



Papier de position de l'EPER

Plaidoyer en faveur des personnes socialement défavorisées

Travail sur le terrain et engagement politique et social

Sommaire

1	Lien avec la stratégie de l'EPER	3
2	Droits humains et valeurs chrétiennes	4
3	Principes	6
4	Cycles d'action	8
5	Groupes cibles et projets	10
5.1	Personnes requérantes d'asile et réfugiées	10
5.2	Personnes sans papiers	13
5.3	Autres personnes socialement défavorisées	14
6	Travail de relations publiques et engagement politique et social	16
6.1	Personnes requérantes d'asile et réfugiées	17
6.2	Personnes sans papiers	21
6.3	Autres personnes socialement défavorisées	24

Impressum

Texte: Stefan Hery, Antoinette Killias

Rédaction: komma pr, Rolf Marti, Berne (www.kommapr.ch)

Révision: Erika Reist

Traduction: Sandra Först

Crédit photo: archives photos de l'EPER

Graphisme: eigenart, Stefan Schaer, Berne (www.eigenartlayout.ch)

Impression: Fotorotar

Tirage: 200 exemplaires

Août 2016



1 Lien avec la stratégie de l'EPER

La stratégie de l'EPER indique que le plaidoyer en faveur des personnes socialement défavorisées et l'intégration sociale des groupes de population défavorisés constituent les deux thèmes prioritaires du travail de l'œuvre d'entraide en Suisse. En matière de plaidoyer, les activités sont axées sur le conseil et la représentation juridiques. Ce sont ces activités qui légitiment l'engagement politique et social ainsi que le travail de relations publiques de l'EPER.

Le présent papier de position synthétise les valeurs, principes, activités et objectifs de travail ainsi que les revendications politiques de l'EPER en matière de plaidoyer en faveur des personnes socialement défavorisées.

- Il reprend les expériences acquises à ce jour et les positions présentées dans les précédents papiers de position,
- fournit un cadre d'orientation au personnel et à la direction,
- définit le travail lié à ce thème prioritaire et fixe des lignes d'action,
- sert de base à une compréhension commune du travail de l'EPER en Suisse.

Vis-à-vis de l'extérieur, il présente la position de l'EPER, ses compétences clés et ses revendications politiques. Le présent document a été approuvé par le Conseil de fondation le 31 mai 2013 et remplace les précédents papiers de position¹.

¹ Le travail sur le terrain axé sur l'intégration sociale est présenté dans le papier de position «Soziale Integration» (disponible en allemand uniquement).



2 Droits humains et valeurs chrétiennes

L'EPER s'engage en faveur d'un monde plus humain et plus juste. En tant qu'œuvre d'entraide des Eglises réformées de Suisse, l'EPER s'oriente d'une part sur les droits humains universels, d'autre part sur les valeurs fondamentales chrétiennes.

Droits humains et valeurs chrétiennes

«Tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits»: l'article 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de l'ONU (1948) jette les bases de l'ensemble des droits humains. Parmi ceux-ci, le droit à la vie, le droit à la liberté et à la sûreté, le principe de non-refoulement², la liberté de conscience et de croyance, le droit au mariage et à la famille ou encore le droit de s'adresser à une autorité judiciaire en cas de litige. Les droits humains ont une portée universelle. En adhérant à l'ONU, les Etats membres s'engagent à les promouvoir et à les renforcer. Aujourd'hui, il existe un vaste réseau de traités internationaux pour institutionnaliser et faire respecter les droits humains. Les Etats sont tenus d'intégrer ces traités et conventions dans leur ordre juridique national et de les appliquer. Les droits humains sont certes un fruit de la pensée moderne, mais ils se fondent sur des idées plus anciennes. La conception

² Le principe de non-refoulement prévoit que nul ne peut être expulsé, livré ou refoulé vers un pays où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, ou encore d'où il risquerait d'être contraint à se rendre dans un tel pays.

biblique de l'homme créé à l'image de Dieu notamment est caractérisée par deux éléments également valables pour les droits humains:

- Premièrement, la ressemblance avec Dieu et la dignité humaine moderne valent toutes deux de manière égale pour tous les individus – indépendamment de leur origine, de leurs compétences, de leurs actes ou de leur comportement.
- Deuxièmement, la ressemblance avec Dieu et la dignité humaine sont toutes deux conférées à l'individu de l'extérieur, avant toute reconnaissance par le monde ou par le droit.

La dignité n'ayant pas été accordée à l'humain par qui que ce soit, elle ne peut pas non plus lui être contestée. Les droits humains ont un caractère absolu. Ils s'appliquent de la même manière à tous les individus et uniquement parce que ce sont des êtres humains.

L'engagement de l'EPER en faveur de la dignité humaine et des droits humains repose donc sur deux piliers: une position éthique chrétienne et une obligation légale. Dans leur vision fondamentale, l'image chrétienne de l'être humain et les droits humains concordent – une concordance que l'on trouve d'ailleurs aussi en dehors du christianisme. Les droits humains universels valent pour tous les individus, quels que soit leur appartenance religieuse, ethnique, nationale ou sociale, leur sexe ou leur orientation sexuelle. Car l'impulsion fondamentale des droits humains, c'est d'avoir le droit d'avoir des droits et, en tant que membre d'une communauté de droit, de se trouver sous leur protection³. Autrement dit, les droits humains permettent à tous les hommes de vivre en communauté – une position que d'autres cultures et religions défendent également.

³ Arendt, Hannah: Es gibt nur ein einziges Menschenrecht, in: Otfried Höffe/Gerd Kadelbach/ Gerhard Plumpe (éd.), *Praktische Philosophie/Ethik. Reader zum Funkkolleg 2*, Frankfurt/M. 1981, pp. 152–167, p.158.



3 Principes

Les principes qui déterminent le travail de l'EPER en Suisse découlent des valeurs de l'œuvre d'entraide⁴.

Engagement en faveur des personnes socialement défavorisées

Les personnes socialement défavorisées sont au cœur des activités de l'EPER: personnes requérantes d'asile et réfugiées, personnes sans papiers, personnes avec un revenu faible et personnes discriminées. Ces individus courent un risque particulier de voir leurs droits violés et d'être exclus de la société. C'est pourquoi l'EPER s'efforce de garantir leurs droits et de les protéger contre toute discrimination.

Approche fondée sur les droits humains

Que ce soit en Suisse ou à l'étranger, le travail de l'EPER s'oriente sur les normes internationales en matière de droits humains telles que contenues en particulier dans la Déclaration universelle des droits de l'homme, dans la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) et dans les deux pactes de l'ONU relatifs aux droits économiques, sociaux et culturels ainsi qu'aux droits civils et politiques. Concrètement, l'EPER s'engage pour que chacun ait les mêmes chances d'accéder à la vie sociale, économique, culturelle et politique. Ni l'origine ethnique, culturelle ou sociale d'une personne, ni son sexe, sa religion, sa nationalité

⁴ Document de l'EPER «Nos valeurs et convictions fondamentales», avril 2010

ou son âge ne doivent mener à l'exclusion et à la discrimination. Les éléments suivants sont essentiels à la mise en œuvre de cet objectif:

- **Tout individu a des droits.** L'EPER donne aux individus les moyens de les revendiquer eux-mêmes. Lorsque ce n'est pas possible, elle assure leur représentation juridique.
- **Les décideurs doivent assumer leurs responsabilités.** Dans le cadre des processus de décision politiques, économiques et de la société civile, l'EPER s'engage pour que la Suisse assume ses obligations légales et sociales, que l'ordre juridique suisse et son application soient conformes aux droits humains et que la discrimination structurelle soit éradiquée.

Aide à l'autonomie

Renforcer et promouvoir l'individu sont des objectifs centraux de l'EPER. Le but est que chacun puisse décider lui-même de sa vie et assumer la responsabilité de ses décisions. Chacun doit en outre pouvoir participer à la vie publique et y apporter sa contribution, ainsi qu'exercer ses droits et remplir ses obligations.

Proximité avec les personnes

En Suisse, l'EPER gère cinq bureaux régionaux et un Secrétariat romand. Ceux-ci favorisent la mise en réseau régionale et la proximité avec les bénéficiaires, les donatrices et donateurs, les mandants, le public et la société civile. Cet ancrage local et régional permet à l'EPER de connaître les conditions de vie des personnes socialement défavorisées et d'être en mesure de s'engager de manière directe et ciblée en faveur de leurs intérêts.

Relation avec les acteurs étatiques et de la société civile

Le travail de l'EPER est orienté vers les solutions. L'œuvre d'entraide vise une collaboration constructive avec les autorités et les organisations de la société civile. Les intérêts des personnes socialement défavorisées constituent sa motivation. L'EPER s'engage en faveur de la défense de leurs droits et lutte contre toute forme de discrimination. Dans ce cadre, elle agit de manière indépendante aussi bien face aux positions des autorités qu'à celles des organisations de base.



