



Groupe d'évaluation du statut S

Rapport intermédiaire du 30 novembre 2022

Table des matières

1.	Contexte et mandat du groupe d'évaluation	3
2.	Le statut de protection S	4
2.1.	En droit.....	4
2.2.	Genèse et évolution du statut de protection S	6
2.3.	Directive de l'UE sur la protection temporaire	7
3.	Application du statut de protection S dans le contexte de la guerre en Ukraine	8
3.1.	Décision du Conseil fédéral du 11 mars 2022	8
3.2.	Activation du statut de protection S : autres options envisageables.....	9
3.3.	Nombres des admissions avec le statut de protection S.....	9
4.	Enseignements de l'évaluation	10
4.1.	Assurer le premier accueil et ne pas surcharger le système de l'asile	10
4.2.	Coordination entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes ..	12
4.3.	Coordination avec l'UE	13
4.4.	La place du statut S dans le système suisse de l'asile.....	14
4.5.	Financement	15
4.6.	Retour au pays ou intégration.....	16
4.7.	Levée du statut S	16
5.	Évaluation provisoire	17

1. Contexte et mandat du groupe d'évaluation

Réagissant à l'ampleur des mouvements de fuite de la population d'Ukraine, le Conseil fédéral a décidé, le 11 mars 2022, d'activer le statut de protection S pour les personnes de ce pays. Ce statut avait été créé dans les années 1990, suite à l'expérience des guerres de Yougoslavie, mais n'avait jamais été activé. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, le but du statut S était de garantir rapidement aux personnes à protéger un droit de séjour en Suisse. Le recours à ce statut visait en outre à désengorger le système d'asile en préservant des capacités suffisantes pour pouvoir continuer de mener les procédures d'asile ordinaires auxquelles sont soumises les personnes en quête de protection originaires d'autres pays et de garantir ainsi le bon fonctionnement du système d'asile. Le statut S correspond en grande partie à la directive de l'UE, activée au même moment, pour faire face à une arrivée massive. Souhaitant que la réglementation pour les personnes d'Ukraine à protéger soit aussi uniforme que possible à l'échelle européenne, le Conseil fédéral a précisé une série de points relatifs au statut S, concernant notamment l'accès à une activité lucrative, ou la liberté de mouvement.

Après l'activation du statut S, la cheffe du DFJP a convoqué l'État-major spécial Asile (SONAS) le 21 mars 2022, l'organe de direction politique et stratégique de la Confédération pour la maîtrise de situations particulières et extraordinaires dans le domaine de l'asile et des migrations. Dirigé par la secrétaire d'État aux migrations Christine Schraner Burgener, le SONAS coordonne toutes les activités qu'exige la maîtrise de la situation et permet un échange permanent entre tous les acteurs de la Confédération et des cantons.

Pour s'assurer que les expériences faites avec cette première application des dispositions de la loi sur l'asile relatives au statut S soient traitées et évaluées rapidement, la cheffe du DFJP a institué un groupe d'évaluation externe en mai 2022. Le mandat de ce groupe d'évaluation est dans un premier temps d'identifier les défis et les questions que soulève l'application du statut S, pour procéder ensuite à une évaluation des bases légales qui le régissent, des modalités concrètes de sa mise en œuvre dans le cas de la guerre en Ukraine et de la manière dont il s'insère dans le système suisse de l'asile. La conseillère fédérale Karin Keller-Sutter a confié la direction du groupe à l'ancien conseiller national et ancien conseiller d'État argovien Urs Hofmann. Les autres membres sont Paolo Beltraminelli (ancien conseiller d'État tessinois), Roland Eberle (ancien conseiller aux États et ancien conseiller d'État thurgovien), Kurt Fluri (conseiller national et ancien maire de Soleure), Béatrice Métraux (ancienne conseillère d'État vaudoise) et Mario Gattiker (ancien secrétaire d'État aux migrations). La secrétaire d'État Christine Schraner Burgener y siège en tant que membre assesseur. Du côté du DFJP, c'est la secrétaire générale suppléante Sylvie Hoffmann qui accompagne le groupe de travail.

Le groupe d'évaluation a rédigé à l'attention de la cheffe du DFJP ce rapport intermédiaire sur la première activation du statut S. Il met en évidence les atouts et les faiblesses de la réglementation actuelle et de sa mise en œuvre pratique. Pour ce rapport intermédiaire, le groupe d'évaluation a analysé la documentation relative au statut S¹, les décisions du Conseil fédéral et les procès-verbaux des séances de différents organes concernés. Il a par ailleurs entendu des représentants des parties prenantes ayant un rôle opérationnel, notamment le Secrétariat

¹ 95.088 Message du 4 décembre 1995 sur la révision intégrale de la loi sur l'asile et sur la modification de la loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers ; 14.063 message du 3 septembre 2014 concernant la modification de la loi sur l'asile (Restructuration du domaine de l'asile) ; manuel Asile et retour du SEM, article C10 Les personnes à protéger et l'octroi de la protection provisoire ; circulaire du SEM, de la CCDJP et de la CDAS du 22.04.2022 Statut de protection S: le point sur l'attribution au canton et le changement de canton S ; *Ukraine : Operative Umsetzung des Schutzstatus «S»*, directive du 06.06.2022 (Allemagne)

d'État aux migrations, les cantons, les communes, les villes, les œuvres d'entraide et d'autres organisations.

Le groupe d'évaluation a estimé qu'il était utile de prendre en compte l'expérience d'autres pays européens en matière de gestion des personnes à protéger d'Ukraine, étant donné que les instruments juridiques au niveau européen sont comparables. Il a donc entendu des responsables des ministères de l'intérieur allemand et autrichien, et analysé les contributions écrites que lui ont fait parvenir les parties prenantes entendues.

Pour son rapport final, le groupe d'évaluation se fondera sur les résultats de ce rapport intermédiaire et approfondira certaines questions qui doivent encore être clarifiées. Il procédera à une analyse de la nécessité éventuelle d'adapter la législation et de la marge de manœuvre à cette fin.

2. Le statut de protection S

2.1. En droit

La Suisse peut accorder la protection provisoire à des personnes à protéger aussi longtemps qu'elles sont exposées à un danger général grave, notamment pendant une guerre ou une guerre civile ou lors de situations de violence généralisée (art. 4 et 66 ss LAsi). Les motifs individuels qui permettraient d'obtenir l'asile ne sont pas examinés et la protection est accordée sur la seule base de l'appartenance à un groupe déterminé. L'appartenance au groupe en question est vérifiée par une procédure simplifiée. L'objectif est de garantir l'octroi rapide d'une protection et de ne pas surcharger le système de l'asile lors d'une situation de crise. Ce n'est qu'une fois que la protection provisoire prend fin que les personnes en quête de protection peuvent faire valoir des motifs d'asile individuels, dans le cadre du droit d'être entendu, et que d'éventuels obstacles au renvoi sont examinés.

Pour que ce système de protection s'applique, il faut que le Conseil fédéral prenne une décision de principe sous forme d'une décision de portée générale (art. 66, al. 1, LAsi), dans laquelle il définit le groupe des personnes qui ont besoin d'une protection. Le Conseil fédéral est libre dans sa définition. Il peut par exemple n'accorder une protection qu'à un groupe précisément délimité d'une région en crise déterminée, sa décision produisant ses effets aussi bien en Suisse qu'à la frontière ou même à l'étranger. Avant de prendre sa décision, il consulte les cantons, les œuvres d'entraide et, le cas échéant, d'autres organisations non gouvernementales, ainsi que le HCR (art. 66, al. 2, LAsi).

Pour les personnes à protéger se trouvant à la frontière ou en Suisse (art. 69 LAsi), les dispositions relatives aux demandes d'asile et à l'entrée en Suisse (art. 18 ss LAsi) s'appliquent par analogie. Ces personnes doivent donc suivre une partie au moins des étapes de la procédure d'asile ordinaire (par ex. enregistrement de la demande, contrôle de sécurité, audition sommaire, examen de l'appartenance au groupe des personnes ayant besoin d'une protection). Les personnes qui remplissent manifestement la qualité de réfugié en raison d'un risque de persécution individuelle ou d'un autre motif mentionné dans la Convention relative au statut des réfugiés se voient reconnaître la qualité de réfugié et elles reçoivent l'asile.

