



Groupe d'évaluation du statut S

Rapport du 26 juin 2023

Table des matières

1	Contexte et mandat du groupe d'évaluation	3
2	Le statut S	4
2.1	En droit	4
2.2	Genèse et évolution du statut S	6
2.3	Directive de l'UE sur la protection temporaire	6
3	Application du statut 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 S : autres options envisageables	9
3.3	Nombres des admissions avec le statut S	10
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	13
4.3	Coordination avec l'UE	14
4.4	La place du statut S dans le système suisse de l'asile	14
4.5	Financement	17
4.6	Retour au pays ou intégration	18
4.7	Levée du statut S	21
5	Évaluation et recommandations	22
	Annexe – liste des auditions	26

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 (ci-après statut 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 conseillère fédérale Karin Keller-Sutter, qui dirigeait le DFJP à l'époque, 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, l'ancienne 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, le groupe de travail a été accompagné par la secrétaire générale suppléante Sylvie Hoffmann et par la cheffe suppléante de l'état-major de la direction du SEM Jenny Hodel.

Le groupe d'évaluation a présenté un rapport intermédiaire le 30 novembre 2022, avec de premiers enseignements sur les atouts et les faiblesses de la réglementation actuelle et de sa mise en œuvre pratique, ainsi que des pistes concernant les questions à approfondir. Le présent rapport se base sur le rapport intermédiaire et creuse les questions qui étaient restées ouvertes. 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 entendu des représentantes et des représentants des parties prenantes qui ont une activité

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 ; Ukraine : Operative Umsetzung des Schutzstatus «S», directive du 06.06.2022 (Allemagne)

opérationnelle, notamment du Secrétariat d'État aux migrations, des cantons, des communes, des villes, des œuvres d'entraide et d'autres organisations. Le groupe d'évaluation a également eu des échanges avec la diaspora ukrainienne et avec les partenaires sociaux². Par ailleurs, le SEM a informé le groupe d'évaluation de l'état des travaux sur le projet « levée du statut S - procédure et retour » et des conséquences de la jurisprudence du Tribunal administratif fédéral pour la pratique du SEM.

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.

2 Le statut 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. Il dispose pour cette définition d'une marge de manœuvre considérable. 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)³ pour les personnes à protéger pendant la durée de la protection temporaire 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

² Voir l'annexe « Liste des auditions »

³ Depuis le 1.1.2021, le forfait global 1 est en moyenne de 1537,27 francs par mois dans toute la Suisse.

personnes à protéger titulaires d'une autorisation de séjour, la Confédération verse aux cantons la moitié du forfait global 2 (art. 26 OA 2)⁴.

Conformément à la volonté du législateur, le statut S 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 ce qu'elle fait pour l'admission provisoire ou l'asile, la loi ne prévoit donc pas de prestations spécifiques en matière d'intégration pour ce statut. 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 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 doit être autorisé par un visa de retour ou un document de voyage, qui n'est délivré 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. Dans le contexte de la guerre en Ukraine, les dispositions sur le regroupement familial n'ont qu'une portée restreinte, l'exemption de visa dont bénéficie l'Ukraine permettant à tous les membres de la famille d'entrer en Suisse individuellement.

Si le statut 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).

⁴ Depuis le 1.1.2021, le forfait global 2 est en moyenne de 1473,47 francs par mois dans toute la Suisse.

2.2 Genèse et évolution du statut 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'asile⁵. 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 S 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 »⁶, le Conseil fédéral indiquait qu'il examinerait la suppression du statut S 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 parlementaires⁷, 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 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

⁵ Cf. FF 1996 II 1, ici 77 ss, et RO 1999 2262

⁶ 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

⁷ 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

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 constaté 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 ; elle peut au besoin être prorogée automatiquement deux fois pour une période de six mois, puis encore d'une année supplémentaire (cf. art. 4). La protection temporaire est levée au bout de trois ans maximum. La directive de l'UE ne prévoit pas de mécanisme pour une prolongation au-delà de ces trois ans : à défaut d'une nouvelle réglementation ou recommandation de l'UE, c'est alors le droit national qui s'applique. Les États membres de l'UE attendent de la Commission européenne qu'elle joue un rôle majeur de coordination pendant la phase qui suivra la levée de la protection temporaire.

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 à la protection temporaire 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. S'agissant de l'aide sociale, il est prévu que son montant soit calculé selon le droit national. Dans la pratique, les États membres de l'UE appliquent différemment cette marge de manœuvre. L'Allemagne par exemple utilise pour les personnes à protéger d'Ukraine les mêmes critères que pour les réfugiés reconnus. 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 temporaire 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 temporaire 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 temporaire 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 temporaire, nonobstant ces prolongations automatiques.

3 Application du statut 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 bureaucratiques 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 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 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.

La décision de portée générale ne couvrait cependant pas tous les cas de figure. Le SEM a donc édicté des directives internes concernant les personnes et les couples binationaux. Le Tribunal administratif fédéral a confirmé la pratique du SEM fondée sur ces directives⁸. Conformément au principe de subsidiarité, les ressortissants ukrainiens qui ont également la nationalité d'un État de l'UE/AELE ou d'un pays anglo-saxon ne reçoivent pas le statut S car ils peuvent obtenir une protection efficace dans leur deuxième patrie. Il en va de même des couples binationaux lorsqu'un des conjoints a la nationalité d'un de ces mêmes pays.