4 Cycles d'action

Les deux graphiques ci-après représentent l'approche de travail globale de l'EPER en matière de plaidoyer. Au centre se trouve le but du travail de l'EPER, à savoir l'égalité des droits et des chances pour les personnes socialement défavorisées. Pour atteindre ce but, l'EPER fonde son travail sur deux cycles d'action complémentaires, situés à deux niveaux différents.

Le cercle intérieur rouge (schéma 1) représente l'engagement de l'EPER au niveau de l'individu: les personnes socialement défavorisées sont souvent livrées à elles-mêmes et dépassées dans leurs relations avec les autorités, mais également avec la législation et les décisions. Elles ont donc besoin d'informations sur leur situation juridique et d'un accès simplifié à des conseils juridiques. L'EPER sensibilise également les personnes socialement défavorisées à leurs droits et leur donne les moyens de les revendiquer.

Pour ce faire, certaines conditions cadres juridiques et sociales sont requises. Le cercle bleu (schéma 2) représente les activités partant sur ces conditions cadres: premièrement, l'EPER s'engage pour que la Suisse honore ses engagements de droit international public et applique les normes internationales en matière de droits humains. Deuxièmement, dans les processus législatifs, l'EPER représente les intérêts des personnes socialement défavorisées et agit en faveur de l'élaboration de normes juridiques conformes aux droits humains. Troisièmement, l'EPER s'engage en faveur de procédures et de décisions équitables et conformes au droit. Quatrièmement, l'EPER effectue un travail de relations publiques et de sensibilisation qui doit contribuer à attirer l'attention des milieux politique, économique et social sur la situation et les droits des personnes socialement défavorisées. Le cycle d'action se termine lorsque cet engagement a un impact positif sur le discours politique relatif à la situation des personnes socialement défavorisées et qu'il est pris en compte dans l'élaboration de conditions cadres légales.

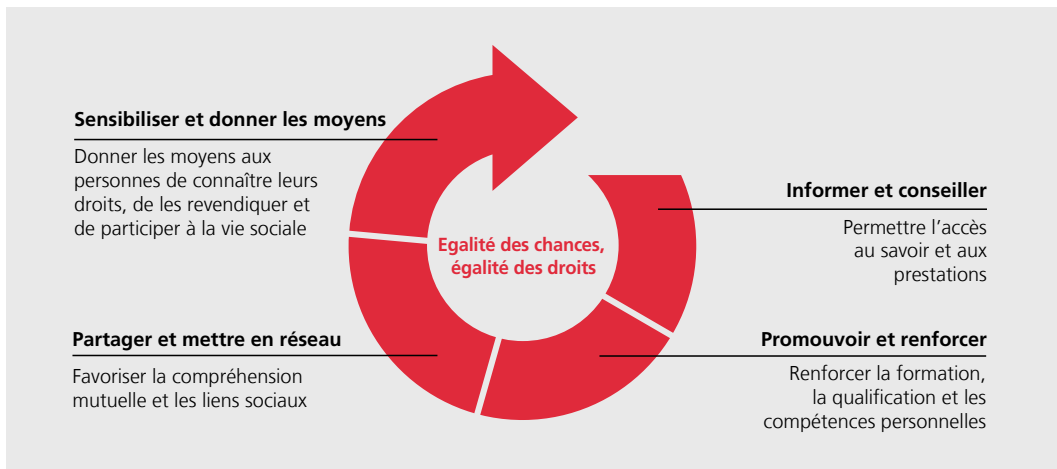


Schéma 1: Engagement de l'EPER au niveau de l'individu

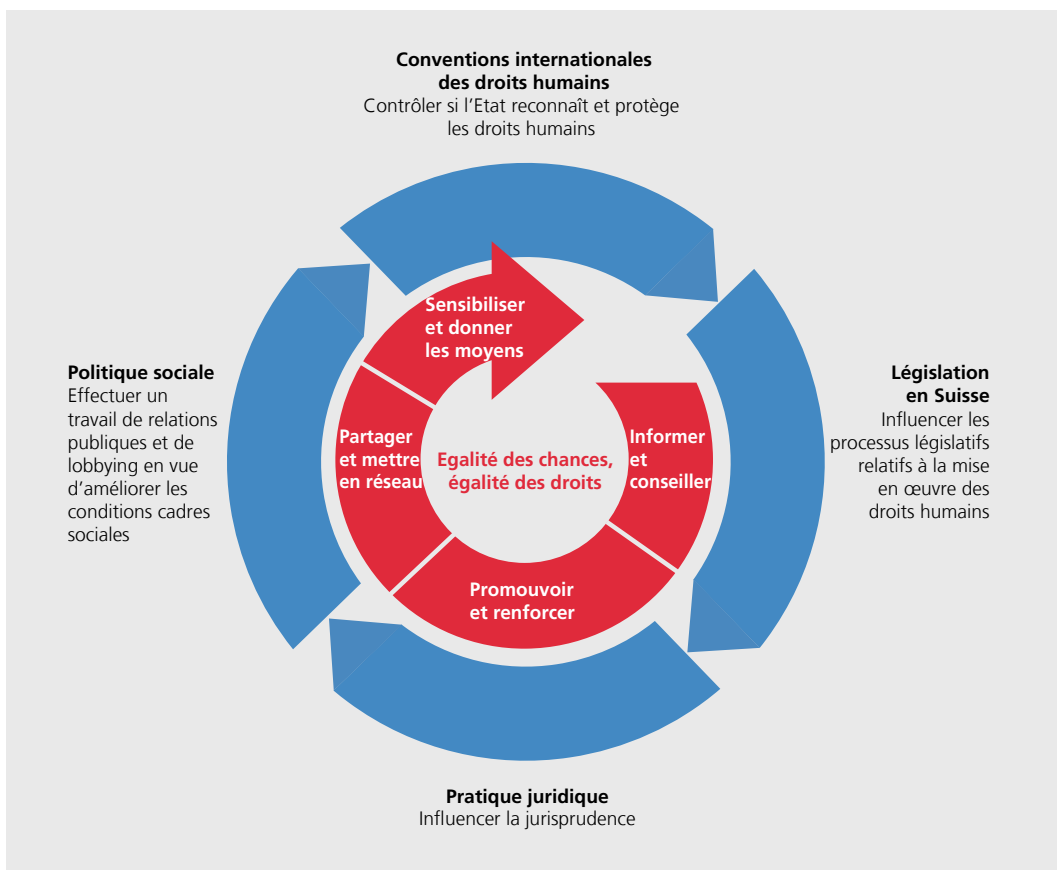


Schéma 2: Engagement de l'EPER en matière de conditions cadres juridiques et sociales



5 Groupes cibles et projets

Les personnes socialement défavorisées vivent souvent en marge de la société, sont exclues et stigmatisées. Plusieurs raisons l'expliquent: dans de larges couches de la population, l'évolution sociale et l'insécurité économique des dernières années ont engendré un sentiment d'inquiétude et une peur de la régression sociale. La migration mondiale et la multiplication des valeurs et des styles de vie qu'elle entraîne ont complexifié la société, créant de nouveaux champs de tension. Les évolutions toujours plus rapides de notre société et le sentiment grandissant d'insécurité sociale et économique ont conduit à une augmentation de l'esprit de concurrence et à une marginalisation des groupes de population socialement défavorisés. Cette tendance est encore accentuée par les débats publics exacerbés sur la limitation de l'immigration et les abus liés aux assurances sociales et à la procédure d'asile ainsi que par la xénophobie latente ou manifeste dans le discours politique.

L'EPER défend les personnes socialement défavorisées et les aide à faire valoir leurs droits et à améliorer leur situation. Les pages suivantes présentent les groupes cibles et les raisons de l'engagement de l'EPER. L'ordre de présentation reflète le volume financier de ses projets par groupe cible. Il est le plus important dans le domaine des personnes requérantes d'asile et réfugiées.

5.1 Personnes requérantes d'asile et réfugiées

5.1.1 Pourquoi l'EPER s'engage en faveur des personnes requérantes d'asile et réfugiées

De par son histoire, l'EPER dispose de vastes connaissances et d'une longue expérience en matière d'aide aux personnes réfugiées. En 1949, l'assemblée des délégués de la Fédération des Eglises protestantes de Suisse (FEPS) lui a confié le mandat d'aide aux réfugiés. L'EPER a ainsi repris l'«aide protestante aux réfu-

giés». Parallèlement à l'ouverture des premiers bureaux de consultation juridique pour personnes requérantes d'asile et réfugiées en 1985, l'assemblée des délégués de la FEPS a décidé que les Eglises membres apporteraient un soutien financier régulier au travail de l'EPER en faveur des personnes réfugiées⁵. En 2003, l'engagement de longue date en faveur des personnes réfugiées a fait son entrée dans les statuts de fondation de l'EPER⁶. Ceux-ci stipulent que la fondation s'engage pour les personnes connaissant une détresse économique et sociale en Suisse et à l'étranger, notamment dans le domaine de l'aide aux réfugiés.

