis 15 ans. Eu égard à son grand âge, il va de soi qu'elle ne sera pas en situation de mieux apprendre le français dans les prochaines années. En fait, ce que demandent le SPOP et le Tribunal cantonal, c'est qu'elle soit quelqu'un d'autre que ce qu'elle est, de changer son identité et sa personnalité en celles d'une personne apte à apprendre la langue. Le refus d'octroi est donc fondé sur des critères qui affectent l'identité, c'est-à-dire la dignité d'une personne. Il s'agit à mon sens d'une discrimination à l'encontre des personnes âgées dont les aptitudes adaptatives sont épuisées. En effet, leur situation particulière est traitée de la même manière que celle d'un-e jeune. A des situations inégales, l'autorité applique donc des critères égaux. L'autorité a ainsi ignoré la spécificité d'Emeline, n'a pas reconnu la durabilité prévisible de son séjour en Suisse et lui refuse, en rejetant sa demande d'autorisation de séjour, une amélioration de sa condition sociale et juridique en fin de vie.

---

<sup>1</sup> Tribunal cantonal vaudois, PE.2016.0108, arrêt du 13 février 2017.

[Rz 10] On voit là que la vulnérabilité des demandeurs du fait du grand âge et d'une origine sociale défavorisée, ne fait pas l'objet d'un examen spécifique ou ne compte pas parmi les critères d'octroi d'une autorisation de séjour. Comme l'explique Mélissa Llorens<sup>2</sup>, ceci entraîne que les personnes les plus fragilisées sont les plus marginalisées. Leur admission provisoire est en fait définitive. Le rapport de Fanny Matthey souligne que ce sont principalement des femmes, des familles, des personnes âgées et des enfants qui composent la population d'admis provisoires de longue durée, et qu'au-delà de dix ans de permis F, il devient presque impossible de changer de statut, ce qui « tend à consolider des situations précaires entraînant un risque croissant de paupérisation et d'endettement ».<sup>3</sup>

[Rz 11] Certaines familles présentent des vulnérabilités complexes et multiples. La famille Safi par exemple, qui est originaire d'un pays d'Afrique, dépose une demande d'asile en 1999 et obtient une admission provisoire rapidement. Elle sollicite l'octroi d'une autorisation de séjour en 2014. Monsieur, né en 1960, explique qu'il souffre d'un diabète insulino-dépendant, d'une hypertension artérielle, et d'une hypercholestérolémie et de troubles cardiaques. Il perd la vue. Il a été victime d'un AVC avec hémiparésie gauche en janvier 2008, en rémission totale. Il présente en outre une impotence fonctionnelle due à une forte arthrose et il marche difficilement. Il se plaint de douleurs et de fatigue généralisées. En octobre 2016, Monsieur a été hospitalisé pendant 17 jours à cause d'une brusque paralysie de la hanche. Les examens ont montré également qu'il a de l'eau dans les poumons.

[Rz 12] Malgré tout, M. Safi s'est inscrit en 2008 à des cours de français niveau débutant, avec l'aide de l'EVAM, et il participe à des ateliers de Caritas. En 2011, sa santé se dégrade et il doit interrompre ses activités.

[Rz 13] Mme Safi est aujourd'hui âgée de 53 ans. Elle souffre de problèmes respiratoires et cardiaques sévères. Elle s'épuise vite avec sensations de manquer d'oxygène et des bouffées de chaleur. Elle n'a jamais travaillé et n'avait aucune formation avant de quitter son pays. Elle a élevé ses quatre enfants qui ont tous suivi leur scolarité avec succès. Elle s'est rendue aux cours de français de l'école-club Migros pendant 6 mois en 2008, sur proposition de l'EVAM, qui n'a pas renouvelé son offre par la suite.

[Rz 14] Leur fille cadette, aujourd'hui âgée de 12 ans, est née en Suisse et a acquis la nationalité. C'est une élève « *studieuse et appliquée. Ses parents ont toujours montré de l'intérêt pour l'école, respecté les délais administratifs, et ils aident leur fille du mieux qu'ils peuvent* ». Leurs autres enfants, âgés de 29, 25, et 17 ans ont la nationalité suisse. L'aîné est télématicien et travaille aux télécoms.

[Rz 15] Le couple perçoit les prestations complémentaires de l'AI depuis mai 2015 et est autonome financièrement de l'EVAM.

[Rz 16] La demande est rejetée au bout de trois ans, au motif que les intéressés n'ont jamais exercé d'activité lucrative en Suisse et ont été assistés de manière ininterrompue pendant 15 ans. Le SPOP affirme qu'ils n'ont jamais rien entrepris pour s'insérer sur le marché du travail, et qu'ils n'ont pas suivi de cours de français ni de formation avant 2008. Or, l'invalidité reconnue de Monsieur par l'office AI ne l'est qu'à 50%, sous-entendu qu'il possède encore une capacité de travailler de 50%.

---

<sup>2</sup> Alizee Hourton (Youtube), *Film permis F final*, 18 juin 2017, <https://www.youtube.com/watch?v=p4UEYW1aQIg> (dernière consultation en juillet 2019).

