

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Nicolas Rochat et consorts - Demande de conversion de permis F en permis B : Quels sont les critères les plus pertinents et non arbitraires aux yeux du Service de la population ?

Rappel de l'interpellation

Une nouvelle pratique dans les critères d'octroi de permis B à des personnes titulaires d'un permis F semble s'être implémentée au sein du Service de la population (SPOP). En effet, ce dernier a refusé, à plusieurs reprises, l'octroi d'un permis B sous l'unique prétexte que les requérant-e-s concerné-e-s étaient hébergé-e-s dans un appartement mis à disposition par l'EVAM. Cette décision est d'autant plus arbitraire que les personnes concernées étaient autonomes financièrement et, donc, répondaient à un des critères (voir même à plusieurs) de l'Ordonnance relative à l'admission au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA).

Lors d'une réponse à une question sur ce sujet, M. le conseiller d'Etat Philippe Leuba a justifié cette décision en précisant que "la seule présence d'une autonomie financière n'est, (...), pas en tant que telle un élément permettant de conclure d'emblée à l'octroi d'une autorisation de séjour". [1]

En date du 23 octobre 2009, la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal a donné tort au SPOP et considère que, de facto, bénéficiaire d'un logement (tout en payant le loyer) mis à disposition par l'EVAM ne constitue pas une situation d'assistance et a fortiori ne doit pas être le critère permettant le non-octroi d'une autorisation de séjour. Au vu de ce qui précède, il apparaît clairement que ledit service n'a pas effectué un examen dans son ensemble, contrairement à ce qu'affirme le chef de département sur les modalités d'examens effectués par le SPOP.

En se reposant derrière le critère d'assistance, alors que les requérant-e-s concerné-e-s sont autonomes financièrement, le SPOP semble vouloir rendre de plus en plus difficile l'accès au permis B pour les requérant-e-s titulaires d'une autorisation de séjour provisoire (permis F).

Par cette interpellation, nous aimerions savoir quels sont les critères et la pertinence dans l'examen des demandes d'autorisation de séjour effectués par le SPOP.

Au vu de ce qui précède, nous avons l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat:

Pour les années 2008 et 2009 (à ce jour):

- 1. Combien de refus de conversion de permis F en permis B ont été prononcés par le SPOP sous seul critère que les requérant-e-s concerné-e-s disposaient d'un logement fournis par l'EVAM ?*
- 2. Dans ces refus, combien de requérant-e-s étaient autonomes financièrement et payaient donc un loyer ?*
- 3. Combien de recours (à ce jour) ont été déposés auprès du SPOP, respectivement auprès de la Cour*

de droit administratif et public du Tribunal cantonal par les personnes qui ont fait l'objet d'un refus portant sur le critère de la question 1 ?

4. Concernant le jugement du 23 octobre 2009, comment le Conseil d'Etat apprécie-t-il la dissonance effective entre les déclarations du conseiller d'Etat sur ce sujet (cf. Heure des questions du 6 octobre) et la carence d'analyse globale effectuée par le SPOP sur ce dossier précis ?

5. Considérant les critères retenus dans l'art. 84 al. 5 Letr pour les demandes d'autorisation de séjour, soit le niveau d'intégration (économique et sociale), la situation familiale et l'exigibilité d'un retour dans son pays de provenance:

a) Combien de *refus* d'octroi de permis B ont été prononcés uniquement sur des critères d'intégration (économique et sociale) ?

b) Combien de *refus* d'octroi de permis B ont été prononcés uniquement sur des critères liés à la situation familiale ?

c) Combien de *refus* d'octroi de permis B ont été prononcés uniquement sur des critères liés au fait que le renvoi dans le pays de retour était possible ? et dans quels pays ?

Remarques générales:

Cadre légal

Les conditions de transformation du permis F en permis B des personnes au bénéfice d'une admission provisoire sont fixées dans la Loi fédérale sur les étrangers (LEtr) du 16 décembre 2005, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008. Ainsi, l'art. 84, al. 5, LEtr, prévoit que les demandes d'autorisation de séjour déposées par des étrangers admis provisoirement et résidant en Suisse depuis plus de cinq ans soient examinées sur demande de manière approfondie en fonction de leur niveau d'intégration, de leur situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans leur pays de provenance.

