



Madame Seraina Nufer
Co-responsable du département Protection
Bases juridiques et consultation
031 370 75 75
seraina.nufer@osar.ch

Monsieur Mark Engler
Secrétariat d'État aux migrations
mark.engler@sem.admin.ch

Berne, 9 mars 2022

Consultation sur l'application du statut de protection S (Ukraine): prise de position de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR

Cher Monsieur Engler,

L'OSAR vous remercie de lui avoir donné l'occasion de prendre position et s'exprime ci-après sur l'application du statut de protection S, sur les différentes propositions du projet de consultation ainsi que sur d'autres points importants à nos yeux.

L'OSAR salue la réaction rapide du Conseil fédéral à la crise ukrainienne et **soutient l'application du statut de protection S, l'orientation de la Suisse sur la directive de l'UE relative à la protection temporaire et le fait qu'elle souhaite participer au mécanisme de solidarité de l'UE.** Cela permet d'offrir rapidement et simplement une protection et un accueil aux personnes ayant fui l'Ukraine en Europe et en Suisse. Dans le contexte des conflits de ces dernières années (p. ex. Syrie, Afghanistan), l'OSAR s'est montrée critique à l'égard du statut S, notamment parce qu'elle estime que les motifs de fuite sont complexes dans ces contextes et que de nombreuses personnes concernées peuvent remplir la qualité de réfugié-e, raison pour laquelle un examen individuel des motifs de fuite est nécessaire. La situation actuelle en Ukraine est toutefois différente : la grande majorité des personnes à protéger quittent l'Ukraine en raison du déclenchement de la guerre. Dans cette situation, l'OSAR est d'avis qu'il est judicieux d'appliquer le statut de protection S.

Comme le statut S n'a encore jamais été appliqué, il n'est pas possible de recourir à des valeurs empiriques. En conséquence, le régime juridique n'a pas connu d'évolution autonome depuis sa création, mais a simplement été maintenu en permanence sur le papier tandis que le système de droit d'asile et de droit des étrangères et des étrangers a évolué à bien des égards. Il n'est donc pas possible d'activer le régime par une simple « pression sur un bouton », mais il faut d'abord clarifier certaines questions fondamentales concernant les droits statutaires, leur mise en œuvre et la perspective à long terme pour les personnes concernées. Ces aspects centraux doivent être pris en compte dès le début afin que le statut puisse être adapté aux exigences actuelles. Étant donné qu'il n'est à l'heure actuelle pas possible de prévoir la durée du conflit et que, dans



un souci de cohérence européenne, le statut **ne doit pas descendre en dessous des normes minimales de la directive de l'UE**, le statut S doit **être adapté à la situation actuelle**. La marge de manœuvre du Conseil fédéral et du SEM dans la mise en œuvre du statut S doit être exploitée en conséquence.

1. Cercle de personnes pour l'application du statut de protection S

L'OSAR approuve l'application du statut de protection S pour **tous les groupes de personnes proposés a)-d)**.

L'OSAR reconnaît que le statut de protection S est conçu comme une réglementation provisoire qui vise en premier lieu à protéger rapidement les personnes concernées tout en soulageant le système d'asile. Nous estimons également que la plupart des réfugié-e-s qui fuient depuis le début de la guerre fuient en principe la guerre (et que les motifs de persécution individuels ou les personnes qui souhaitent les faire valoir explicitement dans le cadre d'une procédure d'asile devraient constituer plutôt l'exception, du moins pour l'instant). Néanmoins, le **droit fondamental de déposer une demande d'asile, fondé sur le droit international supérieur (art. 14 DUDH), doit rester garanti** et ne pas être contourné par la réglementation du statut S. Ceci est important pour les cas dont la qualité de réfugié-e n'a pas été classée comme « manifeste » selon l'art. 69, al. 2 LAsi lors de l'audition sommaire qui a suivi l'enregistrement. Les personnes ayant déjà obtenu un statut de protection S doivent avoir la possibilité de déposer **ultérieurement** une demande d'asile. Cela est essentiel lorsqu'il ne s'avère qu'a posteriori (p. ex. suite à un conseil auprès d'un bureau de consultation juridique du canton) qu'il existe des motifs de fuite individuels ou si la qualité de réfugié-e n'est remplie qu'ultérieurement en raison de nouveaux développements du conflit. Comme il est actuellement supposé que les motifs individuels de persécution ne concernent qu'un petit nombre de personnes, il n'y aurait pas de risque de surcharge du système d'asile. Au contraire, cela pourrait contribuer à éviter une surcharge ultérieure du système d'asile afin que toutes les demandes d'asile ne soient pas examinées simultanément en cas de levée du statut de protection S (car le risque fondamental d'un décalage dans le temps de la surcharge existe dans la conception du statut de protection S). Toutes les personnes appartenant au cercle des personnes mentionnées qui peuvent bénéficier du statut de protection S doivent donc **avoir à tout moment la possibilité de déposer une demande d'asile, même si le statut de protection S est accordé**, afin de permettre un examen individuel des motifs d'asile pour les personnes susceptibles de remplir la qualité de réfugié-e. Cela serait également cohérent avec les prescriptions de la directive de l'UE sur la protection temporaire, qui prévoit explicitement l'accès à la procédure d'asile : « Les bénéficiaires de la protection temporaire doivent avoir la possibilité de déposer une demande d'asile à tout moment. » (art. 17, al. 1, directive 2001/55/CE). Le message relatif à la loi sur l'asile lors de l'introduction du statut de protection S précisait également : « En principe, l'octroi de la protection provisoire ne peut limiter le droit d'un réfugié de demander à être reconnu comme tel au sens de la Convention ».¹

