



Réponse du Conseil d'Etat à un instrument parlementaire

Question 2024-GC-232

Le SPoMi soutient-il vraiment l'intégration des jeunes étrangers à Fribourg ?

Auteurs :	Jaquier Armand / Emonet Gaétan
Nombre de cosignataires :	0
Dépôt :	30.09.2024
Développement :	---
Transmission au Conseil d'Etat :	30.09.2024
Réponse du Conseil d'Etat :	26.11.2024

I. Question

Dans un arrêt du 23 juillet dernier ([Arrêt TF 2C 157/2023](#)), le Tribunal fédéral (TF) a cassé de manière cinglante un arrêt du Tribunal cantonal fribourgeois qui confirmait une décision du Service de la population et des migrants (SPoMi). En substance, le SPoMi avait refusé d'octroyer une autorisation de séjour (permis B) en vertu de l'article 84 alinéa 5 LEI à une jeune ressortissante syrienne aujourd'hui âgée de 15 ans, admise provisoirement (permis F), parfaitement intégrée et résidant en Suisse avec sa famille depuis près de 10 ans. Le TF a rappelé de manière didactique aux autorités fribourgeoises que la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) prévoit que les demandes d'autorisation de séjour déposées par un étranger admis à titre provisoire et résidant en Suisse depuis plus de cinq ans doivent être examinées de manière approfondie en fonction de son niveau d'intégration, de sa situation familiale et de l'exigibilité d'un retour dans son pays de provenance. Dans le cas d'espèce, le statut d'admise provisoirement de la jeune Syrienne comportait des désavantages concrets, compte tenu de la durée de son séjour en Suisse et de son âge et au vu de sa bonne intégration. Dans l'ensemble, le TF a considéré en substance que lesdits désavantages entraînaient une atteinte à sa vie privée telle qu'elle est protégée par l'article 8 CEDH. Il est précisé que l'intéressée avait en outre fait tous les efforts d'intégration que l'on pouvait attendre d'elle, que sa maîtrise du français et ses résultats scolaires étaient excellents compte tenu des circonstances. Il y a dès lors lieu de se questionner sur le sens et la finalité de l'intransigeance du SPoMi qui tend à décourager les jeunes bénéficiaires d'admission provisoire à s'intégrer ou à suivre une formation. En n'approuvant pas la transformation de permis F en permis B en faveur de jeunes qui se forment sous prétexte qu'ils ne sont pas totalement indépendants financièrement, le SPoMi les pousse indirectement à intégrer le monde professionnel sans formation professionnelle initiale et crée ainsi les working poors de demain. Au demeurant, cette pratique est contraire à l'esprit de l'article 58a alinéa 1 lettre d LEI qui prévoit comme critère d'examen de l'intégration la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation. Enfin, cette pratique est absurde sachant que les bénéficiaires d'admission provisoire sont pour l'écrasante majorité amenés à s'intégrer et demeurer à terme en Suisse.

Au vu de ce qui précède, les soussignés posent au Conseil d'Etat les questions suivantes :

1. Est-ce que le SPoMi entend continuer d'entraver l'intégration des jeunes personnes au bénéfice d'une admission provisoire avec une telle pratique ?
2. Quelles leçons pour l'avenir tire le SPoMi de cet arrêt du TF ?
3. Le SPoMi va-t-il infléchir sa pratique trop stricte et se montrer plus souple pour les demandes de transformation de permis F en B pour les étudiant-es ou apprenti-es se formant activement, même s'ils ne sont pas totalement indépendants financièrement ?
4. Quelle est la finalité de se montrer si inutilement strict ?
5. Y a-t-il une volonté politique d'entraver l'intégration des jeunes étranger-es en formation du Canton de Fribourg ?
6. Combien de décisions de refus d'autorisations de séjour au sens de l'article 84 alinéa 5 LEI ont été rendues par le SPoMi lors de ces cinq dernières années ?