L'art. 31 de l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) précise l'application de la disposition légale. Il détermine en particulier, à son al. 1, les critères d'appréciation communs à l'examen des demandes d'autorisation de séjour déposées sous l'angle de l'art. 30, al. 1, let. b, LEtr, 50, al. 1, let. b, LEtr, et 84, al. 5, LEtr, ainsi que de l'art. 14, al. 2, de la Loi sur l'asile (LAsi), de la manière suivante :

Art. 31 Cas individuels d'une extrême gravité

(art. 30, al. 1, let. b, 50, al. 1, let. b, et 84, al. 5, LEtr ; art. 14 LAsi)

¹ *Une autorisation de séjour peut être octroyée dans les cas individuels d'extrême gravité. Lors de l'appréciation, il convient de tenir compte notamment :*

a. de l'intégration du requérant ;

b. du respect de l'ordre juridique suisse par le requérant ;

c. de la situation familiale, particulièrement du moment et de la durée de la scolarisation des enfants ;

d. de la situation financière et de la volonté de prendre part à la vie économique ;

e. de la durée de la présence en Suisse ;

f. de l'état de santé ;

g. des possibilités de réintégration dans l'Etat de provenance.

Jurisprudence

Selon une jurisprudence constante du Tribunal fédéral, cette disposition dérogatoire aux contingents imposés par l'Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) du 24 octobre 2007 présente un caractère exceptionnel et les conditions auxquelles la reconnaissance d'un cas de rigueur est soumise doivent être appréciées de manière restrictive. Il est ainsi nécessaire que l'étranger concerné se trouve dans une situation de détresse personnelle. Cela

signifie que ses conditions de vie et d'existence, comparées à celles applicables à la moyenne des étrangers, doivent être mises en cause de manière accrue, autrement dit que le refus de soustraire l'intéressé aux restrictions des nombres maximums comporte pour lui de graves conséquences.

La jurisprudence précise que, lors de l'appréciation d'un cas de rigueur, il y a lieu de tenir compte de l'ensemble des circonstances du cas particulier.

La reconnaissance d'un cas personnel d'extrême gravité n'implique pas forcément que la présence de l'étranger en Suisse constitue l'unique moyen pour échapper à une situation de détresse. Le fait que l'étranger ait séjourné en Suisse pendant une assez longue période, qu'il s'y soit bien intégré socialement et professionnellement et que son comportement n'ait pas fait l'objet de plaintes ne suffit pas, à lui seul, à constituer un cas personnel d'extrême gravité. De plus, les relations de travail, d'amitié ou de voisinage que le requérant a pu nouer pendant son séjour ne constituent normalement pas des liens si étroits avec la Suisse qu'ils justifieraient une exception aux mesures de limitation du nombre des étrangers.

Répartition des compétences

Selon le droit fédéral, l'Office fédéral des migrations (ODM) est seul compétent pour accorder des exceptions aux mesures de limitation (ATF 122 II 186 consid. 1b ; 119 Ib 33 consid. 3a). Autrement dit, le canton qui entend délivrer une autorisation de séjour sans l'imputer sur son contingent peut uniquement proposer aux autorités fédérales d'exempter l'intéressé des mesures de limitation du nombre des étrangers ; il n'est en revanche pas habilité à statuer lui-même à cet égard (ATF 122 II 186 consid. 1d/bb). Pratiquement, l'application de cette disposition suppose deux décisions, soit celle de l'autorité cantonale entendant délivrer hors contingent l'autorisation de séjour et, celle de l'autorité fédérale accordant l'exception aux mesures de limitation.

Les autorités cantonales sont tenues de transmettre une proposition d'exemption des mesures de limitation uniquement si l'octroi de l'autorisation de séjour ne dépend plus que d'une telle exception. Si elles envisagent en revanche de refuser l'autorisation pour d'autres motifs, soit des motifs de police des étrangers (existence d'infractions aux prescriptions de police des étrangers, motifs d'expulsion, d'assistance publique, etc.), elles n'ont aucune obligation de procéder à une telle transmission.

