

Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI ; modification du délai d'attente pour le regroupement familial de personnes admises à titre provisoire)

Réponse de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés à la
procédure de consultation (OSAR)

Berne, le 22 aout 2024

Mentions légales

Édition

Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR)

Case postale, 3001 Berne

Téléphone : 031 370 75 75

Courriel : info@osar.ch

Site web : www.osar.ch

IBAN : CH92 0900 0000 3000 1085 7

Versions linguistiques

Allemand (version originale) et français (traduction)

Table des matières

1	Introduction.....	4
2	L'essentiel en bref	4
3	Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration : modification du délai d'attente pour le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire	5
3.1	Réduction non intentionnelle du délai maximal imparti pour satisfaire aux conditions du regroupement	5
3.1.1	Rapport entre délai d'attente et délai de regroupement	6
3.1.2	Conditions d'autorisation d'une demande de regroupement familial	7
3.1.3	Effets négatifs de la réduction du délai d'attente	8
3.2	Respect du principe de proportionnalité.....	9
3.3	Distinction nécessaire entre les personnes admises à titre provisoire ayant et n'ayant pas la qualité de personne réfugiée	11
3.4	Égalité d'accès au regroupement familial pour toutes les personnes ayant droit à une protection	12

1 Introduction

L'OSAR est reconnaissante de la possibilité qui lui est offerte de prendre position et s'exprime sur les points qu'elle juge les plus importants ci-après. L'absence d'avis à l'égard d'un point spécifique ne vaut pas pour approbation.

Ces dernières années, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) s'est régulièrement exprimée sur la nécessité d'améliorer l'admission provisoire, qu'elle appelle depuis longtemps à remplacer par un statut de protection humanitaire¹. L'expérience montre que les personnes admises à titre provisoire restent durablement en Suisse et qu'elles ont tout autant besoin d'être protégées que les personnes réfugiées reconnues ayant obtenu l'asile. Leur intégration rapide et durable est donc non seulement dans leur propre intérêt, mais aussi dans celui de la société suisse. Il faut à cette fin offrir à toutes les personnes ayant droit à une protection un accès égal aux droits fondamentaux touchant à l'insertion sur le marché du travail, au changement de canton, à la liberté de voyager, au regroupement familial et à l'aide sociale. Les règles actuelles de l'admission provisoire sont déjà très restrictives à cet égard. Sur la question du regroupement familial de personnes admises à titre provisoire, l'OSAR renvoie en complément à son [avis sur le regroupement familial](#) d'avril 2021 ainsi qu'à sa réponse à la procédure de consultation intitulée « [Modification de la LEI : restrictions pour les voyages à l'étranger et adaptations du statut de l'admission provisoire](#) » du 20 novembre 2019.

Si, dans un tel contexte, la réduction du délai d'attente et l'adaptation des règles sur le regroupement familial sont certes à saluer, d'autres modifications s'imposent si l'on veut atteindre les objectifs de la réforme. Du point de vue de l'OSAR, le moment est par ailleurs idéal pour mener d'autres réformes favorables au statut juridique des personnes admises à titre provisoire et à leur intégration.

2 L'essentiel en bref

- L'OSAR salue dans l'ensemble la décision de faire passer le délai d'attente pour le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire de trois à deux ans.
- L'OSAR demande que cette réduction de délai ne puisse pas engendrer de facto une réduction de la période maximale dont dispose une personne pour satisfaire aux autres conditions du regroupement familial.
- L'OSAR appelle également à préciser explicitement dans le texte de loi que les spécificités du cas d'espèce, notamment l'intérêt supérieur de l'enfant et la mesure dans laquelle il est raisonnablement exigible de faire attendre la famille à l'étranger, doivent être prises en compte dans le cadre de l'examen de la proportionnalité de l'exigence liée au délai.

¹ OSAR, « Protection humanitaire au lieu de l'admission provisoire et du statut S », 6 décembre 2023, disponible sous : https://www.osar.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/231206_OSAR_Position_Protection_humanitaire_final.pdf.

- L'OSAR revendique en outre l'égalité de traitement des demandes de regroupement familial des personnes réfugiées reconnues, qu'elles aient été admises à titre provisoire ou non.
- Enfin, l'OSAR appelle instamment à ce que les personnes admises à titre provisoire bénéficient du même accès au regroupement familial que les personnes réfugiées reconnues ayant obtenu l'asile.