<sup>3</sup> FANNY MATTHEY, « *Admission provisoire* » : *entre admission et exclusion, entre provisoire et indéfini*, Centre Suisse de Compétence pour les Droits Humains (CSDH), Newsletter n°21 du 29 janvier 2015, p. 6.

[Rz 17] M. Safi témoigne pourtant avoir fait de nombreuses recherches d'emploi au début des années 2000, dès l'octroi du permis F. Mais il n'a essuyé que des refus. Il était déjà âgé de 40 ans et sa formation professionnelle (il tenait un magasin d'alimentation dans son pays) ne semblait pas adaptée au marché du travail ici. Il relate qu'à chaque fois qu'il avait pu avoir un contact avec un employeur, on lui répondait qu'on n'embauche pas avec un permis F, qu'il faut un permis B ou C. Par la suite, les refus ou les non-réponses des employeurs aux demandes d'emploi se sont multipliées et le découragement s'est installé. Tout cela paraît insurmontable et donne le sentiment de perspectives bouchées ou d'une existence bloquée.

[Rz 18] A son arrivée en Suisse, l'EVAM ne lui a proposé aucune mesure de mise à niveau. M. Safi a régulièrement demandé de l'aide à son assistant social qu'il devait rencontrer tous les mois pour la signature de la demande d'assistance sociale, mais on lui répondait que les cours de français sont réservés aux jeunes. En l'absence de mesures d'accompagnement, il n'était pas possible à M. Safi, qui provenait d'un pays troublé et instable depuis le début des années nonantes, aux structures économiques et sociales très différentes des nôtres, de se procurer rapidement un emploi. Après quatre ou cinq ans, une absence de formation ou de stage effectués en Suisse devenait un motif suffisant pour tout employeur potentiel d'écarter la candidature du requérant.

[Rz 19] On rappellera que l'intégration est un processus réciproque. Il faut non seulement un investissement personnel de la personne étrangère, mais aussi la disponibilité et l'accessibilité de mesures d'accompagnement à l'intégration, notamment professionnelle, mises en place par la société d'accueil. Le Conseil fédéral, dans son rapport de 2016, constate à cet égard que l'accès au marché du travail pour les titulaires d'un permis F est difficile :

[Rz 20] « Les statistiques de l'ODM en matière d'asile montrent que l'octroi du statut d'étranger admis à titre provisoire, prévu dans la LAsi et dans la LEtr, a conduit au cours des dix dernières années à une situation insatisfaisante.

[Rz 21] Fin 2012, 22'625 personnes vivaient en Suisse au titre de l'admission provisoire. 10'007, soit 44,2% d'entre elles, se trouvaient sur le sol helvétique depuis plus de 7 ans. Dans cette catégorie, la part des personnes aptes à travailler qui exerçaient une activité lucrative était inférieure à 40 %, tandis que le pourcentage des personnes percevant l'aide sociale se situait entre 30 et 35 % ».<sup>4</sup>

[Rz 22] L'intégration nécessite aussi l'apprentissage des codes socio-professionnels du pays d'accueil, c'est-à-dire une aide et un soutien spécifiques aux personnes qui proviennent d'une société dont le fonctionnement économique et politique n'est pas comparable à ce qui prévaut en Suisse. Dans la situation de la famille Safi, les autorités n'ont proposé aucune mesure d'accompagnement et ont passivement laissé la situation se dégrader irrémédiablement. Au contraire, au vu des nombreuses lettres de refus d'emploi versées au dossier, M. Safi a montré qu'il avait activement entrepris le nécessaire pour rechercher un poste de travail. L'absence de mesures d'accompagnement est la cause de son échec et ne lui est pas imputable, ce d'autant moins que l'EVAM a attendu 9 ans avant de lui proposer les premiers cours de français. Mais en 2008, M. et Mme Safi étaient déjà installés dans une situation de dépendance durable à l'assistance et aux soins médicaux, et la dynamique pour refaire sa vie qui accompagne une démarche d'exil, s'était épuisée. Après toutes ces années, les pertes sociales et morales liées à la précarité du statut prétéritaient toute perspec-

---

<sup>4</sup> Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action, 14 octobre 2016.

tive de nouvelle intégration. Il était déjà bien trop tard pour envisager un projet de reconversion professionnelle réaliste.

[Rz 23] M. et Mme Safi vivent dans la pauvreté et sont dépendants à vie des aides sociales et médicales. Leur mobilité est réduite, ils sont âgés et leur santé dégradée. Ils ne se construiront plus de nouvelle ni d'autre vie. Ils sont arrivés au bout des efforts d'intégration que l'on pouvait raisonnablement attendre d'eux compte tenu du manque de soutien à leur arrivée en Suisse et de leurs difficultés personnelles, de leur manque de formation à la base, des cours de français sur le tard, de leurs charges de famille et des problèmes d'accès au marché du travail pour les titulaires d'une admission provisoire, aggravés par leur âge, leur état de santé et leur absence de formation correspondant à l'offre sur le marché du travail en Suisse. Ils ne vont pas non plus réaliser de nouveaux progrès significatifs en français. Ils ont atteint le niveau qu'ils pouvaient atteindre en suivant régulièrement des cours depuis 2008, en faisant de leur mieux.

