

Nouveau statut de protection au lieu de l'admission provisoire

Avis de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés, 28 juin 2023

1 L'essentiel en bref

L'OSAR demande que l'admission provisoire ainsi que le statut de protection S soient remplacés par un statut de protection humanitaire uniforme s'articulant autour des éléments suivants :

Adaptations législatives nécessaires au niveau national :

1. **Préserver le cercle des personnes** : le statut de protection doit s'appliquer de la même manière à toutes les personnes qui ne remplissent pas les conditions requises pour obtenir le statut de réfugié, mais qui ont besoin de la protection de la Suisse pour d'autres raisons de droit international ou pour des raisons humanitaires (conformément à l'admission provisoire actuelle, notamment les personnes déplacées en raison de la guerre, les personnes menacées de graves violations des droits humains dans leur pays d'origine ou les personnes souffrant de graves problèmes médicaux qui ne peuvent pas être traités dans leur pays d'origine). Le nouveau statut de protection doit également remplacer l'actuel statut de protection S dans les situations où un nombre exceptionnellement élevé de personnes arrivent en Suisse en peu de temps, comme c'est le cas actuellement avec les personnes en provenance d'Ukraine. Certes, la procédure d'octroi de la protection change, en ce sens qu'elle devient une admission collective rapide au lieu d'un examen individuel, mais les droits des personnes bénéficiant de la protection doivent rester les mêmes.
2. **L'appellation** doit exprimer clairement et positivement l'octroi de la protection et ne doit pas contenir le terme « provisoire ». Proposition : « **protection humanitaire** ».
3. **Un droit au regroupement familial** comme pour les réfugié-e-s reconnu-e-s ayant obtenu l'asile est nécessaire. Les restrictions actuelles sont intenable tant du point de vue des droits humains que de celui de l'intégration.
4. **La liberté de voyager** est nécessaire pour toutes les personnes bénéficiant d'un statut de protection en Suisse, en particulier dans l'espace Schengen. Les restrictions en vigueur pour les personnes admises à titre provisoire ne sont pas justifiées.
5. **Un droit au changement de canton** analogue à celui des réfugié-e-s reconnu-e-s est nécessaire. Les facilités accordées pour le changement de canton pour les personnes admises à titre provisoire constituent un pas dans la bonne direction, mais elles ne suffisent pas.
6. Si le retour après cinq ans n'est toujours pas licite, raisonnablement exigible ou possible, une **perspective définitive d'un permis de séjour** pour pérenniser le droit de séjour est nécessaire. La réglementation actuelle des cas de rigueur est trop restrictive.

Les cantons et les communes sont particulièrement sollicités à cet égard :

1. **L'aide sociale** doit être accordée dans la même mesure que pour les réfugié-e-s reconnu-e-s.
2. En ce qui concerne **l'hébergement et l'accompagnement** des personnes ayant obtenu un statut de protection, l'hébergement privé dans des familles d'accueil doit être utilisé davantage, y compris pour les personnes bénéficiaires d'une protection qui ne proviennent pas d'Ukraine. Les besoins particuliers des personnes qui ont dû fuir leur pays doivent être pris davantage en considération. Pour ce faire, les ressources nécessaires doivent être disponibles.

2 Pourquoi un nouveau statut de protection ?

L'OSAR demande **depuis des années** un statut de protection positif et s'est exprimée à de nombreuses reprises sur **la nécessité d'améliorer l'admission provisoire**, notamment dans le contexte du rapport du Conseil fédéral « Admission provisoire et personnes à protéger : analyse et possibilités d'actions » de 2016, des débats et des interventions qui ont suivi au Parlement, ainsi que dans le cadre de la consultation sur les dernières modifications de la LEI concernant l'interdiction de voyager et le changement de canton, décidées en 2021 et concrétisées dans une ordonnance en 2023¹.

Le problème n'est donc pas nouveau. Mais l'activation du **statut de protection S pour les personnes ayant fui l'Ukraine** et sa configuration généreuse ont déclenché une discussion sur l'inégalité de traitement par rapport aux autres personnes qui ont dû fuir leur pays, en particulier les personnes admises à titre provisoire. **Cette discussion rend explicite la nécessité, déjà existante, d'agir.** Les difficultés de l'admission provisoire étant connues depuis longtemps, la discussion actuelle offre une chance concrète de trouver une solution réaliste dans l'intérêt des personnes concernées et de la société suisse.

L'admission provisoire actuelle ne tient pas suffisamment compte de la situation de départ suivante :

- Les personnes admises à titre provisoire ont **un besoin de protection comparable** à celui des réfugié-e-s reconnu-e-s et l'expérience montre qu'elles restent en général en Suisse **à long terme**. C'est pourquoi une intégration et une participation à la société rapides et durables sont dans l'intérêt tant des personnes concernées que de la société suisse.