3 Modification de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration : modification du délai d'attente pour le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire

Dans son arrêt de principe du 9 juillet 2021 ([M.A. c. Danemark, n° 6697/18](#)), la Cour européenne des droits de l'homme (CourEDH) a constaté qu'un délai d'attente légal de trois ans pour le regroupement familial de personnes étrangères n'était pas compatible avec le droit au respect à la vie familiale prévu par la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH). Dans son arrêt de principe du 24 novembre 2022 ([F-2739/2022](#)), le Tribunal administratif fédéral (TAF) s'est également prononcé sur le délai d'attente de trois ans appliqué au regroupement familial de personnes admises à titre provisoire et sur la jurisprudence de la CourEDH et a conclu que l'arrêt de la CourEDH imposait à l'autorité compétente de changer sa pratique en matière d'application dudit délai. Le projet actuel de modification de la loi entend consacrer légalement la réduction du délai d'attente prévu par la Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) pour l'abaisser de trois à deux ans². L'OSAR examine le projet de modification ci-après.

3.1 Réduction non intentionnelle du délai maximal imparti pour satisfaire aux conditions du regroupement

L'OSAR salue la décision de faire passer le délai d'attente pour le regroupement familial des personnes admises à titre provisoire de trois à deux ans. D'autres modifications s'imposent toutefois pour atteindre les objectifs de la réforme. La proposition du Conseil fédéral n'aborde ni les conditions du regroupement familial ni les délais dits de regroupement, c'est-à-dire les délais dans lesquels ces conditions doivent être satisfaites. Il faut en effet rappeler qu'en plus du délai d'attente, le regroupement familial fait encore l'objet d'autres délais – les délais de regroupement, de cinq ans pour les conjoint·e·s et les enfants de moins de douze ans, et d'un an pour les enfants de plus douze ans – qui commencent à courir à la fin du délai d'attente³. Les demandes de regroupement familial ne sont généralement autorisées que si elles

² Voir art. 85c al. 1 LEI. A l'origine, le délai d'attente était réglé à l'ancienne art. 85 al. 7 LEI qui, suite à une autre modification de la loi, a été abrogé au 1er juin 2024 et transféré à l'art. 85c al. 1 LEI.

³ Voir art. 74, al. 3, de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA).

sont déposées dans les délais de regroupement et si les autres conditions (notamment l'indépendance par rapport à l'aide sociale et le fait de disposer d'un logement approprié) sont par ailleurs satisfaites. Si la proposition devait être acceptée en l'état sans que le calcul du délai de regroupement soit modifié, la réforme conduirait in fine à une réduction de la période totale dont dispose une personne pour satisfaire aux conditions du regroupement familial, ce qu'il convient d'éviter.

3.1.1 Rapport entre délai d'attente et délai de regroupement

Le délai d'attente est un délai de blocage durant lequel les personnes admises à titre provisoire n'ont pas la possibilité de faire venir leur famille dans le cadre du regroupement familial, même si elles satisfont à toutes les autres conditions de ce dernier. Le délai d'attente commence à courir lors de l'octroi de l'admission provisoire. La proposition du Conseil fédéral prévoit de faire passer ce délai de blocage de trois à deux ans. Le droit suisse prévoit toutefois aussi des délais maximaux, dits délais de regroupement, dans lesquels les personnes concernées peuvent déposer une demande de regroupement familial. Alors que le délai d'attente se rapporte à une période pendant laquelle il n'est pas possible de déposer de demande, le délai de regroupement correspond à la période maximale au cours de laquelle ces demandes peuvent être déposées.

L'article 74, alinéa 3, OASA régit les délais de regroupement en cas d'admission provisoire. Conformément à cette disposition, la demande de regroupement familial doit être déposée dans les cinq ans, les délais de regroupement commençant à courir après l'expiration du délai d'attente. En revanche, les demandes de regroupement familial pour les enfants de plus de douze ans doivent déjà être déposées dans les douze mois suivant l'expiration du délai d'attente. Si un enfant atteint l'âge de douze ans pendant le délai de regroupement de cinq ans, le délai d'un an vaut à partir de cette date.

