Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire
—
Question Dorthe Sébastien / Michellod Savio 2023-GC-29
Ferme mais juste – Quelle application de la loi sur les étrangers et l'asile dans le canton de Fribourg ?

I. Question

Le nombre de demandeurs d'asile en Suisse augmente et, par conséquent, le nombre de ceux qui obtiennent un permis F. Ces personnes admises à titre provisoire constituent le plus grand groupe de personnes en quête de protection en Suisse. Cette situation n'est pas satisfaisante, car de nombreuses personnes admises à titre provisoire restent dans un statut non clarifié pendant une longue période. La pratique montre que le retour pendant plusieurs années n'est ni possible, ni autorisé, ni raisonnablement exigible, ce qui engendre de nombreux défis.

A ce sujet, nous posons donc les questions suivantes :

Modalité d'octroi de l'autorisation de séjour ou d'établissement aux étrangers admis à titre provisoire

1. La base légale (art. 84, al. 5, Loi sur les étrangers et l'intégration, LEI) permet aux étrangers admis à titre provisoire de demander une autorisation de séjour après cinq ans de séjour en Suisse.
   a) Est-ce que le gouvernement sait combien d'étrangers admis à titre provisoire et résidant dans le canton déposent chaque année une telle demande, selon quels critères et combien sont acceptées ?
   b) Comment le gouvernement s'assure-t-il que seules les personnes qui sont intégrées et qui respectent l'ordre juridique sont prises en considération ?

Autorisation de suivre une formation

2. Combien de ressortissants de pays tiers résidant dans le canton et titulaires d'un diplôme suisse de niveau tertiaire A ou B (dans des domaines où la pénurie de main-d'œuvre qualifiée est avérée) ont la possibilité, en moyenne chaque année, de rester et de travailler en Suisse de manière simple et non bureaucratique après l'obtention de leur diplôme ?

Exécution du retour ou du renvoi en cas de décision négative

3. Lorsque la Confédération ou le SEM a pris une décision de renvoi, les cantons doivent les exécuter conformément à l'article 46 de la loi sur l'asile (LAsi).
   c) Combien de décisions de renvoi le canton a-t-il effectivement exécutées au cours des douze derniers mois ?
   d) Quel est le pourcentage de toutes les personnes ayant fait l'objet d'une décision de renvoi, entrée en vigueur, qui ont effectivement été renvoyées ?

4. Combien de personnes pour lesquelles le SEM a déjà obtenu des documents de voyage de remplacement n'ont finalement pas pu être renvoyées ? Pour quelles raisons ces renvois n'ont-ils pas pu être exécutés ?
5. Les requérants d'asile déboutés qui se trouvent en phase de renvoi forcé doivent se soumettre à un examen médical avant le vol de retour par une société privée mandatée par le SEM afin de vérifier leur aptitude à voyager.
   e) Combien d'entre eux n'ont pas pu être renvoyés pour des raisons médicales ?
6. Quelles sont les mesures prises pour traiter au plus vite les cas en suspens (en d'autres termes pour exécuter ces renvois) ?

Organisation des hébergements

7. Existe-t-il des efforts visant à améliorer la coopération intercantonale en matière d'asile et de migration ? Où y a-t-il des synergies possibles ?
8. Existe-t-il suffisamment de logements dans le canton pour les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire ?
9. Comment fonctionne la coopération avec la protection civile pour assurer l'hébergement en temps de crise ?

7 février 2023

II. Réponse du Conseil d'Etat

A titre liminaire, le Conseil d'Etat rappelle que, conformément à la Constitution fédérale, la législation sur l'entrée en Suisse, la sortie, le séjour et l'établissement des étrangers ainsi que sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération. La politique suisse en la matière est pour sa part largement tributaire des conventions internationales auxquelles est partie notre pays, notamment les conventions de Schengen et de Dublin. Le canton ne peut pas mener une politique autonome dans ces domaines.

Modalité d'octroi de l'autorisation de séjour ou d'établissement aux étrangers admis à titre provisoire

L'octroi d'autorisations de séjour (permis B) aux ressortissants étrangers titulaires d'une admission provisoire (permis F) ne constitue pas une prérogative exclusive du canton. La procédure requiert en effet dans chaque cas l'approbation obligatoire du Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM). Ces règlements sont en outre soumis aux conditions fixées par la législation fédérale, la jurisprudence et les directives du SEM. Conformément à la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI), les demandes d'autorisations de séjour déposées par des étrangers admis à titre provisoire et résidant en Suisse depuis plus de cinq ans sont examinées de manière approfondie en fonction de leur niveau d'intégration, de leur situation familiale et de l'exigibilité d'un retour au pays de provenance. Les personnes requérantes ne disposent toutefois pas d'un droit à la délivrance d'une telle autorisation. Celle-ci ne peut leur être octroyée qu'en dérogation aux conditions d'admission prévues pour les cas personnels dits d'extrême gravité, ce qui suppose une réelle intégration en Suisse. En cela, l'intégration des titulaires de permis F est grandement facilitée par un accès au marché du travail qui ne nécessite aucune autorisation préalable.