Les cantons reçoivent de la Confédération le forfait global 1 (art. 20 de l'ordonnance 2 sur l'asile, OA 2)² pour les personnes à protéger pendant la durée de la protection temporaire

² Depuis le 1.1.2021, le forfait global 1 est en moyenne de 1537,27 francs par mois dans toute la Suisse.

jusqu'à son extinction ou sa levée (mais cinq ans au plus à compter de l'octroi de la protection provisoire). Si après cinq ans le Conseil fédéral n'a toujours pas levé la protection provisoire, les personnes à protéger reçoivent une autorisation de séjour (art. 74, al. 2, LAsi). Pour les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour, la Confédération verse aux cantons la moitié du forfait global 2 (art. 26 OA 2)³.

Conformément à la volonté du législateur, le statut de protection est orienté vers le retour. L'art. 67, al. 2, LAsi prévoit que la Confédération doit collaborer avec les États d'origine ou de provenance, avec d'autres pays d'accueil et avec des organisations internationales pour créer les conditions propices au départ sans danger des personnes en quête de protection. À la différence de l'admission provisoire ou de l'asile, ce statut n'est donc pas lié à des prestations spécifiques en matière d'intégration. Selon les dispositions légales régissant le statut S, les cantons ne reçoivent le forfait d'intégration de la Confédération qu'au moment de l'octroi d'une autorisation de séjour de type B, pour encourager l'intégration au sens de l'Agenda Intégration (art. 58, al. 2, de la loi sur les étrangers et l'intégration, LEI).

Selon la loi sur l'asile, les personnes à protéger n'ont, en principe, pas le droit d'exercer une activité lucrative pendant les trois mois qui suivent leur entrée en Suisse. Les conditions de l'admission en vue de l'exercice d'une activité lucrative sont régies par la LEI. La prise d'une activité lucrative est donc soumise à autorisation et non simplement à une obligation d'annonce, comme c'est le cas par exemple pour les personnes admises à titre provisoire. Le Conseil fédéral peut édicter des conditions moins sévères quant à l'exercice d'une activité lucrative par les personnes à protéger (art. 75 LAsi) et raccourcir ce délai. Les autorisations sont délivrées par les cantons (sans que l'assentiment du SEM ne soit nécessaire). La demande doit quant à elle être déposée par l'employeur. En vertu de l'art. 30, al. 1, let. I, LEI, il est en outre possible de déroger aux conditions d'admission usuelles (art. 18 à 29 LEI), par exemple à l'examen du respect de la priorité accordée aux travailleurs en Suisse. En revanche, un examen des conditions de rémunération et de travail (art. 53, al. 1, de l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative, OASA) doit être mené afin d'assurer une protection contre les abus et la sous-enchère sociale. La possibilité d'exercer une activité lucrative indépendante n'est pas prévue d'office (art. 53 OASA).

Les bénéficiaires du statut de protection S reçoivent un permis S (art. 45 de l'ordonnance 1 sur l'asile, OA 1 ; RS 142.311). Sa validité est, dans un premier temps, limitée à un an, mais peut être prorogée. Comme les personnes admises à titre provisoire, les personnes à protéger sont soumis à des restrictions de déplacement qui valent également à l'intérieur de l'espace Schengen. Tout voyage à l'étranger requiert une autorisation sous forme d'un visa de retour ou d'un document de voyage, qui n'est remis qu'en présence d'un des motifs de voyage mentionnés à l'art. 9 de l'ordonnance sur l'établissement de documents de voyage pour étrangers (ODV ; RS 143.5), et si les conditions prévues dans ce même article sont remplies. Le Conseil fédéral a cependant procédé à des adaptations, pour le cas présent, concernant l'accès à une activité lucrative et la liberté de déplacement (voir chap. 3.1).

Les conditions du regroupement familial sont les mêmes que pour les réfugiés reconnus, ce qui signifie, selon l'art. 71 LAsi, que la protection provisoire est également accordée au conjoint et aux enfants mineurs s'ils demandent ensemble la protection de la Suisse ou si la famille a été séparée pendant la fuite.

³ Depuis le 1.1.2021, le forfait global 2 est en moyenne de 1473,47 francs par mois dans toute la Suisse.

Si le statut de protection S est levé avant cinq ans et que l'exercice du droit d'être entendu révèle des indices de persécution, une procédure d'asile complète doit être menée (art. 76, al. 3, LAsi).

2.2. Genèse et évolution du statut de protection S

Dans les années 1990, la Suisse a fait face à un afflux important de personnes en quête de protection qui fuyaient les guerres dans l'ex-Yougoslavie. Comme l'examen individuel d'un si grand nombre de demandes de protection peut submerger le système d'asile, le mécanisme de la protection provisoire a été créé lors de la révision totale de 1998 de la loi sur l'asile⁴. Ce statut doit permettre de réagir rapidement à un afflux important de personnes exposées à un danger général grave, notamment pendant une guerre ou une guerre civile ou lors de situations de violence généralisée, lorsque les capacités ordinaires du système suisse de l'asile ne suffisent plus à maîtriser la situation.

Le statut de personne à protéger n'avait jamais été activé avant la guerre en Ukraine, ce qui avait conduit les politiques et la société civile à demander à plusieurs reprises sa suppression. Par exemple à l'occasion des discussions sur le rapport du Conseil fédéral établi en réponse aux postulats 11.3954 Hodgers « Limitation de l'admission provisoire », du 29 septembre 2011, 13.3844 Romano « Admission provisoire. Une nouvelle réglementation pour davantage de transparence et d'équité », du 26 septembre 2013, et 14.3008 de la Commission des institutions politiques du Conseil national « Réexamen du statut des étrangers admis à titre provisoire et des personnes à protéger », du 14 février 2014. Dans son rapport intitulé « Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'action »⁵, le Conseil fédéral indiquait qu'il examinerait la suppression du statut de personne à protéger dans le cadre d'une refonte complète de la réglementation sur l'admission provisoire. L'initiative parlementaire 16.403 « Regroupement familial. Même régime pour les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire » visait en la matière à calquer les règles applicables aux personnes à protéger sur celles qui valent pour les personnes admises à titre provisoire. Malgré plusieurs années de débats, cette initiative n'a pas abouti à un changement de la législation, notamment parce que le Conseil national ne voyait pas de plus-value dans une telle modification.

Dans ses réponses à ces interventions parlementaires⁶, le Conseil fédéral considérait que si le statut de protection provisoire n'avait jamais été activé, c'était principalement parce que les structures ordinaires avaient toujours suffi à traiter les demandes d'asile même lorsqu'elles étaient nombreuses – par exemple suite à l'afflux de requérants d'Érythrée ou dans le contexte des guerres civiles en Syrie/Irak ou en Afghanistan –, mais aussi parce que l'octroi d'une protection était conçu comme une solution provisoire, qui devait être mise en œuvre pour une durée relativement courte, dans le cas de personnes exposées à un danger général grave. Or face à des conflits tels que ceux qu'ont connu ou connaissent encore l'Afghanistan et la Syrie, tabler sur la fin du danger à un horizon de cinq ans n'est pas réaliste. Contre l'activation du statut de personne à protéger, le Conseil fédéral avançait également l'argument du regroupement familial, plus simple pour ce statut que pour l'admission provisoire. Enfin le Conseil fédéral

⁴ Cf. FF 1996 II 1, ici 77 ss, et RO 1999 2262

⁵ Rapport du Conseil fédéral établi en réponse aux postulats : 11.3954 Hodgers « Limitation de l'admission provisoire », du 29 septembre 2011, 13.3844 Romano « Admission provisoire. Une nouvelle réglementation pour davantage de transparence et d'équité », du 26 septembre 2013, 14.3008 Commission des institutions politiques du Conseil national « Réexamen du statut des étrangers admis à titre provisoire et des personnes à protéger », du 14 février 2014

⁶ Initiative parlementaire. Regroupement familial. Même régime pour les personnes à protéger et les personnes admises à titre provisoire. Rapport du 25 octobre 2019 de la Commission des institutions politiques du Conseil des États. Avis du Conseil fédéral

estimait que les procédures simplifiées étaient contraires aux intérêts de la Suisse en matière de sécurité, car une procédure d'admission sommaire ne permettait pas d'identifier des personnes pouvant constituer une menace pour la sûreté intérieure ou extérieure de la Suisse.