II. Réponse du Conseil d'Etat

1. Préambule

Les auteurs de la question se réfèrent à un cas particulier, précisément à une décision du Service de la population et des migrants (SPoMi) datant du 1^{er} octobre 2021 (refus de transformation du permis F en permis B, sans renvoi de Suisse), décision contre laquelle le recours interjeté au Tribunal cantonal a été rejeté, avant que le recours au Tribunal fédéral ne soit admis le 23 juillet 2024.

Le Conseil d'Etat se doit de relever que la présentation des faits et leur commentaire par les auteurs de la question sont clairement orientés et ne reflètent absolument pas les analyses juridiques successives dont a fait l'objet cette situation d'espèce, y compris dans l'arrêt du Tribunal fédéral.

Il est manifestement erroné d'affirmer que le Tribunal fédéral a cassé « de manière cinglante » l'arrêt du Tribunal cantonal. Les lectures et relectures de l'arrêt du Tribunal fédéral ne permettent absolument pas de déceler un éventuel reproche, voire une éventuelle remise à l'ordre, même implicite, adressée au Tribunal cantonal. Le Tribunal fédéral, après avoir pondéré l'ensemble des éléments du cas (désavantages liés au statut d'admis provisoire, intégration nécessaire à l'application de l'art. 8 CEDH, intérêt privé), a admis le recours et annulé l'arrêt du Tribunal cantonal, dans un mode de rédaction totalement standard.

Le Conseil d'Etat ne voit pas non plus en quoi le Tribunal fédéral aurait « rappelé de manière didactique aux autorités fribourgeoises » le droit applicable, alors que le Tribunal fédéral a, conformément à sa pratique dans la partie « considérant en droit » de son arrêt, fait normalement état des dispositions légales applicables, lesquelles se retrouvaient d'ailleurs tout aussi normalement dans les décisions rendues au niveau cantonal. En l'occurrence, c'est dans l'appréciation des circonstances de fait et non pas au regard du droit applicable que le Tribunal fédéral a rendu une décision positive.

Il y a ainsi lieu de souligner que contrairement à ce que laissent entendre les auteurs de la question, la décision rendue par le SPoMi portait sur une enfant de 12 ans et demi. Le Tribunal fédéral s'est quant à lui penché sur la situation alors que cet enfant avait plus de 15 ans (cf. l'arrêt du Tribunal fédéral, ad 5.8, 2^e paragraphe), ce qui conduit à une différence notable dans l'appréciation des incidences du maintien ou non du statut d'admis provisoire. En l'occurrence, comme rappelé par le Tribunal fédéral, celui-ci a, dans un arrêt du 7 février 2024, examiné si les inconvénients liés au statut d'admis provisoire, par rapport à l'autorisation de séjour, pour des enfants âgés de 10 à

12 ans, qui étaient au bénéfice d'une admission provisoire depuis un peu moins de 10 ans, entraînaient une atteinte à leur vie privée. Dans cette affaire, le Tribunal fédéral avait cependant estimé, eu égard à l'âge des enfants et compte tenu de toutes les circonstances, que les inconvénients liés à l'admission provisoire ne revêtaient pas encore une intensité suffisante pour porter atteinte au droit au respect de la vie privée et conduire à l'octroi d'une autorisation de séjour. Dans ce contexte jurisprudentiel, il apparaît clairement que la décision du SPoMi rendue le 1^{er} octobre 2021 était justifiable.

2. Cas d'espèce

Vu la présentation très subjective du cas par les auteurs de la question, il paraît indispensable de décrire ci-après les faits de manière objective.

Le cas concerne une jeune ressortissante de Syrie, à qui nous attribuons le prénom fictif Lamia, âgée de 12 ans et demi au moment de la décision du SPoMi, qui, avec ses parents, son frère et sa sœur, avait déposé une demande d'asile en Suisse, laquelle a été rejetée pour toute la famille. Tous ses membres ont cependant été mis au bénéfice d'une admission provisoire (permis F). Une demande de permis B a été déposée le 9 juillet 2021 auprès du SPoMi en faveur des parents et du seul enfant Lamia. Il n'était alors pas contesté que toute la famille dépendait de l'aide sociale. En l'absence en outre d'une nécessité particulière à délivrer malgré cela un permis B à l'un ou l'autre membre de la famille, le SPoMi a refusé l'octroi du permis B à l'ensemble de la famille, le recours à l'aide sociale constituant précisément un motif de révocation de ce permis.