Un regroupement familial différé, c'est-à-dire une demande déposée après l'expiration des délais de regroupement susvisés, ne peut être autorisé qu'en cas de raisons familiales majeures (art. 74, al. 4, OASA). Si des enfants sont concerné-e-s, il existe, conformément à l'article 75 OASA, des raisons familiales majeures lorsque l'intérêt supérieur de l'enfant ne peut être garanti que par un regroupement familial en Suisse. Toutefois, le *Manuel Asile et retour* du SEM⁴ énonce explicitement que selon la jurisprudence, et en dépit de la teneur de cette disposition d'ordonnance, l'intérêt supérieur de l'enfant n'est pas le seul critère à prendre en considération et qu'il faut de fait procéder à un examen d'ensemble de la situation et tenir compte de tous les éléments pertinents. Le *Manuel Asile et retour* indique ce qui suit : « Ainsi, il y a lieu de tenir également compte du sens et du but de la réglementation sur les délais, qui vise à faciliter l'intégration des enfants en leur permettant notamment de bénéficier, par un regroupement familial précoce, d'une formation scolaire en Suisse aussi complète que possible [...]. Dans l'esprit du législateur, l'autorisation de regroupement familial après expiration des délais prévus doit rester l'exception [...]. Il faut toujours vérifier s'il existe dans le pays d'origine des alternatives d'encadrement qui permettraient à l'enfant de demeurer là où il a grandi. Car les jeunes ayant toujours vécu dans leur pays d'origine ne doivent être retirés de leur environnement et éloignés du réseau relationnel qui leur est familier qu'avec

⁴ SEM, *Manuel Asile et retour*, Article F7 - Le regroupement familial des personnes admises provisoirement et des réfugiés admis provisoirement (réunification de la famille), p. 6 et 7.

retenue. »⁵ En raison de cette interprétation restrictive, les demandes déposées tardivement ne sont que rarement autorisées.

3.1.2 Conditions d'autorisation d'une demande de regroupement familial

Le dépôt tardif d'une demande n'est généralement pas dû à la négligence ou à la distraction des personnes concernées. Le fait est que la loi fixe des exigences strictes qui doivent impérativement être satisfaites pour que la demande de regroupement familial soit autorisée. Conformément au nouvel article 85c, alinéa 1, LEI (anciennement art. 85, al. 7, LEI), le conjoint et les enfants célibataires de moins de 18 ans d'une personne admise à titre provisoire peuvent bénéficier du regroupement familial lorsque (outre le délai d'attente) :

- a. ils vivent en ménage commun avec elle ;
- b. ils disposent d'un logement approprié ;
- c. la famille ne dépend pas de l'aide sociale ;
- d. ils sont aptes à communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile ; et
- e. la personne à l'origine de la demande de regroupement familial ne perçoit pas de prestations complémentaires annuelles ni ne pourrait en percevoir du fait du regroupement familial.

Il y a particulièrement lieu de retenir parmi ces exigences l'indépendance par rapport à l'aide sociale et l'obligation de disposer d'un logement approprié. Pour la première, notons qu'il est de pratique courante qu'il doive y avoir une indépendance totale par rapport à l'aide sociale au moment du dépôt de la demande ou qu'il ne puisse exister aucun risque que la famille en devienne dépendante à l'avenir. Les personnes concernées doivent être en mesure de subvenir aux besoins de toute leur famille après un éventuel regroupement. Une telle exigence présuppose généralement l'existence d'un emploi stable, ce qui requiert aussi de la plupart des personnes concernées qu'elles aient une bonne maîtrise de la langue locale et aient achevé une formation professionnelle ou un apprentissage en Suisse.

Pour ce qui est de l'exigence d'un logement approprié, il y a lieu de rappeler que de nombreux cantons appliquent la règle de base « nombre de membres de la famille – 1 = nombre de pièces » pour déterminer ce qu'il convient d'entendre par « logement approprié ». Conformément à cette règle, si une personne admise à titre provisoire souhaite par exemple faire venir sa conjointe ou son conjoint ainsi que leurs trois enfants, elle devrait disposer d'un logement d'au moins quatre pièces, une condition très difficile à satisfaire compte tenu de la pénurie de logements et des coûts élevés des loyers qui en résultent dans de nombreux cantons, même si cette personne exerce une activité lucrative à temps plein. Dans ce contexte, il convient également de tenir compte du fait que les personnes admises à titre provisoire ne sont pas libres de choisir leur canton de résidence et n'ont donc pas la possibilité de chercher un logement plus abordable dans un autre canton⁶.

⁵ SEM, *Manuel Asile et retour*, Article F7 - Le regroupement familial des personnes admises provisoirement et des réfugiés admis provisoirement (réunification de la famille), p. 7. Voir aussi TAF, arrêt C-2103/2012 du 5 décembre 2013, consid. 5.4.2 ; TAF, arrêt 2D_5/2013 du 22 octobre 2013, consid. 4.1 ; ATF 137 I 284, consid. 2.2.