La question se pose enfin de savoir dans quels cas les personnes originaires d'États tiers qui étaient reconnues comme réfugiées en Ukraine au sens de la Convention de Genève sont autorisées après leur arrivée en Suisse à entrer dans une procédure d'asile (aux fins d'obtenir l'asile) parce qu'elles font valoir une persécution manifeste au sens de l'art. 69, al. 2, LAsi. Si lors de l'entretien, le SEM arrive à une autre conclusion et décide de n'accorder « que » le statut S, la loi dit explicitement que cette décision n'est pas attaquable. Cette absence de possibilité de recours ne semble aujourd'hui guère compatible avec la garantie de l'accès au juge prévue par la Constitution fédérale. Le SEM ne partage pas cet avis et renvoie à la volonté du législateur d'éviter, avec le statut S, la surcharge du système de l'asile, raison pour laquelle les voies de recours sont restreintes. Du point de vue du groupe d'évaluation, la question devrait être clarifiée, en particulier par le Tribunal administratif fédéral, qui n'a en l'état des connaissances pas encore rendu de jugement sur ce point. L'état actuel du droit devrait en tout cas être réexaminé dans le cadre d'une éventuelle révision des dispositions relatives à la protection temporaire.

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 en outre décidé de verser aux cantons un forfait de 250 francs par personne et par mois 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, 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 250 francs par personne et par mois, qui avaient été adoptées le 13 avril 2022.

3.2 Activation du statut 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 2022 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, la question du regroupement familial ne se pose pas : 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 requérants d'asile d'autres pays et en particulier 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 S

Selon le HCR, 5,1 millions d'Ukrainiens ont à ce jour demandé une protection temporaire ou un titre de séjour comparable en Europe (UE/AELE et Royaume-Uni). À la fin du mois de mai 2023, la Suisse avait enregistré plus de 83 000 demandes d'obtention du statut S, que le SEM avait octroyé à environ 80 600 personnes. Plus de 12 000 personnes ont entre-temps renoncé à ce statut et quitté la Suisse par leurs propres moyens.

Dans une première phase suivant l'activation du statut S, jusqu'à mi-avril 2022, la moyenne hebdomadaire oscillait entre 800 et 1100 demandes par jour. Au début de mai 2022, les arrivées ont nettement diminué. Entre la mi-juin et la mi-décembre 2022, la moyenne hebdomadaire se situait entre 75 et 100 demandes par jour. Depuis lors, le nombre de demandes déposées quotidiennement a encore diminué et se situait entre 35 et 55 par jour en mai 2023.

Environ 96 % des requérants sont des ressortissants ukrainiens. Les quatre autres pays parmi les cinq dont proviennent le plus de demandes sont : la Russie (490 demandes, taux de protection 89 %), la Turquie (299 demandes, taux de protection 64 %), l'Azerbaïdjan (157 demandes, taux de protection 69 %), la Géorgie (155 demandes, taux de protection 71 %) et le Bélarus (151 demandes, taux de protection 95 %). Au total 39 100 personnes sont en âge d'exercer une activité lucrative (18 à 64 ans). À la fin de mai 2023, 6700 personnes avaient un emploi en Suisse (voir chap. 4.6 pour plus d'informations sur l'exercice d'une activité lucrative).

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 n'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). Lorsqu'elles remplissent les formulaires (audition sommaire écrite), toutes les personnes qui demandent une protection ont droit à un conseil juridique, qui peut être donné pour tout un groupe. Dans les cas qui sont clairs, le SEM accorde immédiatement le statut S sur la base des indications que la personne donne par écrit. Une audition sommaire orale n'est réalisée que si un rejet de la demande est envisagé, s'il s'agit d'un cas spécial (par ex. couple binational) ou s'il existe manifestement des motifs d'asile. Dans ces cas, la personne a droit à une représentation juridique. Les prestations de conseil et de représentation juridique sont assurées par les organismes que le SEM a mandatés pour les procédures d'asile ordinaires, et comme pour les procédures d'asile, cet accompagnement juridique est gratuit.

Les personnes restent ensuite dans le CFA en attendant la décision d'octroi du statut S, ce qui prend en général quelques jours. 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.

L'octroi du statut S empêche de recourir contre la suspension d'une procédure d'asile (art. 69, al. 3, en lien avec l'art. 107, al. 2, let. b, LAsi). Si le SEM décide de ne pas accorder la protection provisoire, un recours est possible devant le Tribunal administratif fédéral. Selon la pratique actuelle du SEM, une décision négative n'entraîne pas d'office l'ouverture d'une procédure d'asile : la personne doit en faire explicitement la demande, mais les exigences pour le dépôt de cette demande sont peu élevées. Cette pratique ne concerne pas certains cas clairs dans lesquels une demande explicite d'asile est formulée durant la procédure visant à l'octroi du statut S. Le SEM justifie sa pratique en expliquant que l'instruction d'une procédure d'asile ne répond pas à la volonté de toutes les personnes concernées. Un tel automatisme serait par ailleurs en contradiction avec l'objectif déclaré pour le statut S de ne pas surcharger le système de l'asile. Il n'y a pas à ce jour de jurisprudence claire du Tribunal administratif fédéral sur la question de l'instruction d'une procédure d'asile suite à un refus d'octroi du statut S.

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. Les défis que pose le partage de données sont avant tout de nature technique et pratique. Le groupe d'évaluation ne voit pas qu'il soit nécessaire d'adapter le droit sur ce point.

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 2022, 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 l'instruction des procédures et l'hébergement pour les procédures d'asile ordinaires et pour la procédure S. Cette séparation pourrait en particulier être nécessaire lorsque les demandes d'asile sont nombreuses et que les centres fédéraux sont déjà saturés. Les structures de l'asile au niveau fédéral devraient en principe être utilisées prioritairement pour traiter les demandes d'asile entrantes afin d'assurer des procédures rapides et d'éviter une accumulation de cas en suspens. La gestion des demandes d'asile ordinaires devrait si possible être assurée même en cas d'afflux massif, faute de quoi les problèmes se superposeraient ou réapparaîtraient. 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.