En ce qui concerne les **ressortissant-e-s de pays tiers** (ch. c) et d)), il convient d'examiner au cas par cas s'ils peuvent retourner dans leur pays d'origine. Les ressortissant-e-s de pays tiers qui n'entrent pas dans le cercle des personnes bénéficiant du statut de protection S doivent avoir accès à la procédure d'asile. Les personnes qui peuvent rentrer en toute sécurité dans leur

¹ Message relatif à la loi sur l'asile, FF 1996 II 1, p. 19.

pays d'origine doivent pouvoir séjourner légalement en Suisse pendant une courte période afin d'organiser leur voyage de retour ; elles devraient être aidées pour accomplir les démarches nécessaires et, au besoin, avoir accès à leurs représentations à l'étranger. Les ressortissant-e-s de pays tiers qui fuient l'Ukraine doivent bénéficier d'une entrée sans entraves à la frontière. Plusieurs rapports récents montrent que les ressortissant-e-s non ukrainien-ne-s en fuite se heurtent de manière répétée à des obstacles supplémentaires en se voyant refuser l'accès aux trains ou en étant refoulé-e-s aux frontières. C'est inacceptable : les ressortissant-e-s de pays tiers qui fuient l'Ukraine en raison de la guerre ont tout autant besoin d'une protection immédiate et pour cela d'un accès à une zone sûre. C'est pourquoi il faut également **permettre à ces personnes** (comme c'est actuellement le cas pour les ressortissant-e-s ukrainien-ne-s) **l'entrée aux frontières sans formalités et renoncer, pour des raisons humanitaires, aux conditions et formalités d'entrée habituelles**. Cela correspond également aux lignes directrices de la Commission européenne sur la gestion de la situation aux frontières entre l'UE et l'Ukraine du 2 mars 2022.² Il convient aussi d'accorder une attention particulière à toutes les personnes ayant fui l'Ukraine, tant au niveau de l'entrée que de toutes les formes d'hébergement (privé ou collectif), ceci afin de protéger les réfugié-e-s (dont de nombreuses mères avec enfants et des enfants non accompagnés) contre la traite des êtres humains, l'exploitation et les agressions.

Moment du départ : Conformément à la décision du Conseil de l'UE, l'application de la protection temporaire est prévue pour les personnes qui ont été déplacées depuis le 24 février 2022 dans le cadre de l'attaque russe contre l'Ukraine. Les États membres peuvent toutefois décider d'accorder de manière autonome une protection plus étendue dans la mesure où elle s'applique également aux personnes déjà arrivées dans l'UE avant le 24 février 2022 (considérant 13 de la décision du Conseil). La Suisse devrait aussi s'inspirer de cette interprétation plus généreuse et octroyer également le statut de protection S aux personnes suivantes (citoyen-ne-s ukrainien-ne-s et ressortissant-e-s de pays tiers résidant légalement en Ukraine) et leur garantir en outre l'accès à la procédure d'asile :

- **personnes qui avaient déjà quitté l'Ukraine avant le 24 février 2022 en raison du conflit qui s'annonçait.**
- **personnes qui séjournaient déjà hors d'Ukraine avant le début du conflit pour travailler ou pour d'autres raisons.**
- **personnes qui ont déjà fait l'objet d'une décision de renvoi en Suisse avant le début du conflit.**

Enfin, l'OSAR estime que la limitation du droit de recours au principe de l'unité de la famille selon l'art. 68 al. 2 LAsi est problématique au regard du droit à un recours effectif. La directive de l'UE sur la protection temporaire prévoit également un recours aussi bien en cas d'exclusion de la protection temporaire que du regroupement familial (article 29 de la directive 2001/55/CE). L'accès à la procédure d'asile est d'autant plus important, même pour les personnes ne bénéficiant pas du statut de protection S.