⁶ Même avec la simplification du changement de canton pour les personnes admises à titre provisoire exerçant une activité lucrative, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2024, les conditions du changement de canton sont problématiques lorsque le regroupement familial doit être effectué dans l'urgence : le rapport de travail doit

Il ressort des considérations qui précèdent que l'autorisation des demandes de regroupement familial est tout sauf aisée dans la pratique. Sur la base des dispositions légales applicables, le regroupement familial est uniquement accordé aux personnes qui sont très bien intégrées.

3.1.3 Effets négatifs de la réduction du délai d'attente

On pourrait croire de prime abord que la réduction du délai d'attente pour toutes les personnes admises à titre provisoire est bénéfique dans la mesure où elle leur ouvre la possibilité d'être réunies avec leurs proches plus rapidement. Mais si l'on y regarde de plus près en tenant compte du cadre juridique dans lequel s'inscrit cette réforme, on s'aperçoit que cette réduction peut aussi avoir une incidence négative dans un cas de figure précis, à savoir pour les personnes admises à titre provisoire ayant des enfants de plus de douze ans ou qui atteindront bientôt cet âge. Avec la réforme, ces personnes ne disposeraient plus que d'un délai limité pour satisfaire aux conditions légales de l'autorisation d'une demande de regroupement familial (voir ch. 3.1.1 ci-dessus). En effet, le délai de regroupement commençant automatiquement à courir à l'expiration du délai d'attente, le fait de réduire ce dernier d'un an entraînerait aussi de facto une réduction du délai maximal imparti à ces personnes pour s'intégrer dans la vie économique ou satisfaire aux strictes exigences de l'article 85c, alinéa 1, AP-LEI. Concrètement, elles devraient satisfaire à toutes les conditions en trois ans maximum au lieu de quatre jusqu'ici, faute de quoi elles perdraient la possibilité de faire venir leurs jeunes enfants dans le cadre du regroupement familial.

Dans les faits, l'intégration économique dans la société suisse demande des efforts considérables. Elle n'est souvent possible qu'après avoir atteint un certain niveau de langue et acquis certaines qualifications professionnelles et/ou une expérience professionnelle suffisante, ce qui n'est pas uniquement difficile pour les personnes admises à titre provisoire, mais aussi pour n'importe quelle personne étrangère. Si ces personnes doivent se donner beaucoup de peine pour y parvenir, elles ont aussi et surtout besoin de suffisamment de temps. Elles se servent donc du délai d'attente comme d'une ressource de temps, dans un délai globalement court, pour satisfaire aux strictes conditions et acquérir leur indépendance économique. Alors que la réforme affecterait peu les personnes souhaitant faire venir leur conjointe ou conjoint et/ou leurs jeunes enfants, étant donné que le délai de regroupement est fixé dans ce cas à cinq ans (c'est-à-dire qu'elles auraient dorénavant sept ans au lieu de huit pour satisfaire aux conditions), elle risque en revanche d'avoir des conséquences négatives pour les parents d'enfants plus âgés, qui devraient dorénavant satisfaire aux conditions du regroupement en trois ans plutôt qu'en quatre.

L'OSAR demande que cette réduction de délai ne puisse pas engendrer de facto une réduction de la période maximale dont dispose une personne pour satisfaire aux autres conditions du regroupement familial. Selon l'OSAR, d'autres modifications du droit s'imposent à cet égard afin d'éviter que cette réforme soit contreproductive. L'article 74, alinéa 3, OASA régit les délais de regroupement en cas d'admission provisoire. L'OSAR juge nécessaire d'insérer dans son libellé une précision concernant le calcul des délais pour le regroupement familial :

exister depuis au moins douze mois, ou le trajet pour se rendre au travail ou les heures de travail doivent être inexigibles.

Droit en vigueur	Proposition de l'OSAR
Art. 74, al. 3, OASA ³ Si les délais relatifs au regroupement familial prévus à l'art. 85, al. 7, LEI sont respectés, la demande visant à inclure des membres de la famille dans l'admission provisoire doit être déposée dans les cinq ans. Les demandes de regroupement familial pour les enfants de plus de douze ans doivent être déposées dans les douze mois suivants. Si le lien familial n'est établi qu'après l'expiration du délai légal visé à l'art. 85, al. 7, LEI, les délais commencent à courir à cette date-là.	Art. 74, al. 3, OASA ³ Si <i>trois années se sont écoulées depuis l'octroi de l'admission provisoire</i> , la demande visant à inclure des membres de la famille dans l'admission provisoire doit être déposée dans les cinq ans. Les demandes de regroupement familial pour les enfants de plus de douze ans doivent être déposées dans les douze mois suivants. Si le lien familial n'est établi qu'après l'expiration <i>de ces trois années</i> , les délais commencent à courir à cette date-là.