Pour ce qui est de la protection juridique, le groupe d'évaluation constate que dans la procédure du statut S, sa portée est restreinte et qu'elle ne devrait dès lors pas être un facteur de complication des procédures. Il en conclut que la pratique était adéquate en la matière (accès au conseil pour tous ; représentation juridique lorsqu'une décision négative concernant le statut S est envisagée).

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. On estime qu'au début, environ 60 % des statuts S vivaient dans des logements privés, contre moins d'un tiers en mai 2023. Comme les Ukrainiennes et 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 répartition intercantonale et s'est attirée à ce titre les critiques de certains cantons, mais surtout des villes et des communes. La clé de répartition au prorata de la population est à nouveau appliquée depuis la fin d'avril 2022 et les gros écarts observés au début se sont fortement réduits au fil des mois, de sorte qu'à la fin de 2022, la répartition entre les cantons était dans une marge de fluctuation normale par rapport à l'équilibre visé par la clé de répartition.

Le logement privé est sans conteste une contribution majeure pour la maîtrise de cette crise. Il n'aurait guère été possible de trouver de la place pour accueillir près de 80 000

personnes dans les structures de la Confédération, des cantons, des villes et des communes. Le grand engagement manifesté en maints endroits par la société civile à l'égard des personnes d'Ukraine en quête de protection a également été une grande aide. 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 les accompagner.

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. La question d'un rôle plus important que pourrait jouer l'hébergement privé de personnes du domaine ordinaire de l'asile (réfugiés et admissions provisoires), comme certains l'exigent parfois, devrait être examinée séparément. Pour différentes questions relatives à l'hébergement privé (profil demandé pour les familles d'accueil, rapport avec 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 permettraient de gagner en efficacité et en efficience. Il en va de même s'agissant du rôle des œuvres d'entraide. 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, les œuvres d'entraide et le HCR ont été consultés avant l'activation du statut 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 serait judicieuse, estime le groupe d'évaluation.

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 tout à fait 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 concernant le moment de 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. Du point de vue du groupe d'évaluation, un raccordement de la Suisse à la plateforme d'enregistrement serait opportun, vu que la Suisse est associée à Schengen. Dans un espace sans contrôles systématiques aux frontières, c'est aussi pour des considérations tenant à sa politique de sécurité que la Suisse a un intérêt à avoir accès à cette base de données. Le groupe d'évaluation prend toutefois acte de ce que plusieurs aspects de ce raccordement doivent encore être étudiés de manière approfondie.

Compte tenu de la proximité géographique et de la forte intégration de la Suisse dans l'espace Schengen, le groupe d'évaluation considère que de manière générale, une étroite coordination avec les États d'Europe est impérative concernant tant l'activation du statut de protection que sa levée. Comme la Suisse et l'UE ont des réglementations différentes concernant la durée de la protection, la coordination doit également être assurée pour la prolongation du statut, si la protection reste nécessaire au-delà du printemps 2025. Le groupe d'évaluation estime en revanche qu'une coordination avec l'UE allant au-delà de l'activation et de la levée de la protection provisoire n'est pas nécessaire. À ses yeux, il s'est révélé utile de conserver une marge d'appréciation pour la description des groupes d'ayants droit, les règles d'octroi du statut S et ses modalités (par ex. accès au marché du travail, prestations d'intégration ou regroupement familial). Lors d'une prochaine activation du statut S, la Suisse devrait aussi pouvoir adopter ses propres solutions concernant les modalités de détail.

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 cependant 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 n'a pratiquement joué aucun rôle 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 créées 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 des personnes admises à titre provisoire, les titulaires du statut S doivent par ailleurs obtenir une autorisation pour exercer une activité salariée ou indépendante, ou pour changer d'emploi. Concernant les changements de canton, les règles sont aujourd'hui largement les mêmes pour le statut S que pour l'admission provisoire. La modification de la LEI du 17 décembre 2021, qui n'est pas encore entrée en vigueur, prévoit dans certaines circonstances le droit de changer de canton lorsque c'est nécessaire pour l'exercice d'une

activité lucrative ou pour suivre une formation. Cette modification ne concerne cependant que les personnes admises à titre provisoire. Au printemps 2022, la Confédération et les cantons se sont mis d'accord pour faire évoluer la pratique dans le sens de cette modification de la LEI. Il n'existe toutefois pas de droit fondé dans la loi à changer de canton. Il conviendrait dès lors d'examiner la possibilité d'étendre aux personnes bénéficiant du statut S le droit de changer de canton conféré par la loi aux personnes admises à titre provisoire.

Alors que le SEM peut décider lui-même à quel groupe de personnes à l'étranger une protection provisoire est accordée (art. 68 LAsi), la décision revient au Conseil fédéral ou au DFJP dans le cas de la réinstallation de groupes de réfugiés de l'étranger (art. 56 LAsi). La compétence étendue que l'art. 68 LAsi donne au SEM ne semble pas objectivement justifiée et n'est sans doute qu'une persistance historique. Le groupe d'évaluation recommande de réexaminer cette compétence.