2.3. Directive de l'UE sur la protection temporaire

Le 4 mars 2022, le Conseil de l'Union européenne a activé la *Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil* (directive relative à la protection temporaire). Tout comme le statut S en Suisse, cette directive a été adoptée en réaction à l'afflux de réfugiés fuyant les guerres qui ont déchiré l'ex-Yougoslavie. Conçue pour répondre à de futures situations extraordinaires, elle n'avait encore jamais été activée. La directive 2001/55/CE prévoit que l'existence d'un afflux massif de personnes déplacées doit être constatée et qu'une description des groupes spécifiques de personnes auxquels s'appliquera la protection temporaire doit être donnée (cf. art. 5). La durée de la protection temporaire est d'au moins un an ; s'il n'y est pas mis fin, elle peut être prorogée automatiquement par périodes de six mois pour une durée maximale d'un an (cf. art. 4).

La décision du Conseil d'activer cette directive a pour effet d'entraîner à l'égard des groupes de personnes visés la mise en œuvre dans tous les États membres de la protection temporaire conformément aux dispositions de la directive. Le but de la directive est d'une part d'accorder rapidement un statut provisoire aux personnes concernées sans qu'elles ne doivent passer par une procédure d'asile et, d'autre part, d'éviter une surcharge du système de l'asile.

Les droits liés au statut S sont relativement étendus par rapport à ceux que donne le statut de requérant d'asile, dans la plupart des États membres de l'UE, afin d'éviter un report vers la procédure d'asile. Une demande d'asile formelle peut néanmoins être déposée en tout temps, mais l'État concerné peut suspendre son instruction jusqu'à la fin de la protection temporaire. Pendant la durée de la protection provisoire, les États membres autorisent les personnes qui en bénéficient notamment à exercer une activité salariée ou non salariée, et ouvrent aux mineurs l'accès au système d'éducation. Pour des motifs tenant aux politiques du marché de l'emploi, les États membres peuvent restreindre l'accès à l'activité salariée et accorder la priorité aux citoyens de l'UE et de l'EEE, ainsi qu'aux ressortissants de pays tiers en séjour régulier qui touchent des allocations de chômage. En Allemagne, par exemple, la mise en œuvre de cette disposition de la directive fait que les personnes n'ont en principe pas le droit d'exercer une activité salariée, mais peuvent demander une autorisation. Des règles spécifiques s'appliquent concernant le regroupement familial : outre le noyau familial, les parents à charge sont également considérés comme des membres de la famille.

Selon la directive, les États membres délivrent un titre de séjour aux personnes à protéger. Le statut de protection temporaire prévu par la directive de l'UE ne confère pas de liberté de déplacement au sein de l'espace Schengen. Cette liberté ne découle donc pas du statut de protection provisoire mais du droit à la mobilité conféré par Schengen dont peuvent se prévaloir les ressortissants ukrainiens disposant d'un passeport biométrique pour circuler pendant 90 jours au plus dans l'espace Schengen.

La directive 2001/55/CE ne lie pas la Suisse et il n'existe donc pas de transposition dans le droit national sous la forme d'un statut juridique équivalent. La décision du Conseil n'avait donc pas d'effet juridiquement contraignant pour la Suisse, ni pour les autres États associés. Transposer entièrement la directive 2001/55/CE dans le droit national sur une base volontaire aurait nécessité des procédures juridiques peu compatibles avec l'objectif d'accorder une protection rapidement et sans complications bureaucratiques.

À l'occasion du Conseil des ministres de l'intérieur de l'UE réuni le 14 octobre 2022, la Commission européenne a annoncé qu'elle ne demanderait pas la levée de la protection provisoire fondée sur la directive de l'UE au terme de la première année, de sorte que le Conseil de l'UE n'aurait pas à se prononcer et que la protection provisoire serait automatiquement prorogée. La Commission a également déjà annoncé son intention de procéder de même à l'issue de la première période de prolongation. La protection provisoire sera donc selon toute vraisemblance prorogée automatiquement jusqu'au 4 mars 2024, à moins d'un changement radical de la situation sur le terrain, que rien ne laisse présager à l'heure actuelle. Si la situation devait néanmoins s'améliorer fondamentalement, l'UE pourrait décider en tout temps de lever la protection provisoire, nonobstant ces prolongations automatiques.

3. Application du statut de protection S dans le contexte de la guerre en Ukraine

3.1. Décision du Conseil fédéral du 11 mars 2022

Pour venir en aide rapidement et sans excès bureaucratique aux personnes fuyant l'Ukraine, le Conseil fédéral a décidé, après consultation des cantons, des communes, des villes, des œuvres d'entraide et du HCR, d'activer le statut de protection S à partir du 12 mars 2022. Dans sa décision de portée générale concernant l'octroi de la protection provisoire en Suisse en lien avec la situation en Ukraine, il a défini la catégorie des personnes qui pouvaient prétendre à cette protection. Peuvent ainsi obtenir le statut de protection S non seulement les ressortissants ukrainiens et les membres de leur famille, mais aussi les ressortissants d'États tiers qui ont fui le pays à cause de la guerre, à la condition qu'ils aient été titulaires avant leur fuite d'une autorisation de séjour en Ukraine valable et qu'ils ne puissent pas rentrer de manière sûre et durable dans leur pays.

Le statut S correspond dans une large mesure à la directive relative à la protection temporaire que l'UE a activée le 4 mars 2022. Des divergences existent, notamment concernant le délai d'attente pour l'exercice d'une activité lucrative ou la liberté de voyager. Dans l'intérêt d'une réglementation aussi uniforme que possible dans l'espace Schengen, le Conseil fédéral a précisé une série de points du statut S.

Comme il est dit plus haut, le statut de protection temporaire prévu par la directive de l'UE ne confère pas de liberté de déplacement au sein de l'espace Schengen. Les règles de Schengen permettent cependant aux ressortissants ukrainiens munis d'un passeport biométrique de voyager librement dans l'espace Schengen pendant 90 jours au plus par période de 180 jours. Pour tenir compte de cette situation particulière, le Conseil fédéral a adapté l'art. 9 de l'ODV, qui prévoit désormais explicitement que les titulaires du statut S peuvent se rendre à l'étranger et revenir en Suisse sans autorisation de voyage (art. 9, al. 8, ODV).

Le Conseil fédéral a par ailleurs fait usage de la possibilité de prévoir des conditions plus favorables pour l'exercice d'une activité lucrative. Il a, d'une part, levé le délai légal pour la prise d'un emploi et, d'autre part, autorisé l'accès à une activité indépendante. Il a par la suite décidé de verser aux cantons un forfait de 3000 francs par personne pour soutenir l'acquisition de connaissances linguistiques (voir chap. 4.6).

Le 9 novembre 2022, au vu de la situation de danger généralisé qui perdure en Ukraine, le Conseil fédéral a décidé le 9 novembre 2022, comme l'UE, de ne pas lever l'admission provisoire pour les personnes d'Ukraine avant le 4 mars 2024, sous réserve d'une amélioration fondamentale de la situation dans le pays. Le Conseil fédéral a en outre décidé de prolonger jusqu'au 4 mars 2024 les mesures de soutien spécifiques aux titulaires du statut S, d'un montant de 3000 francs par personne et par an, qui avaient été adoptées le 13 avril 2022.