² Communication from the Commission, Providing operational guidelines for external border management to facilitate border crossings at the EU-Ukraine borders, C (2022) 1404 final, 02.03.2022, https://ec.europa.eu/home-affairs/document/download/83cd3f41-d0b2-4a58-b6b5-efd8894b2070_en, ch. 2.

2. Délai d'attente lors de l'accès à l'activité lucrative

L'OSAR salue la réduction du délai d'attente, car il faut s'attendre à un séjour prolongé compte tenu de la durée potentiellement plus longue de la guerre, raison pour laquelle un **accès aussi rapide que possible au marché du travail** est judicieux tant du point de vue des réfugié-e-s que pour la société suisse. L'OSAR soutient donc le fait que le Conseil fédéral souhaite édicter des conditions plus favorables concernant le délai d'attente (art. 75 al. 2 LAsi). Selon l'OSAR, l'accès au marché du travail devrait avoir lieu le plus rapidement possible, idéalement **sans délai d'attente**. Le remplacement de l'obligation d'autorisation par une obligation d'annonce pourrait en outre contribuer à un accès aussi rapide et simple que possible au marché du travail.

En outre, un **accès rapide à l'éducation scolaire** doit être garanti aux enfants en âge de scolarité obligatoire (art. 19 Cst.). Pour ce faire, toutes les questions importantes concernant la mise en œuvre dans les communes (scolarisation dans des classes ordinaires, développement de classes d'intégration pour une période initiale limitée) doivent être clarifiées le plus rapidement possible avec l'implication et l'assistance des acteurs cantonaux et communaux concernés.

3. Accès à une activité indépendante

L'OSAR salue le fait que l'art. 53 OASA soit adapté de manière à permettre aux personnes bénéficiant du statut de protection S d'exercer une activité lucrative indépendante, aux conditions habituelles en vigueur.

4. Liberté de voyager

L'OSAR salue le fait que des facilités de voyage soient examinées afin que les Ukrainien-ne-s réfugié-e-s puissent se déplacer dans l'espace Schengen. Cela leur permet d'entretenir des contacts avec des parents et des connaissances qui ont fui vers d'autres pays européens ou qui y vivent déjà. La liberté de mouvement dans l'espace Schengen est également utile compte tenu du fait que la Suisse souhaite participer au mécanisme de solidarité prévu par la directive de l'UE, qui doit permettre une *relocalisation* des personnes à protéger vers un autre État européen afin d'éviter de surcharger les capacités d'accueil des pays de premier accueil. Pour garantir l'égalité de traitement au sein du statut S, **ce ne sont pas seulement les ressortissant-e-s ukrainien-ne-s qui doivent avoir droit à ces facilités de voyage, mais toutes les personnes à protéger relevant du statut S** (cercle de personnes ch. a) à d), donc aussi les ressortissant-e-s de pays tiers selon ch. b) à d)). La réglementation mentionnée, selon laquelle « les personnes bénéficiant d'un statut de protection S sont exemptées de l'obligation d'autorisation pour voyager dans l'espace Schengen », le garantirait.

5. Regroupement familial

À l'instar de la directive de l'UE, le regroupement familial devrait être autorisé de manière **généreuse** (pas seulement pour la famille nucléaire). Le projet de consultation en tient compte dans la définition du cercle de personnes, par analogie avec la réglementation de l'UE (« ...et les membres de leur famille (partenaire, enfants mineurs et autres parents proches qui étaient entièrement ou partiellement à charge au moment de la fuite) »). L'OSAR s'en félicite. Nous

estimons qu'il convient encore de préciser que, conformément à cette définition, un regroupement familial est également possible en Suisse si la famille a été séparée en raison des événements de guerre (art. 71 al. 3 et 4 LAsi).

6. Changement de canton

Du point de vue de l'OSAR, le changement de canton pour les personnes à protéger devrait être aussi simple que possible, ceci dès le début (et non pas seulement après cinq ans). Ainsi, il serait possible de prendre en compte non seulement, lors de la première attribution cantonale, les liens existants (parents, connaissances, familles d'accueil existantes pendant le processus d'enregistrement), mais aussi les liens qui apparaissent plus tard (p. ex. recherche d'un emploi ou d'une place de formation, parents arrivant ultérieurement, hébergement privé ultérieur dans un autre canton), ce qui serait avantageux aussi bien pour le soutien immédiat des personnes concernées que dans l'optique d'une activité lucrative et d'une intégration en cas de séjour prolongé.

