

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Jacques-André Haury – L'autorisation de séjour (Livret B pour étrangers)
est-elle accordée avec toute la rigueur nécessaire ?

Rappel de l'interpellation

Texte déposé

L'autorisation de séjour en Suisse pour les ressortissants de l'Union européenne ou de l'Association européenne de libre échange (UE/AELE) — ou "Livret B" — est un document de grande portée, puisqu'il a une durée de validité de cinq ans, prolongée de cinq ans à certaines conditions. Il est octroyé aux citoyens UE/AELE qui peuvent prouver qu'ils ont un emploi.

Outre les portes sur tous les pays de l'UE que ce document ouvre à son détenteur, il faut savoir que ce document permet à ce dernier d'ouvrir des comptes bancaires, de contracter des assurances, des leasings, etc.

Ce qui surprend, c'est d'apprendre que le Service de la population (SPOP) délivre le livret B sur la base d'une photocopie de pièce d'identité (Passeport ou carte d'identité) établie par les communes accréditées (communes disposant d'un bureau de contrôle des habitants). Rien n'assure que l'employé communal vérifie l'authenticité du document qu'il photocopie. C'est donc sur cette seule photocopie que le SPOP va reconnaître l'identité du requérant.

Cette procédure nous paraît relever d'une extrême légèreté, en un temps où le commerce de faux passeports constitue, paraît-il, une industrie florissante. En outre, l'absence de toute identification réelle du requérant lui permet, en cas de refus, de présenter une nouvelle demande sous une autre identité sans que le SPOP ne puisse distinguer la supercherie. Il faut bien mesurer le fait que le livret B est un document officiel dont le détenteur peut faire état pendant toute la durée de son séjour. S'il est établi sur la base d'une fausse pièce d'identité, l'octroi du livret B constitue en quelque sorte un "blanchiment" de faux passeport.

Le débat politique relatif à la régulation de l'immigration en provenance de l'UE/AELE nécessiterait tout au moins que l'autorité prenne des mesures efficaces pour que l'identité des immigrants soit vérifiée rigoureusement. Si elle ne l'est pas et que le permis de séjour est accordé à des individus qui usurpent une fausse identité, et cela pour cinq à dix ans, le peuple pourrait être légitimé à prendre dans ce domaine des décisions inutilement rigoureuses.

Je demande donc au Conseil d'Etat de nous fournir les informations suivantes:

- 1. Le Conseil d'Etat confirme-t-il le fait qu'une photocopie de passeport suffit au SPOP pour connaître la véritable identité du requérant auquel il octroie un livret B ?*
- 2. Pourquoi le Conseil d'Etat ne procède-t-il pas, lorsqu'il accorde une autorisation de séjour, à une identification du requérant analogue à la procédure à laquelle est*

désormais soumis un citoyen suisse pour l'obtention d'un passeport (prise d'empreintes, photographie normée) ?

Je remercie le Conseil d'Etat pour sa réponse. Sur cette base, nous proposerons au besoin une modification de la pratique actuelle, à moins que le Conseil d'Etat n'en ait pris l'initiative dans l'intervalle.

Souhaite développer.

(Signé) Jacques-André Haury

Réponse du Conseil d'Etat

1. Le Conseil d'Etat confirme-t-il le fait qu'une photocopie de passeport suffit au SPOP pour connaître la véritable identité du requérant auquel il octroie un livret B ?

Pour enregistrer leur arrivée et déposer leur demande d'autorisation de séjour, les ressortissants étrangers se rendent personnellement auprès du contrôle communal des habitants. Ils prouvent leur identité en présentant au préposé communal leur passeport ou leur carte d'identité, en originaux. Ils remplissent et signent un formulaire, dit "rapport d'arrivée" ou "annonce d'arrivée". Ce formulaire comporte une photographie d'identité récente, vérifiée et scellée par le préposé communal, ainsi que des données relatives à l'identité, la filiation, le lieu de naissance, le dernier domicile à l'étranger, les précédents séjours en Suisse, le but du séjour en Suisse, etc. A l'appui de leur demande d'autorisation de séjour, les ressortissants étrangers doivent produire un certain nombre de pièces (indiquées dans des check-lists, différant selon le but du séjour), parmi lesquelles figurent selon les cas des documents d'état civil. Le préposé communal vérifie que le formulaire soit correctement rempli et que les pièces soient produites, il remplit la rubrique "préavis" en ajoutant toutes les remarques qu'il estime nécessaires, il signe le formulaire, et il transmet le dossier au Service de la population (SPOP) pour décision sur la demande d'autorisation de séjour. Selon les spécificités du dossier, le SPOP ordonne la production de pièces complémentaires ou d'autres mesures d'instruction.

