



Genève, le 10 juin 2026

Le Conseil d'Etat

954-2026

Madame Nina Schläfli
Conseillère nationale
Commission des institutions politiques
3003 Berne

Par courrier électronique à :
vernehmlassungSBRE@sem.admin.ch

**Concerne : 24.438 n Iv. pa. Rutz Gregor. Admission provisoire comme mesure de substitution lorsqu'un renvoi ne peut pas être exécuté. Préciser les cas de figure où le renvoi « ne peut être raisonnablement exigé »
Prise de position de la République et canton de Genève**

Madame la Conseillère nationale,

Notre Conseil a bien reçu votre courrier du 5 mars 2026, par lequel vous avez invité les Gouvernements cantonaux à se prononcer dans le cadre de la procédure de consultation citée en marge.

Après en avoir pris connaissance avec intérêt et attention, nous vous prions de trouver la prise de position du Conseil d'Etat dans le document annexé à la présente.

En vous remerciant de nous avoir consultés, nous vous prions de croire, Madame la Conseillère nationale, à l'assurance de notre haute considération.

AU NOM DU CONSEIL D'ÉTAT

La chancelière :

Michèle Righetti-El Zayadi

La présidente :

Anne Hiltbold

Annexe mentionnée

24.438 n lv. pa. Rutz Gregor. Admission provisoire comme mesure de substitution lorsqu'un renvoi ne peut pas être exécuté. Préciser les cas de figure où le renvoi « ne peut être raisonnablement exigé »

Prise de position du Conseil d'État de la République et canton de Genève

Contexte

Le Conseil d'État rappelle d'abord qu'il découle de l'article 83 de la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, du 16 décembre 2005 (LEI - RS142.20) qu'une admission provisoire ne peut être prononcée que lorsque la personne fait l'objet d'une décision de renvoi.

Selon la teneur actuellement en vigueur de l'article 83, alinéa 4, LEI, les motifs de la mise en danger concrète figurent dans la loi à titre exemplatif. Il est ainsi précisé qu'une mise en danger peut exister « *par exemple en cas de guerre, de guerre civile, de violence généralisée ou de nécessité médicale* ».

Cette énumération volontairement non exhaustive permet une certaine souplesse d'application, et une telle souplesse d'application est nécessaire au vu des différents cas de figure qui se produisent.

Le Conseil d'État souligne qu'en l'état, l'article 83, alinéa 4, LEI ne pose aucune difficulté d'application.

Conséquences indésirables de la proposition de modification

Le canton de Genève constate que la proposition de modification a pour unique objectif de conduire à une pratique plus restrictive en matière d'admissions provisoires, et qu'elle aura pour effet de diminuer la latitude de jugement des autorités et des tribunaux.

Le Conseil d'État considère cela regrettable.

En effet, la proposition de modification de l'article 83, alinéa 4, LEI a pour conséquence que les motifs pour lesquels l'exécution d'un renvoi ou d'une expulsion ne peut pas être raisonnablement exigible seront énumérés de manière exhaustive dans la loi. En d'autres termes, une personne étrangère ne pourra plus obtenir une admission provisoire pour cause d'inexigibilité de l'exécution du renvoi que si ledit renvoi dans son pays d'origine ou de provenance la mettrait concrètement en danger mais uniquement en raison d'une guerre, d'une guerre civile, d'une violence généralisée ou d'une nécessité médicale.

En termes de chiffres, selon le rapport de la Commission des institutions politiques du Conseil national accompagnant l'avant-projet de loi mis en consultation (ci-après : rapport de la Commission), parmi les 20 990 personnes admises provisoirement entre le 1^{er} janvier 2022 et le 31 octobre 2025, 16 838 (80.2%) l'ont été en raison d'une guerre, d'une guerre civile ou d'une violence généralisée et 358 (1.7%) en raison d'une nécessité médicale. Dans 3 794 cas (18.1%), les motifs d'admission provisoire n'ont pas fait l'objet de statistiques. Le rapport de la Commission ajoute : « Il est donc à supposer que les motifs reposent, du moins pour une partie des cas, sur des circonstances propres à chaque situation » (rapport de la Commission, p. 4).

A lecture du rapport explicatif, la modification envisagée vise donc à éliminer environ 18% des actuels cas d'admissions provisoires, mais les motifs conduisant à ces cas ne sont pas explicités et semblent même ne pas avoir pu être identifiés.