Par la suite, une nouvelle demande pour la seule enfant Lamia a été déposée le 11 août 2021. Le SPoMi lui a refusé l'octroi d'un permis B à titre individuel, relevant expressément que si l'absence d'indépendance financière ne pouvait lui être reprochée, l'intégration de l'enfant, alors âgée de 12 ans et demi, ne présentait pas de caractère particulier, l'intéressée ne faisant que suivre le cursus scolaire obligatoire. Le SPoMi a également expressément mentionné qu'à son âge, son permis F ne préteritait nullement son avenir en Suisse.

Rejetant le recours déposé contre la décision du SPoMi, le Tribunal cantonal a considéré en substance que les conditions de vie et d'existence de la recourante, alors âgée de 13 ans, comparées à celles applicables à la moyenne des étrangers, n'étaient pas mises en cause de manière accrue. Le fait qu'elle ait une excellente maîtrise du français, soit très bien intégrée et présente d'excellents résultats scolaires ne suffit pas à constituer un cas personnel d'extrême gravité. Sous l'angle de l'art. 8 CEDH, le Tribunal cantonal a également constaté que le refus de transformer le permis F en permis B n'implique pas la séparation des membres de la famille. Sous l'angle de la protection de sa vie privée, le Tribunal cantonal a retenu que cette garantie constitutionnelle ne lui aménageait pas un droit à un permis de séjour, la durée de son séjour en Suisse étant inférieure à 10 ans et son intégration dans le pays n'étant manifestement pas supérieure à la moyenne.

Près de 3 ans après la décision rendue par le SPoMi, le Tribunal fédéral a pour sa part admis le recours interjeté contre l'arrêt du Tribunal cantonal. Le Tribunal fédéral a retenu que la notion de « vie privée » de l'art. 8 CEDH est une notion large qui ne peut pas faire l'objet d'une définition exhaustive. Il a également retenu que, dans sa jurisprudence, le statut d'admis provisoire peut, dans certaines situations, porter atteinte à la vie privée telle que protégée par l'art. 8 CEDH. Pour déterminer si tel est le cas, le Tribunal fédéral examine si les inconvénients juridiques et factuels que ce statut présente par rapport à celui conféré par une autorisation de séjour entraînent, dans le

cas concret, une ingérence dans la vie privée. S'agissant des personnes mineures, l'examen doit se faire en prenant en compte l'intérêt supérieur de l'enfant, indépendamment du statut des parents.

Dans le cas de l'enfant Lamia, le Tribunal fédéral a relevé ce qui suit : « La recourante a fêté ses 15 ans en avril 2024 et avait plus de 12 ans au moment de l'arrêt attaqué. Compte tenu de son âge, elle subit plus fortement les désavantages liés au statut d'admis provisoire [...] que des enfants plus jeunes. En effet, à mesure que la recourante s'approche de la majorité, son intérêt à pouvoir affirmer son droit de présence en Suisse, afin de pouvoir envisager, à terme, une naturalisation qui lui permettrait notamment de participer à la vie civique du pays dans lequel elle a grandi, s'accroît. Les contraintes liées à la mobilité internationale peuvent en outre être considérées, dans sa situation, comme une atteinte au droit au respect à la vie privée qui n'est pas légère, car la recourante a atteint un âge où elle peut voyager seule et où elle peut, compte tenu de son intégration depuis plusieurs années dans le système éducatif helvétique, être amenée à se rendre à l'étranger dans le cadre de sorties scolaires ou à des fins de formation (échanges linguistiques par exemple). Surtout, la recourante a bientôt atteint l'âge de la fin de la scolarité obligatoire. Elle est donc déjà concrètement confrontée à la question de la poursuite de son parcours et son admission provisoire peut constituer, dans ce contexte, un frein, en particulier avec la recherche d'une place d'apprentissage, voire d'un emploi d'étudiant, et ce même si les personnes étrangères admises provisoirement peuvent sur le principe exercer une activité lucrative depuis le 1^{er} janvier 2019. »