[Rz 24] Le SPOP aurait dû constater que le couple vit durablement en Suisse où la famille a recréé son milieu de vie. Tout leur réseau social se trouve dans la ville où ils habitent depuis 18 ans. C'est ici désormais qu'ils ont leurs proches et leurs connaissances. Leurs enfants ont acquis la nationalité suisse et les deux cadettes sont nées en Suisse. Tous habitent dans la même ville et restent proches de leurs parents avec qui ils entretiennent une bonne entente et des liens de solidarité.

[Rz 25] En 2007, la CDAS recommande aux cantons « d'examiner si l'octroi d'un permis de séjour à des personnes qui ne sont pas aptes à travailler et ne peuvent être placées, notamment en raison de leur âge, peut se faire après 5 ans, au plus tard toutefois après 7 ans ». <sup>5</sup> Ces recommandations sont très loin d'être entendues.

[Rz 26] Selon la jurisprudence, la transformation du permis F en B est une « solution » qui « se comprend aisément si l'on considère qu'une personne admise à titre provisoire l'est souvent, en dépit des termes pour qualifier son statut, pour une longue période qui s'étend parfois sur plusieurs années. Or, ce statut [...] est relativement précaire. Entre autres restrictions, la personne admise provisoirement jouit d'une mobilité réduite, n'étant pas autorisée à quitter la Suisse [...] et ne pouvant que difficilement changer de canton ; [...] à cela s'ajoute encore que ses possibilités de travailler sont limitées, l'autorisation d'exercer une activité salariée n'étant autorisée que si le marché de l'emploi et la situation économique le permettent, sans compter que, dans bien des cas, les employeurs ignorent qu'ils peuvent engager des personnes admises à titre provisoire, ce qui entrave également l'accès au marché du travail ». (ATF 128 II 200)

[Rz 27] Cette jurisprudence paraît maintenant enterrée alors que le statut d'admis provisoire s'est encore précarisé, en raison d'une baisse constante du niveau de l'aide et des difficultés croissantes, ces dix dernières années, d'accès au marché du travail pour les titulaires d'une admission provisoire sur le canton de Vaud. Les mesures concrètes d'accompagnement à la formation ou à la recherche d'emploi qui pourraient inverser la tendance sont réservées aux personnes ayant le plus grand potentiel d'intégration sur le marché du travail. Pour les personnes qui ne peuvent, pour des raisons familiales, d'âge ou de santé, prendre part aux programmes destinés à améliorer l'aptitude à la formation et l'employabilité, seuls les contacts sociaux ou des mesures d'intégration

---

<sup>5</sup> Conférence des Directrices et Directeurs Cantonaux des Affaires Sociales (CDAS), *Recommandations relative au changement de compétence après sept ans pour les personnes admises à titre provisoire*, 3 mai 2007.

sociale sont favorisés.<sup>6</sup> Il en ressort une contradiction entre la politique d'intégration fédérale et les critères d'intégration élevés posés dans le cadre de la procédure d'octroi d'une autorisation de séjour.

[Rz 28] Par ailleurs, M. et Mme Safi, en raison de leur statut, sont empêchés sur le long terme d'entretenir des relations de famille plus larges et de prendre des vacances à l'étranger. Ils ont des cousins en France et en Italie auxquels ils souhaiteraient rendre visite mais la sortie de Suisse leur est interdite depuis 18 ans. A mon sens, il n'y a pas de justification démocratique à l'interdiction de sortir du pays, qui est une mesure politique répressive, qui porte atteinte à la liberté de mouvement et à la liberté de vivre sa vie comme on l'entend.

[Rz 29] Mais surtout, M. et Mme Safi souhaiteraient aller voir leur fille installée en Angleterre. Elle est mère de quatre enfants. Ils ont le désir légitime d'aller voir où elle habite, de rencontrer son mari et de faire connaissance avec leurs petits-enfants. Il est extrêmement difficile pour eux de ne pas connaître leurs petits-enfants. Le permis F les empêche de réaliser ce voyage qui compte beaucoup. Ils voient aussi venir avec inquiétude le temps où leur santé ne leur permettra plus de se rendre là-bas, ce qui leur pèse. Ici, on peut défendre l'idée que l'interdiction de se rendre en Angleterre pour faire connaissance avec leurs petits-enfants porte atteinte à la vie familiale au sens de l'article 8 CEDH, dans la mesure où il ne paraît pas proportionné de maintenir une telle interdiction générale sur le long terme, sans justification propre au cas d'espèce.

[Rz 30] M. et Mme Safi aspirent légitimement à une stabilisation de leur statut du point de vue du séjour, qui corresponde à leur réalité, qui est que leur séjour en Suisse est durable, et leur permette de mener une vie quotidienne normale, qui ne soit pas préteritée par une trop grande précarité.