3.2. Activation du statut de protection S : autres options envisageables

Comme cela avait été fait dans d'autres cas d'afflux massif de réfugiés, les personnes en provenance d'Ukraine auraient en principe pu être dirigées vers une procédure d'asile ordinaire. Après l'introduction du statut S, les centres fédéraux pour requérants d'asile (CFA) ont enregistré en mars jusqu'à 1400 arrivées quotidiennes. En à peine six semaines suivant l'activation du statut S, près de 40 000 personnes en provenance d'Ukraine demandant une protection ont été enregistrées en Suisse. Au vu de ce grand nombre d'arrivées en quelques jours ou quelques semaines, rendues possibles par la proximité géographique et le droit de voyager sans visa dans l'espace Schengen, le système de l'asile aurait certainement été bien vite submergé. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, on pouvait en outre penser que les personnes en quête de protection, pour bon nombre, fuyaient les combats, mais n'auraient pas de motifs pertinents au regard du droit d'asile faisant état d'une persécution politique ciblée et individuelle à faire valoir (art. 3 LAsi). En l'absence d'un motif d'asile fondé et si aucune mesure d'instruction plus approfondie n'est nécessaire, une demande d'asile doit normalement être rejetée.

Compte tenu de la situation en Ukraine, l'exécution du renvoi aurait été impossible, car elle n'aurait pas été raisonnablement exigible. Elle aurait donc été suspendue au profit d'une admission provisoire. Les personnes concernées auraient donc obtenu les droits liés à ce statut (par ex. exercice d'une activité lucrative salariée ou indépendante moyennant une simple annonce, cf. art. 85a LEI, ou obtention à certaines conditions d'un document de voyage ou d'un visa de retour pour certains voyages nécessaires, cf. art. 9 ODV). Les ressortissants ukrainiens pouvant entrer en Suisse sans visa, il n'y aurait pas eu de difficultés concernant le regroupement familial. Toute personne peut venir en Suisse par ses propres moyens et déposer une demande d'asile. Au final, les autorités auraient fait face à une assez grosse charge de travail pour arriver à un résultat comparable, avec en plus l'obligation de mener au préalable une procédure d'asile ordinaire en bonne et due forme. Des réglementations différentes en Suisse et dans l'UE pourraient par ailleurs avoir pour conséquence de rendre la Suisse particulièrement attractive et d'en faire une destination privilégiée pour les personnes concernées. La surcharge du système de l'asile aurait enfin des répercussions négatives sur les délais de traitement des demandes des autres requérants d'asile, ce qui est contraire à l'objectif d'une accélération des procédures. Cet allongement des délais de traitement des demandes aurait à son tour rendu la Suisse attractive pour les personnes qui font une demande d'asile alors qu'elles n'ont pas de motifs fondés pour le faire.

3.3. Nombres des admissions avec le statut de protection S

Selon le HCR, 6,7 millions de réfugiés d'Ukraine se trouvent dans les pays d'Europe de l'ouest, dont plus de 4.7 millions ont maintenant demandé une protection provisoire dans les États de l'UE et de l'AELE. En Suisse, au 27 novembre 2022, le SEM avait accordé le statut S à quelque 70 000 personnes. Près de 6000 personnes ont entre-temps renoncé à ce statut et quitté la Suisse par leurs propres moyens. Environ 96 % des requérants sont des ressortissants ukrainiens. Les quatre autres pays parmi les 5 dont proviennent le plus de demandes sont : la Russie (575 demandes, taux de protection 89 %), la Turquie (269 demandes, taux de protection 58 %), l'Azerbaïdjan (148 demandes, taux de protection 65%), le Bélarus (150 demandes, taux de protection 95 %) et le Nigeria (135 demandes, taux de protection 25 %).

Environ 35 000 personnes sont en âge d'exercer une activité lucrative (18 à 64 ans). À la fin du mois de septembre, 4206 personnes avaient pris un emploi en Suisse.

4. Enseignements de l'évaluation

4.1. Assurer le premier accueil et ne pas surcharger le système de l'asile

Les CFA sont en général le premier endroit où se rendent les personnes fuyant l'Ukraine, à moins qu'elles aient déjà pu trouver un logement privé avant d'arriver en Suisse. Les personnes qui souhaitent obtenir une protection et qui se trouvent déjà en Suisse peuvent faire leur demande en ligne sur le portail web RegisterMe. Elles se rendent ensuite dans un CFA pour y être enregistrées. Le SEM saisit leurs données personnelles, prend leurs empreintes digitales et examine chaque demande à titre individuel (contrôle de sécurité et vérification de l'appartenance au groupe des personnes à protéger). Les personnes restent dans le CFA (quelques jours) en attendant la décision d'octroi du statut S. Si la décision ne peut pas être prise pendant le séjour dans le CFA (par exemple parce que des clarifications supplémentaires s'imposent), la personne est attribuée à un canton et reçoit la décision par voie postale à l'adresse où elle demeure. Il en va de même pour les personnes qui sont déjà hébergées dans une structure cantonale ou chez des particuliers. Un logement est organisé pour les personnes qui ne disposent pas encore de possibilité d'hébergement en Suisse.

Contrairement aux requérants d'asile en procédure ordinaire, qui peuvent rester jusqu'à 140 jours dans un CFA, les candidats au statut S n'y séjournent en principe qu'entre une et trois nuits avant d'être attribués à un canton selon la clé de répartition proportionnelle à la population. À partir de ce moment, c'est le canton concerné, ou la commune, selon la manière dont les choses y sont organisées, qui assume la responsabilité de l'encadrement des réfugiés ukrainiens. La Confédération verse aux cantons un forfait global à titre d'indemnisation.

Le groupe d'évaluation du statut S constate que la Confédération, les cantons, les villes et les communes ont réagi rapidement. Même si la première phase était chaotique, avec des procédures établies dans l'improvisation, toutes les personnes en quête de protection ont pu être enregistrées rapidement et ont été hébergées immédiatement. Le partage de données et la qualité de celles-ci (à cause de l'écriture cyrillique, entre autres raisons), a notamment été un défi, du point de vue des cantons, même si ce problème existe aussi en dehors des périodes de crise. Les procédures assez lourdes du début ont toutefois été progressivement simplifiées à l'aide de solutions numériques.

En activant le statut S, le Conseil fédéral avait pour but non seulement d'accorder rapidement et sans formalités bureaucratiques excessives une protection aux personnes fuyant l'Ukraine, mais aussi de ne pas surcharger le système ordinaire de l'asile afin qu'il conserve suffisamment de capacités pour traiter les demandes de requérants d'autres régions du monde. Grâce à la procédure simplifiée, permettant un séjour de courte durée dans les CFA, cet objectif a été atteint.

Un séjour dans les CFA pendant la durée d'une procédure d'asile accélérée n'aurait pas été possible, principalement en raison du manque de personnel, malgré une extension importante des capacités d'hébergement. Le nombre de demandes d'asile en suspens a certes fortement augmenté depuis le début de l'année, notamment parce qu'au début de la guerre en Ukraine, le personnel a été absorbé par l'introduction du statut S, mais aussi en raison de l'augmentation constante du nombre de demandes ordinaires. Le nombre de demandes traitées chaque mois a cependant été constant et le fonctionnement du système ordinaire de l'asile pour les demandeurs d'autres pays a toujours pu être maintenu.

La durée relativement brève du séjour dans les CFA a toutefois eu des répercussions importantes pour les cantons, les villes et les communes. Selon des déclarations concordantes, le temps leur a manqué pour se préparer à l'afflux de personnes, pour organiser des solutions

d'hébergement adéquates et pour prévoir des mesures de soutien visant les personnes particulièrement vulnérables. La primo-information et les examens médicaux qui se font dans les CFA pour la procédure d'asile ordinaire ont dû être rattrapés dans les cantons.