Une autre différence de la loi concerne l'octroi d'une autorisation de séjour de type B. Les personnes admises à titre provisoire peuvent demander une autorisation de séjour B définitive après cinq ans en plaidant le cas de rigueur. Cette voie est également ouverte aux personnes qui ont le statut S. Il existe toutefois une réglementation spécifique prévoyant que les personnes bénéficiant du statut S ont droit à une autorisation de séjour B au bout de cinq ans, mais qui n'est valable que tant que le statut S n'est pas levé. Au bout de dix ans, une autorisation d'établissement peut néanmoins être délivrée. Le groupe d'évaluation considère qu'il y a une contradiction entre la nature de l'autorisation de séjour B et le couplage de sa durée de validité avec celle du statut S. Il approuve le principe de l'octroi d'une autorisation de séjour B après cinq ans de séjour avec le statut S, mais il s'interroge sur la procédure collective et sur la limitation de la validité de l'autorisation B à celle du statut S. Il suggère d'examiner plus en détail quel sens peut avoir ce parallélisme d'une procédure individuelle et d'une procédure collective pour une autorisation de séjour avec le statut S et à quoi ressemblerait la mise en œuvre pratique. Dans le même temps, il faudrait également réexaminer les conditions d'octroi d'une autorisation de séjour B pour les personnes admises à titre provisoire, dans le cadre de clarifications plus poussées sur les recoupements entre le statut S et l'admission provisoire.

Même si le groupe d'évaluation considère qu'une égalité entre les différents groupes de personnes 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. Dans l'intervalle, le groupe d'évaluation estime qu'il faut éviter que l'écart ne s'accroisse encore concernant les dispositions relatives aux voyages. Le 17 décembre 2021, le Parlement a renforcé ces dispositions pour les personnes admises à titre provisoire et les personnes en quête de protection. La modification prévoit que les personnes ayant le statut S et les personnes admises à titre provisoire ne peuvent en principe pas se rendre dans leur pays d'origine ou de provenance ou dans un autre pays. Le groupe d'évaluation prend acte du fait que le Conseil fédéral a reporté l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions relatives aux voyages. Il suggère que ces réglementations adoptées mais pas encore en vigueur soient examinées à la lumière de l'expérience du statut S.

Pour le groupe d'évaluation, le statut S, de par sa finalité, correspond à une admission provisoire collective, bien que l'admission provisoire puisse aussi être accordée pour d'autres motifs que le statut S. Le principe constitutionnel d'égalité impose dès lors que d'éventuelles différences de traitement soient justifiées par des raisons objectives suffisantes.

Dans la perspective d'une éventuelle harmonisation des dispositions relatives au statut S et à l'admission provisoire, le groupe d'évaluation tient à souligner qu'il faut absolument tenir compte du fait que différents motifs peuvent conduire à accorder l'admission provisoire.

L'admission provisoire est une mesure qui se substitue à un renvoi lorsque celui-ci ne peut être exécuté. Elle est accordée lorsque l'exécution du renvoi n'est pas admissible (obstacles relevant du droit international), pas raisonnablement exigible (obstacles humanitaires : situations de guerre, de guerre civile, de violence généralisée, urgence médicale) ou pas possible (obstacles techniques). Ces motifs ne correspondent pas tous à l'idée de protection du statut S. Les buts du statut S et de l'admission provisoire se recoupent par exemple pour les personnes qui fuient la guerre, la guerre civile ou une situation de violence généralisée.

Le groupe d'évaluation suggère d'examiner en particulier les règles concernant les forfaits d'intégration, l'exercice d'une activité lucrative, les cas de rigueur, le changement de canton, les voyages à l'étranger et le regroupement familial. Il faut néanmoins garder à l'esprit que les personnes bénéficiant du statut S, à la différence des personnes admises à titre provisoire, n'ont pas suivi une procédure d'asile et qu'il peut dès lors y avoir parmi elles des personnes pouvant prétendre au statut de réfugié. Une différenciation des droits et des obligations n'est donc pas exclue.

Concernant l'aménagement des droits et des obligations du statut S, le groupe d'évaluation estime qu'une réflexion globale s'impose. Une analyse complète de l'admission provisoire doit être réalisée avant d'apporter d'éventuelles adaptations au statut S. Cette analyse n'est pas l'objet du mandat donnant lieu au présent rapport. Le groupe d'évaluation suggère dès lors de lancer assez rapidement un examen complet du rapport entre les deux statuts – statut S et admission provisoire. Un examen de l'admission provisoire s'impose également dans le contexte des premières expériences faites depuis la restructuration du système de l'asile en 2019 et de l'accélération des procédures.

S'agissant de l'activation du statut S, le groupe d'évaluation considère que le nombre de personnes fuyant une situation de guerre ou de guerre civile ne peut pas être le seul critère déterminant pour trancher entre la solution de procédures d'asile individuelles ou celle d'une procédure collective avec l'activation du statut S. Comme l'expérience le montre (voir chap. 2.2), le groupe d'évaluation estime qu'il est judicieux de faire intervenir d'autres critères dans la décision tels que la politique de sécurité, les pronostics et notamment la durée probable de la situation de danger, ou encore la réaction de l'UE. C'est la raison pour laquelle le groupe d'évaluation suggère d'étudier l'idée de préciser en ce sens les dispositions relatives à l'activation du statut S.

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'intégration. 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 forfait global n'est versé au canton qu'au moment où la personne y prend domicile, 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 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.

Aucune des autorités entendues n'a observé des abus systématiques en lien avec le statut S, ni pour l'obtention de la protection, ni concernant les besoins d'assistance. Le groupe d'évaluation partage donc l'avis des autorités que les instruments ordinaires propres à chaque procédure suffisent et qu'il serait disproportionné d'introduire des mécanismes de contrôle spéciaux.