Aujourd'hui, l'EPER gère sept bureaux de consultation juridique pour personnes requérantes d'asile et réfugiées, ce qui fait d'elle la principale œuvre d'entraide dans le domaine de la protection juridique des personnes requérantes d'asile en Suisse.

Grâce à sa longue expérience en matière d'aide aux personnes réfugiées, l'EPER peut réaliser le but de la fondation de manière efficace et efficiente. Comme il apparaît au point 6.1 du présent document, la protection juridique des personnes requérantes d'asile et réfugiées est nécessaire aujourd'hui comme hier: elle constitue un élément indispensable pour garantir des procédures conformes au droit. Pourtant, les débats politiques sur le droit d'asile et des étrangers sont marqués par des arguments populistes et les interventions en faveur des personnes requérantes d'asile et réfugiées sont rares. C'est pourquoi l'EPER continue à s'engager en faveur de l'octroi d'une protection en Suisse pour les personnes en danger en cas de retour dans leur pays d'origine ou dans un Etat tiers, que ce soit pour des raisons médicales, de violence ou de guerre, d'une absence de réseau social ou de persécution ciblée.

5.1.2 Définition du groupe cible

Par «personnes requérantes d'asile et réfugiées», l'EPER entend toutes les personnes ayant déposé une demande d'asile en Suisse. En 2014, elles étaient 23 765 en Suisse – un chiffre qui correspond à la moyenne des 20 dernières années. En 2015, elles ont dépassé les 39 000. En 2014 et 2015, près de 60% d'entre elles ont obtenu un statut de protection⁷. Soit elles ont été reconnues comme réfugiées et ont obtenu l'asile soit elles ont été admises à titre provisoire, avec ou sans statut de réfugié. Les paragraphes suivants définissent quelques notions importantes et présentent les principaux motifs de l'octroi d'une protection.

Définition du terme «réfugié»

Aux termes de la Convention de Genève, est considérée comme réfugiée la personne «qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques, se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de ce pays; ou qui, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle à la suite de tels événements, ne peut ou, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner.» A cette définition, la loi suisse sur l'asile ajoute la prise en compte des motifs de fuite spécifiques aux femmes.

Actuellement, on estime à 43 millions le nombre de personnes en fuite à travers le monde. Plus de 15 millions d'entre elles sont des personnes réfugiées vivant hors de leur pays d'origine⁸. Les personnes qui soumettent une demande d'asile et remplissent les conditions ci-dessus sont reconnues comme réfugiées et obtiennent l'asile, sauf présence d'un motif d'exclusion. En Suisse, ce statut donne droit à une autorisation de séjour.

Personnes déplacées par la violence

Les personnes qui quittent leur pays pour fuir la guerre, la guerre civile ou des violations graves des droits humains mais qui n'ont pas souffert de persécution les visant personnellement n'ont pas la qualité de réfugié. Malgré tout, leur existence est menacée et elles ont besoin d'être protégées. En cas de dépôt d'une demande d'asile en Suisse, elles obtiennent aujourd'hui en règle générale une admission provisoire (permis F)⁹.

5 Procès-verbal de l'assemblée des délégués de la FEPS, 22/23 septembre 1985, p. 23.

6 www.eper.ch > Portrait > Organisation > Objectifs et valeurs > Statuts et règlement de fondation

7 Statistiques sur l'asile de l'Office fédéral des migrations ODM

8 www.unhcr.org

9 Obtiennent également une admission provisoire les personnes qui ont la qualité de réfugié mais qui n'obtiennent pas l'asile en raison d'un motif d'exclusion. C'est le cas par exemple des personnes qui ont commis des actes répréhensibles ou de celles qui ne remplissent la qualité de réfugié que parce qu'elles ont quitté leur Etat d'origine ou en raison de leur comportement ultérieur, par exemple des activités politiques en Suisse.

Autres motifs garantissant une protection

La Suisse octroie également une admission provisoire aux personnes qui n'ont pas la qualité de réfugié mais qui, en cas de retour dans leur pays d'origine, seraient en danger en raison de leur état de santé et de l'absence d'accès à des soins médicaux ou psychiatriques ou en raison de l'absence de réseau social. Une attention particulière est accordée aux demandes d'asile émanant de personnes vulnérables comme les mineurs non accompagnés, les familles avec des enfants en bas âge, les femmes seules ou les personnes âgées et malades.

Fuite en Europe motivée par des raisons économiques

Les personnes requérantes d'asile sont nombreuses à invoquer comme motif d'asile la pauvreté ou la corruption dans leur pays, ainsi que l'espoir de trouver en Suisse un travail et de mener une vie meilleure. Normalement, ce type de demande est rejeté en Suisse, sauf si à cela s'ajoute l'un des motifs de protection mentionnés ci-dessus. Celui qui quitte son pays d'origine exclusivement pour des motifs économiques n'obtient pas d'autorisation de rester en Suisse. Malgré tout, nombreuses sont les personnes à considérer qu'une demande d'asile constitue leur unique chance d'obtenir une autorisation de séjour et de travail en Suisse, étant donné que notre pays ne prévoit quasiment aucune possibilité d'immigration légale pour les ressortissants d'Etats tiers (personnes qui ne sont pas originaires d'un Etat de l'UE ou de l'AELE).

Déplacés climatiques et environnementaux

Il faut s'attendre à l'avenir à une augmentation du nombre de personnes en quête de protection ne correspondant pas à la définition de réfugié. Il y aura ainsi toujours plus de personnes contraintes de chercher protection en dehors de leur pays d'origine en raison des conséquences du changement climatique ou de catastrophes naturelles (sécheresses, inondations, séismes etc.). Actuellement, les demandes d'asile de ces personnes ne débouchent en principe pas sur une autorisation de rester en Suisse. Néanmoins, les interactions entre ces motifs de fuite, l'extrême pauvreté et les conflits s'intensifient et se complexifient, et doivent être prises en compte par les autorités de l'asile.

5.1.3 Projets de l'EPER en faveur des personnes requérantes d'asile et réfugiées

L'EPER gère des bureaux de consultation juridique pour les personnes requérantes d'asile, sans papiers et socialement défavorisées, un service de contact pour personnes soumises aux mesures de contrainte et un service de coordination des représentants d'œuvres d'entraide. En outre, elle soutient de nombreuses autres organisations et bureaux de consultation juridique qui s'engagent en faveur du respect des droits des personnes requérantes d'asile, réfugiées et déboutées. Parallèlement, l'EPER influence les processus de formation de l'opinion politique lorsque les groupes cibles mentionnés sont concernés¹⁰.

Conseil juridique pour les personnes requérantes d'asile et réfugiées

Avec le soutien financier des Eglises cantonales réformées et catholiques et de certaines œuvres d'entraide, l'EPER gère sept bureaux de consultation juridique, couvrant onze cantons ainsi que les centres nationaux d'enregistrement et de procédure (CEP) de la Confédération à Bâle, Kreuzlingen, Altstätten et Vallorbe. L'EPER assume la direction de ces bureaux, tandis qu'elle fournit un soutien financier à d'autres bureaux de consultation juridique. La Confédération n'apporte aucun soutien financier aux bureaux de consultation juridique pour personnes requérantes d'asile¹¹. Des échanges thématiques ont lieu entre les bureaux de consultation juridique et l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR).

Les bureaux de consultation juridique s'engagent en faveur d'une procédure d'asile conforme à l'Etat de droit et équitable. Ils s'efforcent d'élaborer et de faire appliquer la meilleure solution possible pour leurs clientes et clients. Par leur activité, ils assurent à leurs mandantes et mandants la protection des droits qui leur sont conférés par le droit fédéral et international.

Représentation des œuvres d'entraide

Les représentantes et représentants des œuvres d'entraide assument une fonction de contrôle lors de l'audition des personnes requérantes d'asile par les autorités. Il s'agit d'observatrices et d'observateurs

¹⁰ Etat août 2016. Pour de plus amples informations sur les différents projets de l'EPER: www.eper.ch/suisse

¹¹ Etat août 2016.

neutres de la procédure d'asile reconnus par le législateur et mandatés par la Confédération. Une personne représentant les œuvres d'entraide assiste à chaque audition, garantissant par sa présence le déroulement correct et équitable de cette étape importante de la procédure ainsi qu'un traitement respectueux de la personne requérante d'asile. Le service de coordination des représentants des œuvres d'entraide de l'EPER transmet de plus au bureau de consultation juridique cantonal concerné les dossiers des personnes dont la demande a des chances d'aboutir, de même que ceux des personnes vulnérables (personnes souffrant de traumatismes, malades, femmes enceintes et mères élevant seules leurs enfants, mineurs non accompagné et familles avec enfants).