[Rz 31] La famille Safi, composée de quatre personnes après le départ des deux aînés, vit dans un appartement alloué par l'EVAM, de deux pièces avec une toute petite cuisine où l'espace est insuffisant pour installer une table. Leur fille qui fréquente le gymnase ne peut pas y faire ses devoirs. Elle n'y a aucune place à elle, et sa sœur cadette, âgée de 12 ans, se plaint de ne pas pouvoir s'endormir le soir à cause de la lumière quand sa grande sœur a besoin d'étudier. Ou bien, ils posent le matelas par terre et ferment les portes. Mais alors il n'y a pas d'aération dans cet espace confiné et l'accès aux toilettes est bloqué. L'organisation de la vie familiale est compliquée. La famille n'a pas droit à un appartement subventionné en raison du statut d'admis provisoire et reste ainsi dépendante des normes d'hébergement restrictives de l'EVAM.

[Rz 32] Le refus de régularisation, après tant d'années passées en Suisse, anéantit tout espoir d'une vie meilleure, c'est-à-dire porte atteinte à l'élan vital qui nous pousse à vivre. M. et Mme Safi souffrent d'épuisement moral, d'abattement et de découragement.

#### **4. Le contrôle par l'administration**

[Rz 33] La famille Enoch est originaire d'un pays d'Afrique. Dans une décision de septembre 2018, après deux ans de traitement d'une demande de régularisation datée de juillet 2016, le SPOP considère qu'il est insuffisant que la famille soit autonome financièrement depuis un an et deux mois « pour se prononcer sur la durabilité » de cette indépendance. L'autorité estime que la

---

<sup>6</sup> DFJP, *Agenda Intégration Suisse*, Rapport de coordination du 1<sup>er</sup> mars 2018, p. 5.

famille n'est pas suffisamment intégrée parce qu'elle a été interpellée deux fois à la frontière alors qu'elle « tentait de se rendre en France sans autorisation ». De nombreux titulaires de l'admission provisoire vont en effet faire leurs courses en France voisine malgré l'interdiction de sortie du territoire, parce que la nourriture y est moins chère et que leurs moyens financiers pour vivre sont particulièrement limités.

[Rz 34] Le SPOP relève encore que le père de famille a été interpellé deux fois pour ivresse et condamné à 55-jours amende en juin 2016. Le SPOP conclut que « les motifs d'assistance publique », parce que les requérants ont perçu l'aide de l'EVAM pendant plusieurs années, et « l'intégration encore insuffisamment poussée » s'opposent à l'octroi d'une autorisation de séjour.

[Rz 35] Cette décision stéréotypée n'expose pas la situation réelle de cette famille. Le couple s'occupe de trois enfants âgés de 20, 7 et 4 ans. L'aînée suit une formation d'infirmière. Elle a grandi en Suisse et ne connaît plus rien de son pays d'origine. Avec sa mère, elle vit depuis 11 ans en Suisse et elle a été naturalisée. Le fils aîné, âgé de 23 ans, est devenu footballeur professionnel ! Naturalisé également, il séjourne en Allemagne où il s'entraîne.

[Rz 36] Le père vit en Suisse depuis 6 ans. Il occupe deux emplois, ce qui amène un salaire mensuel entre 4'700 frs et 5'500 frs pour subvenir aux besoins de la famille. Il a versé une photographie de lui en tenue jaune fluo conduisant une machine de chantier. Ces efforts sont considérables si l'on tient compte du handicap extrêmement lourd de leur fils cadet. Ce dernier est malformé. La mère perçoit une rente AI à 50% pour s'en occuper. L'enfant ne peut jamais être laissé seul de sorte que les soins à son égard sont continus, de jour comme de nuit. Il souffre de malvoyance et de paralysie cérébrale entraînant un retard sévère de développement, une incapacité motrice et des troubles cardiaques. Il ne peut pas même être déplacé en fauteuil roulant et doit être porté. Il a un bras constamment replié sur lui-même, également la jambe droite et une malformation du dos qui l'empêche de rester en position assise. Il n'a pas d'équilibre et il risque de tomber. Les parents disent qu'il ne peut rester assis nulle part à cause des douleurs occasionnées par ses malformations, et la mère le porte souvent dans ses bras. Il grandit ce qui va compliquer sa prise en charge. Il a une apparence d'enfant fragile. Il ne communique pas avec l'environnement extérieur et semble absent. Il ne peut rien faire seul, ni s'habiller, ni se laver, ni se nourrir. Il est accueilli en séances de physiothérapie plusieurs fois par semaine et doit régulièrement être conduit chez le médecin. La mère se consacre entièrement à sa prise en charge et le père travaille à plein temps pour sortir la famille d'une situation de précarité qui ajoute à leurs difficultés. Un retour au Congo de cet enfant est inenvisageable de sorte que le séjour de la famille en Suisse est durable.

[Rz 37] Les parents ont peu de disponibilités pour entreprendre des activités sociales à l'extérieur de leur environnement strictement familial ou professionnel. Et pourtant, les gens de leur quartier se sont mobilisés et ont rédigé une dizaine de lettres chaleureuses de soutien qui montrent que la famille est en contact avec son entourage et est appréciée.