Le Conseil d'Etat confirme qu'en règle générale, ce sont les préposés communaux au contrôle des habitants qui voient les personnes et leurs documents d'identité originaux. Les dossiers transmis au SPOP comportent une photocopie desdits documents d'identité. Une rapide consultation des sites internet d'autres cantons (BE, FR, GE, NE, TI, ZH) montre que leurs services de police des étrangers travaillent aussi avec des photocopies de documents d'identité – envoyées soit directement par les requérants, soit par l'entremise des contrôles communaux des habitants. Ni la loi ni les directives de l'Office fédéral des migrations (ODM) n'imposent aux services cantonaux de police des étrangers de voir eux-mêmes les documents d'identité originaux. En outre, plusieurs semaines peuvent s'écouler entre une demande d'autorisation de séjour et la décision sur l'octroi : les ressortissants étrangers ont besoin de leurs documents d'identité pendant cette période, ces documents ne peuvent pas être mobilisés dans un dossier.

Sur la base du dossier transmis - contenant les éventuelles observations du préposé communal - et de la photocopie de la pièce de légitimation, le SPOP analyse le dossier. Si le document d'identité paraît douteux, si le SPOP soupçonne un faux document ou une usurpation d'identité, il procède à un examen plus approfondi. La base de données de la police fédérale peut alors être sollicitée pour assurer cette vérification. En outre, avec l'expérience des cas déjà détectés, les séances tenues avec la police et la formation donnée en novembre 2006 par l'identité judiciaire de la police cantonale, la Division étrangers du SPOP dispose de critères pour procéder à des contrôles.

Lorsque le faux document d'identité ou l'usurpation d'identité est détectée, le SPOP adresse une réquisition à la police cantonale pour auditionner l'administré, séquestrer le faux document et/ou déterminer la réelle identité et dénoncer la situation au Ministère public. A réception du rapport de la police, le SPOP adresse un droit d'être entendu à l'administré, puis fait une décision de refus d'octroi

ou de révocation, et de renvoi de Suisse. Lorsque la décision est en force, le SPOP propose à l'ODM de prononcer une mesure d'interdiction d'entrer en Suisse. Pour avoir un ordre de grandeur, voici le nombre de refus ou de révocations d'autorisation de séjour B UE/AELE prononcés par le SPOP ces dernières années, en raison de la production d'un faux passeport : 41 en 2007, 34 en 2008, 42 en 2009, 16 en 2010, 19 en 2011, et 10 en 2012.

Une formation a été donnée aux préposés communaux au contrôle des habitants, en 2006, par la police cantonale en collaboration avec le SPOP. Par ailleurs, les employés communaux préposés au contrôle des habitants sont régulièrement sensibilisés par le SPOP, au moyen de circulaires, lors de la survenance de problématiques particulières en matière de faux documents d'identité/usurpations d'identité.

Il n'y a pas de raisons de mettre en doute le professionnalisme et la perspicacité des employés communaux préposés au contrôle des habitants, qui sont toute la journée en contact avec le public. Pareille remarque vaut aussi pour les employés du SPOP. De par leur fonction, les préposés communaux au contrôle des habitants et les employés du SPOP sont pleinement conscients du fait qu'une autorisation de séjour en Suisse est un document convoité et que dès lors, certains ressortissants étrangers tentent de l'obtenir en produisant de faux documents d'identité ou de vrais documents d'identité qui ne sont pas les leurs (usurpation d'identité). Ainsi, en décembre 2005, le SPOP a signalé à l'ODM que des personnes ressortissantes d'Etats tiers tentaient d'obtenir des titres de séjour en se légitimant au moyen de passeports français volés en blanc.

En conclusion, au vu de ce qui a été exposé ci-dessus, même si, comme ses homologues des autres cantons, le SPOP travaille généralement avec des photocopies de documents d'identité, il est erroné – car très incomplet – de dire que "une photocopie de passeport suffit au SPOP pour connaître la véritable identité du requérant auquel il octroie un livret B".

2. Pourquoi le Conseil d'Etat ne procède-t-il pas, lorsqu'il accorde une autorisation de séjour, à une identification du requérant analogue à la procédure à laquelle est désormais soumis un citoyen suisse pour l'obtention d'un passeport (prise d'empreintes, photographie normée) ?

Le ressortissant étranger reçoit un titre de séjour qui fixe la nature de l'autorisation dont il est titulaire. Muni d'une photographie et dûment signé, ce titre contient les données concernant le statut du titulaire. L'ODM décide de la forme et du contenu du titre de séjour. Il est néanmoins tenu de prendre en considération les exigences fixées par l'accord d'association à Schengen. En d'autres termes, ce ne sont pas les cantons qui déterminent qui, parmi les ressortissants étrangers, reçoit un titre de séjour biométrique et qui reçoit un titre de séjour "papier".

Pour le surplus, le Conseil d'Etat se réfère à la réponse faite sous chiffre 1 ci-dessus.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 15 janvier 2014.

Le président :

P.-Y. Maillard

Le chancelier :

V. Grandjean