Au 31 décembre 2022, le canton comptait 1 669 bénéficiaires du permis F. Ils étaient 1673 une année auparavant. A titre comparatif, le nombre des bénéficiaires de la protection provisoire en lien avec le conflit en Ukraine (permis S) s'élevait à fin 2022 dans le canton à 2440.

En moyenne sur les trois dernières années, plus de 90 demandes sont parvenues annuellement au Service de la population et des migrants du canton (SPoMi) en vue d'une transformation du permis F en permis B. Le nombre effectif des personnes concernées est quant à lui supérieur, une demande pouvant inclure l'ensemble des membres d'une famille.

D'éventuelles prétentions initiales à l'octroi d'une autorisation d'établissement (permis C), en l'absence d'autorisations préalables de séjour, sont d'emblée exclues. Pour l'octroi du permis B, les critères d'examen sont prévus par la LEI et l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA). Ils recouvrent l'intégration selon les conditions de l'art. 58a al. 1 LEI, la situation familiale, particulièrement la période de scolarisation et la durée de scolarisation des enfants, la situation financière, la durée de la présence en Suisse, l'état de santé, les possibilités de réintégration dans l'Etat de provenance, le respect de la sécurité et de l'ordre publics, le respect des valeurs de la Constitution, les compétences linguistiques, la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation.

Ces critères sont bien connus des milieux concernés. Le niveau de langue des personnes allophones doit être prouvé par la production d'une attestation ad hoc d'un prestataire de cours de langue reconnu par le canton. A cet égard, la législation fédérale exige le niveau A1 à l'oral de la langue nationale parlée au lieu de domicile. En ce qui concerne la situation financière, de pratique constante et sauf situations légitimant une exception, le SPoMi exige une indépendance financière durable et examine aussi l'état des dettes privées faisant l'objet de poursuites. Le SPoMi est en outre un destinataire légal de tous les rapports de police et jugements concernant les ressortissants étrangers du canton. Il a de plus accès au casier judiciaire des personnes concernées. Les personnes intéressées doivent in fine produire un passeport national valable, à l'exception de celles qui se sont vu reconnaître le statut de réfugié parallèlement à leur admission provisoire.

Le double contrôle, par le SPoMi puis par le SEM, permet d'affirmer que les personnes qui ne présentent pas une intégration suffisante ou une situation personnelle d'extrême gravité n'obtiennent pas une autorisation de séjour.

Sur les trois dernières années, le SEM a considéré dans 84 situations en moyenne annuelle que les dossiers présentés étaient conformes aux exigences et a donné son approbation à un règlement. Sur 174 demandes soumises au SEM en 2022 par le SPoMi, 136 ont reçu l'approbation fédérale également durant la période 2022. Durant cette même année, le SPoMi a refusé 45 demandes de transformation, essentiellement pour défaut d'autonomie économique et ponctuellement pour intégration insuffisante.

Autorisation de suivre une formation

La législation fédérale dispose qu'un étranger ressortissant de pays tiers ne peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative que s'il est démontré qu'aucun travailleur en Suisse ni aucun ressortissant d'un Etat avec lequel a été conclu un accord sur la libre circulation des personnes correspondant au profil requis n'a pu être trouvé. En dérogation au respect de cet ordre de priorité, le législateur a cependant prévu qu'un étranger titulaire d'un diplôme d'une Haute Ecole suisse peut être admis si son activité lucrative revêt un intérêt scientifique ou économique prépondérant. Il est

admis provisoirement pendant 6 mois à compter de la fin de sa formation ou de sa formation continue en Suisse pour trouver une telle activité.

Cette réglementation permet notamment, aux entreprises suisses et aux milieux académiques suisses de recruter des spécialistes qui ont terminé avec succès leurs études en Suisse et qui sont bien ou hautement qualifiés. Sont principalement concernées les activités dans les domaines de la recherche, du développement, des nouvelles technologies ou d'autres domaines revêtant un intérêt économique prépondérant. Une activité présente un intérêt économique prépondérant lorsqu'il existe sur le marché du travail un besoin avéré de main-d'œuvre dans le secteur correspondant à la formation suivie, laquelle doit se révéler être hautement spécialisée et en adéquation avec le poste à pourvoir. Par exemple, une demande de permis de travail déposée par un employeur désireux d'engager un infirmier titulaire d'un diplôme délivré par une Université suisse dans un domaine où il existe un besoin avéré de main-d'œuvre pourra être approuvée.

