Berne, 15 février 2023

**Réponse de la Suisse au questionnaire sur Rapporteur spécial sur les droits de l’homme des migrants appelé «Comment étendre et diversifier les mécanismes et programmes de régularisation pour renforcer la protection des droits humains des migrantes en situation irrégulière**

**Question 1 :**

**Veuillez indiquer comment les processus de régularisation peuvent faciliter l’exercice des droits humains par les migrants ainsi que leur intégration culturelle, sociale et économique dans les communautés d’accueil, en tenant compte du fait que les migrants en situation irrégulière vivent dans la crainte constante d’être détenus et d’être exclus du système de protection sociale à la suite d’un changement affectant la régularité de leur résidence dans le pays.**

**Réponse 1 :**

La réglementation sur les étrangers prévoit la possibilité d’accorder aux personnes en situation irrégulière une autorisation de séjour pour « cas individuel d’extrême gravité » (art. 30 al. 1 let. b de la loi sur les étrangers et l’intégration [LEI][[1]](#footnote-1) ; cas dits « de rigueur »). Les critères pouvant conduire à la reconnaissance d’un « cas de rigueur » sont énumérés à l’art. 31 al. 1 de l’ordonnance relative à l’admission, au séjour et à l’exercice d’une activité lucrative (OASA)[[2]](#footnote-2) et doivent être impérativement respectés. La liste de critères n’est pas exhaustive : la situation familiale, financière, la durée de présence en Suisse, l’état de santé, la justification de l’identité sont notamment examinés. Les circonstances concrètes ayant amené un étranger à séjourner illégalement en Suisse sont également prises en considération de manière adéquate. Des directives fédérales explicitent la réglementation[[3]](#footnote-3). Le canton dans lequel réside le migrant est compétent pour examiner la demande d’autorisation de séjour, qui est ensuite soumise à l’approbation fédérale du Secrétariat d’Etat aux migrations (SEM). L’examen au cas par cas permet de prendre en considération la situation individuelle du migrant notamment les aspects humanitaires. S’agissant des requérants d’asile déboutés, l’art. 14 al. 2 de la loi sur l’asile (LAsi)[[4]](#footnote-4) prévoit qu’un canton peut soumettre à l’approbation du SEM l’octroi d’une autorisation de séjour pour autant que la personne concernée séjourne en Suisse depuis cinq ans au moins à compter du dépôt de sa demande d’asile, que son lieu de séjour ait toujours été connu des autorités, que son intégration en Suisse puisse être considérée comme poussée et qu’il n’existe aucun motif de révocation au sens de la LEI.

En Suisse, le processus de régularisation des personnes en séjour illégal s’effectue donc au cas par cas ; un tel examen permet de prendre en considération les aspects humanitaires et offre une marge de manœuvre pour tenir compte des situations particulières. Bien que demandée à plusieurs reprises au sein du Parlement, le Conseil fédéral a toujours rejeté toute régularisation partielle, limitée à une certaine catégorie de migrants, ou collective car elle n’apporterait pas de solution sur le long terme à la problématique du séjour et du travail illégaux.

En 2018, le Parlement a adopté un postulat de la Commission des institutions politiques du Conseil national (18.3381 « Pour un examen global de la problématique des sans-papiers ») qui demandait au Conseil fédéral de présenter une analyse détaillée de la situation des personnes en séjour illégal en Suisse. Le Conseil fédéral a adopté en décembre 2020 le rapport en réponse à ce postulat[[5]](#footnote-5). Celui-ci dresse un examen complet de la situation des personnes en situation irrégulière notamment la question de leurs droits d’affiliation aux assurances sociales et celle de la régularisation de leurs conditions de séjour. Des propositions de solutions font partie du rapport.

**Question 2 :**

**Veuillez donner des exemples de solutions nationales et régionales pour légaliser le séjour des migrants en situation irrégulière et indiquer si votre pays a adopté des mécanismes, accords, cadres ou programmes bilatéraux, sous-régionaux, régionaux ou internationaux, notamment dans le contexte de la migration de travail.**

**Réponse 2 :**

Le rapport du Conseil fédéral de décembre 2020 décrit la réglementation nationale applicable aux personnes en situation irrégulière en matière de séjour, d’affiliation aux assurances sociales, d’échange de données, de lutte contre le travail au noir et de sanctions pénales. Il confirme le principe d’une réglementation des cas de rigueur au cas par cas et estime que la législation actuelle a fait ses preuves, car elle offre une marge de manœuvre suffisante aux cantons et à la Confédération pour prendre en compte les situations personnelles d’extrême gravité (cf. ch. 13.2). Le cadre légal actuel a aussi permis au canton de Genève de mener de février 2017 à fin 2018 l’opération « Papyrus » (cf. ch. 5).