Pour estimer si cette atteinte permet à la recourante d'obtenir une autorisation de séjour, le Tribunal fédéral a examiné son intégration ainsi que l'exigibilité d'un départ de Suisse vers son pays d'origine. Pour le Tribunal fédéral, en cas d'intégration insuffisante, le refus d'octroyer une autorisation de séjour en lieu et place de l'admission provisoire sera considéré comme admissible sous l'angle de l'art. 8 CEDH. Se fondant sur les faits établis par le Tribunal cantonal, le Tribunal fédéral a estimé dans le cas d'espèce que force est d'admettre une intégration suffisante sous l'angle de l'art. 8 CEDH et que l'intérêt privé de la recourante à être mise au bénéfice d'une autorisation de séjour l'emporte sur l'intérêt public au maintien d'une admission provisoire.

Enfin, en se fondant sur ce cas, les auteurs de la question s'interrogent sur l'intransigeance du SPoMi qui tendrait à décourager les jeunes bénéficiaires d'admission provisoire à s'intégrer, sous prétexte qu'ils ne sont pas indépendants financièrement, les poussant indirectement à ne pas suivre de formation et en créant ainsi les *working poors* de demain.

Cette affirmation est totalement infondée et révèle une méconnaissance du droit des étrangers, une ignorance de la décision du SPoMi du 1^{er} octobre 2021 et une interprétation biaisée de l'arrêt du Tribunal fédéral du 23 juillet 2024. Les éléments suivants sont en effet établis :

- > Le SPoMi a expressément mentionné dans sa décision du 1^{er} octobre 2021 que l'absence d'indépendance financière ne pouvait pas être reprochée à l'enfant Lamia.
- > Le droit des étrangers prévoit la prise en compte de l'intégration pour la transformation du permis F en permis B et non pas le contraire, soit la délivrance du permis B pour permettre l'intégration. Dans tous les cas, même pour de jeunes gens, l'intégration constitue une condition préalable à l'octroi du permis B. Le Tribunal fédéral le dit expressément dans son arrêt du 23 juillet 2024, ad point 6: « Pour savoir si cette atteinte permet à la recourante d'obtenir une autorisation de séjour, encore faut-il examiner l'intégration... ».

- > Dans le cas de l'enfant Lamia, comme déjà relevé, la décision rendue par le SPoMi portait sur une enfant de 12 ans et demi. Le Tribunal fédéral s'est quant à lui penché sur la situation alors que cet enfant avait plus de 15 ans (Arrêt du Tribunal fédéral, point 5.8, 2^e paragraphe). L'appréciation du cas par le SPoMi aurait été à l'évidence différente.
- > Le SPoMi ne décide pas définitivement sur la transformation du permis F en permis B. Toutes les situations doivent obtenir encore l'approbation du Secrétariat d'Etat aux migrations. Si le SPoMi devait lui soumettre les situations qui ne répondent pas aux exigences de la Jurisprudence fédérale, les cas seraient refusés et la crédibilité du canton entamée.

3. Réponses aux questions

Compte tenu des éléments présentés ci-dessus, le Conseil d'Etat répond comme suit aux questions posées.

1. *Est-ce que le SPoMi entend continuer d'entraver l'intégration des jeunes personnes au bénéfice d'une admission provisoire avec une telle pratique ?*
2. *Quelles leçons pour l'avenir tire le SPoMi de cet arrêt du TF ?*

Le Conseil d'Etat récuse l'affirmation selon laquelle le SPoMi entraverait l'intégration des jeunes personnes au bénéfice d'une admission provisoire. Les explications qui ont été développées plus haut sont probantes à cet égard. Le SPoMi continuera à examiner à l'aune de la jurisprudence les demandes qui lui parviennent en matière de changement du permis F en permis B. A cet égard, l'arrêt du Tribunal fédéral du 23 juillet 2024 et ses considérants viennent étoffer la casuistique à laquelle il y a lieu de se référer. Enfin, dans le respect du système juridique suisse, la jurisprudence du Tribunal fédéral est toujours déterminante.