5.2 Personnes sans papiers

5.2.1 Pourquoi l'EPER s'engage en faveur des personnes sans papiers

Les personnes sans papiers vivent en Suisse sans statut de séjour légal. Elles travaillent dans des conditions juridiques, économiques et sociales précaires afin d'assurer leur subsistance et celle de leur famille, ici ou dans leur pays d'origine. On estime à 95% la part des personnes sans papiers exerçant une activité lucrative en Suisse¹². Parmi les principaux secteurs dans lesquels elles exercent une activité, on trouve l'économie domestique¹³, l'agriculture, la construction, l'hôtellerie et la restauration ainsi que le commerce du sexe.

Les personnes sans papiers travaillent fréquemment dans des conditions non conformes au droit du travail et qui seraient inacceptables pour des personnes séjournant légalement en Suisse. Elles sont engagées en cas de besoin et, en général, leurs employeurs peuvent les congédier sans conséquences légales ou financières.

On se retrouve donc face à une double morale: l'économie – en particulier les secteurs de la construction, du nettoyage, de la garde d'enfants et des soins aux personnes âgées – profite des services et prestations des personnes sans papiers, mais la Suisse n'est pas prête pour autant à accorder à ces personnes une autorisation de séjour et les droits correspondants. La grande gagnante de cette situation est l'économie privée; les grands perdants, ce sont les personnes sans papiers ainsi que l'Etat, qui ne perçoit pas d'impôts sur ces emplois. L'EPER condamne le travail au noir et est d'avis qu'il faut pousser les employeurs à prendre leurs responsabilités.

Faute de droit de séjour, les personnes sans papiers ne sont pas en mesure de défendre leurs droits fondamentaux vis-à-vis des employeurs, des bailleurs et des autorités. Et tout comme les personnes requérantes d'asile et réfugiées, elles ne disposent d'aucun lobby fort. C'est la raison pour laquelle l'EPER représente leurs intérêts, offre des conseils juridiques pour les aider à faire valoir leurs droits fondamentaux et cherche à influencer les décisions politiques.

5.2.2 Définition du groupe cible

Les sans-papiers sont des personnes sans permis de séjour valable. En Suisse, on estime à 100 000 le nombre d'hommes, de femmes et d'enfants qui vivent sans statut de séjour régulier¹⁴. La majorité d'entre eux sont originaires de pays non membres de l'UE et sont entrés en Suisse avec un visa valable: regroupement familial ou mariage avec une personne au bénéfice d'un droit de séjour, visa d'entrée pour rendre visite à de la famille ou dans le cadre de leurs études, permis de travail à durée limitée ou demande d'asile. Lorsque le motif de leur séjour légal devient caduc, par exemple en raison d'un divorce ou de la fin de leurs études, ces personnes se retrouvent en situation irrégulière. Nombre d'entre elles restent malgré tout en Suisse afin de s'assurer un revenu pour elles et leur famille ou d'offrir une meilleure formation à leurs enfants, souvent restés au pays. On retrouve les mêmes motifs chez les sans-papiers entrés d'emblée illégalement en Suisse.

12 Alleva V. et Niklaus P.-A.: Studie der Anlaufstelle für Sans-Papiers Basel und der Gewerkschaft Bau und Industrie, avril 2004

13 Principalement le ménage et, en raison de l'évolution démographique, de plus en plus les soins à la personne.

14 En 2005, une expertise de l'ODM faisait état de 90 000 personnes (gfs.bern/Longchamp, Claude et al.) Selon d'autres estimations, elles seraient entre 100 000 et 300 000. D'après les calculs du professeur F. Schneider de la Johannes Kepler Universität Linz (Autriche), les personnes d'origine étrangère en situation irrégulière travaillant en Suisse équivalent à 69 000 postes à plein temps. Cela signifie qu'environ 200 000 personnes travaillent au noir à temps partiel. Etat décembre 2015.

5.2.3 Projets de l'EPER en faveur des personnes sans papiers

Conseil juridique pour les personnes sans papiers

Au centre de détention administrative de Bâle, l'EPER gère un service de contact qui conseille et assiste juridiquement les personnes soumises à des mesures de contrainte¹⁵. En outre, dans deux centres de conseil socio-sanitaire, l'EPER fournit aux personnes sans papiers des conseils en matière notamment de reconnaissance de paternité, de procédure de mariage et de renouvellement d'un visa échu. Les personnes sans papiers sont également informées de leurs droits en matière d'emploi, de logement et de formation, et un soutien leur est fourni pour conclure une assurance maladie. Enfin, les bureaux de consultation juridique pour personnes requérantes d'asile dispensent aux personnes déboutées des conseils en vue de leur retour dans leur pays d'origine et les informent de l'existence des programmes d'aide au retour proposés par les autorités cantonales de migration.

L'EPER s'engage pour que les normes internationales en matière de droits humains vailent aussi pour les personnes en situation irrégulière, que les droits qui leur sont conférés par la législation nationale soient appliqués et que ces personnes soient protégées contre la discrimination.

5.3 Autres personnes socialement défavorisées

5.3.1 Pourquoi l'EPER s'engage en faveur des autres personnes socialement défavorisées

En 1993, la Fédération des Eglises protestantes de Suisse (FEPS) a étendu le mandat de l'EPER de l'aide aux réfugiés en Suisse à l'aide aux personnes socialement défavorisées¹⁶. Selon les statuts de fondation, l'EPER a pour but de s'engager dans le cadre de la diaconie en faveur des personnes connaissant une détresse économique et sociale. En termes de plaidoyer, cela signifie notamment aider les personnes socialement défavorisées à faire valoir leurs droits.

Or en Suisse, le droit et la législation sont problématiques pour un nombre toujours croissant de personnes. Celles-ci ont des difficultés dans le contact avec les autorités, en lien avec leur autorisation de séjour, pour comprendre et respecter les contrats ou encore pour faire valoir leurs droits vis-à-vis des employeurs, des assurances, des bailleurs ou des autorités de migration. Les personnes socialement défavorisées sont particulièrement touchées par ce phénomène, lequel est encore accentué par la complexité croissante de nombreux domaines juridiques.

Celui qui ne peut pas exercer ses droits lui-même a besoin d'un soutien juridique. Or les personnes socialement défavorisées n'ont généralement pas les moyens de mandater une avocate ou un avocat. Elles dépendent donc des conseils et, éventuellement, d'une représentation juridiques gratuits. L'EPER offre ces prestations et aide les personnes socialement défavorisées à exercer leurs droits.

5.3.2 Définition du groupe cible

Une personne est socialement défavorisée lorsqu'elle cumule des conditions défavorables. Par conditions défavorables, on entend un revenu salarial bas, des conditions de travail précaires, un revenu bas provenant de prestations d'assurances ou de l'aide sociale, un faible niveau de formation, une origine étrangère, des connaissances limitées ou inexistantes de la langue nationale parlée dans la région, ainsi que des contraintes physiques ou psychiques. Lorsque plusieurs de ces conditions sont réunies, la personne peut être considérée comme étant socialement défavorisée.

5.3.3 Projets de l'EPER en faveur des autres personnes socialement défavorisées

Conseil juridique pour les personnes socialement défavorisées

Dans le canton d'Argovie, l'EPER gère un bureau de consultation juridique pour les personnes socialement défavorisées. Celui-ci fournit des conseils juridiques gratuits aux personnes sans emploi ou à l'aide sociale. L'EPER aide ces personnes à comprendre des faits juridiques, à comprendre leur situation juridique et à

¹⁵ Les personnes ne bénéficiant pas d'un statut de séjour en Suisse risquent d'être détenues dans un centre de détention administrative. Par cette mesure, l'Etat veut éviter qu'elles ne disparaissent dans la nature et que le renvoi ne puisse être exécuté.

¹⁶ Procès-verbal de l'assemblée des délégués de la FEPS, 20 juin 1993, p. 13.

exercer leurs droits de manière autonome. Les domaines les plus fréquents sont le droit des assurances sociales, le droit à l'aide sociale, le droit de la filiation et de la tutelle ainsi que le droit des étrangers. Lorsque cela semble nécessaire, le bureau assure la représentation juridique de la personne.

Au travers du projet Chèques-emploi, l'EPER s'engage en faveur du personnel domestique et lui fournit des conseils en matière de droit du travail. Le projet aide les employées et employés à faire valoir leurs droits et à accéder à de meilleures conditions de travail.



6 Travail de relations publiques et engagement politique et social

Au-delà du soutien à des individus, l'engagement politique et social de l'EPER a pour but d'attirer l'attention de la politique, de l'économie et de la société sur la situation des personnes socialement défavorisées afin d'améliorer leur situation. L'EPER cherche à influencer les processus décisionnels et les décideurs pour que le besoin de protection des personnes socialement défavorisées soit pris en compte, que les droits qui leur sont garantis aux niveaux fédéral et international soient appliqués et que les obstacles structurels soient éradiqués. Les personnes socialement défavorisées doivent être perçues et traitées comme des personnes dotées de droits égaux.