Cette opération comportait trois volets :

a) un processus de **régularisation des conditions de séjour** (octroi de permis B) des sans-papiers bien intégrés. Les dossiers étaient préparés par les associations et transmis au service de migration du canton de Genève, lequel procède à la complétude des dossiers et aux contrôles de sécurité (extrait du casier judiciaire, etc.). Les dossiers étaient ensuite transmis au SEM pour approbation (art. 99 LEI).

b) un dispositif de **contrôles** (mise en conformité des conditions de travail, respect des obligations en matière de salaire, paiement des assurances sociales) **et d’assainissement des secteurs économiques** particulièrement touchés par le travail au noir et la sous-enchère salariale (en particulier le secteur de l’économie domestique)

c) un dispositif **d’insertion et d’intégration** (création d’une bourse à l’emploi de l’économie domestique, campagne d’information à destination des employeurs, mesures visant à parfaire l’intégration).

L’opération ne constituait ni une amnistie ni une régularisation collective des sans-papiers. Le SEM a procédé à un examen individuel des cas en fonction des critères légaux relatifs au cas « dits de rigueur ». Les personnes concernées devaient prouver un séjour de 10 ans, respectivement 5 ans (familles avec enfants scolarisés) ainsi qu’une bonne intégration sociale et économique dans le canton de Genève (emploi, autonomie financière, absence de dettes, absence de condamnation pénale, connaissance du français niveau A2).

L’opération a fait l’objet à son terme d’une évaluation circonstanciée de la part de l’Université de Genève[[6]](#footnote-6). Celle-ci a également profité de l’opération Papyrus pour procéder à une étude de l’état de santé des sans-papiers intitulée Parchemin[[7]](#footnote-7).

Aucun autre canton n’a, à ce jour, initié un projet analogue à Papyrus bien que des discussions aient été amorcées dans certains cantons, notamment dans ceux de Zurich, Bâle-Ville et Vaud. Dans ce dernier, la plateforme PAPYRUS Vaud, composée de 46 associations, plaide pour une régularisation des travailleurs sans statut légal. Une pétition comprenant plus de 10'000 signatures a été remise aux autorités vaudoises en été 2022.

**Question 3 :**

**Veuillez partager des exemples de pratiques prometteuses, y compris des programmes ad hoc et des mécanismes de régularisation permanente que votre pays ou région a adopté pour promouvoir une approche de la migration irrégulière. Indiquer les difficultés spécifiques que votre pays a rencontrées dans les processus de régularisation, en accordant une attention particulière à la manière dont ces difficultés affectent les travailleurs migrants, les femmes et les filles, les enfants et d’autres personnes et groupes.**

**Réponse 3 :**

S’agissant des programmes ou mécanismes, voir indications à la réponse 2.

Quant aux difficultés spécifiques rencontrées dans les processus de régularisation, nous renvoyons au rapport du Conseil fédéral susmentionné et au bilan de l’opération Papyrus effectué par l’Université de Genève.

Dans le troisième plan d'action national contre la traite des êtres humains (2023-2027), le Conseil fédéral met l'accent sur l'exploitation de la main-d'œuvre. Certes, les phénomènes du travail au noir et de la traite des êtres humains ne se recoupent pas. Des contrôles ciblés et renforcés sur le marché du travail peuvent toutefois contribuer à prévenir le travail au noir.

**Question 4 :**

**Veuillez souligner toute contribution des migrants, y compris des travailleurs migrants, à l’économie et à la société des communautés d’accueil.**

**Réponse 4 :**

Les migrants apportent souvent de nombreuses contributions positives à l'économie et à la société d'un pays d'accueil. Voici quelques-uns des apports les plus courants :

1. Main-d'œuvre: Les migrants peuvent apporter une main-d'œuvre supplémentaire pour combler les pénuries de main-d'œuvre dans certaines industries.

2. Innovation: Les migrants apportent souvent avec eux de nouvelles idées et perspectives qui peuvent stimuler l'innovation et la croissance économique.

3. Consommation: Les migrants sont souvent des consommateurs actifs, stimulant ainsi la demande pour les produits et les services.

4. Entrepreneuriat: Les migrants peuvent également apporter un esprit d'entrepreneuriat avec eux, créant ainsi de nouvelles entreprises et emplois.

5. Diversité culturelle: Les migrants apportent une diversité culturelle unique qui peut nri-chir la société d'accueil et renforcer les liens entre les différentes communautés.

6. Remises en question positives: Les migrants peuvent également apporter un regard critique sur les pratiques et les institutions de leur pays d'accueil, stimulant ainsi un débat constructif et un développement positif.

En général, les migrants apportent une valeur importante à l'économie et à la société d'un pays d'accueil, et il est important de les accueillir et de les intégrer de manière juste et efficace. Cependant, il est également important de s'assurer que les migrants sont en mesure de réussir et de participer pleinement à la société d'accueil, en leur offrant des opportunités équitables et en garantissant leur protection et leurs droits.