Exclusion de personnes appartenant à des groupes vulnérables

En d'autres termes, ces cas pourraient potentiellement être concernés par la proposition de modification, laquelle aurait donc notamment pour conséquence d'exclure d'un accès à l'admission provisoire les personnes appartenant à un groupe vulnérable.

Ainsi que l'explique le secrétariat d'État aux migrations (SEM) dans le Manuel Asile et retour : « *Des personnes présentant certaines caractéristiques peuvent, en cas de retour dans le pays d'origine ou de provenance, être particulièrement vulnérables (groupe vulnérable) et donc nécessiter un besoin de protection subsidiaire plus élevé. Notamment les femmes seules ou les mères célibataires, les personnes âgées, les mineurs, les personnes souffrant de troubles psychiques ou physiques, les personnes LGBTI et les analphabètes peuvent constituer des groupes vulnérables. Du fait des conditions sociales et sociopolitiques prévalant dans le pays d'origine ou de provenance, il peut être plus difficile, voire impossible, pour ces personnes de s'assurer une base existentielle ou d'accéder aux structures d'assistance nécessaires, pour éviter d'être menacées dans leur existence lors du retour. Lors de l'examen de l'exigibilité du renvoi de personnes vulnérables, il y a lieu de tenir compte des particularités du pays et de leur situation personnelle* » (SEM : Manuel Asile et retour ; Article E3 : Le renvoi, l'exécution du renvoi et l'octroi d'une admission provisoire, No 3.2.2.2 pages 15/16 (ci-après Manuel)).

Seront aussi concernées par une telle exclusion les situations en lien avec le bien-être ou le bien de l'enfant, examinées actuellement sous l'angle de l'exigibilité. C'est notamment le cas lorsqu'une disposition de la Convention relative aux droits de l'enfant (CDE), pas directement applicable, peut représenter un éventuel obstacle à l'exécution du renvoi. Les autorités suisses compétentes en matière d'asile doivent en tenir compte dans le cadre de l'examen de l'exigibilité du renvoi, car en effet, « *l'intérêt supérieur de l'enfant doit être une considération primordiale* » (Manuel, Nos 3.2.2.3 et 3.2.2.3.1, pages 16/17).

Exclues de l'accès à une admission provisoire, ces personnes seront des déboutées de l'asile dont la décision de renvoi pourra entrer en force. Elles se trouveront à l'aide d'urgence et seront ainsi poussées dans une plus grande précarité, voire dans la clandestinité, alors qu'elles sont considérées comme vulnérables.

Omission des cas hors asile

En outre, la Commission des institutions politiques du Conseil national n'a analysé l'admission provisoire que sous l'angle de l'asile (déboutés de l'asile). Ce faisant, elle a totalement omis les personnes dont la demande est traitée sous le seul angle de la LEI. Or, après un refus d'octroi ou de renouvellement d'une autorisation de séjour ordinaire car les conditions légales ne sont pas remplies, ces personnes peuvent elles aussi bénéficier d'une admission provisoire si leur renvoi n'est pas raisonnablement exigible.

Tel est notamment le cas de mères célibataires ayant donné naissance à un enfant en Suisse, et dont le renvoi dans leur pays, en tant que mère non mariée, les exposerait elles et les enfants à un isolement social et à l'opprobre (stigmatisées comme prostituées et enfants de prostituées).

Or, la nouvelle formulation proposée ne permettrait plus aux cantons de proposer le dossier de ces femmes au SEM pour que celui-ci se prononce sur une admission provisoire.

De même, il est également déjà arrivé que le canton de Genève propose des dossiers de personnes ayant fait leur *coming out* en Suisse et ne pourraient pas retourner dans leur pays en raison de leur homosexualité, ou encore qu'il propose l'admission provisoire de jeunes femmes algériennes qui avaient réussi à fuir leur pays où elles devaient être mariées de force.

Enfin, dans les dossiers de traite d'êtres humains, le Conseil d'État rappelle que même si une personne est reconnue comme victime sur le plan pénal (traite ou usure), elle doit encore remplir les conditions du cas de rigueur pour être mise au bénéfice d'une autorisation de séjour. Or, ces conditions sont rarement remplies, notamment en raison du nombre d'années de séjour en Suisse ou de l'absence d'indépendance financière. Pour autant, dans certains cas, il n'est pas envisageable que ces victimes retournent dans leur pays, dans la mesure où elles risquent à nouveau un retrafficking (revictimisation) ou parce qu'elles y sont diabolisées (rite du juju, particulièrement pour les femmes nigérianes).