L'EPER observe les évolutions politiques et sociales en Suisse, en particulier dans les domaines de la politique d'asile et des étrangers, de la politique de migration et d'intégration et de la protection contre la discrimination. Lorsque les processus politiques portent atteinte aux intérêts des personnes socialement défavorisées et à la garantie des droits fondamentaux, elle prend publiquement position – une activité légitimée par l'expérience et les connaissances qu'elle a acquises dans le cadre de son travail sur le terrain.

L'EPER exerce une influence ciblée sur la formation de l'opinion politique et sur les processus décisionnels et de mise en œuvre. Cet engagement s'exprime par différents biais: campagnes, participation à des comités, travail de lobbying auprès de décideurs aux niveaux administratif, politique et économique, participation à des procédures de consultation, co-rédaction de rapports d'ONG sur les droits humains ou encore publication de prises de position sur des révisions de lois, des initiatives populaires et des votations.

De plus, l'EPER s'engage au sein de réseaux afin de mieux faire passer ses messages. Au niveau national, il s'agit des réseaux suivants:

- Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR), l'organisation faîtière des œuvres d'entraide dans les domaines de l'asile et des réfugiés
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)
- Insertion Suisse
- Interpret, l'association suisse pour l'interprétariat communautaire et la médiation interculturelle
- Plateformes et campagnes nationales en faveur des sans-papiers
- Plateforme droits humains des ONG
- Plateforme des ONG sur la stratégie de lutte contre la pauvreté
- Conférence de diaconie de la Fédération des Eglises protestantes de Suisse

6.1 Personnes requérantes d'asile et réfugiées

Situation en Europe

Dans de nombreux Etats européens tout comme au niveau européen lui-même, la politique en matière de migration et de réfugiés ne cesse de se durcir. Les contrôles aux frontières extérieures de l'UE ont été considérablement renforcés afin qu'elles soient le plus infranchissables possible pour les personnes migrantes. Cela n'empêche pas de nombreuses personnes de continuer à tenter d'entrer en Europe, souvent au péril de leur vie. Cette situation s'accompagne d'un risque d'arrestations arbitraires et d'expulsions vers des pays où ces personnes risquent d'être exposées à des mauvais traitements, à la torture ou à d'autres violations des droits humains.

Pendant longtemps, le nombre de personnes requérantes d'asile en Europe (UE-27) a été en baisse: alors qu'en 2001, elles étaient 424 000, elles n'étaient plus que 258 000 en 2010. Mais ce chiffre a de nouveau augmenté avec les bouleversements politiques qui ont secoué le monde arabe en 2011¹⁷. Les personnes qui réussissent à entrer en Europe vivent souvent dans des conditions précaires. Les Etats du sud et de l'est de l'Europe notamment ne garantissent quasiment plus de procédure d'asile ni de prise en charge conformes aux droits humains.

Situation en Suisse

Climat politique: En Suisse également, il règne depuis longtemps un climat de rejet et de méfiance à l'égard des personnes migrantes en général, et plus spécifiquement des personnes requérantes d'asile. Le droit à l'asile et à la protection contre les persécutions est de moins en moins considéré en tant que tel, mais associé à la criminalité et aux abus. Cette attitude est intentionnellement encouragée au niveau politique depuis quelque temps.

Pourtant, il faut rappeler avec force que la loi accorde à chacune et chacun le droit de demander l'asile. En ce sens, le simple dépôt d'une demande d'asile ne constitue en principe pas un abus de droit. Certes, les motifs qui poussent une personne à quitter son pays et à demander protection en Suisse ne correspondent pas toujours aux critères à remplir pour obtenir la qualité de réfugié. Néanmoins, lorsqu'une demande d'asile est refusée, cela ne signifie pas pour autant que la personne en question a eu un comportement abusif.

Ces cas sont à différencier de ceux dans lesquels une personne dépose une demande d'asile dans le seul but d'obtenir un droit de séjour temporaire pour la durée de la procédure. Il va de soi que l'EPER ne s'engage pas en faveur des personnes qui déposent des demandes d'asile non justifiées.

L'EPER est consciente que les problèmes liés aux personnes requérantes d'asile existent, mais refuse qu'ils soient instrumentalisés à des fins politiques. En effet, contrairement à ce que laisse entendre le discours politique, la part des «réfugiés économiques» et, plus généralement, des personnes déboutées n'a pas augmenté ces dernières années¹⁸. La part des personnes reconnues comme réfugiées, de celles admises à titre provisoire et de celles requérantes d'asile par rapport à la population résidente étrangère – et

¹⁷ www.epp.eurostat.ec.europa.eu

¹⁸ Statistiques de l'asile de l'ODM.

à la population résidente globale en Suisse – est elle aussi restée très faible¹⁹. Autant de faits dont, malheureusement, le débat politique fait souvent abstraction.

Législation: Cette évolution du climat politique se reflète notamment dans les nombreux durcissements de la législation relative à l’asile et aux étrangers. Plusieurs études suisses et européennes ont prouvé de manière empirique que les mouvements de fuite et le nombre de personnes réfugiées dépendaient avant tout des guerres et des conflits politiques dans les pays d’origine, et non du régime d’asile en vigueur en Suisse. Durcir la législation à des fins de dissuasion est inefficace. Le peuple suisse accepte de plus en plus d’initiatives populaires non compatibles avec les normes internationales relatives aux droits humains. C’est le cas par exemple de l’initiative «pour le renvoi des étrangers criminels», qui contrevient au principe du non-refoulement et qui enfreint ainsi les normes impératives du droit international.

Pour une politique d’asile humaine

Une politique d’asile humaine présuppose que les demandes suivantes de l’EPER soient prises en compte tant au niveau législatif que dans la pratique des autorités:

Respect des normes relatives aux droits humains

En Suisse, dans le domaine de l’asile, les normes internationales relatives aux droits humains ne sont pas systématiquement respectées dans la pratique. Il ne peut en être ainsi.

L’EPER demande

- une procédure d’asile équitable et conforme aux principes de l’Etat de droit, sans mesures discriminatoires;
- un logement digne qui préserve la sphère privée et la vie familiale;
- une prise en charge médicale complète durant la procédure;
- la protection des personnes qui seraient en sérieuses difficultés en cas de retour dans leur pays d’origine ou dans un Etat tiers;
- la prise en compte des motifs de fuite et des besoins spécifiques aux femmes, aux enfants et aux mineurs non accompagnés;
- la possibilité de contester, dans un délai raisonnable, les décisions de l’Office fédéral des migrations auprès du Tribunal administratif fédéral.

Politique des contingents

Entre 1950 et 1995, la Suisse a, sur demande du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), accueilli de nombreux groupes de réfugiés reconnus, assurant ainsi la protection de dizaines de milliers de personnes. Depuis 1995 néanmoins, elle n’a plus participé à aucun programme de réinstallation et a uniquement accueilli, sur demande de l’HCR, de plus petits groupes de réfugiés. Or en accueillant des contingents de réfugiés, la Suisse offre à ces personnes des perspectives d’avenir et la possibilité de vivre en sécurité. En renouant avec sa politique des contingents, la Suisse contribuerait à la protection internationale des personnes réfugiées et ferait preuve de solidarité avec les Etats accueillant actuellement ces personnes²⁰. La loi sur l’asile prévoit explicitement cette possibilité. Cette demande de l’EPER est d’autant plus urgente depuis la suppression des procédures aux ambassades (les demandes d’asile ne peuvent plus être déposées auprès d’une représentation suisse à l’étranger).

L’EPER demande que la Suisse renoue avec sa politique des contingents.

¹⁹ En 2014, seuls 4% de la population résidente étrangère en Suisse étaient constitués de personnes ayant à l’origine déposé une demande d’asile. En comparaison avec la population résidente globale en Suisse, ces personnes ne représentaient que 1% (Office fédéral de la statistique).

²⁰ Actuellement, quatre réfugiés sur cinq vivent dans des pays du sud, ce qui représente pour ces derniers une charge lourde et quasiment impossible à gérer.

Renforcement du statut des personnes admises à titre provisoire

L'admission provisoire est un «statut intermédiaire» entre un renvoi exécutable et une autorisation de séjour²¹. La Suisse l'a introduite en partant de l'idée que les personnes en ayant temporairement besoin rentreraient dans leur pays d'origine dès que la situation s'y normaliserait. Or il est apparu que 90% des personnes admises à titre provisoire restaient définitivement en Suisse, que ce soit en raison d'un conflit de longue durée dans leur pays d'origine ou de problèmes de santé physiques ou psychiques. Dans les deux cas, les personnes continuent à avoir besoin d'une protection. C'est pourquoi il convient de renforcer leur statut et de leur octroyer un droit de séjour ordinaire, comme c'est la pratique dans la plupart des Etats d'Europe occidentale²². Une telle modification permettrait d'améliorer la situation juridique des personnes concernées et favoriserait leur intégration au sein de la société.