La section main-d'œuvre étrangère du SPoMi traite les demandes en la matière. A cet effet, elle ne peut pas ignorer les critères qui sont imposés par la législation fédérale. De plus, l'autorité cantonale doit encore examiner si les autres conditions prévues aux art. 20ss LEI sont remplies. Elle ne peut pas faire abstraction de ces exigences, sa décision positive devant être soumise à l'approbation de l'autorité fédérale.

Dans ce contexte, sur 56 permis octroyés sur le contingent cantonal fribourgeois des autorisations de séjour en 2022, 10 ont concerné des anciens étudiants diplômés en Suisse (4 en 2021 et 4 en 2020). Aucun de ces étudiants cependant ne provenait d'une Haute Ecole fribourgeoise.

Par contre, il n'est pas possible de déterminer le nombre d'anciens étudiants ayant suivi la formation d'une Haute Ecole fribourgeoise et qui ont obtenu d'autres cantons suisses, dans le même contexte, une autorisation de séjour pour prendre un emploi.

Exécution du retour ou du renvoi en cas de décision négative

En matière d'asile et conformément à la loi fédérale y relative, le canton est tenu d'exécuter les décisions de renvoi rendues par les autorités fédérales, y compris les décisions visant les requérants d'asile séjournant dans un centre de la Confédération sis sur le territoire cantonal (cf. art. 46 de la loi sur l'asile).

Depuis l'entrée en vigueur de la restructuration du domaine de l'asile au 1er mars 2019 et la répartition de compétences en fonction de 6 régions, le canton de Fribourg joue un rôle moteur dans l'exécution de renvois de Suisse dans la région dite romande, qui reçoit 26 % de toutes les situations en Suisse.

La Confédération verse des indemnités forfaitaires aux cantons pour les frais qui résultent de l'application de la loi sur l'asile. La Confédération peut cependant réclamer le remboursement de ces indemnités ou renoncer à les verser lorsqu'un canton ne remplit pas ses obligations en matière d'exécution comme le prévoit l'art. 46 de la loi sur l'asile ou si le canton ne remplit que partiellement ses obligations et que rien ne justifie de tels manquements.

Ce système de sanction est en vigueur depuis octobre 2016. A ce jour et malgré la charge croissante qui lui incombe dans l'exécution des renvois de Suisse de requérants d'asile déboutés ou dans des situations de renvoi vers d'autres Etats parties à l'Accord de Dublin, le canton de Fribourg n'a

jamais été pris en défaut de diligence au regard de ses obligations légales et n'a jamais été pénalisé financièrement.

En 2022, 762 décisions de renvoi dans le domaine de l'asile ont effectivement été exécutées par le canton, soit 271 départs volontaires contrôlés, 99 renvois ayant nécessité des mesures de contrainte et 392 départs non contrôlés ou disparitions. Le rapport entre le nombre des personnes ayant effectivement été renvoyées et le nombre des décisions de renvoi entrées en vigueur est difficilement déterminable car l'éloignement de Suisse peut intervenir bien postérieurement à l'entrée en force de la décision. Les situations d'impossibilité peuvent aussi fortement varier en fonction des périodes, selon la provenance des requérants d'asile déboutés. Globalement, environ 90 % des décisions de renvoi demeurant exécutoires sont à terme exécutées, en prenant en compte que pour une part importante, les personnes visées disparaissent de Suisse sans que leur départ ne puisse être contrôlé.

Dans les situations de renvoi vers le pays d'origine, une fois l'identification confirmée et la réadmission accordée par les autorités consulaires, des documents de voyage supplétifs sont obtenus. A ce stade, l'exécution du renvoi peut encore se heurter à l'absence de la possibilité d'affréter un vol spécial, certains Etats les refusant, et les vols de ligne ne permettant pas de garantir l'embarquement de personnes très récalcitrantes. L'écoulement du temps peut aussi déboucher sur des demandes de réexamen ou sur l'allégué de nouveaux éléments médicaux. Les situations dans lesquelles, nonobstant la mise à disposition de documents de voyage, le renvoi ne peut pas se réaliser durablement ou temporairement sont cependant peu fréquentes. Elles peuvent concerner environ 40 personnes sur une année.