**Question 5 :**

**Engagement avec les organisations de la société civile, les institutions nationales des droits humains et les autres parties prenantes : fournir des informations sur les initiatives, actions et programmes concrets relatifs à la régularisation des migrants en situation irrégulière qui y ont été développés, y compris conjointement, par des organisations de la société civile, des institutions nationales des droits humains et d’autres parties prenantes dans votre pays. Veuillez expliquer dans quelle mesure le travail des organisations de la société civile et des autres parties prenantes est pris en compte pour informer les politiques nationales.**

**Réponse 5 :**

Dans le cadre de l’élaboration du rapport du Conseil fédéral, le Département fédéral de justice et police a mis en place un groupe d’accompagnement formé de représentant des cantons, des villes et communes ainsi que des conférences intercantonales et nationales et de plusieurs offices fédéraux. Par ailleurs, une table ronde a été organisée avec les syndicats et les œuvres d’entraide. La commission fédérale des migrations (CFM)[[8]](#footnote-8) a également été consultée[[9]](#footnote-9). Ils ont été impliqués et ont pris position lors de l’élaboration du rapport du Conseil fédéral.

Par ailleurs, il existe une « plateforme Sans papiers » qui défend les droits et les intérêts des personnes sans-papiers. Cette plateforme favorise les échanges entre les collectifs de sans-papiers et les centres de contact de différents cantons, les ONG locales et nationales, les associations, œuvres d’entraide, syndicats et personnes individuelles[[10]](#footnote-10). Des échanges ont lieu en général une fois par année avec le SEM pour aborder des questions particulières et pratiques touchant les sans-papiers. Les échanges sont de nature informelle mais importants pour la pratique.

**Question 6**:

**Veuillez fournir des informations sur les mesures législatives et politiques spécifiques ou supplémentaires ainsi que sur les difficultés rencontrées dans le contexte de la pandémie de COVID-19 dans la mise en œuvre des programmes de régularisation.**

**Réponse 6 :**

Il n’y a pas de modifications législatives prévues. Des directives fédérales viennent compléter la réglementation actuelle en vigueur. D’autre part, la position du Conseil fédéral est claire : il juge le système actuel adéquat. Il permet à toutes les autorités d’accomplir leurs tâches respectives. De même, le Conseil fédéral estime que les sanctions pénales prévues dans le domaine du droit des étrangers offrent les outils adéquats pour sanctionner le séjour illégal, l’exercice illégal d’une activité lucrative ou l’emploi d’étrangers sans autorisation.

Durant la crise sanitaire de coronavirus, plusieurs interventions politiques au niveau fédéral ont été déposées pour demander au Conseil fédéral une régularisation collective ou des droits plus soutenus pour les sans-papiers (aides financières, accès plus étendu voire gratuit aux soins)[[11]](#footnote-11). Le Conseil fédéral s’est exprimé contre une régularisation collective et a rappelé qu’une réglementation au cas par cas permettait de répondre aux besoins. Il a indiqué qu’il n’envisageait pas de mettre en place des mesures supplémentaires pour les personnes en séjour illégal en Suisse[[12]](#footnote-12).

**Question 7 :**

**Veuillez inclure toute autre information pertinente relative à la régularisation des migrants en situation irrégulière.**

**Réponse 7 :**

Selon les estimations, entre 58'000 et 105’000 sans-papiers vivraient en Suisse[[13]](#footnote-13). Selon l’étude menée en 2015[[14]](#footnote-14), la meilleure estimation est celle de 76’000 sans-papiers pour toute la Suisse.

1. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/758/fr> [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2007/759/fr> [↑](#footnote-ref-2)
3. [Directives I. Etrangers du Secrétariat d’Etat aux migrations](https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisungen-aug-f.pdf.download.pdf/weisungen-aug-f.pdf), chiffre 5.6  [↑](#footnote-ref-3)
4. <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1999/358/fr> [↑](#footnote-ref-4)
5. Rapport publié sous lien suivant : <https://www.sem.admin.ch/dam/sem/fr/data/internationales/illegale-migration/sans_papiers/ber-br-sans-papiers.pdf> [↑](#footnote-ref-5)
6. Rapport sous le lien suivant : <https://www.ge.ch/document/19689/telecharger> [↑](#footnote-ref-6)
7. Voir site de l’Université de Genève sous <https://www.unige.ch/campus/149/dossier4/> [↑](#footnote-ref-7)
8. Commission extraparlementaire composée d’experts du domaine de la migration, nommés par le Conseil fédéral (voir sous [www.ekm.admin.ch](https://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home.html)). [↑](#footnote-ref-8)
9. Voir site de la commission sous Sans-papiers <https://www.ekm.admin.ch/ekm/fr/home/zuwanderung---aufenthalt/sanspapiers.html> [↑](#footnote-ref-9)
10. Voir site internet de la plateforme sous [www.sans-papiers.ch](http://www.sans-papiers.ch) [↑](#footnote-ref-10)
11. Voir chiffre 3.6 du rapport du Conseil fédéral [↑](#footnote-ref-11)
12. Voir réponse du Conseil fédéral à la motion 20.3420 « Prendre en considération la situation des personnes sans statut légal » [↑](#footnote-ref-12)
13. Voir chiffre 3.2.1 du rapport du Conseil fédéral [↑](#footnote-ref-13)
14. Cf. rapport B,S,S, « Les sans-papiers en Suisse en 2015 » du 12 décembre 2015 de l’institut, disponible sous : [www.sem.admin.ch](https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home.html) > Entrée & séjour > Séjour > Les sans-papiers en Suisse [↑](#footnote-ref-14)