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 S 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 francs, 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 250 francs par mois et par titulaire du statut S, afin d'encourager l'intégration (programme S). 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 francs 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 francs pour la première année, dans l'esprit d'une contribution pro rata temporis. Comme pour le forfait global, la Confédération verse ce montant aux cantons par tranches trimestrielles.

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 250 francs par mois et par personne bénéficiant du statut S. Le Conseil fédéral a adopté une modification de l'ordonnance sur l'intégration des étrangers, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2023, prévoyant que le forfait d'intégration versé lors de l'octroi d'une autorisation de séjour (permis B) ou lors d'une admission provisoire est réduit à concurrence du montant versé pour la personne concernée dans le cadre du programme S. On empêche ainsi que les cantons, au bout de cinq ans (ou en cas d'admission provisoire), perçoivent en plus les montants prévus dans la loi au titre de l'Agenda intégration si le statut S est toujours en vigueur à ce moment.

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. Le montant des contributions a parfois été jugé trop bas au cours de la première année suivant l'activation du statut S, mais il n'est aujourd'hui plus remis en question.

Les cantons disposent d'une grande marge de manœuvre pour la mise en œuvre du programme S, pour lequel les prescriptions de la Confédération sont moins strictes que pour l'Agenda Intégration. Les cantons ont été invités à mettre l'accent sur l'apprentissage de la langue, l'intégration dans le marché du travail et le soutien aux enfants et aux familles. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) a présenté en mars 2023 un premier rapport sur la mise en œuvre dans les cantons. Le bilan intermédiaire est positif. Les cantons ont pu utiliser les structures et les offres créées avec l'Agenda Intégration et les étendre rapidement. Le défi pour les cantons n'était donc pas tant dans les aspects procéduraux ou structurels, mais dans le grand nombre de cas. Certains cantons ont par exemple eu du mal à recruter du personnel qualifié pour l'enseignement de la langue. Comme le montre le rapport de la CdC, la mise en œuvre du programme S accuse de grandes différences entre les cantons. Certains d'entre eux ont mis en place une gestion par cas comme pour l'Agenda intégration, d'autres une gestion par cas « allégée », d'autres enfin pas de gestion par cas du tout. Pour l'instant, la Confédération n'a pas encore déployé un monitoring de la mise en œuvre du programme S, mais ce devrait être le cas à l'été 2023.

Le taux d'emploi a progressé rapidement après l'activation du statut S et il dépassait déjà 10 % en août 2022. Depuis l'automne 2022, il n'augmente plus que lentement et était de 17 % à la fin de mai 2023. Les emplois sont dans diverses branches, le plus grand nombre de personnes sont employées dans l'hôtellerie-restauration, l'informatique et le conseil, et dans l'enseignement. La majorité des personnes ayant une activité lucrative sont dans des emplois stables avec un taux d'occupation élevé : il était en moyenne de 70 % à la fin de l'année 2022. Le salaire mensuel standardisé était d'environ 4700 francs. Par rapport au troisième trimestre 2022, un léger déplacement vers des classes de salaire plus élevées a pu être observé. Près de 60 % des demandeuses et demandeurs d'emploi ayant le statut S et inscrits dans les ORP ont un diplôme du degré tertiaire et 90 % ont des connaissances de base d'une langue nationale ou de l'anglais. Selon une étude de la Haute école spécialisée bernoise de janvier 2023, réalisée sur mandat du SEM et fondée sur une enquête en ligne représentative auprès des personnes en quête de protection, 70 % d'entre elles indiquent avoir une formation de niveau tertiaire et 40 % s'estiment capables de s'exprimer oralement en anglais. La majorité des personnes ayant pris part à cette enquête disent vouloir un emploi. Ce point a été confirmé par les auditions. Peu de diplômés ukrainiens ont été reconnus à ce jour, mais l'absence de reconnaissance d'un diplôme n'empêche pas l'exercice d'une profession non réglementée.

Différentes explications circulent concernant les obstacles à l'intégration sur le marché du travail. Les personnes entendues lors des auditions citent en autres l'incertitude quant à la possibilité de rester en Suisse, le manque d'informations sur la recherche d'un emploi en Suisse, les difficultés liées à la reconnaissance des diplômes, le *matching* entre employeurs et personnes ayant le statut S, ou encore la prise en charge des enfants. L'obstacle de la langue a été unanimement cité, car en Suisse des connaissances de base d'une langue nationale sont exigées même pour des emplois peu qualifiés. Les représentantes et les représentants des autorités estiment que le taux d'emploi continuera d'augmenter à mesure que les connaissances linguistiques des intéressés s'améliorent.

Les comparaisons du taux d'emploi avec d'autres pays en Europe sont difficiles pour plusieurs raisons (notamment méthodes statistiques ou structure du marché de l'emploi). On observe toutefois aussi dans d'autres États européens que l'intégration des personnes d'Ukraine dans le marché du travail se fait plus rapidement que pour d'autres groupes de réfugiés.

Les autorités entendues et les partenaires sociaux s'accordent sur le bien-fondé du régime de l'autorisation à laquelle est soumise la prise d'une activité lucrative. L'autorisation permet un contrôle et une protection, même si les personnes à protéger ne semblent pas davantage à risque d'être victimes de sous-enchère sociale ou salariale. La procédure d'autorisation étant dans la pratique légère et efficace, l'obligation de l'autorisation n'est pas non plus perçue comme un obstacle à l'intégration dans le marché du travail. Les participants aux auditions estiment qu'il serait intéressant d'examiner la possibilité de transformer, après une phase initiale, l'obligation de l'autorisation en une obligation d'annonce, en partant du principe que lorsqu'elles ont séjourné en Suisse un certain temps, les personnes concernées connaissent mieux les réalités du marché de l'emploi en Suisse et risquent moins de consentir à des conditions de travail abusives.