Ainsi, le fait que, comme dans le cas d'espèce, le Service de la population (SPOP) ait limité la justification de son refus au seul motif de l'assistance publique, est en soi parfaitement conforme à législation en vigueur. Ceci n'exclut pas que, lorsqu'il examine une demande, le SPOP effectue une analyse détaillée du dossier qui lui est soumis en prenant en compte tous les éléments pertinents dont il a connaissance.

Changement de la pratique cantonale en 2009

L'exigence spécifique de disposer d'un bail à loyer privé a été introduite par le SPOP le 1er janvier 2009 et découle directement de la Loi sur l'aide aux requérants d'asile et à certaines catégories d'étrangers (LARA) du 7 mars 2006. Cette loi prévoit que la mise à disposition d'un logement est une forme de prestation d'assistance en nature et ce, même si les locataires versent une contrepartie financière fixée par voie réglementaire et non aux conditions du marché. En effet, les prestations fournies par l'EVAM en matière d'hébergement ne se limitent pas à l'appartement lui-même mais englobent également des prestations de recherche d'appartement, de garantie vis-à-vis du bailleur, de conclusion du bail, de suivi des relations avec le bailleur, d'entretien de l'objet immobilier mis à disposition, de fourniture de mobilier et d'équipement électroménager. Ces prestations sont fournies par l'EVAM à ses locataires sans contrepartie financière équivalente.

L'exigence de disposer d'un bail à loyer privé visait à prévenir la grande difficulté à faire appliquer la LARA, qui fixe aux personnes ayant reçu une autorisation de séjour un délai de trois mois pour se loger hors des structures de l'EVAM une fois le permis B obtenu.

Cette pratique du SPOP a été invalidée le 23 octobre 2009 par la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP) dans un de ses arrêts. Le SPOP a dès lors modifié sa pratique, conformément à la jurisprudence de la CDAP.

Le Conseil d'Etat tient ici à souligner qu'il n'a jamais été question de limiter l'accès des admis provisoires au permis B. Les craintes émises à ce sujet par l'interpellant ne sont pas fondées. Le Conseil d'Etat en veut notamment pour preuve les nombreuses initiatives prises par les autorités cantonales, conjointement à la Confédération, pour favoriser l'intégration des admis provisoires, et donc la possibilité pour eux d'obtenir à terme à une autorisation de séjour.

Ainsi, dès 2009, le Conseil d'Etat a chargé le Bureau cantonal pour l'intégration (BCI) d'assumer le rôle de pilotage et de coordination des mesures d'insertion pour les personnes au bénéfice d'une admission provisoire et les réfugiés statutaires, en application des nouvelles législations fédérales (LEtr, LAsi). Dans ce cadre, l'Etablissement vaudois d'accueil des migrants (EVAM) a poursuivi la mise en place du dispositif de mesures d'intégration professionnelle commencé dès 2007. Il a effectué près de 280 bilans d'orientation, organisé des cours de rattrapage de français, des programmes préprofessionnels dans les domaines de la restauration et de la santé pour près de 350 personnes au bénéfice d'une admission provisoire. De plus, quelque 150 mesures de formation ou d'insertion professionnelle, encouragées par le BCI, ont été allouées comme mesures externes.

Réponses aux questions spécifiques posées par l'interpellation:

Pour les années 2008 et 2009 (à ce jour) :

1. Combien de refus de conversion de permis F en permis B ont été prononcés par le SPOP sous seul critère que les requérant-e-s concerné-e-s disposaient d'un logement fournis par l'EVAM ?

Depuis le 1^{er} janvier 2009 jusqu'au 23 octobre 2009, 36 dossiers – un dossier pouvant comprendre plusieurs personnes – ont été refusés par le SPOP sur la base de ce seul critère. A noter que parmi ces refus, le SPOP a finalement approuvé la demande déposée dans 16 cas, les intéressés ayant postérieurement fourni un bail à loyer privé à l'appui de leur demande.