[Rz 38] Le SPOP leur applique des critères d'intégration inadéquats et déconnectés de leur situation où il suffisait de constater que les deux parents sont énormément investis et font tout ce qui est en leur pouvoir pour prendre soin de leurs enfants. L'un d'eux est une charge extrêmement lourde qui justifie à elle seule l'octroi d'une autorisation de séjour afin de conférer une meilleure sécurité à la famille dont le retour au pays est inenvisageable. L'octroi d'une autorisation de séjour permet aussi un meilleur accès aux services socio-sanitaires dont le fils a besoin.

[Rz 39] Ici, la demande est traitée par la lunette de l'autorité de police administrative en tant que garante de l'ordre et de la moralité publics. Des infractions mineures y prennent des proportions



absurdes. Alors que la famille est autonome financièrement, sa demande est rejetée au motif que l'emploi n'est pas suffisamment « stable » ou « durable », ou n'est pas suffisamment rémunéré, ou bien qu'il ne nécessite pas de compétences particulières, sous-entendu que l'intéressé peut être remplacé par n'importe qui, donc n'est pas véritablement utile à la société. Ces arguments sont dévalorisants parce qu'ils nient les efforts réellement accomplis par le couple et les personnes de leur entourage. Le SPOP fouille la vie des gens pour en extraire des comportements qui, par leur connotation morale déviante, facilitent la motivation de la décision de rejet. Nous sommes pourtant loin des problématiques de troubles à l'ordre public sous-tendues par la loi. Le SPOP n'a que des éléments peu pertinents à mentionner, et le reproche de sortie illicite de Suisse est particulièrement questionnable comme déjà démontré à propos de la famille Safi.

[Rz 40] Ces décisions du SPOP sont mal motivées, en violation du droit d'être entendu des intéressés. Elles ne prennent pas en compte les éléments versés au dossier, n'examinent pas les preuves, ne pondèrent pas les différents éléments et n'ont pas de vue globale sur la situation familiale. Le SPOP se fonde sur un choix orienté de critères, à l'exclusion des critères favorables. L'autorité n'explique ainsi pas pourquoi aucun poids n'a été accordé à la durée déjà écoulée du séjour en Suisse. Les contraintes familiales extrêmes, le double emploi de Monsieur malgré tout et la naturalisation de leurs aînés, ainsi que l'absence de perspective réaliste de retour en Afrique devaient pourtant permettre à cette famille de se voir régularisée.

## 5. Le rôle de la société civile

[Rz 41] Nassir a fui à l'âge de l'adolescence un pays en proie à une guerre tristement connue pour des actes atroces de mutilation pratiqués à la machette, en Afrique. Les rebelles avaient lancé l'assaut contre son village une nuit en 1995. Les habitants ont été arrachés à leur lit, rassemblés à coups de crosse dans les cris et la confusion, leurs biens pillés et leurs maisons incendiées sous leurs yeux. Nassir a vu ses parents tués. Agé de 14 ans, il est enrôlé de force comme enfant soldat. « On me droguait en me donnant des comprimés plus forts que de la cocaïne. Il fallait faire tous les travaux : porter les affaires tous les deux ou trois jours parce que le camp devait se déplacer tout le temps, aller chercher le bois et préparer la nourriture. On n'avait que les restes à manger. On volait les troupeaux ou on pillait les vivres dans les maisons avant de les brûler. Les jeunes des villages qui résistaient étaient tués et les autres capturés. On disait « tu veux manches courtes ou manches longues ? » et on coupait les bras au poignet ou au-dessus du coude et aussi des pieds et des oreilles. Je ne me rappelle pas du tout ce que j'ai fait parce que j'étais drogué. Si on refusait l'ordre du chef, on nous attachait et on nous battait jusqu'à ce qu'on accepte, ou bien on nous tirait dessus. » Nassir est arrêté par les militaires à la suite d'une confrontation entre les rebelles et l'armée. Il est détenu dans un « camp pour les enfants dangereux ». Il parvient à s'enfuir et peu avant ses 18 ans, il demande l'asile en Suisse. Il reçoit une décision négative et survit tant bien que mal pendant 10 ans, habité par les démons de son passé. Il est subitement arrêté et placé en détention administrative pendant six mois. A sa libération, il est adressé en psychothérapie de soutien en vue de sa réhabilitation. Une nouvelle demande est alors soumise au SEM et Nassir obtient l'admission provisoire en mai 2013.

[Rz 42] Il est placé dans un foyer spécialement dédié à l'accueil des victimes de traumatismes où il bénéficie d'un encadrement de proximité. Son hébergement est financé par le Service de prévoyance et d'aide sociale (SPAS) pendant trois ans, puis par le Service des assurances sociales et de l'hébergement (SASH), qui est un organe subsidiaire aux assurances AI.