Tous ces dossiers ne pourraient plus non plus être soumis au SEM en cas d'adoption de la nouvelle version de l'article 83, alinéa 4, LEI.

Pouvoir judiciaire

Le Conseil d'État rappelle que le jugement ou l'arrêt par lequel le Tribunal administratif de première instance (TAPI) ou la chambre administrative de la Cour de justice considère, contrairement à l'office cantonal de la population et des migrations (OCPM), qu'une situation d'admission provisoire est réalisée, n'a qu'une valeur de préavis à l'attention du SEM. Un tel jugement ou arrêt ne contraint pas cette autorité, qui conserve une marge d'appréciation complète pour décider du prononcé de l'admission provisoire.

Selon la pratique du TAPI résultant de l'application de l'article 83, alinéa 4, LEI, les situations dans lesquelles le TAPI considère qu'une admission provisoire devrait être octroyée correspondent presque exclusivement aux exemples cités par la disposition légale du projet, à savoir une mise en danger concrète résultant d'une guerre, d'une guerre civile, d'une violence généralisée ou d'une nécessité médicale. Il existe cependant des situations d'une autre nature qui sont portées à la connaissance du SEM par les juridictions genevoises, afin que cette autorité décide d'accorder ou non l'admission provisoire. Outre les situations mentionnées plus haut, c'est ainsi également le cas des catastrophes naturelles (par exemple tremblements de terre) lorsque celles-ci viennent de ravager un pays, ou des épidémies (par exemple certaines épidémies du virus Ebola). Le Conseil d'État rappelle à cet égard que l'admission provisoire n'a en principe vocation qu'à durer un temps limité, puis à être levée.

En conséquence, le Conseil d'État doute que la modification proposée de l'article 83 alinéa 4, LEI ait un réel impact par rapport au but qu'elle poursuit. En tout état, il est certain qu'elle mettrait fin à la possibilité d'octroyer l'admission provisoire dans des autres cas que ceux cités par la disposition légale du projet alors même qu'ils correspondent d'une manière ou d'une autre à des situations de graves crises dans lesquelles l'exécution d'un renvoi ne paraît humainement pas immédiatement possible.

Impacts sur la Police

Au niveau sécuritaire, la formulation proposée aurait en outre pour conséquence celle d'augmenter la charge des services de la Police genevoise. Les capacités de détention et les unités d'escorte seraient en effet davantage utilisées, étant souligné que les forfaits fédéraux ne couvrent déjà pas tous les coûts réels en matière de personnel et de logistique.

De plus, comme relevé plus haut, restreindre ainsi les critères risque de laisser des personnes dans un « vide juridique », dans la mesure où elles ne seraient plus admises provisoirement, mais resteraient impossibles à renvoyer concrètement.

Or, un tel basculement vers la clandestinité ne pourra que compliquer la surveillance et le maintien de l'ordre en ville.

Enfin, dans la mesure où la marge d'appréciation administrative diminuerait, ce serait sur les agents de terrain que reposerait la gestion de ces situations humaines complexes lors des renvois.

Aspects financiers

Par ailleurs, la pratique plus restrictive en matière d'admissions provisoires permettra à la Confédération de faire des économies (en lieu et place du forfait global et du forfait pour l'intégration, elle paiera un forfait unique d'aide d'urgence) impliquant une baisse des contributions du côté des cantons.

Pour le canton, cette modification aura pour conséquence une diminution des attributions de personnes avec permis F, mais engendra une augmentation du nombre de renvois à effectuer et de personnes se trouvant à l'aide d'urgence. Il en résultera une augmentation des coûts, puisque les coûts liés à l'exécution des renvois ne sont pas entièrement pris en charge par la Confédération, et que le forfait unique de la Confédération pour l'aide d'urgence ne couvre pas les frais effectifs de prise en charge du canton.

À cet égard, le canton de Genève rappelle que les personnes au bénéfice d'un permis F peuvent travailler, et que si elles sont sans activité, les personnes hors cas asile peuvent bénéficier de l'aide de l'Hospice général, à un forfait réduit.

Il estime que l'impact pour notre canton au niveau de l'Hospice général concernerait environ 350 personnes par année et un coût supplémentaire de 5 millions de francs.

Conclusion

En conséquence, la proposition de nouvelle formulation représente une exclusion non-souhaitable de l'accès à l'admission provisoire pour les personnes vulnérables et elle risquerait d'engendrer des coûts supplémentaires pour le canton.

Le Conseil d'État de la République et canton de Genève s'y oppose donc formellement.