Par contre, il arrive que certains Etats, comme l'Erythrée ou l'Ethiopie, ne coopèrent absolument pas à la reprise de leurs propres ressortissants tant que ceux-ci n'entendent pas retourner au pays volontairement.

Au stade de l'exécution proprement dite du renvoi sous contrainte, la situation médicale des requérants d'asile déboutés doit faire l'objet d'une appréciation actualisée au regard de l'aptitude à voyager en particulier. Des blocages durables à ce moment-là sont rares (entre 5 et 10 cas environ chaque année) car les problématiques médicales importantes sont d'ores et déjà prises en compte en amont dans les décisions portant sur l'exigibilité de l'éloignement de Suisse. Elles conduisent si nécessaire à une admission en Suisse. Une dégradation de l'état de santé peut également conduire à un réexamen de la part du SEM.

Les blocages durables ou temporaires de certains renvois sont largement liés aux difficultés rencontrées dans le processus de reprise des personnes concernées par leur Etat de provenance connu ou pressenti. Comme indiqué plus haut, selon l'évaluation faite dans chaque situation depuis plus de six ans par le Secrétariat d'Etat aux migrations, il apparaît que le canton de Fribourg agit d'ores et déjà avec toute la diligence attendue par le législateur. Concrètement, les entretiens systématiques en vue du départ sont mis sur pied le plus rapidement possible pour ne pas hypothéquer les délais de reprise dans le cadre de la convention Dublin. Dans la même optique, les démarches en vue de l'obtention des rapports médicaux obligatoires en vue de l'évaluation de l'aptitude au transport sont engagées le plus promptement possible. S'agissant des renvois hors de l'espace Dublin (procédures nationales), en l'absence de documents de voyage ou d'identité, une demande de soutien est adressée à la Division Retour du SEM.

Par ailleurs, les relations et négociations avec les Etats étrangers dans l'optique d'améliorations dans les processus de réadmission sont du ressort exclusif de la Confédération. Il y a lieu aussi de relever que les problématiques rencontrées dans les renvois ne sont pas propres à la Suisse mais bien à l'ensemble des Etats européens.

Organisation des hébergements

Comme dit plus haut, depuis l'entrée en vigueur de la restructuration du domaine de l'asile le 1er mars 2019, le domaine de l'asile est organisé en six régions. Le canton de Fribourg fait partie de la région romande et collabore avec les autres cantons de la région. En outre, des réunions régulières sont organisées par le SEM au niveau national. Parmi les nombreux thèmes qui y sont débattus figurent notamment la situation migratoire en Suisse et en Europe, les prévisions relatives aux demandes d'asile et aux demandes de Statuts S à court et moyen terme, la situation de l'hébergement au niveau fédéral et dans les cantons. Il est à relever que la problématique des requérant-e-s d'asile mineur-e-s non accompagné-e-s, dont le nombre a fortement augmenté depuis quelques mois, fait l'objet d'un suivi particulier par le SEM et les cantons.

Les cantons et le SEM collaborent au sein de différentes commissions et différents groupes de travail où les problématiques et les enjeux sont débattus et les meilleures pratiques dégagées. Dans le cadre de la gestion de la crise ukrainienne, la collaboration entre le SEM et les cantons est étroite et permet aux cantons de mieux planifier les besoins.

Concrètement, à leur arrivée dans le canton, les requérants et requérantes d'asile sont logés, dans une première phase, pendant 4 à 6 mois dans les foyers gérés par l'entreprise ORS. La Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS), en collaboration avec la Direction du développement territorial, des infrastructures, de la mobilité et de l'environnement (DIME), conclut et résilie les baux à loyer des foyers d'accueil. Dans une deuxième phase, les requérant-e-s sont réparti-e-s dans des appartements, appartements collectifs ou maisons collectives. La société ORS conclut et résilie les baux à loyers des appartements et maisons collectives de la deuxième phase. Enfin, des familles accueillent des personnes en provenance d'Ukraine ou d'autres pays. A relever que les personnes en provenance d'Ukraine au bénéfice d'un permis S sont dans leur très grande majorité accueillies d'abord en familles d'accueil durant quelques mois depuis mars 2022.

Depuis mars 2019, un certain nombre de personnes arrive dans le canton en provenance du Centre fédéral pour requérants d'asile (CFA) avec tâches procédurales de Boudry directement avec le statut de réfugié ou de réfugié admis provisoire. Ces personnes sont hébergées à la Maison de formation et d'intégration (MFI) à Matran, gérée par Caritas, pendant une durée de six mois, avant d'emménager dans un appartement. La MFI accueille également les réfugiés du programme fédéral de réinstallation. Les personnes qui obtiennent le statut de réfugié (permis B) ou de réfugié admis provisoire (permis F réfugié) alors qu'elles sont déjà attribuées au canton sont logées directement en appartement.