En situation d'urgence, les structures fédérales doivent continuer de s'occuper aussi des demandes d'asile déposées par la voie ordinaire. La coexistence en parallèle de la procédure S et de la procédure d'asile aboutit donc à une division des tâches selon le schéma suivant : La Confédération est compétente pour l'enregistrement et le contrôle des demandes pour le statut S, tandis que les cantons, les villes et les communes s'occupent de l'hébergement et de l'encadrement des personnes à protéger. Il faut cependant s'assurer de laisser suffisamment de temps aux cantons, villes et communes, malgré une répartition qui intervient rapidement, pour commencer à organiser l'hébergement et l'encadrement, notamment pour les cas nécessitant une prise en charge médicale et les personnes vulnérables. Concrètement, il serait dès lors utile de définir une durée minimale de séjour dans les CFA. Les procédures devraient en outre être vérifiées pour garantir que malgré une procédure d'enregistrement plus sommaire qu'en procédure d'asile ordinaire, les cantons puissent recevoir toutes les informations dont ils ont besoin pour un premier accueil au moment où une personne leur est attribuée. Dans la perspective d'une nouvelle activation du statut S lors d'une crise future, il conviendrait enfin d'examiner s'il ne serait pas judicieux de mettre en œuvre dans des espaces séparés la procédure d'asile ordinaire et la procédure S.

Pour le groupe d'évaluation, des incertitudes demeurent quant au rôle de la protection juridique lors de l'enregistrement. La protection juridique gratuite avait été accordée aux requérants d'asile à titre de mesure d'accompagnement lors de l'accélération des procédures d'asile, mais il n'y a pas de parallélisme entre la procédure d'asile ordinaire et la procédure pour l'octroi du statut S. Le groupe d'évaluation estime dès lors qu'il conviendrait d'étudier la possibilité, pour des motifs d'efficience et de ressources, de réserver le recours à la protection juridique aux cas dans lesquels des motifs d'asile manifestes conduisent à instruire une procédure d'asile. Le rôle de la représentation juridique dans le contexte du statut S devrait à tout le moins être précisé.

La possibilité devrait également être étudiée de permettre l'enregistrement délocalisé, dans les cantons, afin d'éviter aux personnes qui y ont déjà trouvé un logement de longs trajets vers les CFA.

La répartition des personnes à protéger entre les cantons et le respect de la clé de répartition constituent un défi majeur, principalement en raison de l'hébergement chez des particuliers. Au total, près de 60 % de toutes les personnes ayant le statut S vivent dans des logements privés. Comme les Ukrainiens n'ont pas besoin de visa pour entrer dans l'espace Schengen, une grande majorité d'entre eux ont cherché un logement par leurs propres moyens, en faisant appel à des parents ou à des connaissances, ou encore via les médias sociaux. Cette installation spontanée des personnes concernées est un phénomène nouveau qui a entraîné un déséquilibre dans la répartition régionale, avec des concentrations supérieures à la moyenne, notamment dans les grandes villes, et des régions rurales moins prisées. Ce phénomène a eu des répercussions importantes pour la clé de répartition et a entraîné des dissensions entre les cantons, les villes et les communes. En complément des solutions privées, l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, sur mandat du SEM, a placé des personnes directement depuis les CFA dans des structures cantonales ou chez des particuliers, avec l'accord des cantons concernés. Cette attribution directe a aussi eu un impact sur la clé de répartition intercantonale et s'est attirée à ce titre les critiques de certains cantons, mais surtout des villes et des communes.

L'hébergement chez des particuliers est sans conteste une contribution majeure pour la maîtrise de cette crise. Il n'aurait guère été réaliste de vouloir trouver de la place pour accueillir près de 70 000 personnes dans les structures de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. Mais la collaboration avec des particuliers amène de nouveaux défis concernant les procédures et l'encadrement. Les autorités ont par exemple dû mettre en place de nouveaux interlocuteurs pour gérer les contacts avec les familles d'accueil et leur encadrement.

Pour le groupe d'évaluation, l'expérience a montré que l'hébergement chez des particuliers est un élément indispensable à la maîtrise d'un exode massif. C'est donc un instrument qui doit être intégré dans un plan d'urgence. Pour certains aspects (profil demandé pour les familles d'accueil, recours à l'hébergement collectif, répercussions sur la clé de répartition, coordination avec l'enregistrement dans les CFA, etc.), certaines clarifications préalables et une approche commune de la Confédération, des cantons, des villes et des communes concernant notamment le rôle des œuvres d'entraide, permettraient de gagner en efficacité et en efficience. Le groupe d'évaluation considère également qu'il serait judicieux d'aller vers une harmonisation des critères pour la mise à disposition d'un logement privé.

La clé de répartition a aussi été mise à mal par l'engagement de particuliers qui ont ramené directement d'Ukraine en bus des groupes entiers de personnes, plaçant la Confédération, les cantons, les villes et les communes face à de grands défis. Ces arrivants étaient souvent particulièrement vulnérables : enfants non accompagnés, personnes avec de graves maladies ou des handicaps.

Même s'il est compliqué de garantir le strict respect de la clé de répartition dans de telles circonstances, le groupe d'évaluation est d'avis qu'il faut s'efforcer autant que possible d'y parvenir ; les écarts par rapport à la clé de répartition doivent être convenus au préalable avec les cantons, les villes et les communes, et compensés rapidement. Il convient selon les possibilités de veiller à l'équilibre de la répartition (voire de garantir cet équilibre) concernant les enfants en âge de scolarité, les personnes vulnérables et les cas nécessitant une prise en charge médicale lourde. C'est la seule manière d'assurer la stabilité d'un mécanisme interne soigneusement conçu et de garantir durablement le fonctionnement d'un système permettant d'accueillir un grand nombre de personnes.

4.2. Coordination entre la Confédération, les cantons, les villes et les communes

Les cantons, les communes, les villes et les œuvres d'entraide ont été consultés avant l'activation du statut de protection S. La décision d'activer ce statut a été saluée de tous côtés. En parallèle de la consultation, les modalités de la mise en œuvre du statut S ont été discutées au niveau politique à l'occasion d'une réunion extraordinaire du groupe de contact DFJP CCDJP CDAS, le 8 mars 2022. Le même jour, une première rencontre de coordination a eu lieu au niveau technique avec les cantons, les villes et les communes, à l'invitation du SEM. Ces rencontres de coordination se sont poursuivies jusqu'à ce que l'État-major spécial Asile (SONAS) commence son travail sous la direction de la secrétaire d'État Christine Schraner Burgener. La cheffe du DFJP a convoqué le SONAS le 21 mars 2022, pour la première fois depuis sa création par le Conseil fédéral en 2011. Sont représentés dans cet organe, outre le SEM, la CCDJP et la CDAS, l'Office fédéral de la police (fedpol), l'Office fédéral de la protection de la population (OFPP), le Commandement des opérations de l'armée, le domaine Politique de sécurité du DDPS, l'Office fédéral de la douane et de la sécurité des frontières (OFDF), l'Administration fédérale des finances (AFF), le Département fédéral des affaires étrangères (DFAE), la Conférence des commandants des polices cantonales (CCPCS) et l'Association des services cantonaux de migration (ASM). La direction du SONAS a par ailleurs invité l'Union des villes suisses et l'Association des communes suisses à se joindre à l'état-major, une décision que

le groupe d'évaluation approuve. Une participation fixe des communes et des villes pourrait être étudiée pour l'avenir.

Lors des auditions, l'implication de tous les acteurs concernés dans le cadre du SONAS a été saluée au motif que cet organe permet de traiter tous les thèmes importants rapidement et de manière exhaustive. Le SEM publie un communiqué de presse après chaque réunion du SONAS pour s'assurer que les informations soient bien reçues par tous les services concernés. En plus du procès-verbal, les secrétariats généraux de la CDAS et de la CCDJP envoient une lettre d'information à tous leurs membres. En dépit de tous ces efforts, la communication et l'information sont encore perçues comme un défi, en particulier par les villes et les communes, qui rappellent l'importance d'associer aussi rapidement que possible toutes les parties concernées. Du point de vue du groupe d'évaluation, il s'agit d'un aspect qui doit être amélioré.