2. Dans ces refus, combien de requérant-e-s étaient autonomes financièrement et payaient donc un loyer ?

Ils sont tous autonomes financièrement et paient un loyer.

3. Combien de recours (à ce jour) ont été déposés auprès du SPOP, respectivement auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal par les personnes qui ont fait l'objet d'un refus portant sur le critère de la question 1 ?

Cinq recours ont été déposés à ce sujet auprès de la Cour de droit administratif et public du Tribunal cantonal (CDAP), dont un a été ultérieurement retiré après que le recourant ait obtenu un logement à bail privé. Sur les quatre recours restants, deux recours ont été jugés et admis par la CDAP en date du 23 octobre 2009 et du 5 janvier 2010 respectivement, et deux recours ont été renvoyés au SPOP par la CDAP pour que le SPOP rende une nouvelle décision.

4. Concernant le jugement du 23 octobre 2009, comment le Conseil d'Etat apprécie-t-il la dissonance effective entre les déclarations du conseiller d'Etat sur ce sujet (cf. Heure des questions du 6 octobre) et la carence d'analyse globale effectuée par le SPOP sur ce dossier précis ?

Pour le Conseil d'Etat, il n'y a pas de dissonance, pour les motifs déjà décrits dans l'introduction ci-dessus. L'affirmation du chef du DINT, " la seule présence d'une autonomie financière n'est, (...), pas en tant que telle un élément permettant de conclure d'emblée à l'octroi d'une autorisation de séjour" est rigoureusement exacte au regard de la jurisprudence du Tribunal fédéral.

5. Considérant les critères retenus dans l'art. 84 al. 5 Letr pour les demandes d'autorisation de séjour, soit le niveau d'intégration (économique et sociale), la situation familiale et l'exigibilité d'un retour

dans son pays de provenance:

a) Combien de refus d'octroi de permis B ont été prononcés uniquement sur des critères d'intégration (économique et sociale) ?

b) Combien de refus d'octroi de permis B ont été prononcés uniquement sur des critères liés à la situation familiale ?

c) Combien de refus d'octroi de permis B ont été prononcés uniquement sur des critères liés au fait que le renvoi dans le pays de retour était possible ? et dans quels pays ?

En premier lieu, la question des éventuelles difficultés auxquelles un ressortissant étranger admis provisoirement en Suisse pourrait être exposé en cas de retour dans son pays d'origine ne se pose normalement pas, s'agissant d'un cas personnel d'extrême gravité au sens de l'art. 84, al. 5, LEtr, étant donné que l'admission provisoire est, par définition, justement prononcée lorsque l'exécution du renvoi de Suisse n'est pas envisageable.

En second lieu, le Service de la population ne dispose pas de statistiques différenciées par motif de refus sur les demandes de F en B. Si la situation familiale des intéressés est systématiquement prise en compte lors de l'examen de la demande, c'est avant tout l'absence d'intégration –notamment le non-exercice d'une activité lucrative, l'absence d'autonomie financière et l'existence d'antécédents pénaux– qui fonde la majorité des refus émis par le SPOP en matière de transformation de permis F en B.

Du 1er janvier 2008 au 31 décembre 2009, 883 personnes ont déposé une demande de transformation de leur permis F en permis B. Parmi celles-ci, les demandes déposées par 348 personnes sont encore en cours de traitement. Quant aux 535 personnes dont la demande a été traitée par le SPOP, 250 d'entre elles (46,7%) ont reçu une réponse positive des autorités cantonales et fédérales.

A/ Demandes en cours de traitement

	Nombre
Demandes en cours d'instruction au SPOP	306
Demandes en cours d'instruction à l'ODM	42
TOTAL	348

B/ Procédures terminées

	Nombre
Permis B obtenu (demande acceptée par le SPOP et l'ODM)	250
Refus ODM (et TAF)	3
Procédure abandonnée (autre règlement)	24
Refus du SPOP	248
Recours CDAP	10
TOTAL	535

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 24 février 2010.

Le président :

F. Marthaler

Le chancelier :

V. Grandjean