Pour ce qui est de l'intégration sociale, c'est en particulier la situation des enfants⁹ qui est régulièrement au cœur de l'attention. Leur scolarisation prend différentes formes selon les communes ou même les écoles (classes ordinaires, classes d'intégration spécifiques pour les enfants ukrainiens, classes d'intégration générales). Selon les informations fournies par les représentantes et les représentants des autorités, ainsi que par la diaspora ukrainienne, un grand nombre d'enfants ukrainiens continuent de suivre en parallèle l'enseignement en ligne de l'école en Ukraine, ce qui représente une charge considérable pour ces enfants. Un autre problème est le manque de personnel qualifié pour assurer un suivi psychologique dans les écoles.

Dans la problématique du rapport entre intégration et retour, le groupe d'évaluation s'est intéressé au rapport du Conseil fédéral de décembre 2019 « Migration. Conséquences à long terme de l'intégration »¹⁰. Dans ce rapport fondé sur une analyse de la littérature spécialisée, le Conseil fédéral arrive à la conclusion que les mesures d'intégration sont utiles même en cas d'incertitude sur la durée du séjour et même si l'objectif est celui d'un retour plus tardif. Si les personnes rentrent effectivement dans leur pays, elles pourront contribuer à son développement grâce aux compétences professionnelles qu'elles auront maintenues ou développées. Si au contraire elles restent dans l'État d'accueil, les coûts seront beaucoup plus élevés si les mesures d'intégration ne sont pas mises en œuvre dès le début mais seulement une fois que la perspective d'un droit de séjour prolongé se dessine. L'OCDE qualifie de *dual intent* les mesures qui ont vocation à préparer à la fois à l'intégration et au retour. Selon le rapport du Conseil fédéral, la disposition des personnes qui ont fui leur pays à y retourner dépend en premier lieu de la situation qui y règne, cette disposition pouvant toutefois aussi être moindre si toutes les attaches avec le pays d'origine ont été rompues. Le maintien de réseaux et de contacts avec le pays d'origine semble donc important et doit être jugé positif, puisqu'il préserve la disposition à y retourner. Le rapport dit encore que les mesures d'intégration n'ont guère d'influence sur le choix de l'État d'accueil et que les migrants s'investissent davantage dans l'apprentissage de la langue lorsqu'ils ont la perspective de pouvoir rester que lorsqu'ils sont dans le flou.

Le groupe d'évaluation est d'avis que les conclusions de ce rapport – en particulier le besoin de mesures d'intégration même dans le cas d'un statut orienté vers le retour – sont pertinentes pour la situation présente. Il constate avec satisfaction que les décisions du Conseil fédéral en matière d'intégration des personnes bénéficiant du statut S tient compte des résultats de recherche mentionnés dans ledit rapport, comme le faisait déjà l'Agenda Intégration visant les réfugiés et les personnes admises à titre provisoire qui a servi de point de départ au programme S. Concernant la disposition au retour, le groupe d'évaluation juge plausible l'hypothèse du rapport selon laquelle le critère central est celui de la situation sur place et qu'il ne faut pas entraver le maintien de liens avec le pays d'origine. Dans cette optique,

⁹ Environ un tiers des personnes qui avaient obtenu le statut S à la fin de mai 2023 étaient des enfants de moins de 16 ans.

¹⁰ Rapport du Conseil fédéral « Migration. Conséquences à long terme de l'intégration », en exécution du postulat 16.3790 du groupe de l'Union démocratique du centre, du 29 septembre 2016

l'enseignement parallèle en ligne qui suivent les enfants ukrainiens pourrait être jugé positivement, mais le groupe d'évaluation reconnaît les défis et la charge que ce double enseignement représente pour les enfants en question. Le groupe d'évaluation rappelle par ailleurs que la situation peut se présenter de manière plus complexe au niveau individuel et que la disposition à rentrer au pays peut dépendre de facteurs différents.

Sur la base des informations disponibles, le groupe d'évaluation n'est pas en mesure de livrer une appréciation définitive sur l'intégration professionnelle ni de dire si d'autres mesures s'imposent en la matière. Étudiant la question de l'effet qu'a le programme S, le groupe d'évaluation s'est aussi intéressé à l'Agenda Intégration et à son suivi¹¹. Il sait bien sûr qu'il faut un certain temps pour que les mesures d'intégration déploient pleinement leurs effets ou pour que le monitoring livre des enseignements pertinents. Il estime cependant que s'agissant du statut S, il faut non seulement analyser l'utilisation que les cantons font des contributions fédérales, mais aussi examiner en profondeur les facteurs susceptibles d'encourager ou d'entraver l'intégration, car le taux d'activité varie beaucoup d'un canton à l'autre. Le groupe d'évaluation comprend que dans un premier temps, la Confédération ait prévu pour les cantons des modalités de mise en œuvre pragmatiques et efficaces. Dans le domaine de l'intégration, comme dans d'autres, il n'aurait autrement pas été possible pour les autorités d'assumer leurs tâches face à l'ampleur du mouvement de fuite. Maintenant que la durée du séjour des personnes avec le statut S s'allonge et compte tenu de l'augmentation des dépenses qui en résulte, le groupe d'évaluation estime qu'il est temps d'étudier la possibilité de règles plus contraignantes pour l'utilisation que les cantons font des contributions d'intégration.