3.2 Respect du principe de proportionnalité

L'OSAR souligne que le projet de modification de la loi ne laisse aucune marge permettant d'autoriser le regroupement familial avant l'expiration du délai d'attente dans les situations d'urgence. Notons à cet égard qu'en plus de l'impossibilité, l'illicéité et l'inexigibilité de l'exécution du renvoi constituent également des motifs d'octroi de l'admission provisoire en Suisse. L'examen des obstacles à l'exécution du renvoi est donc centré, d'une part, sur les limites imposées par le droit international⁷ et, d'autre part, sur les raisons humanitaires ainsi que sur l'existence d'une mise en danger concrète, c'est-à-dire des situations dans lesquelles l'exécution du renvoi serait inexigible pour la personne concernée en raison de circonstances telles qu'une guerre civile ou des violences généralisées. Il est évident que ces situations peuvent affecter non seulement la personne admise en Suisse, mais aussi l'ensemble de sa famille, surtout lorsque celle-ci est contrainte de rester dans son pays d'origine.

L'admission provisoire d'un parent en Suisse signifie en général que le parent resté dans le pays d'origine doit assumer seul et sans assistance des tâches aussi importantes que la prise en charge des enfants et la garantie des moyens d'existence. À cause de la situation insupportable sur place, la famille restée au pays est en outre souvent contrainte de s'exiler dans d'autres régions du pays ou à l'étranger et d'y vivre dans des conditions précaires, par exemple sans que les enfants puissent être scolarisé·e·s, sans infrastructures sanitaires, sans soins de santé ou sans protection pour les groupes vulnérables. Il n'est alors pas envisageable de contraindre la personne admise à titre provisoire à respecter les délais d'attente dans de tels cas, a fortiori lorsqu'elle satisfait déjà à toutes les conditions nécessaires à l'autorisation de sa demande en raison des efforts extraordinaires qu'elle a déployés pour s'intégrer rapidement à la vie économique.

Dans ce contexte, un examen au cas par cas est nécessaire pour éviter aux personnes concernées – qui sont souvent des enfants – des souffrances inutiles, des dommages psychiques et physiques et des violations de leurs droits fondamentaux. Le [rapport explicatif](#)⁸ lui-même énonce dans ce contexte que « le regroupement familial peut être autorisé avant l'expiration du délai d'attente de deux ans si ce dernier, dans un cas donné, s'avère disproportionné »⁹.

⁷ Concrètement, le risque de torture, de traitement inhumain ou de refoulement dans un pays dans lequel l'intégrité physique ou la liberté de la personne est menacée.

⁸ Département fédéral de justice et police (DFJP), [« Rapport explicatif en vue de l'ouverture de la procédure de consultation »](#) du 1^{er} mai 2024.

⁹ [Rapport explicatif](#), p. 7.

Étant donné que le [rapport explicatif](#) indique expressément qu'un regroupement familial peut être autorisé avant l'expiration des délais prévus par la loi¹⁰, ce qui signifie que le Conseil fédéral est également de cet avis, l'OSAR estime que cette possibilité devrait être mentionnée explicitement dans la loi compte tenu de son importance considérable et de la mise en danger particulière à laquelle la famille peut être exposée dans certains cas. En plus d'apporter une plus grande clarté, cela conduirait aussi à une application uniforme dans la pratique à l'échelle de la Suisse.

L'OSAR appelle à préciser explicitement dans le texte de loi que les spécificités du cas d'espèce, notamment l'intérêt supérieur de l'enfant et la mesure dans laquelle il est raisonnablement exigible de faire attendre la famille à l'étranger, doivent être prises en compte dans le cadre de l'examen de la proportionnalité de l'exigence liée au délai. L'OSAR estime plus opportun de mentionner dans le libellé du nouvel article 85c AP-LEI la possibilité que les demandes de regroupement familial soient autorisées avant l'expiration du délai d'attente au besoin. Elle propose à cet égard la formulation suivante :