4.3. Coordination avec l'UE

La coordination au sein de l'espace Schengen avait une grande importance, ne serait-ce qu'en raison de la liberté de mouvement des ressortissants ukrainiens en quête de protection. Il n'aurait pas été judicieux pour la Suisse de décider sans concertation avec l'UE de l'activation ou de la levée du statut de protection pour les personnes d'Ukraine. Selon l'évolution de la situation, une décision en solo aurait même pu provoquer un appel d'air. Pour les parties prenantes entendues, il était dès lors juste d'adapter autant que possible les modalités du statut de protection aux réglementations de l'UE. Le groupe d'évaluation considère toutefois qu'il serait possible d'adopter d'autres réglementations, dans le détail, en tenant compte des facteurs d'attraction et de répulsion. Une coordination à l'échelle de l'espace Schengen pour la levée du statut de protection est cependant jugée pertinente.

Au niveau de l'UE, une plateforme a été mise en place à laquelle tous les États membres sont reliés et dans laquelle ils peuvent saisir les informations d'enregistrement. Cette plateforme permet par exemple de détecter et de supprimer les enregistrements en double. Un raccordement de la Suisse nécessite la conclusion d'un accord et les discussions à cet effet sont en cours. La Suisse en profiterait car elle pourrait voir si une personne a déjà quitté la Suisse et s'est enregistrée dans un autre pays. La plateforme d'enregistrement sera par ailleurs utile pour assurer une coordination à l'échelle européenne quand le temps des retours viendra. En cas de raccordement à la plateforme, la Suisse pourrait cependant être tenue de reprendre le principe de l'UE qui veut que le dernier État dans lequel la demande d'enregistrement est faite est compétent pour l'octroi du statut de protection. Pour l'instant, la politique de la Suisse est que les personnes qui sont déjà enregistrées dans un autre État européen n'obtiennent pas le statut S. Selon le SEM, la reprise du principe de l'UE n'aurait toutefois que des effets mineurs, puisque sans raccordement à la plateforme d'enregistrement de l'UE, il est de toute façon impossible de savoir si une personne qui demande le statut S a en fait déjà obtenu une protection dans un autre pays, à moins qu'elle ne le dise elle-même aux autorités. De plus, il y a aussi des personnes qui quittent la Suisse pour se rendre dans un autre pays d'Europe. Dans ces cas, le statut S peut être révoqué. Aujourd'hui, cette révocation n'est possible que si la personne annonce officiellement son départ ou que les autorités constatent un jour que la personne n'est plus en Suisse.

Compte tenu de la proximité géographique et de la forte intégration de la Suisse dans l'espace Schengen, le groupe d'évaluation considère qu'une étroite coordination avec les États d'Europe est impérative concernant tant l'activation du statut de protection que sa levée.

4.4. La place du statut S dans le système suisse de l'asile

Plusieurs participants auditionnés ont estimé qu'une discussion devait être menée concernant les différences de droit et de fait entre le statut S et d'autres statuts dans le domaine de l'asile. L'opinion publique a par exemple perçu que les Ukrainiens étaient mieux traités que le groupe des personnes admises à titre provisoire. Il convient de distinguer ici trois types de différences : premièrement, celles qui sont dues à un élan de solidarité manifesté par des particuliers ou des entreprises, deuxièmement, celles qui tiennent au droit qu'ont les Ukrainiens de voyager sans visa dans l'espace Schengen et, troisièmement, les différences qui découlent de bases légales différentes selon les statuts.

On trouve dans la première catégorie les décisions des entreprises de transport de permettre aux Ukrainiens de voyager gratuitement. Au début de la guerre, l'Alliance SwissPass a par exemple décidé que jusqu'au 1er juin 2022, les réfugiés d'Ukraine pourraient utiliser les transports publics sans payer. Des entreprises de télécommunication ont parfois remis gratuitement des cartes SIM aux personnes bénéficiant du statut S, des communes ont proposé un accès gratuit aux piscines municipales, des particuliers ont mis en place des services de voiturage ou des bourses d'habits. Ces élans de solidarité à l'égard des Ukrainiens ont été perçus comme injustes par d'autres réfugiés et par une partie de la population suisse, ce qui peut se concevoir.

Certaines différences s'expliquent par la possibilité qu'ont les Ukrainiens de voyager sans visa dans l'espace Schengen et d'y séjourner pendant 90 jours au plus. Beaucoup de réfugiés d'Ukraine sont dès lors venus en Suisse et y ont cherché un logement par leurs propres moyens. Dans un premier temps au moins, l'enregistrement dans un CFA n'était pas la priorité de ces personnes. Les autorités ont ainsi été mises devant un fait accompli et n'ont eu d'autre choix que de déplacer ces personnes qui avaient déjà un hébergement et possiblement des liens de famille et d'amitié à l'endroit où elles se trouvaient, ou d'accepter la situation et de trouver des solutions pragmatiques. Pour les personnes en procédure d'asile ordinaire, la situation est différente puisqu'elles n'ont en général pas de droit de séjour légal en Suisse, doivent rester dans un CFA le temps que la procédure soit instruite et n'auraient en pratique aucune chance de trouver à se loger par elles-mêmes en Suisse.

C'est également par cette liberté de mouvement des Ukrainiens que s'explique la décision du Conseil fédéral – s'appuyant sur la réglementation correspondante dans l'espace Schengen – de permettre aux titulaires du statut S de se rendre à l'étranger sans autorisation et de revenir en Suisse sans visa de retour. Le SEM a en revanche restreint cette liberté de voyager en se réservant de révoquer le statut S de toute personne qui séjournerait plus de 15 jours par trimestre en Ukraine. La question du regroupement familial est également passée à l'arrière-plan en raison de la liberté de mouvement dont jouissent les Ukrainiens, grâce à laquelle les membres de la famille qui le souhaitent peuvent venir en Suisse sans visa, par leurs propres moyens.

Il existe enfin des différences juridiques entre les statuts dans le domaine de l'asile qui ont été voulues sciemment par le législateur ou qui sont nées suite à des évolutions ces dernières années. Le forfait d'intégration en est un exemple : il est versé pour les personnes admises à titre provisoire, bien que ce statut soit en principe aussi conçu dans l'idée d'un retour vers le pays d'origine lorsque la situation le permet. Le législateur a ainsi tenu compte du fait qu'avec des conflits qui se prolongent, l'admission provisoire est un statut qui s'inscrit de plus en plus souvent dans la durée. Concernant l'accès au marché du travail, la loi désavantage aussi le statut S par rapport à l'admission provisoire, avec en principe un délai de carence de trois mois, auquel le Conseil fédéral a toutefois dérogé dans le cas présent.

À la différence d'une personne admise à titre provisoire, le titulaire du statut S doit par ailleurs obtenir une autorisation pour exercer une activité salariée ou indépendante, ou pour changer d'emploi.

Une autre différence concerne l'octroi d'une autorisation de séjour de type B. Les personnes admises à titre provisoire peuvent demander la transformation de leur statut en une autorisation de séjour B définitive après 5 ans, s'ils sont considérés comme des cas de rigueur, tandis que l'autorisation de séjour B à laquelle les titulaires du statut S peuvent prétendre après cinq ans prend fin au moment où la protection provisoire est levée. Au bout de dix ans, une autorisation d'établissement peut néanmoins être délivrée.

Même si le groupe d'évaluation considère qu'une égalité entre les différents groupes dans le domaine de l'asile est en principe souhaitable, une uniformisation complète dans une situation exceptionnelle comme l'est actuellement la guerre en Ukraine, notamment en raison de sa proximité géographique, ne sera pas toujours possible. Certaines adaptations peuvent néanmoins être indiquées dans l'optique d'un futur rapprochement des réglementations.

Pour le groupe d'évaluation, le statut de protection S, de par sa finalité, correspond à une admission provisoire collective. Le principe constitutionnel d'égalité impose dès lors que d'éventuelles différences de traitement soient justifiées par des raisons objectives suffisantes. Pour plusieurs des personnes entendues, ces raisons n'existent pas, notamment concernant le forfait d'intégration. Dans son rapport final, le groupe d'évaluation examinera quelles différences peuvent être maintenues sans violer le principe d'égalité de traitement (éventuellement en tenant compte de certaines différences dans les conditions générales).