La question est cependant controversée de savoir si la capacité d'intégration d'une population européenne est meilleure que celle de personnes originaires par exemple du Proche-Orient ou d'Afrique, et si ces dernières font face à des obstacles plus importants que des personnes à protéger d'Ukraine du point de vue linguistique, social ou éducatif pour une intégration réussie en Suisse. La réponse qu'on donnera à cette question peut avoir un impact sur les besoins de ressources des cantons, des villes et des communes. Les cantons font valoir que des mesures tout aussi coûteuses sont nécessaires pour une intégration durable des personnes d'Ukraine dans le marché du travail, par exemple du *job coaching*. Un autre argument est que les connaissances linguistiques doivent être encouragées de manière spécifique, même lorsqu'il y a des bases, afin d'éviter une perte de qualification de personnes qui ont un bon niveau de formation. Dans ce contexte, le groupe d'évaluation estime également qu'un suivi spécifique de l'intégration des personnes d'Ukraine serait utile pour mieux mettre en lumière les défis particuliers de l'intégration de cette population et, le cas échéant, procéder à des ajustements.

Pour le groupe d'évaluation, il est clair que des mesures d'intégration sont également nécessaires pour les personnes à protéger. Le droit actuel, qui ne prévoit pas de contributions d'intégration pour les personnes à protéger, est donc insuffisant et une base juridique explicite serait la bienvenue. Cette base légale devrait prendre en compte l'expérience de la mise en œuvre du programme S s'agissant du montant de la contribution fédérale et des modalités de son versement.

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 bénéficieraient. C'est aussi pour cette raison que des réglementations avec

¹¹ www.sem.admin.ch > Intégration & naturalisation > Encouragement de l'intégration > Suivi de l'encouragement de l'intégration

des horizons temporels différents n'ont guère de sens, même s'il serait juridiquement possible de faire des distinctions en fonction de la date d'arrivée.

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, l'ancienne cheffe du DFJP avait 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 avec les cantons. Les résultats n'ont pas encore été rendus publics, mais le groupe d'évaluation a pu s'informer de l'état des travaux. Il note avec satisfaction qu'un projet souple est en préparation concernant les aspects opérationnels de la levée du statut S et du retour, bien que certains points, par exemple la durée du délai de départ, dépendront du moment effectif de la levée du statut S et ne peuvent pas être décidés à l'avance. 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 prêtes à être tranchées.

Le groupe d'évaluation se prononce en faveur d'une solution souple et adaptée à chaque situation pour le retour des personnes à protéger d'Ukraine, si nécessaire avec des délais échelonnés (enfants scolarisés, 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. Dans ce contexte, le groupe d'évaluation salue la décision prise par le DFJP le 1^{er} mars 2023 de garantir aux jeunes bénéficiant du statut S de pouvoir terminer leur apprentissage en Suisse indépendamment du moment où le statut S sera levé. La manière dont sera réglé le séjour de ces jeunes et des membres de leur famille doit cependant être réglée rapidement.

Le groupe d'évaluation salue par ailleurs le fait que le projet mentionné détaille les questions opérationnelles telles que le déroulement des procédures en lien avec la levée du statut S, par exemple le droit d'être entendu, et qu'il étudie aussi la possibilité de solutions numériques.

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 possible de personnes 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. Le droit en matière d'asile admet qu'il est parfois possible de trouver refuge à l'interne, dans une autre partie du pays. En ce sens, le groupe d'évaluation n'exclut pas par principe l'idée de « régionaliser » l'octroi ou la levée du statut S, sous réserve d'une coordination avec l'UE. Il rappelle toutefois que la question d'une différenciation selon les régions ne s'est pas encore posée dans la pratique pour l'Ukraine, toutes les régions étant encore susceptibles de subir des attaques aériennes par les forces russes et la question du retour n'étant pas un thème prioritaire au niveau européen.

5 Évaluation et recommandations

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 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 qu'il est très peu probable que les structures ordinaires permettent 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.

Malgré l'évaluation globalement positive, le groupe d'évaluation estime qu'un potentiel d'amélioration et d'ajustement existe sur différents points, dans la perspective d'une nouvelle activation future du statut S. Concrètement, les recommandations suivantes peuvent être formulées :

- *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 et d'intégrer également l'instrument du recours à des logements privés dans la planification d'urgence. La question du recours accru à des logements privés pour l'hébergement de personnes du domaine de l'asile devrait être étudiée séparément. L'accent prioritaire de la planification d'urgence doit être 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 d'avoir des lieux séparés pour requérants d'asile et pour le statut S, que ce soit pour l'instruction des procédures ou pour l'hébergement. Particulièrement lorsque les demandes d'asile sont nombreuses, il pourrait être judicieux d'instruire les procédures pour le statut S et d'héberger les personnes qui demandent à obtenir cette protection en dehors des centres fédéraux pour requérants d'asile, afin de préserver les capacités de ces centres en termes d'accueil et de personnel. On peut envisager par exemple des centres d'enregistrement délocalisés ou la concentration des procédures pour le statut S dans des structures ad hoc. Le groupe d'évaluation reste en outre d'avis que la planification d'urgence de la Confédération et des cantons n'est pas assez concrète et qu'elle devrait être davantage modulée en fonction de différents scénarios. Les capacités d'hébergement en cas d'urgence (exode massif) devraient être décidées à l'avance de la façon la plus concrète possible avec les services fédéraux concernés (en particulier le DDPS) et les autorités cantonales (par ex. pour les abris de la protection civile dans les cantons). Le groupe d'évaluation prend acte du refus par le Parlement de la proposition du Conseil fédéral d'obtenir des moyens financiers supplémentaires pour la création de villages de conteneurs. Cette proposition du Conseil fédéral visait à augmenter les capacités d'accueil. Le groupe d'évaluation suggère par ailleurs que le SEM et les cantons examinent si les instruments dont les cantons disposent pour l'acquisition d'hébergements sont suffisants.