L'EPER demande

- une revalorisation du statut d'admission provisoire en statut moins précaire pour les personnes dont le renvoi est illicite ou inexigible;
- la garantie des droits fondamentaux comme le droit au travail, la liberté d'établissement, la liberté de déplacement et le droit à la vie familiale;
- le libre accès à l'éducation et à la formation professionnelle ainsi que l'égalité de traitement sur le marché de l'emploi, le marché du logement, dans le domaine de la santé et dans celui du social.

Asile accordé aux familles

Lorsqu'un individu fuit son pays ou émigre, son droit à la vie familiale est menacé et requiert une protection particulière. C'est la raison pour laquelle le développement de la protection internationale des réfugiés s'est dès le départ accompagné de l'établissement d'une protection de l'unité familiale, qui confère aux familles le droit de poursuivre leur vie de famille dans le pays d'asile. L'asile accordé aux familles tient également compte du fait que la famille la plus proche d'un réfugié reconnu est souvent elle aussi exposée à un risque de persécution. Les personnes qui obtiennent l'asile en Suisse doivent avoir le droit de faire immédiatement venir en Suisse les membres de leur famille.

L'EPER demande le respect du droit à l'asile pour les familles.

Aide d'urgence

Depuis 2008, les personnes dont la demande d'asile a été rejetée ne bénéficient en Suisse plus que de l'aide d'urgence²³. Par cette mesure, l'Etat veut rendre leur séjour le moins attrayant possible afin de les pousser à quitter le pays au plus vite. Or des études montrent que le régime de l'aide d'urgence n'influence ni le nombre de demandes d'asile, ni le nombre de personnes retournant dans leur pays²⁴. De nombreuses personnes vivent durant des mois, voire des années, de l'aide d'urgence. Conséquence de cette situation: elles tombent souvent malades, ce qui a amené plusieurs cantons à assurer systématiquement les bénéficiaires de l'aide d'urgence contre le risque de maladie. Pour appliquer le régime de l'aide d'urgence, les grands cantons ont en outre dû créer de nouvelles structures, ce qui a également engendré des coûts élevés et remis en question des économies.

21 Les conditions à remplir pour obtenir une admission provisoire sont présentées au chapitre 5.1.2 (Autres motifs garantissant une protection).

22 En adoptant la nouvelle version de la directive «Qualification», l'UE a décidé de rapprocher les statuts de réfugié et de personne protégée subsidiairement. Aux Pays-Bas, il n'y a d'ores et déjà plus qu'un statut uniforme pour les personnes ayant obtenu l'asile et pour les bénéficiaires d'une protection subsidiaire. A l'avenir, l'Union européenne octroiera en outre aux réfugiés reconnus tout comme aux personnes protégées subsidiairement un droit de libre circulation au sein de l'UE, ce après un séjour régulier de cinq ans.

23 L'aide d'urgence comprend l'hébergement dans un logement simple, le plus souvent collectif, la remise de produits alimentaires et d'articles d'hygiène, les soins médicaux ainsi que d'autres prestations indispensables. Dans la pratique, cela correspond, selon les cantons, à environ CHF 8 par jour et par personne, soit en espèces soit sous forme de bons d'achat, et à l'attribution d'un logement – souvent un abri civil ou un baraquement. Dans le cadre de la révision de la loi sur l'asile, il a été décidé en décembre 2012 que les personnes requérantes d'asile considérées comme récalcitrantes ne devaient plus obtenir que l'aide d'urgence.

24 Efonayi-Mäder, Denise, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population de l'Université de Neuchâtel, in: NZZ du 25.08.2012, «Nothilfe-Regime für Asylsuchende wäre nutzlos und fragwürdig».

L'EPER demande

- la suppression du système de l'aide d'urgence et le retour au régime de l'aide sociale pour les personnes requérantes d'asile et les personnes déboutées;
 - des soins médicaux et l'affiliation à une caisse-maladie;
 - le droit d'aller à l'école pour les enfants et la participation à des mesures de formation et d'occupation pour les adultes.
-

Règlement Dublin²⁵

Les personnes dont la demande d'asile en Suisse a débouché sur une non-entrée en matière en vertu du règlement Dublin ne bénéficient plus que de l'aide d'urgence, sont éventuellement placées en détention et transférées vers l'Etat Dublin compétent²⁶. Dans ce contexte, leur dignité et leurs droits risquent d'être bafoués. La Suisse a la possibilité d'examiner elle-même une demande d'asile pour des raisons humanitaires, même lorsque cet examen ne lui incombe pas en vertu du système Dublin. Néanmoins, elle ne fait pas usage de ce droit d'entrée en matière, sauf dans le cas de la Grèce. Des critères clairs sont requis pour l'application de ce droit, décrivant ce qui est entendu par raisons humanitaires. Entrent en ligne de compte les cas dans lesquels l'application du règlement Dublin entraîne une séparation des membres d'une même famille ou dans lesquels des personnes sont renvoyées dans des Etats où elles risquent d'être placées en détention ou de vivre dans des conditions indignes.

L'EPER demande

- l'application du droit d'entrée en matière lorsque le respect des droits humains semble menacé;
 - la définition de critères établissant les conditions d'application de ce droit.
-

Application du droit

Dans leurs décisions, les autorités divergent souvent délibérément de la pratique du Tribunal fédéral et du Tribunal administratif fédéral. Elles vont au-delà de leur marge d'appréciation et s'accommodent ainsi de violations de droits²⁷. Le seul moyen de corriger de telles décisions illicites est de recourir auprès d'une autorité judiciaire, ce qui signifie souvent pour les personnes concernées des années d'incertitude. Le nombre relativement élevé de recours admis²⁸ et de deuxième demandes d'asile reflète clairement une faiblesse qualitative des décisions rendues par les autorités. Or en l'absence de recours, des violations de droit deviennent exécutoires, ce qui peut être lourd de conséquences pour les personnes concernées. Pour éviter de telles situations, les autorités ne doivent pas, dans l'interprétation du droit fédéral, s'orienter sur des opinions et courants politiques, mais s'en tenir aux prescriptions des plus hautes Cours de justice helvétiques.

L'EPER demande aux autorités cantonales et fédérales de migration de s'en tenir, dans leurs décisions, aux prescriptions des plus hautes Cours de justice de Suisse. Les décisions et jugements des autorités compétentes sur les questions d'asile et d'étrangers qui sont contraires au droit fédéral et à la jurisprudence de la plus haute Cour du pays sont illicites.

25 Selon le règlement Dublin, la conduite de la procédure d'asile relève de la compétence de l'Etat Dublin par la frontière duquel la personne ressortissante d'un Etat tiers est entrée sur le territoire des Etats Dublin, dans la mesure où il existe des preuves ou des indices l'attestant. Si, par exemple, une personne requérante d'asile pour laquelle l'Italie est compétente se rend dans un autre Etat Dublin, ce dernier peut la renvoyer en Italie en vertu du système de compétences Dublin. Pour garantir ces rapatriements, les personnes requérantes d'asile sont de plus en plus souvent placées en détention préalable.

26 Entre 2011 et 2013, environ un tiers des décisions rendues ont débouché sur une non-entrée en matière en vertu du règlement Dublin. Un cinquième en 2014.

27 Extrait de l'arrêt de principe du Tribunal administratif fédéral du 20.12.2010, 5929/2006 (traduction libre): «Selon une enquête actuelle de l'ODM, dont la Cour dispose, sur les motifs d'admission de recours en matière d'asile par le Tribunal administratif fédéral, la moitié environ des recours évalués sont dus à une différence matérielle voulue ou acceptée entre la pratique de l'Office fédéral des migrations et celle de l'instance de recours.»

28 Département fédéral de justice et police, Rapport sur des mesures d'accélération dans le domaine de l'asile, mars 2011, p. 18

Conseil et représentation juridiques

La plupart des personnes requérantes d'asile ne maîtrisent aucune des langues nationales suisses et connaissent peu le système juridique helvétique. En outre, les délais de recours en matière d'asile peuvent être très courts. Par conséquent, il est rare que ces personnes soient en mesure de faire valoir leurs droits de manière autonome. Or les biens juridiques en jeu sont particulièrement élevés. La restructuration du domaine de l'asile, qui doit entrer en vigueur en 2019, ne tient que partiellement compte de ce fait. Celle-ci prévoit que toutes les personnes requérantes d'asile pourront bénéficier d'une représentation juridique dans les centres d'hébergement fédéraux tout au long de la procédure accélérée. La question de la protection juridique reste toutefois ouverte si la demande d'asile est traitée en procédure élargie, laquelle relève de la compétence du canton. Dans ce cas, les bureaux de consultation juridique de l'EPER sont toujours aussi sollicités.

L'EPER demande qu'une représentation juridique indépendante tout au long de la procédure soit financée par l'Etat.

Hébergement dans des logements collectifs

Avec l'accélération prévue de la procédure d'asile, les personnes requérantes séjourneront à l'avenir plus longtemps dans des logements collectifs, ce qui peut être éprouvant. Aussi est-il essentiel d'assurer à ces personnes un logement digne.