Le CFA sans tâches procédurales de la Gouglera est strictement de la compétence de la Confédération. Les personnes qui y sont hébergées sont principalement dans l'attente de leur renvoi de Suisse.

Le CFA provisoire de la Poya, sur le site de la caserne, s'est ouvert au début janvier 2023. Il est strictement de la compétence de la Confédération. Il fermera au plus tard le 31 décembre 2023. Les requérants d'asile y sont hébergés de manière transitoire.

Actuellement, 10 centres d'accueil sont gérés par ORS, un bail à loyer a été signé par ORS pour plus de 1 000 appartements où sont logées quelques 3800 personnes et 201 familles qui accueillent environ 366 personnes principalement en provenance d'Ukraine. Depuis le début de la crise ukrainienne, 4 nouveaux foyers d'hébergement provisoires ont été ouverts. Il s'agit du foyer de l'Ondine à Enney, du foyer de Billens, du centre d'accueil pour l'Ukraine au NH Hôtel, à Fribourg, ainsi que du foyer St-Léonard, sur le site de la caserne de la Poya, à Fribourg. La capacité totale de ces 10 centres d'accueil s'élève à 954 places.

Au 30 mars 2023, le nombre de places disponibles dans les centres d'accueil s'élèvait à 204 places, tandis que 170 places étaient libres dans les appartements, ainsi que 13 dans les familles d'accueil. Au total, 387 places sont disponibles dans les structures ORS.

Pour les personnes réfugiées avec permis B ou permis F, la capacité de la MFI s'élève à 60 places, auxquelles s'ajoutent 30 places supplémentaires pour les personnes vulnérables en provenance d'Ukraine (permis S). Au 30 mars 2023, le nombre de places libres était de 16 places pour les permis B et F, auxquelles s'ajoutaient 21 places pour les permis S. Par ailleurs, 2700 personnes avec un permis B ou permis F réfugiés sont logées dans quelques 1 094 baux à loyer propres et 42 baux à loyer signés par Caritas. Au 30 mars 2023, 45 places étaient disponibles dans les appartements gérés par Caritas.

A noter que la gestion des baux à loyer, tant chez ORS que chez Caritas, se fait en flux tendu. La stratégie est d'éviter de louer des appartements inoccupés. Il sied toutefois de relever que le nombre d'appartements respectant les normes asile et les normes d'aide sociale selon la loi sur l'aide sociale (LASoc) se font rares sur le marché locatif. Cependant, tant ORS que Caritas maîtrisent le flux des transferts en appartements grâce aux baux à loyer qu'ils gèrent en leur nom.

Enfin, s'agissant de la coopération avec la Protection civile, il convient de rappeler que, dans le cadre de la gestion de la crise ukrainienne, le Conseil d'Etat a décidé de mettre sur pied immédiatement l'Organe cantonal de conduite (OCC). Celui-ci se compose de deux états-majors. L'un est destiné à la protection de la population (Pallas) et l'autre vise à assurer l'accueil, l'hébergement, l'encadrement des réfugié-e-s ainsi que la coordination de tous les acteurs concernés (Ulysse). Ce dernier a été organisé en 8 cellules interservices et multi-acteurs qui couvrent les domaines tels que la santé, le logement, les prestations d'aide, l'école et la formation, la sécurité et la coordination avec les communes, les associations et l'Eglise. Il est présidé par le chef du Service de l'action sociale. Une Délégation du Conseil d'Etat (DCE) consacrée à la crise ukrainienne a été nommée, constituée des conseillers et conseillère d'Etat Philippe Demierre (Président), Sylvie Bonvin Sansonnens et Romain Collaud.

Les représentants de l'OCC et de l'état-major Pallas ont participé aux réunions plénières de l'état-major Ulysse. En outre, les représentants de la Protection civile ont participé aux réunions régulières des différentes cellules où ils étaient engagés, notamment la cellules hébergement, ainsi que la cellule accueil et prestations. A ce jour, la DCE se réunit encore régulièrement. Quant à l'état-major Ulysse, il continue d'assurer le suivi de la crise ukrainienne et les réunions des différentes cellules sont régulières. La collaboration avec la Protection civile est par conséquent toujours active. En cas de péjoration de la situation, il est prévu que la Protection civile puisse appuyer ORS de manière ponctuelle par l'engagement d'astreints.

25 avril 2023