- *Répartition intercantonale* : 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 nombres 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. Il n'y a pas de données fiables sur la question des coûts supportés par les cantons, les villes et les communes, ni d'explications pour les différences parfois considérables entre les cantons s'agissant du taux d'activité. 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. À cet égard, il conviendrait également d'examiner l'opportunité de prescriptions plus contraignantes pour les cantons pour la mise en œuvre du programme S, compte tenu des coûts qui augmentent à mesure que la durée du statut S se prolonge. Il semble en tout cas 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. Le groupe d'évaluation se prononce en faveur d'une base légale explicite pour les contributions d'intégration. Cette base légale devrait prendre en compte l'expérience de la mise en œuvre du programme S s'agissant du montant de la contribution fédérale et des modalités de son versement.
- *Cohérence du système de l'asile* : Au vu des différences de traitement, de droits et d'obligations entre les différents groupes de personnes 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. Le groupe d'évaluation recommande d'examiner en particulier les règles concernant les forfaits d'intégration, l'exercice d'une activité lucrative, les cas de rigueur, le changement de canton, les voyages à l'étranger et le regroupement familial. Il rappelle néanmoins que les personnes bénéficiant du statut S, à la différence des personnes admises à titre provisoire, n'ont pas suivi une procédure d'asile et qu'il peut dès lors y avoir parmi elles des personnes pouvant prétendre au statut de réfugié. Une différenciation des droits et des obligations n'est donc pas absolument exclue. Il importe également 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. Les adaptations qu'il faut éventuellement apporter au statut S ne doivent pas être effectuées à la hâte. Il faut privilégier une approche globale qui tienne compte aussi de l'admission provisoire. Le groupe d'évaluation suggère dès lors de procéder assez rapidement à une analyse complète des points de recoupement du statut S et de l'admission provisoire et d'utiliser cette base pour décider des adaptations à apporter au statut S.

- *Maintien du statut S* : Selon la directive de l'UE, la protection temporaire s'applique dans l'UE au maximum jusqu'au printemps 2025. Pour l'instant, l'UE n'a pas de réglementation prévue pour le cas où le retour en Ukraine ne serait pas encore possible à cette date. Le séjour des ressortissants ukrainiens serait alors réglé par le droit national des États. Le statut S, en revanche, n'est pas limité dans le temps, même si les personnes concernées reçoivent une autorisation de séjour au bout de cinq ans, ce qui sera le cas au plus tôt au printemps 2027. Le groupe d'évaluation recommande de clarifier à l'avance comment la coordination pourra être assurée avec l'UE au-delà du printemps 2025.
- *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), tout en laissant une marge de manœuvre suffisante pour le cas d'application concret de la levée du statut S.

Annexe – liste des auditions

31.08.2022

Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) : Albrecht Dieffenbacher, David Keller, Cornelia Lüthy, Claudio Martelli, Vincenzo Mascioli, Meret Stoppia

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) : Susanne Schaffner, Gaby Szöllösy

Union des villes suisses (UVS) : Martin Flügel, Nicolas Galladé

Agence de l'ONU pour les réfugiés (HCR) Suisse : Anja Klug

05.09.2022

Association des services cantonaux de migration (ASM) : Marcel Suter, Jürg Eberle, Régine Schweizer

Association des Communes Suisses (ACS) : Hannes Germann, Martina Bircher, Claudia Nef, Christoph Niederberger, Claudia Kratochvil-Hametner

Organisation suisse d'aide aux réfugiés (OSAR) : Miriam Behrens, Seraina Nufer

Bundesministerium des Innern und für Heimat BMI, Allemagne : Britta Behrendt

Conférence des directrices et directeurs des départements cantonaux de justice et police (CCDJP) : Fredy Fässler, Florian Düblin

06.09.2022

Commission fédérale des migrations (CFM) : Etienne Piquet, Bettina Looser, Pascale Steiner

Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) : Thomas Minger, Nicole Gysin, Andrea Kronenberg, Nicole Hostettler, Nina Gilgen

Administration fédérale des finances (AFF) : Martin Walker, Samuel Trauffer

07.09.2022

Bundesministerium für Inneres, Autriche : Peter Webinger

07.11.2022

Professeurs de droit : Alberto Achermann, Walter Kälin

27.02.2023

Secrétariat d'Etat aux migrations (SEM) : Albrecht Dieffenbacher, Jenny Hutter, Markus Peek, Claudio Martelli

03.03.2023

Christoph Amstad (CDAS), Manuel Michel (canton de Berne), Gaby Szöllösy (CDAS), Jürg Eberle (ASM), Serge Gamma (canton de Neuchâtel), Régine Schweizer (ASM)

30.03.2023

Diaspora ukrainienne : Nataliia Rusanovska, Sasha Volkov

26.04.2023

Confédération et cantons : Philipp Berger (SEM), Adrian Gerber (SEM), Nina Gilgen (déléguée cantonale à l'intégration), Nicole Gysin (CdC), Nicole Hostettler (Association des offices suisses du travail, AOST), David Th. Augustin Sansonnens (AOST), Alexander Gerlings (Conférence des directrices et directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP)

Partenaires sociaux : Dieter Kläy (Union suisse des arts et métiers, USAM), Daniel Lampart (Union syndicale suisse, USS), Daniella Lützel Schwab (Union patronale suisse, UPS), Adrian Wüthrich (Travail.Suisse)