[Rz 43] En 2016, Nassir sollicite l'octroi d'une autorisation de séjour pour cas de rigueur. Son histoire a touché beaucoup de gens qui se sont investis pour le soutenir et de véritables mesures d'accompagnement ont été mises en place en sa faveur, ce qui est plutôt exceptionnel. Plusieurs attestations de cours de français, d'apprentissage de la lecture et de l'écriture, de stages et de formations diverses sont versées au dossier ainsi que de nombreuses lettres de soutien. Il a également travaillé en atelier protégé et une attestation de Caritas explique que Nassir « a participé aux diverses activités (tri d'habits, nettoyages, cuisine, bois, mosaïque et conditionnement d'aliments) de manière engagée et motivée. Depuis son arrivée, son engagement n'a pas faibli et il continue de transmettre son enthousiasme. Il a montré de la rigueur dans les tâches confiées ainsi qu'une grande responsabilité. Il a su gérer les projets de manière autonome. Nassir a su s'intégrer au groupe et s'est montré très coopératif vis-à-vis des autres participants. Il a montré beaucoup de polyvalence, d'adaptabilité et de fiabilité. Fort d'une volonté d'intégration, il pratique chaque jour son français au sein de notre structure afin de gagner en autonomie ».

[Rz 44] En 2019, cela fait 20 ans que Nassir vit en Suisse. A ce jour (mai 2019), le SPOP n'a toujours pas répondu à la demande d'octroi d'une autorisation de séjour déposée en novembre 2016. Au cours de différents échanges de courriers, il est apparu que le SPOP lui reproche d'avoir déposé une demande d'asile en Allemagne sous un autre nom quatre mois avant de venir en Suisse, de n'avoir remis aucun passeport, d'avoir commis différents délits en rapport avec la loi sur les stupéfiants au cours des premières années de son séjour en Suisse, et de n'avoir jamais travaillé sans toutefois apporter la preuve de son invalidité au sens de la loi sur l'assurance invalidité. Il n'est pas considéré dans ces courriers que le jeune a quitté, encore mineur, un pays en guerre avec lequel il n'a plus de liens eu égard aux circonstances qui l'ont contraint à fuir, ni qu'il a passé les 10 premières années de son séjour en Suisse dans l'errance et dans un état d'abandon faute de famille, de repères sociaux et de prise en charge médico-sociale, le SEM, qui l'a interrogé en 1999 avec un interprète qui ne comprenait pas sa langue, n'ayant pas identifié qu'il avait été enfant soldat. Les efforts considérables que le jeune a accomplis depuis 2013 pour accéder à une vie sociale normale ne font pas non plus l'objet d'attention et ne semblent pas pertinents.

[Rz 45] Dans cette affaire, le SPOP ne tient pas compte de l'implication d'autres autorités, des mesures d'accompagnement mises en place et de tout le travail de ces institutions pour favoriser au mieux l'intégration de Nassir. Ces organismes sont en contact quotidien avec le jeune et témoignent qu'il accomplit les efforts que l'on attend de lui, a un comportement respectueux et est parvenu à une certaine autonomie personnelle qui justifie la régularisation de son statut. Le SPOP, qui voit le requérant une fois par an pour lui remettre son nouveau permis F, ignore ces recommandations et les frais engagés dans le cadre d'autres activités de l'Etat, de soutien aux personnes en difficultés, pourtant légitimes elles aussi, et également fondées sur la loi. Les actions répressives de la police administrative ont ainsi la prépondérance sur les actions sociales et intégratives du service public, bien que ces dernières servent aussi l'intérêt public et aient aussi pour objectif de maintenir l'ordre public. Les attestations des services de santé, de prévention et d'accompagnement social ne sont qu'un avis sur le plan juridique, tandis que les décisions de police ont un caractère obligatoire, univoque et définitif. Ce déséquilibre fait que, même injustifiées, les décisions de police priment.

[Rz 46] Or, l'intégration dans des structures de soin ou de soutien psychosocial, ou d'accompagnement vers des projets professionnels, est aussi une intégration. Elle nécessiterait d'être valorisée par l'octroi d'une autorisation de séjour qui signifie, sur le plan juridique, l'appartenance de l'individu à la société dans laquelle désormais il a son quotidien, tout son réseau de connaissances

et où il projette sa vie. Un retour de Nassir au pays est impensable. Après 19 ans de séjour en Suisse et le constat d'une réelle reconstruction de sa personnalité, sur quelle base raisonnable le SPOP peut-il encore estimer que son intégration est insuffisante, n'est pas prouvée ou n'est pas durable ? La police administrative possède un pouvoir disproportionné de sanction, non seulement des titulaires d'une admission provisoire maintenus ainsi sur le long terme dans un sous-statut et une extrême précarité, mais également de tous les gens qui se sont engagés auprès de Nassir, qui aspirent légitimement à le voir progresser et, par sa régularisation, à voir leurs propres efforts reconnus et validés.

[Rz 47] Les décisions négatives des autorités vis-à-vis de personnes perçues comme intégrées ou méritantes, provoquent dans leur entourage de l'incompréhension et de l'inquiétude. Les accompagnants qui se sont impliqués dans une démarche de soutien, en rédigeant une lettre encourageante par exemple, se sentent désavoués voire mis à l'index pour avoir exprimé un point de vue qui s'avérera contradictoire avec celui de l'autorité. Les rejets de demandes de régularisation soutenues par l'entourage ont ainsi un impact psychologique majeur et peuvent entraîner sur le long terme un recul de l'engagement vis-à-vis des étrangers pourtant installés. Après un échec, socialement, les liens risquent de se décomposer, par découragement et épuisement. Ainsi, la population titulaire d'un permis F de longue durée, après les premières années consacrées à l'adaptation et à l'intégration, tendent vers un isolement social et une exclusion de plus en plus prononcés. Les chances d'obtenir une autorisation de séjour s'amenuisent avec le temps et deviennent de plus en plus improbables.