4.5. Financement

Comme pour les requérants d'asile et les personnes admises à titre provisoire, les cantons reçoivent de la Confédération le forfait global 1 (art. 20, let. e, OA 2) pour les personnes à protéger sans activité lucrative, pendant la durée de la protection temporaire jusqu'à son extinction ou sa levée (mais au plus cinq ans à compter de l'octroi de la protection provisoire, lorsqu'elles obtiennent une autorisation de séjour). Le forfait global 1 s'élève en moyenne suisse à 1556,76 CHF par mois pour l'année 2022. Pour les réfugiés reconnus, la Confédération verse le forfait global 2, qui est en moyenne suisse de 1489,74 CHF par mois en 2022.

Si, après cinq ans, le Conseil fédéral n'a toujours pas levé la protection provisoire, la personne à protéger reçoit de ce canton une autorisation de séjour qui prend fin au moment où la protection est levée (art. 74, al. 2, LAsi). Pour les personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour (c'est-à-dire à partir de cinq ans de présence en Suisse), la Confédération verse aux cantons la moitié du forfait global 2 (art. 26 OA 2) ainsi qu'un forfait d'intégration. Ce dernier est diminué du montant alloué par la Confédération jusqu'alors aux cantons pour les personnes avec le statut S dans le cadre du programme d'encouragement de l'apprentissage des langues. Un forfait est versé par personne titulaire du statut S (sans tenir compte d'autres caractéristiques telles que l'âge ou l'activité lucrative).

Des solutions pragmatiques ont rapidement pu être trouvées pour les lacunes de financement observées au départ du fait que le versement des forfaits globaux va au canton où est établie la personne concernée, ainsi que pour la question de l'assurance-maladie.

Les cantons, les villes et les communes se sont plaintes à plusieurs reprises du montant jugé trop faible des contributions de la Confédération. Le groupe d'évaluation recommande de procéder en temps utile à une analyse détaillée des coûts qui pourrait servir de base à des discussions sur le financement des coûts dans le domaine de l'asile.

4.6. Retour au pays ou intégration

Le législateur a conçu le statut de protection dans l'idée d'un retour au pays lorsque la situation le permettrait. Le statut de protection doit donc être levé dès qu'il n'y a plus de danger général grave, et les personnes qui en bénéficiaient doivent alors rentrer dans leur pays. C'est dans cette logique que le législateur n'a pas prévu le versement de forfaits d'intégration aux cantons. Il s'ensuit que la Confédération n'a pas de base légale pour verser aux cantons un forfait d'intégration de 18 000 CHF, comme elle le fait pour les réfugiés reconnus et les personnes admises à titre provisoire. Pour que les personnes concernées puissent rapidement travailler et participer à la vie sociale du pays pendant la durée de la protection, le Conseil fédéral a cependant décidé de verser aux cantons une contribution de 3000 CHF par titulaire du statut S, afin d'encourager l'acquisition de compétences linguistiques. L'objectif de cette contribution est aussi de permettre le maintien de compétences professionnelles dans la perspective d'un futur retour au pays. Le montant de la contribution a été calculé en relation avec le forfait d'intégration de 18 000 CHF par personne que la Confédération devrait verser d'office aux cantons après l'octroi d'une autorisation de séjour aux personnes à protéger, au bout de cinq ans (art. 58, al. 2, LEI). Compte tenu de la durée incertaine du droit de séjour accordé avec le statut S, le montant a été fixé à 3000 CHF pour la première année, dans l'esprit d'une contribution pro rata temporis. Le 9 novembre 2022, le Conseil fédéral a décidé de prolonger d'un an, jusqu'au 4 mars 2024, ces mesures de soutien à hauteur de 3000 CHF par personne bénéficiant du statut S.

Les cantons, les villes et les communes portent dans leur majorité un regard critique sur le modèle d'un forfait d'intégration versé par tranches. La différence de traitement entre les personnes à protéger, d'une part, et les réfugiés reconnus et personnes admises à titre provisoire, de l'autre, se révèle compliquée dans la pratique. La tension qui existe entre un statut de personne à protéger orienté vers un retour à terme, comme prescrit par la loi, et l'intérêt d'une intégration rapide des personnes est appréciée diversement. Du point de vue des cantons, des villes et des communes, des mesures d'intégration aussi rapides que possible sont indispensables, de sorte que les moyens des forfaits d'intégration sont jugés utiles plutôt au début du séjour qu'au bout de cinq ans. Si le forfait d'intégration n'est pas versé intégralement, certains participants entendus suggèrent au moins un système dégressif avec des versements plus élevés au cours des premières années.

Il est cependant permis de penser que la capacité d'intégration d'une population européenne est peut-être plus grande que celle de personnes originaires par exemple du Proche-Orient ou d'Afrique, qui font face à des obstacles plus importants du point de vue linguistique, social ou éducatif pour une intégration réussie en Suisse. Cet aspect des choses devrait avoir un effet positif sur les dépenses des cantons. Le groupe d'évaluation serait favorable à la création d'un instrument spécifique de suivi de l'intégration des Ukrainiens qui permettrait de mieux éclairer ce point et, si nécessaire, d'en tirer des enseignements pour l'avenir.

4.7. Levée du statut S

Comme exposé au chap. 4.4, une levée du statut S n'est possible concrètement qu'en étroite coordination avec l'UE. Elle n'est par ailleurs indiquée que si un retour est en principe possible et, compte tenu des circonstances sur place, raisonnablement exigible. Autrement, la levée du statut S n'aurait d'autre effet que l'obligation d'accorder une admission provisoire aux personnes qui en bénéficiaient.

Les modalités de la levée du statut S ne sont décrites que sommairement dans la loi. Il est donc important de définir et de communiquer les procédures assez tôt. Dans cette optique, la cheffe du DFJP a chargé le SEM au début de l'été 2022 déjà de définir avec les cantons les modalités de la levée du statut S. Ce mandat est en cours d'exécution dans un groupe de

travail du SONAS. Pour le groupe d'évaluation, il est primordial, dans l'intérêt de la sécurité du droit, que les questions liées aux délais de départ, aux autorisations pour cas de rigueur, etc. soient clarifiées rapidement. En parallèle, une solution souple et adaptée à la situation doit être trouvée pour le retour des personnes d'Ukraine à protéger, si nécessaire avec des délais échelonnés (enfants scolarisés, apprentis, personnes ayant un emploi, etc.). Certains des participants auditionnés ont fait état des difficultés que pose pour la recherche d'un logement ou d'un emploi l'incertitude au sujet de la durée du statut S et des délais de départ qui seront fixés au moment de sa levée.

Pour le groupe d'évaluation, il faut également clarifier la manière dont les choses se passeront pour les procédures d'asile qui devront être instruites après la levée du statut S.

Enfin, pour ce qui concerne la reconstruction sur place et l'aide au retour, il convient d'examiner quelles mesures peuvent avoir le plus d'impact. L'objectif du Conseil fédéral doit être que le plus de personnes possible décident de rentrer dans leur pays de leur plein gré après la levée du statut S. Les modalités de retour devront également tenir compte de la durée de séjour des personnes concernées et de leur degré d'intégration en Suisse. Les efforts devront par ailleurs être coordonnés au niveau européen, en particulier pour la question de savoir si des zones sûres (safe zones) en Ukraine peuvent représenter une perspective effective et sûre pour un retour.

5. Évaluation provisoire

L'expérience a montré qu'il est important de disposer de la possibilité d'une réglementation collective au sens de l'art. 4 LAsi et que cet outil s'est révélé indispensable dans la situation actuelle, afin de ne pas surcharger le système de l'asile. L'application de cette mesure a dans l'ensemble bien fonctionné, ce qui s'explique par les circonstances concrètes et par la composition du groupe des personnes concernées (fuite rapide face à des actes de guerre manifestes, civils en quête de protection, essentiellement des femmes et des enfants), qui a permis de renoncer à des clarifications poussées en matière de sécurité.

Les bases légales régissant l'activation du statut de protection S ont fait leur preuve dans une large mesure. La marge de manœuvre conférée par le législateur a été déterminante : le Conseil fédéral et le DFJP l'ont utilisée efficacement, notamment pour déterminer le cercle des bénéficiaires et définir les règles concrètes concernant l'accès au marché du travail et la liberté de mouvement. Les expériences faites jusqu'ici ont aussi souligné la nécessité d'une coordination étroite dans l'espace Schengen.