3. *Le SPoMi va-t-il infléchir sa pratique trop stricte et se montrer plus souple pour les demandes de transformation de permis F en B pour les étudiant-e-s ou apprenti-e-s se formant activement, même s'ils ne sont pas totalement indépendants financièrement ?*
4. *Quelle est la finalité de se montrer si inutilement strict ?*

Comme exposé plus haut, les auteurs de la question n'ont pas saisi que le point de l'indépendance financière dans l'examen individuel du cas d'un jeune mineur n'est pas relevant et que c'est la jurisprudence fédérale qui fixe le cadre de la mesure attendue de l'intégration, laquelle peut conduire à l'octroi du permis B. Les jeunes en formation, en particulier lorsqu'ils approchent de l'âge de la fin de la scolarité obligatoire (dixit le Tribunal fédéral), sont davantage impactés dans leur vie privée par leur statut lié au permis F. Pour une transformation du permis F en permis B, comme mentionné par le Tribunal fédéral, il faut encore que l'intégration soit suffisante à l'application de l'art. 8 CEDH. En cela, il est évident que le SPoMi n'a pas à se montrer inutilement restrictif, ce qui provoquerait que ses décisions seraient systématiquement cassées par le Tribunal cantonal. Or, tel n'est pas le cas. En revanche, en soumettant au Secrétariat d'Etat aux migrations des situations réellement conformes aux exigences de la jurisprudence fédérale, le SPoMi assure *in fine* une prise en compte favorable par l'autorité fédérale des situations qu'il soutient.

5. *Y a-t-il une volonté politique d'entraver l'intégration des jeunes étranger-e-s en formation du Canton de Fribourg ?*

Comme amplement développé plus haut, cette insinuation est totalement infondée. Elle l'est d'autant plus que le SPoMi a toujours considéré que les ressortissants étrangers appelés d'une manière ou d'une autre à demeurer en Suisse devaient être intégrés. Le SPoMi a ainsi, depuis 2022,

fait œuvre de pionnier en Suisse, en mettant sur pied le programme FriRAD, destiné à soutenir l'intégration de requérants d'asile déboutés dont le renvoi se révèle impossible, en vue d'obtenir du Secrétariat d'Etat aux migrations une approbation d'octroi de permis B. En outre, depuis des années, le SPoMi est pleinement partie à la convention passée entre la Direction de la sécurité, de la justice et du sport (DSJS) et la Direction de la santé et des affaires sociales (DSAS) permettant de régler la formation professionnelle précoce des jeunes requérant-e-s d'asile.

6. *Combien de décisions de refus d'autorisations de séjour au sens de l'article 84 alinéa 5 LEI ont été rendues par le SPoMi lors de ces cinq dernières années ?*

Des décisions (au sens large) de refus ont été rendues :

- > En 2019 : pour 55 personnes, contre 41 admises,
- > En 2020 : pour 56 personnes, contre 37 admises,
- > En 2021 : pour 109 personnes, contre 79 admises,
- > En 2022 : pour 72 personnes, contre 133 admises,
- > En 2023 : pour 81 personnes, contre 231 admises,
- > En 2024 : (jusqu'au 30 septembre) pour 51 personnes, contre 121 admises.

Le SPoMi enregistre de très nombreuses demandes de transformation du permis F en permis B et doit également en rejeter de nombreuses, simplement parce que, entre autres, les éléments d'intégration attendus ne sont pas présents. En revanche, très rares sont les recours formés contre ces rejets, dans la mesure où les personnes concernées sont alors renseignées sur les manquements constatés, ce qui leur permet de déposer ultérieurement une nouvelle demande, une fois les lacunes comblées. Les motifs de refus résident principalement dans l'absence complète d'activité lucrative ou dans une activité très réduite avec pour corollaire fréquent la dépendance de l'aide sociale (33 % des refus), ainsi que dans les condamnations intervenues (17 %).