L'EPER demande à la Confédération:

- d'adapter les normes d'hébergement dans les centres fédéraux en conséquence;
 - de garantir aux personnes concernées la possibilité d'exercer une activité ayant du sens;
 - de limiter leur liberté de mouvement uniquement dans la mesure où cela est nécessaire au traitement de la demande d'asile;
 - de garantir l'accès des personnes concernées à l'éducation et aux soins médicaux;
 - de prendre en compte les besoins spécifiques des personnes particulièrement vulnérables.
-

Déplacés climatiques et environnementaux

A l'heure actuelle, le changement climatique et les catastrophes naturelles ont un fort impact sur les flux migratoires au niveau mondial. Il y a donc un besoin d'agir tant en termes de protection que de discussion sur un nouveau statut juridique pour les personnes déplacées au sein de leur propre pays ou fuyant ce dernier en raison du changement climatique ou de catastrophes naturelles. Etant donné que la notion de réfugié n'englobe pas ces personnes à l'heure actuelle, il convient de définir comment un régime de protection international spécifique pourrait être instauré. Le débat sur ce sujet a d'ores et déjà commencé et est mené au niveau international. En octobre 2012, la Suisse et la Norvège ont ainsi lancé l'initiative Nansen, qui doit améliorer la protection des personnes concernées.

L'EPER demande une amélioration de la protection accordée aux personnes déplacées pour des raisons climatiques et environnementales.

6.2 Personnes sans papiers

Risque de discrimination et peur d'être dénoncé

Les personnes sans papiers vivent dans la peur permanente d'être démasquées et renvoyées dans leur pays d'origine. Par crainte d'être dénoncées, elles restent le plus discrètes possible au quotidien, s'adaptent à leur environnement et n'apparaissent quasiment pas en public. Elles évitent le contact avec les autorités et n'ont que peu de relations sociales. La question du logement constitue l'un des principaux défis auxquels elles sont confrontées: n'étant pas autorisées à louer un appartement à leur nom, elles dépendent des sous-locations ou de l'hébergement chez des tiers, par exemple chez leur employeur. Pour cette raison, elles n'ont généralement pas de sphère privée. Celle-ci est particulièrement menacée lorsque les per-

sonnes travaillent dans un ménage privé et vivent chez leur employeur afin d'être disponibles en permanence²⁹. Craignant d'être démasqués et expulsés, les sans-papiers n'osent pas parler des violations de leurs droits et entamer des démarches judiciaires. Ils sont par conséquent particulièrement exposés aux risques d'exploitation, de chantage et de discrimination.

Régularisation selon des critères spécifiques

Contrairement à d'autres Etats européens, la Suisse n'a jamais procédé à une régularisation collective. La Confédération renvoie toujours à la possibilité d'obtenir une autorisation de séjour pour raisons humanitaires (demande pour cas de rigueur). Or de nombreuses personnes sans papiers vivent et travaillent depuis des années en Suisse et sont les bienvenues comme main-d'œuvre. Une régularisation collective leur permettrait de «légaliser» à juste titre leur statut de séjour.

L'EPER demande qu'une autorisation de séjour soit octroyée aux personnes vivant en Suisse depuis plus de cinq ans et appartenant à l'un des groupes suivants:

- membres du noyau familial de personnes présentes légalement en Suisse (enfants, époux et épouse, parents, partenaires du même sexe);
- employées et employés avec attestation d'emploi ou contrat de travail;
- personnes victimes de violence, principalement de la traite internationale des femmes (prostitution, mariage, aides domestiques);
- personnes ayant perdu leur propre droit de séjour après une séparation de corps;
- personnes migrantes, principalement de la deuxième génération, qui après être retournées dans leur pays, sont revenues en Suisse et n'y ont plus obtenu de permis;
- personnes déboutées dont le renvoi ne peut pas être exécuté;
- jeunes et enfants nés en Suisse ou ayant effectué une partie de leur scolarité obligatoire en Suisse.

Au niveau national, la solution de la régularisation collective paraît peu probable à l'heure actuelle. C'est pourquoi il convient de lancer un débat public sur les droits des sans-papiers et sur leur mise en œuvre. A court terme, l'objectif est la mise en œuvre des demandes suivantes:

Interprétation large de la réglementation relative aux cas de rigueur

Les personnes séjournant en Suisse sans autorisation de séjour ont la possibilité de régulariser leur statut de séjour par le biais d'une demande pour cas de rigueur. Mais dans la pratique et dans la jurisprudence, la réglementation relative aux cas de rigueur est appliquée de manière toujours plus stricte. Le pré-examen de la demande et la première décision d'acceptation ou de rejet de la demande relèvent de la compétence des cantons, qui disposent dans ce cadre d'une grande latitude: certes, les critères qui s'appliquent relèvent de la législation nationale, mais leur examen et leur interprétation sont laissés à la libre interprétation des cantons. Or l'on constate des différences importantes d'un canton à l'autre.

L'EPER demande

- que les éléments suivants soient pris en compte dans l'appréciation des demandes pour cas de rigueur: intégration de la personne requérante, respect de l'ordre juridique, situation familiale, situation financière, durée de la présence en Suisse, état de santé, possibilités de réintégration dans l'Etat de provenance³⁰;
- qu'en présence d'un cas de rigueur grave et lorsque les conditions sont remplies, les autorités délivrent une autorisation de séjour;
- que les garanties prévues dans la Convention relative aux droits de l'enfant soient prises en compte lors de l'appréciation de demandes pour cas de rigueur. Lors de l'examen de l'exigibilité d'un retour dans le pays d'origine, une grande importance doit notamment être accordée à l'intérêt supérieur de l'enfant et à son droit à la formation.

²⁹ C'est ce qu'on appelle le modèle «live in».

³⁰ Art. 31 de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA)

Possibilités d'immigration légale

Pour mettre un terme à la double morale de la Suisse en matière de sans-papiers (voir chapitre 5.2.1), il faut offrir aux personnes ressortissantes d'Etats tiers des possibilités d'immigration légale. Cette mesure permettrait d'une part de couvrir le besoin de main-d'œuvre, par exemple dans les domaines de la santé et des soins, et d'autre part de prévenir l'immigration irrégulière. En contrepartie, il faudrait inciter les employeurs à favoriser la formation et la formation continue de ces personnes afin de prévenir le risque de chômage de longue durée et de dépendance à l'aide sociale en cas de licenciement.

L'EPER demande que de nouvelles possibilités d'immigration légale soient introduites pour les ressortissants d'Etats tiers, par exemple par le biais de contingents.

Emploi

Les personnes sans papiers travaillent soit au noir (sans permis de travail ni charges sociales) soit au gris (sans permis mais avec des déductions salariales pour les impôts et les assurances sociales). Elles peuvent certes être intégrées au système d'assurance sociale, mais de nombreux cantons ne garantissent pas la protection des données, de sorte que la démarche est déconseillée³¹. Allant de conditions correctes à l'exploitation, la situation de travail des personnes sans papiers varie énormément. Elle est souvent caractérisée par l'absence de contrat de travail. Or déposer plainte contre un rapport de travail illicite restera impensable pour les personnes sans papiers tant qu'elles auront à craindre que les autorités ne découvrent leur statut irrégulier. En cas d'expulsion, ces personnes perdent leurs moyens de subsistance – et souvent, par la même occasion, ceux des membres de leurs familles restés dans leur pays d'origine.

L'EPER demande que

- les employeurs inscrivent les personnes sans papiers auprès des assurances sociales obligatoires (AVS, AI, AC, AA) dans la mesure où la protection des données est garantie (il est possible de se renseigner auprès des bureaux régionaux de consultation juridique pour personnes sans papiers). L'accès aux tribunaux des prud'hommes est également primordial;
 - les autorités (écoles etc.) en contact avec des personnes sans papiers ne transmettent aucune donnée aux autorités de migration ou à des tiers. Le même principe doit s'appliquer au Tribunal de prud'hommes: celui-ci ne doit pas informer les autorités de migration des procédures intentées par des personnes sans papiers pour défendre leurs droits.
-

Santé

L'accès à des prestations médicales étant un droit fondamental, les personnes sans papiers ont le droit de conclure une assurance-maladie et les assureurs ont l'obligation de les accepter. Pourtant, certains d'entre eux s'y refusent. A cela s'ajoute que les primes élevées découragent de nombreuses personnes sans papiers à conclure une assurance. Si, selon l'Office fédéral de la santé publique, elles ont droit à une réduction des primes, nombre de cantons et de communes refusent de la leur accorder. Par ailleurs, nombre de sans-papiers renoncent à recourir aux prestations des hôpitaux publics et des médecins par crainte d'être démasqués. Ces dernières années, à l'initiative d'œuvres d'entraide et d'autres organisations de la société civile, des services ambulatoires et des offres de consultation à bas seuil ont été mis en place à leur intention.

L'EPER demande que le droit à être assuré contre le risque de maladie soit mis en œuvre par le biais d'un système efficace de subventionnement des primes. C'est là le seul moyen pour la Suisse de garantir le «droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre» (art. 12 du Pacte I de l'ONU).