Avant-projet	Proposition de l'OSAR
<p>Art. 85c, al. 1, AP-LEI</p> <p>¹Le conjoint et les enfants célibataires de moins de 18 ans d'une personne admise à titre provisoire peuvent bénéficier du regroupement familial et du même statut qu'elle, au plus tôt deux ans après la décision d'admission provisoire, aux conditions suivantes: a. ils vivent en ménage commun avec elle;</p> <p>b. ils disposent d'un logement approprié;</p> <p>c. la famille ne dépend pas de l'aide sociale;</p> <p>d. ils sont aptes à communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile ou sont inscrits à une offre d'encouragement pour cette langue;</p> <p>e. la personne à l'origine de la demande de regroupement familial ne perçoit pas de prestations complémentaires annuelles au sens de la LPC6 ni ne pourrait en percevoir du fait du regroupement familial.</p>	<p>Art. 85c, al. 1, LEI</p> <p>¹ Le conjoint et les enfants célibataires de moins de 18 ans d'une personne admise à titre provisoire peuvent bénéficier du regroupement familial et du même statut qu'elle, au plus tôt deux ans après la décision d'admission provisoire, aux conditions suivantes: a. ils vivent en ménage commun avec elle;</p> <p>b. ils disposent d'un logement approprié;</p> <p>c. la famille ne dépend pas de l'aide sociale;</p> <p>d. ils sont aptes à communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile ou sont inscrits à une offre d'encouragement pour cette langue;</p> <p>e. la personne à l'origine de la demande de regroupement familial ne perçoit pas de prestations complémentaires annuelles au sens de la LPC6 ni ne pourrait en percevoir du fait du regroupement familial.</p>
<p>²La condition prévue à l'al. 1, let. d, ne s'applique pas aux enfants célibataires de moins de 18 ans. Il est en outre possible d'y déroger lorsque des raisons majeures au sens de l'art. 49a, al. 2, le justifient.</p>	<p>² <i>Le regroupement familial peut être autorisé avant l'expiration du délai d'attente lorsque des circonstances particulières le justifie.</i></p>
	<p>³La condition prévue à l'al. 1, let. d, ne s'applique pas aux enfants célibataires de moins de 18 ans. Il est en outre possible d'y déroger lorsque des raisons majeures au sens de l'art. 49a, al. 2, le justifient.</p>

¹⁰ Voir, à cet égard, Corinne Reber, « Bundesverwaltungsgericht passt Wartefrist bei Familiennachzug durch vorläufig Aufgenommene an », in *ASYL* 3/2023, p. 30, avec renvoi à l'arrêt de la CourEDH du 20 octobre 2022, M.T. et al. c. Suède (n° [22105/18](#)), qui indique qu'il ne peut être renoncé à un examen de la proportionnalité en invoquant un délai d'attente de deux ans et qu'il y a lieu de vérifier si un délai d'attente encore plus court serait indiqué dans des cas concrets et dans l'intérêt des personnes concernées, par exemple en présence d'enfants.

3.3 Distinction nécessaire entre les personnes admises à titre provisoire ayant et n'ayant pas la qualité de personne réfugiée

Conformément au [rapport explicatif](#)¹¹, le délai d'attente est modifié sur le fondement de l'arrêt de principe de la CourEDH du 9 juillet 2021 ([M.A. c. Danemark, n° 6697/18](#)). Tel qu'il est formulé, l'avant-projet ne tient toutefois pas compte de la distinction claire établie par la CourEDH entre les personnes qui ont la qualité de personne réfugiée et celles qui ne l'ont pas. Étant donné que le texte de l'avant-projet porte sur les personnes admises à titre provisoire de manière générale, le délai d'attente s'appliquerait indépendamment du fait qu'elles aient été ou non reconnues comme personnes réfugiées en Suisse (permis F réfugié).

Il convient toutefois de relever que l'arrêt de principe de la CourEDH du 9 juillet 2021 concernait une personne n'ayant pas la qualité de personne réfugiée. La CourEDH a constaté à cet égard que, dans le cas de personnes n'ayant pas la qualité de personne réfugiée, les États bénéficiaient d'une marge d'appréciation plus étendue lors de l'introduction d'un délai d'attente pour le regroupement familial. Les constatations de la Cour se rapportent donc aux personnes ne possédant pas le statut de personne réfugiée. Pour ce qui est des personnes réfugiées reconnues, la CourEDH a maintes fois constaté qu'elles avaient droit à des conditions plus généreuses que d'autres personnes étrangères en matière de regroupement familial et que leur processus de regroupement familial devait être traité avec souplesse, célérité et effectivité. La CourEDH s'est déjà prononcée à plusieurs reprises sur l'application d'un délai d'attente pour les demandes de regroupement familial de personnes réfugiées¹². Dans le cas concret des personnes réfugiées admises à titre provisoire en Suisse, la Cour a non seulement rappelé que le regroupement familial de personnes réfugiées au sens de la Convention sur les réfugiés de 1951 n'était pas subordonné à des conditions au niveau européen, mais également constaté que les personnes réfugiées qui se sont vu refuser l'asile en Suisse devaient au moins bénéficier d'une procédure de regroupement familial plus favorable que d'autres personnes étrangères¹³.