7. Mesures d'intégration

Selon les explications fournies dans le projet de consultation et la réglementation actuelle du statut de protection S dans l'ordonnance sur l'intégration des étrangers (OIE), aucun encouragement spécifique à l'intégration n'est prévu pour les personnes à protéger sans autorisation de séjour (c'est-à-dire pendant les cinq premières années) ; ce n'est qu'au moment de l'octroi de l'autorisation de séjour (après cinq ans) que les cantons reçoivent de la Confédération le forfait d'intégration. L'OSAR prend acte du fait que le statut de protection S a été conçu comme un régime temporaire, basé sur l'hypothèse que les personnes concernées retourneront dans leur pays d'origine dès que le conflit aura pris fin. L'expérience montre toutefois que les conflits peuvent durer de nombreuses années, voire des décennies (exemples : Afghanistan, Syrie, Somalie). Les personnes concernées ne peuvent donc pas rentrer chez elles à plus long terme, raison pour laquelle l'intégration dans le pays d'accueil revêt une grande importance. Cela concerne de nombreuses personnes admises à titre provisoire en Suisse qui, malgré le statut qualifié de « provisoire », restent longtemps en Suisse. Ce fait a entre-temps été reconnu dans la mesure où les personnes admises à titre provisoire constituent un groupe cible explicite de l'encouragement de l'intégration selon l'Agenda Intégration. Pour le moment, il n'est pas possible de prévoir l'évolution du conflit en Ukraine ni sa durée. **Il faut au moins s'attendre à la possibilité d'un conflit de longue durée.** Sur la base de ce constat, les personnes concernées ont besoin d'une **perspective d'intégration** ; un « délai d'attente » de cinq ans est beaucoup trop long du point de vue de l'intégration. Il n'est pas non plus réaliste de partir du principe que la plupart des personnes à protéger pourront travailler immédiatement sans que cela soit activement encouragé et soutenu par des cours de langue et un accompagnement lors de l'insertion sur le marché du travail ainsi que par des mesures relatives au marché du travail. Le droit exclusif à commencer rapidement à exercer une activité lucrative ne suffit donc pas. La perspective de l'intégration doit être prise en compte dès le début. **C'est pourquoi l'OSAR demande que des mesures relatives au marché du travail et l'accès à des prestations d'intégration telles que cours de langue, soutien et promotion de l'insertion sur le marché du travail ou formation et programmes d'occupation (pour les personnes sans activité lucrative), soient également prévus pour les personnes à protéger et que les moyens financiers nécessaires soient mis à disposition.** Les ressources nécessaires sont

essentielles pour que les cantons puissent proposer des prestations d'intégration de base correspondantes. En outre, les cantons et les communes ont besoin des **ressources nécessaires pour accompagner et encadrer les personnes traumatisées par la guerre et qui ont besoin d'un soutien spécifique**. Un bon accompagnement et un accès aux offres correspondantes sont également importants pour que de tels besoins soient reconnus.

8. Réévaluation de la situation

Dans un premier temps, le permis S est délivré pour une durée d'un an. Étant donné que l'évolution du conflit n'est pour le moment pas encore prévisible et que les besoins des personnes concernées en matière de protection, d'accueil et d'intégration peuvent changer en fonction de l'évolution et de la durée,³ l'OSAR propose de procéder à une réévaluation de la situation peu avant l'expiration du délai d'un an. S'il s'avère que les personnes concernées ne pourront pas rentrer chez elles à moyen terme, il convient d'examiner si le statut de protection S reste la solution la plus appropriée ou quelle autre solution serait envisageable, par exemple en amenant les personnes à la procédure d'asile ordinaire. Les propositions correspondantes devraient faire l'objet d'une nouvelle consultation avec les cantons, les œuvres d'entraide et le HCR.

Pour conclure, nous tenons une nouvelle fois à exprimer notre reconnaissance pour la rapidité de la réaction et l'engagement des autorités suisses en faveur d'un soutien solidaire aux personnes ayant fui l'Ukraine ainsi qu'aux pays voisins de l'Ukraine membres de l'UE. L'OSAR reconnaît et apprécie la volonté pragmatique de créer rapidement des solutions adaptées à la situation actuelle et de coopérer dans ce sens avec les acteurs concernés. L'OSAR espère que l'expérience acquise servira d'exemple positif et constructif pour la gestion de futurs conflits et pour les personnes qui en seront victimes.

Nous vous remercions de prendre note de ce qui précède et de tenir compte de notre prise de position. Madame Seraina Nufer, coresponsable du département Protection, se tient volontiers à votre disposition pour toute question.

Meilleures salutations



Miriam Behrens
Directrice



Seraina Nufer
Co-responsable du département Protection

³ En conséquence, conformément au message relatif à la loi sur l'asile, il est prévu, lors de l'introduction du statut de protection S, d'élever progressivement le statut des personnes à protéger au niveau de la Convention relative au statut des réfugiés pendant leur séjour : Message relatif à la Loi sur l'asile, FF 1996 II 1, p. 19f. Étant donné que les droits découlant du statut S sont limités en divers aspects, par exemple en ce qui concerne les prestations d'aide sociale, une réévaluation rapide s'impose.