## **6. Les failles du cadre légal**

[Rz 48] Ruth a quitté son pays à l'âge de 16 ans, peu avant l'éclatement d'une guerre. Le climat social à l'encontre d'une certaine minorité était déjà très dégradé et sa famille faisait l'objet de menaces, de stigmatisations sociales et vivait dans un climat de peur. La maison de son oncle a été incendiée. Elle-même a été enlevée dans la rue par des hommes qui l'ont forcée à monter dans une voiture et l'ont conduite chez un riche dignitaire de la région, âgé d'une cinquantaine d'années. Elle a été séquestrée, abusée et violente pendant deux mois avant de parvenir à s'enfuir. Elle a subi d'autres violences de ce type dans des pays où elle était étrangère et sans famille, contrainte d'accepter des emplois domestiques clandestins, dans un état où sa survie dépendait totalement du maître de maison. Après plusieurs années de ce parcours qui a profondément affecté sa personnalité, sa dignité et son intégrité, elle gagne la Suisse et y demande l'asile en 2010. Elle obtient une admission provisoire en tant que victime de violences « privées », dont le caractère non « politique » du point de vue du SEM, la prive de la reconnaissance de sa qualité de réfugiée.

[Rz 49] Le travail devient sa seule raison de vivre. Elle supporte difficilement la psychothérapie où elle a l'impression de revivre son passé tandis que son investissement dans la vie professionnelle à la fois lui permet des rencontres, de tisser des liens sociaux, d'être occupée toute la journée, de dormir la nuit par fatigue, et d'échapper ainsi aux cauchemars qui autrement la hantent. Elle a un besoin pressant de stabilité et de sécurité. Fragilisée psychiquement, elle ressent fortement la précarité de son statut d'admise provisoire, comme une épée de Damoclès, et son besoin de régularisation va bien au-delà du simple désir d'améliorer son sort. L'octroi d'un permis B doit avoir un sens réparateur pour elle, rassurant sur son avenir et lui permettre d'envisager réellement un

processus de deuil de sa vie d'avant où tout a basculé : sa famille décimée ou disparue, son pays où elle ne pourra jamais retourner, les membres de sa minorité exterminés ou déportés.

[Rz 50] Ruth a très bien appris le français. Elle a suivi une formation. A cause de son permis F, mal perçu dans les milieux professionnels, un employeur qui l'aurait engagée à 90% y a renoncé. Dans une promesse d'engagement, l'employeur explique que « Nous souhaitons que Madame [...] soit en possession d'une autorisation de séjour durable (permis B) pour aboutir à un engagement. Par le passé, nous avons eu du personnel titulaire d'un permis F, ce qui nous a surchargés au niveau administratif. Des expériences que nous ne souhaitons pas renouveler ». Ruth est persévérante toutefois et occupe un double emploi dans deux institutions différentes à des taux partiels qui vont progressivement être augmentés. Elle est autonome financièrement.

[Rz 51] Une première demande datée d'avril 2017 a été rejetée faute d'autonomie financière complète puis, une fois l'autonomie financière acquise, une seconde demande est rejetée à nouveau en janvier 2018, aux motifs que la durée du séjour en Suisse « n'est pas particulièrement longue », que l'insertion professionnelle est « récente » et que la requérante « n'a pas de lien particulier avec la Suisse ».

[Rz 52] Le refus est confirmé par le Tribunal cantonal dans un arrêt du 28 décembre 2017<sup>7</sup>, où il est jugé qu'une « période d'autonomie aussi brève est encore insuffisante pour se prononcer sur la durabilité de l'autonomie financière ». Une nouvelle demande est déposée une année plus tard qui n'a, à ce jour (mai 2019), pas reçu de réponse.

[Rz 53] On constate donc dans la pratique que la loi laisse toute marge d'appréciation à l'autorité. A part pour les jeunes ayant grandi en Suisse, qui font l'objet d'un consensus favorable, il n'existe aucune situation finalement où le SPOP ne dispose pas d'un argument ou d'un autre pour rejeter une demande de régularisation.

[Rz 54] Les gens sont donc dépendants des décisions du SPOP, dont les critères sont rigides et très généralement restrictifs, peu adaptables aux situations particulières, indifférents surtout aux problématiques impliquant des vulnérabilités parfois insurmontables.