¹¹ [Rapport explicatif](#), p. 2, 4 et 5.

¹² Voir à cet égard arrêt de la CourEDH du 9 juillet 2021, [M.A. c. Danemark \(n° 6697/18\)](#), point 138 : « La Cour a conclu à une violation au motif que le processus décisionnel n'avait pas présenté les garanties de souplesse, de célérité et d'effectivité requises pour faire observer le droit au respect de la vie familiale garanti par l'article 8 de la Convention. Elle a rappelé < que l'unité de la famille est un droit essentiel du réfugié et que le regroupement familial est un élément fondamental pour permettre à des personnes qui ont fui des persécutions de reprendre une vie normale > [...]. » Voir aussi arrêt de la CourEDH du 10 juillet 2014, [Tanda-Muzinga c. France \(n° 2260/10\)](#), point 75 : « La Cour [...] note à cet égard que la nécessité pour les réfugiés de bénéficier d'une procédure de regroupement familial plus favorable que celle réservée aux autres étrangers fait l'objet d'un consensus à l'échelle internationale et européenne comme cela ressort du mandat et des activités du HCR ainsi que des normes figurant dans la directive 2003/86 CE de l'Union européenne. »

¹³ Arrêt de la CourEDH du 4 juillet 2023, [B.F. et al. c. Suisse \(n° 13258/18, 15500/18, 57303/18 et 9078/20\)](#), point 98 (en anglais) : « At European Union level [...] family reunification of refugees within the meaning of the 1951 Convention is not subject to conditions [...]. The restrictions on the right to family reunification imposed on certain beneficiaries of international protection in other Euro-pean States do not concern persons recognised as refugees under the 1951 Convention [...]. Consequently, the Court considers that common ground can be discerned at national, international and European levels in terms of not distinguishing between different refugees within the meaning of the 1951 Convention as regards requirements for family reunification. Such common ground reduces the margin of appreciation afforded to member States [...] as does the above-mentioned consensus at international and European level that refugees within the meaning of the

Le fait d'étendre l'application d'un délai d'attente aux personnes admises à titre provisoire ayant le statut de personne réfugiée contredit donc la position de la CourEDH. Le TAF a déjà constaté à cet égard qu'en cas de demandes de regroupement familial de personnes réfugiées (admissibles à titre provisoire) concernant leur conjoint·e et des enfants mineur·e·s, il convenait de considérer qu'il existait un droit de séjour factuel et de ne tenir compte de la durée du séjour qu'au stade de la pesée des intérêts¹⁴. La doctrine nationale a déjà souligné sur ce point qu'un délai d'attente, même de deux ans, allait clairement à l'encontre de cette considération étant donné qu'il faisait de la durée du séjour une condition du regroupement familial plutôt qu'un facteur dans la mise en balance des intérêts¹⁵.

Dans ce contexte, l'OSAR demande que le délai d'attente ne s'applique pas aux personnes admises à titre provisoire ayant le statut de personne réfugiée. Elle appelle à l'égalité de traitement des demandes de regroupement familial déposées par des personnes réfugiées reconnues, qu'elles aient été admises à titre provisoire ou qu'elles aient obtenu l'asile. Elle propose à cet égard un nouvel article 85d LEI libellé comme suit :

<p>Avant-projet / droit en vigueur</p> <p>-</p>	<p>Proposition de l'OSAR</p> <p>Art. 85d LEI</p> <p><i>Les demandes de regroupement familial déposées par des personnes admises à titre provisoire ayant la qualité de personne réfugiée sont soumises aux mêmes conditions que celles déposées par des personnes réfugiées reconnues au bénéfice de l'asile. L'article 51 LAsi s'applique par analogie.</i></p>
---	---

3.4 Égalité d'accès au regroupement familial pour toutes les personnes ayant droit à une protection

Le droit à la vie familiale est un droit humain fondamental consacré tant dans la Convention européenne des droits de l'homme (article 8) que dans la Constitution fédérale suisse (article 14), au regard duquel les limites imposées au regroupement familial dans le cadre de l'admission provisoire actuelle ne sauraient se justifier.