³¹ «Sur le principe, les sans-papiers peuvent percevoir les prestations de l'assurance sociale; toutefois en règle générale, ce droit est difficile à faire valoir. Percevoir la rente AVS ne pose généralement pas de problème lorsque l'on quitte la Suisse; mais revendiquer ses droits pendant le séjour en Suisse oblige à révéler l'absence de papiers. En général, les sans-papiers ne veulent pas courir un tel risque.» Mäder-Efionayi, Denise, Schönenberger Silvia, Steiner Ilka: Visage des sans-papiers en Suisse. Evolution 2000–2010. Commission fédérale pour les questions de migration CFM (éd.), décembre 2010, p. 71.

Education et formation professionnelle

Tous les enfants doivent avoir accès à un enseignement de base et à l'enseignement secondaire – c'est ce que stipulent la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant et la Constitution fédérale (art. 62)³². Dans la plupart des cantons, les enfants sans papiers peuvent suivre l'enseignement obligatoire sans difficulté. Néanmoins, dans les régions rurales en particulier, il arrive régulièrement que des écoles les refusent ou informent le contrôle des habitants de leur existence, portant ainsi atteinte à leur droit à l'éducation. Quant aux crèches, leur accès est certes possible, mais leurs coûts élevés sont prohibitifs. Depuis 2013, les jeunes sans papiers ayant suivi l'école obligatoire durant cinq ans et étant bien intégrés peuvent effectuer un apprentissage³³.

L'EPER demande un accès à la formation pré et postobligatoire pour les sans-papiers. Le droit à l'éducation ne doit pas être limité à l'école obligatoire. Les enfants sans papiers doivent pouvoir aller à la crèche et le droit d'accéder à une formation professionnelle doit être interprété de manière large. En particulier, l'autorisation pour les jeunes sans papiers ne doit pas être limitée par une interprétation restrictive du concept d'intégration.

Mesures de contrainte

En cas d'arrestation par la police, les personnes sans papiers risquent le renvoi forcé, précédé d'une détention administrative. En principe, l'expulsion et la détention de personnes sans autorisation de séjour constituent uniquement un moyen de dernier recours. Or le nombre de personnes en détention administrative en Suisse ne cesse d'augmenter. En outre, on constate dans la pratique d'importantes différences d'un canton à l'autre.

L'EPER demande que

- la détention administrative en vue d'une expulsion fasse régulièrement l'objet d'un examen de proportionnalité par un tribunal. Sur la base du principe de proportionnalité, il conviendrait de renoncer à la détention de personnes particulièrement vulnérables (personnes malades, femmes, enfants);
 - la détention administrative se distingue clairement des conditions d'exécution de peine. La détention administrative doit garantir l'exécution du renvoi et éviter que la personne concernée ne disparaisse dans la nature. Il ne s'agit pas d'une peine;
 - l'accès des personnes concernées aux soins médicaux soit garanti;
 - la dignité humaine des personnes concernées soit préservée lors d'expulsions.
-

6.3 Autres personnes socialement défavorisées

Pauvreté en Suisse

La Suisse n'est pas épargnée par la pauvreté. Selon les normes CSIAS, le taux de pauvreté s'élevait à 8% ces dernières années et, en 2011, près de 236 000 personnes ont bénéficié au moins une fois de l'aide sociale. Les groupes les plus touchés sont les familles monoparentales, les familles avec trois enfants ou plus, les familles étrangères et les jeunes adultes.

Ces dernières années, les abus liés aux prestations de l'aide sociale ont été abondamment discutés. Conséquences: une augmentation sensible de la pression de l'opinion publique sur l'aide sociale et des voix demandant une limitation des prestations. Ces prochaines années, des décisions importantes seront prises en matière de prévoyance vieillesse, d'assurance invalidité et de prévoyance professionnelle. De nouvelles exigences d'économies sont à craindre sur le système de la sécurité sociale, de même qu'une augmentation des atteintes à des droits. C'est ce que semble prouver la demande croissante à laquelle les bureaux de consultation juridique pour personnes socialement défavorisées font face.

³² Le droit à l'éducation découle également de l'art. 26 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et de l'art. 13 du Pacte I ONU.

³³ Art. 30a de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA; version du 1^{er} février 2013).

Protection juridique

Les personnes socialement défavorisées ne peuvent souvent pas exercer elles-mêmes leurs droits ni se défendre contre les décisions erronées des autorités. En effet, leur situation juridique est souvent complexe et elles n'ont généralement pas les moyens de recourir aux services d'une avocate ou d'un avocat. En conséquence, les décisions du Tribunal fédéral sur le droit à l'aide sociale sont relativement peu nombreuses. Les bénéficiaires de l'aide sociale doivent avoir la possibilité de se faire conseiller et représenter de manière efficace et rapide.

L'EPER demande

- la création de bureaux de consultation juridique indépendants représentant gratuitement les bénéficiaires de l'aide sociale;
- une pratique plus généreuse dans l'octroi d'une assistance juridique gratuite. Les tribunaux et les autorités doivent être moins stricts en matière d'octroi d'une représentation juridique gratuite dans le cadre de procédures de droit social;
- la garantie d'une représentation gratuite par une avocate ou un avocat dans la mesure où la procédure ne semble pas vouée à l'échec.

Politique migratoire

L'octroi et la prolongation d'autorisations de séjour dépendent de plus en plus souvent d'une intégration réussie. Or celle-ci suppose un séjour régulier, l'égalité des droits et l'égalité des chances, et doit être comprise comme un processus continu qui concerne tous les individus et requiert de chacun d'eux la disposition à s'engager. Si l'on détermine de manière trop détaillée qui peut être considéré comme intégré, on court le risque que l'intégration soit comprise comme un état objectivement mesurable³⁴ et que l'interprétation par les autorités de leur marge d'appréciation varie. Cette évolution concerne principalement les personnes socialement défavorisées. Nombre d'entre elles ont un niveau d'éducation faible, ont été scolarisées durant une période limitée ou il y a longtemps, de sorte qu'elles ont de la peine à s'insérer professionnellement et à participer à la vie sociale. Faire dépendre l'octroi d'un droit de séjour d'une intégration réussie renverse, pour le pire, le principe selon lequel la condition de toute intégration est un séjour sûr. En outre, l'on essaie de limiter l'immigration par le biais du regroupement familial. L'intégration et le regroupement familial sont ainsi réduits à des instruments de politique migratoire.

L'EPER demande une séparation claire entre politique migratoire et politique d'intégration³⁵.

Droit au regroupement familial

La Suisse remet de plus en plus en question les droits à l'unité de la famille et à la vie familiale. Différents acteurs demandent une limitation du droit au regroupement familial, car cette mesure constitue l'une des seules possibilités de réguler l'immigration et de limiter la population résidente d'origine étrangère.

L'EPER demande que la pratique en vigueur ne soit pas durcie. Tout durcissement serait problématique tant d'un point de vue éthique que du droit international et réduirait de manière disproportionnée les droits des personnes migrantes en général et des personnes réfugiées en particulier. Les personnes au bénéfice d'une autorisation de séjour doivent en principe avoir le droit de faire venir en Suisse des membres de leur famille.

³⁴ Prodoliet, Simone: L'intégration: un moyen de parvenir à l'égalité des chances ou un instrument de mesure pour prendre des sanctions? Commission fédérale pour les questions de migration CFM (éd), Berne 2010, pp. 4s.

³⁵ Cette demande concerne les conditions pour l'octroi de différentes autorisations de séjour pour les personnes étrangères, c'est-à-dire également dans le domaine de l'asile.

Uniformisation de la pratique juridique

La pratique juridique en matière de droit des étrangers varie d'un canton à l'autre, ce qui a pour conséquence une insécurité juridique et des décisions arbitraires. En matière de regroupement familial par exemple, il convient de tenir compte des principes directeurs de la Cour européenne des droits de l'homme en matière d'atteinte à la vie privée et familiale. Ceci doit valoir aussi bien pour les demandes de personnes étrangères qui peuvent se référer à l'accord de libre-échange qu'aux personnes ressortissantes d'Etats tiers. En ce qui concerne les demandes pour cas de rigueur, les cantons doivent avoir l'obligation d'accorder une autorisation de séjour lorsque les exigences juridiques, qui sont élevées, sont remplies.

L'EPER demande aux cantons

- d'harmoniser leur pratique juridique en matière de droit des étrangers;
 - pour les demandes pour cas de rigueur, d'accorder une autorisation de séjour (dans la mesure où les conditions sont remplies) et de s'orienter pour ce faire sur l'interprétation juridique des cantons dont la pratique est plus généreuse.
-



ENTRAIDE PROTESTANTE SUISSE

Secrétariat romand

Chemin de Bérée 4A
Case postale 536
1001 Lausanne

Tél. : 021 613 40 70

Fax : 021 617 26 26

info@eper.ch

www.eper.ch