[Rz 55] Les requérants ne peuvent ainsi pas invoquer la protection de la loi pour défendre leur cause, celle-ci manquant de cadre. Les objectifs de l'article 84 al. 5 LEI ne sont pas clairs, n'assignent pas de directives relativement à la régularisation des personnes vivant depuis longtemps en Suisse, dont les enfants sont naturalisés, ou souffrant d'un handicap lourd ou de maladies chroniques, dont le parcours de vie a été particulièrement éprouvant et qui, pour ces motifs précisément, ont obtenu une admission provisoire. Ces mêmes motifs, dix ou quinze ans plus tard ont nécessairement eu un impact sur l'intégration des intéressés. Or, si les critères d'intégration ne les reflètent pas, ou que l'autorité refuse de les considérer, l'admission provisoire devient elle-même insurmontable. Prévue pour être transitoire, l'aide sociale y est précaire, ce qui affecte doublement les personnes dont les efforts d'intégration auraient, au contraire, besoin d'être soutenus. A long terme donc, les vulnérabilités s'accroissent et le statut de « protection » provisoire devient lui-même un facteur de marginalisation et d'exclusion de populations en détresse.

[Rz 56] Paradoxalement donc, les refus d'octroi entravent l'intégration des personnes en difficultés, mais aussi des personnes qui travaillent, comme on le voit avec Ruth, qui ne parvient pas à stabiliser son emploi à cause de son statut dont les employeurs se méfient.

---

<sup>7</sup> Tribunal cantonal, PE.2017.0170.

[Rz 57] La loi manque d'impulsions positives en faveur de personnes seulement partiellement « intégrées » sous l'angle de l'autonomie financière et de l'apprentissage de la langue, pour des raisons qui ne peuvent leur être imputées à faute. Elle ne garantit pas de réelles perspectives de régularisation, qui amélioreraient la condition sociale des intéressés, leurs possibilités de se déplacer, de faire leurs propres choix de vie par exemple le choix d'un appartement ou d'un abonnement téléphonique, et qui faciliterait leur intégration réelle à la société où ils vivent durablement.

## 7. Conclusion

[Rz 58] En conclusion, seules les personnes jeunes et valides ont des chances objectives réelles d'obtenir une régularisation à moyen terme. La pratique ne prend pas en considération les circonstances entraînant des difficultés sociales plus importantes. Elle ne tient pas compte notamment des motifs qui ont initialement présidé à l'octroi de l'admission provisoire. La plupart des personnes qui obtiennent ce statut présentent des vulnérabilités particulières et leur intégration est potentiellement dépendante d'un accompagnement spécifique. La procédure d'octroi d'une autorisation de séjour devrait reconnaître la réalité de ces difficultés et estimer les progrès accomplis en rapport avec la situation de départ. Le résultat d'une intégration réussie ne peut pas être le même pour tous, ni se résumer à une autonomie économique durable et la maîtrise du français. Il manque à cette procédure une appréciation individuelle de chaque cas, lesquels sont différents les uns des autres. La présence de famille en Suisse, surtout si les enfants sont naturalisés, n'est pas suffisamment prise en compte, ni l'intégration médico-sociale, ni le nombre parfois considérable d'années passées en Suisse. En l'absence de motifs d'ordre public majeurs, après 7 ans de séjour comme recommandé par la CDAS, l'admission provisoire devrait cesser et quiconque devrait pouvoir accéder à un statut plus stable, garantissant mieux l'exercice des libertés individuelles telle celle de choisir son appartement, de contracter un contrat de téléphonie mobile ou de voyager en Europe pour y rendre visite à ses proches.

[Rz 59] Une procédure n'est équitable que si elle prend en considération la variété des situations et les apprécie chacune pour ce qu'elles sont. L'application de critères uniformes et abstraits exige au contraire que les demandeurs s'adaptent à des exigences qui dépassent leurs capacités. L'application de ces critères affecte ainsi directement la personnalité et la dignité des gens en niant leurs difficultés et leur identité réelle.

[Rz 60] La pratique actuelle est particulièrement confrontante pour les familles de plus de deux enfants (à cause des bas salaires), les personnes malades, les personnes âgées et les personnes handicapées, ainsi que les femmes élevant seules des enfants, et les personnes arrivées après l'âge de 40 ans en Suisse, dont la formation professionnelle initiale ne correspond pas aux offres du marché du travail.

[Rz 61] Il n'est pas cohérent pour des personnes dont la vulnérabilité particulière a conduit à l'admission provisoire d'exiger d'elles une intégration « poussée » au sens d'essentiellement économique.

[Rz 62] Il s'ensuit des décisions guidées par une politique restrictive en matière de régularisation du séjour au détriment d'une vision plus globale de la place des étrangers dans notre société et de leur devenir à long terme. La non-régularisation des personnes admises provisoirement depuis de longues années contribue à les maintenir dans un état de dépendance aggravée et d'exclusion,

qui empêche la création de cohésion sociale, et renforce les stigmates à l'encontre des étrangers. Enfin, ces pratiques de non-régularisation sont en contradiction avec les objectifs de promotion de l'intégration de la politique fédérale.

---

KARINE POVLAČIĆ est juriste au Service d'Aide Juridique aux Exilé-e-s (SAJE), un projet de l'Entraide protestante (EPER) qui propose un accompagnement et un conseil juridique et administratif aux requérant-e-s d'asile sur le canton de Vaud.