Du point de vue de l'OSAR, toutes les personnes ayant droit à une protection en Suisse, c'est-à-dire tant les personnes réfugiées reconnues au bénéfice de l'asile que les personnes admises à titre provisoire et les personnes en quête de protection disposant du statut S, disposent d'un droit égal au regroupement familial, sans délai d'attente ni condition supplémentaire. Tout comme les personnes réfugiées reconnues, mais à la différence d'autres personnes étrangères, les personnes admises à titre provisoire ont souvent été séparées de leur famille contre leur gré et n'ont pas la possibilité de vivre leur vie familiale ailleurs à cause de la guerre civile qui sévit dans leur pays d'origine ou de provenance ou parce qu'elles y sont

1951 Convention, such as the applicants residing in Switzerland, need to have the benefit of a more favourable family reunification procedure than other aliens ».

¹⁴ Arrêt du TAF F-2043/2015 du 26 juillet 2017, consid. 6.3.

¹⁵ Corinne Reber, *ibidem*, p. 31.

menacées pour d'autres raisons. Pour ces familles, le regroupement familial en Suisse est donc souvent la seule possibilité pour la famille de vivre ensemble.

Les personnes admises à titre provisoire ont tout autant besoin d'être protégées que les personnes réfugiées reconnues et on sait d'expérience qu'elles restent durablement en Suisse. Si ce constat est déjà pris en compte depuis longtemps aux fins de la promotion de l'intégration professionnelle, dans le cadre de laquelle les personnes admises à titre provisoire bénéficient du même traitement que les personnes réfugiées, les limites imposées au regroupement familial et à la liberté de voyager continuent de faire obstacle à leur intégration. Cette inégalité de traitement par rapport aux personnes réfugiées reconnues ayant obtenu l'asile n'est pas concevable compte tenu du fait que les personnes admises à titre provisoire vivent depuis longtemps en Suisse et compte tenu des mesures d'intégration qui sont attendues de la part des deux groupes. Les restrictions en matière de regroupement familial vont plutôt à l'encontre des autres efforts d'intégration. L'inquiétude pour la conjointe ou le conjoint et pour les enfants se trouvant toujours dans des régions en guerre et en crise, dans des pays de transit ou dans d'autres situations précaires, représente un fardeau inutile pouvant avoir des conséquences négatives sur le processus d'intégration. En même temps, la séparation peut aussi engendrer l'éloignement de la famille, ce qui complique encore en fin de compte la future intégration des personnes arrivées en Suisse dans le cadre du regroupement familial.

En ce sens, les délais d'attente conduisent non pas à une baisse des regroupements familiaux, mais uniquement à un regroupement différé des proches, dont ils compliquent par ailleurs l'intégration. L'OSAR s'engage pour que, dans un second temps, les limites qui continuent de s'appliquer au regroupement familial des personnes admises à titre provisoire au détriment de leur intégration soient totalement supprimées. Dans l'ensemble, elle recommande de remplacer l'admission provisoire et le statut S par un nouveau statut humanitaire unique qui accorde aux personnes concernées les mêmes droits que ceux dont bénéficient les personnes réfugiées reconnues ayant obtenu l'asile¹⁶.

En tant que principale organisation d'aide aux personnes réfugiées en Suisse et faïtière des œuvres d'entraide et des organisations actives dans les domaines de l'exil et de l'asile, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) s'engage pour une Suisse qui accueille les personnes réfugiées, les protège efficacement, respecte leurs droits fondamentaux et humains, favorise leur participation dans la société et les traite avec respect et ouverture. Dans sa fonction, l'OSAR renforce et défend les intérêts et les droits des personnes bénéficiant d'une protection et favorise la compréhension de leurs conditions de vie. Grâce à son expertise avérée, elle marque le discours public et exerce une influence sur les conditions sociales et politiques.

D'autres publications de l'OSAR sont disponibles sur le site www.osar.ch/publications. La newsletter de l'OSAR, qui paraît régulièrement, vous informe des nouvelles publications. Inscription à l'adresse www.osar.ch/sabonner-a-la-newsletter.

¹⁶ OSAR, « Protection humanitaire au lieu de l'admission provisoire et du statut S », 6 décembre 2023, disponible à l'adresse : https://www.osar.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapierre/231206_OSAR_Position_Protection_humanitaire_final.pdf.