Il est aussi apparu que les structures ordinaires ne permettent pas de gérer une situation du type de celles qui justifient l'activation du statut S et qu'il faut au contraire recourir aux outils de la planification d'urgence. Compte tenu de l'imprévisibilité qui caractérise les mouvements de fuite et les migrations irrégulières, une grande disponibilité opérationnelle est requise de la Confédération, des cantons et des communes. La mobilisation de tous les niveaux étatiques et les échanges entre tous les acteurs revêtent, dans ce contexte, une importance primordiale. Le groupe d'évaluation constate que l'État-major spécial Asile (SONAS), l'organisation de crise qui a été activée, a dans l'ensemble fait la preuve de son efficacité.

Nonobstant cette appréciation globalement positive, le groupe d'évaluation considère que des améliorations et des ajustements sont possibles dans certains domaines en vue de futures nouvelles applications et formule, à titre de conclusions intermédiaires, les recommandations provisoires ci-après.

- *Planification d'urgence* : Il serait judicieux d'inclure le cas d'application du statut destiné aux personnes en quête de protection dans la planification d'urgence et d'y définir dans les grandes lignes les processus s'y rapportant. Il y aurait en outre lieu de clarifier les rôles de tous les acteurs, représentation juridique et œuvres d'entraide comprises, et d'intégrer également l'instrument du recours à des logements privés dans la planification d'urgence. L'accent prioritaire de cette planification doit être mis sur la capacité de la Confédération et des cantons à mettre à disposition rapidement et en grand nombre des places d'hébergement supplémentaires, ainsi que sur la question des outils légaux nécessaires à cette fin (procédures d'autorisation et d'approbation des plans). L'objectif premier est d'être en mesure, dans une situation d'urgence, de fournir une place d'hébergement et des premiers soins à toutes les personnes à protéger. Il conviendrait également d'examiner l'opportunité de mener les procédures s'appliquant aux requérants d'asile et celles relatives au statut S dans des locaux séparés.
- *Attribution aux cantons* : En ce qui concerne l'attribution aux cantons, il importe d'appliquer la clé de répartition ordinaire même en cas d'arrivées en très grand nombre et de n'y déroger qu'en concertation avec les cantons, en veillant à compenser au plus vite les déséquilibres. Il y aurait aussi lieu d'envisager la possibilité de fixer une durée de séjour minimale dans les centres fédéraux pour requérants d'asile et les structures mises à disposition par le DDPS, de sorte que les villes et les communes disposent de suffisamment de temps pour organiser l'hébergement et l'encadrement, en particulier des personnes vulnérables et de celles nécessitant une prise en charge médicale. Les rôles respectifs de la Confédération, des cantons et des communes en matière de première information mériteraient aussi d'être précisés, en tenant compte de la durée de séjour dans les centres fédéraux pour requérants d'asile.
- *Intégration* : Une des questions les plus discutées est la tension entre l'orientation vers le retour du statut de protection provisoire, prévue par la loi, et le besoin des bénéficiaires de s'intégrer dans leur pays d'accueil. Si l'on ne constate pas d'antinomie entre le déploiement rapide des efforts nécessaires à l'intégration et la disposition de la personne au retour dans son pays, la crainte est exprimée de voir cette disposition au retour volontaire diminuer à mesure que l'intégration se renforce. Le degré d'intégration nécessaire des personnes ayant fui l'Ukraine n'est pas non plus évalué de la même manière par tous les acteurs. Il serait dès lors utile d'effectuer un suivi, même sur une courte période, des bénéficiaires du statut S. En ce qui concerne la question des coûts supportés par les cantons, les villes et les communes, des données fiables font encore défaut. C'est pourquoi il y a lieu de procéder, dans ce domaine également, à une analyse détaillée susceptible de livrer des éléments pour la suite des discussions. Il semble indiscutable que plus la durée du statut S se prolongera (sur plusieurs années, avec une date de levée imprévisible), plus la question de l'intégration, nonobstant l'orientation vers le retour inscrite dans la loi, va gagner en importance.
- *Cohérence du système de l'asile* : Au vu des différences de traitement, de droits et d'obligations entre les différents groupes de population qui relèvent du système de l'asile, une uniformisation des bases légales régissant le statut S et l'admission provisoire serait souhaitable dans un souci d'égalité de traitement, dès lors que ces différences ne sont pas justifiées par des éléments objectifs. Il importe néanmoins de relever que certaines différences peuvent découler des circonstances concrètes des situations justifiant l'activation du statut S. Une certaine flexibilité doit donc ici être envisagée.
- *Levée du statut S* : Une coordination étroite avec les pays de l'espace Schengen est indispensable en ce qui concerne le moment et les modalités de la levée du statut de protection temporaire. La levée doit en outre être raisonnablement exigible au vu de la situation sur place, de sorte que la fin du statut S n'aboutisse pas de facto à une admission provisoire. Pour des raisons de sécurité du droit et afin de permettre une planification optimale, il serait souhaitable d'arrêter au plus vite, le moment venu, la décision concernant les délais de

départ envisagés et les autres mesures (notamment les modalités et le financement de l'aide au retour).

Le groupe d'évaluation entend se fonder sur les premiers enseignements recueillis pour examiner de manière approfondie, dans son rapport final, les questions ci-après et formuler, en tenant compte de la marge d'action possible au plan politique, des recommandations définitives à l'attention de la cheffe du DFJP.

- Sous l'angle du respect de l'état de droit, des précisions sont-elles nécessaires dans la loi concernant l'octroi, la procédure et la révocation du statut S ?
- La nécessité d'une coordination avec l'UE doit-elle être inscrite dans la loi ? Si oui, sur quels aspects cette coordination est-elle indispensable et dans quels domaines la Suisse doit-elle conserver sa souveraineté d'action ?
- Une optimisation des outils juridiques dont disposent les cantons est-elle nécessaire pour leur permettre de mettre plus rapidement à disposition des structures d'hébergement d'urgence ? Faudrait-il inscrire dans la loi les principes de la planification d'urgence (obligation des trois niveaux étatiques d'effectuer une planification d'urgence dans le domaine de l'asile, répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, état-major spécial, etc.) ?
- Des bases légales supplémentaires sont-elles nécessaires pour le partage de données entre la Confédération et les cantons aux fins de la gestion des situations d'urgence ?
- Les bases légales actuelles sont-elles suffisantes pour le versement d'une contribution d'intégration et l'octroi d'une aide au retour incitative ?
- Des clarifications sont-elles nécessaires concernant la protection juridique durant la procédure aboutissant à l'octroi du statut S ?
- Des clarifications sont-elles nécessaires concernant les demandes d'asile déposées par des personnes en quête de protection, que ce soit au moment de l'octroi de la protection ou après la levée du statut S et, notamment, au regard des exigences fixées dans la Convention relative au statut des réfugiés ?
- Des clarifications sont-elles nécessaires concernant l'octroi du statut S dans des cas spéciaux (couples binationaux, ressortissants d'États tiers) ?
- Sur quels points faudrait-il adapter le statut S pour le rapprocher de l'admission provisoire ou du statut de réfugié ? Dans quels domaines des différences légales sont-elles objectivement justifiées et compatibles avec le principe constitutionnel de l'égalité de traitement ?
- Dans quelle mesure une pratique différenciée concernant l'octroi de la protection est-elle légalement possible ou souhaitable pour les personnes arrivant après l'afflux initial ? Des différences concernant l'octroi ou la levée du statut S sont-elles légalement possibles ou souhaitables selon les régions d'origine ?

Afin d'approfondir ces questions, le groupe d'évaluation suivra de près les développements dans la mise en œuvre du statut S et les travaux de l'État-major spécial Asile (concernant notamment le projet « levée du statut S et retour »). Le cas échéant, il entendra aussi les acteurs concernés et d'autres spécialistes du droit.