¹ Voir notamment : OSAR, Remplacer l'admission provisoire par un nouveau statut de protection, Argumentaire de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés OSAR relatif à la motion annoncée de la CIP-E, 5 décembre 2017, https://www.osar.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Positionspapiere/171205-sfh-argumentarium-va-fr.pdf ; OSAR, Modifications de la LEI : restrictions pour les voyages à l'étranger et adaptation du statut de l'admission provisoire, réponse de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés dans la procédure de consultation, 20 novembre 2019, https://www.osar.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Vernehmlassungsantworten/191120-osar-consultation-lei-ap-fr.pdf ; Seraina Nufer, OSAR, Il est grand temps d'assurer l'égalité de traitement des réfugié-e-s, Opinion du 8 avril 2022, <https://www.osar.ch/publications/opinion/il-est-grand-temps-d-assurer-legalite-de-traitement-des-refugie-e-s>. OSAR, Modification des ordonnances d'exécution (OASA, OERE, OA 2) relatives à la loi fédérale sur les étrangers et l'intégration et à la loi sur l'asile (modification du statut de l'admission à titre provisoire), réponse de l'Organisation suisse d'aide aux réfugiés à une procédure de consultation, 15 mai 2023 (en allemand) https://www.fluechtlingshilfe.ch/fileadmin/user_upload/Publikationen/Vernehmlassungsantworten/230515_SFHV_L_VZAE-VVWAL-AsylV2-Arbeitsmarktintegration.pdf

- L'admission provisoire actuelle comporte de nombreux **obstacles qui rendent difficile l'intégration en Suisse**. Une intégration insuffisante ou ralentie entraîne des coûts élevés, notamment pour les cantons et les communes, car les personnes concernées dépendent alors de l'aide sociale sur le long terme. Pour éviter cela, il faut soutenir rapidement les personnes bénéficiaires d'une protection dans leur intégration afin qu'elles puissent, à terme, être autonomes. Cela est incontesté : les personnes admises à titre provisoire sont d'ailleurs mentionnées explicitement comme groupe cible dans l'Agenda Intégration Suisse.
- La condition préalable à une intégration réussie est que toutes les personnes bénéficiant d'une protection **puissent avoir un accès égal aux droits fondamentaux** : regroupement familial, liberté de voyager, changement de canton, aide sociale, hébergement et accompagnement adéquats, ainsi qu'une perspective en cas de séjour prolongé. L'OSAR est d'avis que tout statut de protection (l'admission provisoire actuelle tout comme le statut S) devrait donc accorder les mêmes droits fondamentaux que ceux qui sont accordés aux réfugié-e-s reconnu-e-s ayant obtenu l'asile.
- Le caractère potentiellement temporaire du séjour en Suisse ne saurait être un argument suffisant contre un droit de séjour consolidé ou contre des mesures d'intégration. Comme l'illustre la situation actuelle avec les personnes qui ont fui l'Ukraine, **il est difficile de prévoir combien de temps durera un conflit**. Il faut pour le moins s'attendre à la possibilité qu'il dure plus longtemps que prévu. Si le besoin de protection devait disparaître ultérieurement en raison d'un changement de circonstances, le statut de protection pourrait être abrogé après coup. Les éventuelles compétences professionnelles ou linguistiques acquises en Suisse peuvent également aider la personne à se réinsérer dans son pays d'origine.
- Compte tenu de l'intégration dans le régime d'asile européen commun, il est judicieux **d'être cohérent avec la réglementation de l'UE**. Celle-ci accorde en principe, avec la protection subsidiaire, les mêmes droits qu'aux réfugié-e-s reconnu-e-s.

3 Les éléments du statut de protection en détail

3.1 Cercle de personnes

Selon l'admission provisoire et le statut de protection S actuels, le SEM devrait accorder à toutes les personnes ayant un besoin de protection **un statut de protection uniforme**. Celui-ci comprend, outre les personnes déplacées par la guerre (civile), également les personnes menacées de graves violations des droits humains dans leur pays d'origine ainsi que les personnes souffrant de graves problèmes médicaux qui ne peuvent pas être traités dans leur pays d'origine. C'est ce qu'exige la tradition humanitaire de la Suisse. La pratique concernant l'inexigibilité pour les raisons mentionnées ci-dessus est, déjà aujourd'hui, très stricte. Prévoir un statut de protection unique pour l'ensemble de ces cas de figure clarifierait et simplifierait la gestion. Il n'est pas recommandé de différencier le statut juridique selon des sous-groupes en fonction des motifs de fuite ou de la durée probable du besoin de protection, étant donné que la durée du besoin de protection ne peut, par nature, pas être évaluée à l'avance, comme le montre clairement la guerre en Ukraine.

En outre, indépendamment de la durée de séjour individuelle ou de la raison à l'origine du besoin de protection, pendant leur séjour en Suisse, toutes les personnes ayant besoin de protection doivent pouvoir avoir les mêmes droits, tant qu'elles sont là, pour pouvoir mener une vie autonome.

Afin d'éviter une surcharge du système d'asile si un nombre exceptionnellement élevé de personnes arrivent en Suisse en peu de temps, comme c'est le cas actuellement dans le contexte de l'Ukraine, il faudrait maintenir une procédure d'octroi de protection rapide et pragmatique à l'instar de la procédure de l'actuel statut de protection S. En ce qui concerne le contenu, les personnes concernées doivent bénéficier des mêmes droits que les autres personnes ayant besoin de protection, et donc également du nouveau statut de protection. Cela va créer **une égalité juridique, de la clarté et de la simplicité** tant pour les personnes concernées que pour les autorités. La différenciation complexe de l'étendue des droits accordés en fonction de l'autorisation ne peut pas être justifiée au vu des besoins de protection comparables et de la durée réelle du séjour en Suisse.

L'accès à la procédure d'asile individuelle doit continuer d'être garanti dans le cadre d'une procédure d'octroi rapide et pragmatique, lorsqu'un grand nombre de personnes ayant fui une situation de guerre particulièrement critique arrivent en Suisse. Cela est important pour les personnes dont la qualité de réfugié n'a pas été reconnue comme « manifeste » lors de l'enregistrement ou pour celles qui ne remplissent la qualité de réfugié qu'ultérieurement en raison de nouveaux développements dans leur pays d'origine.

3.2 Appellation et construction juridique

Les personnes admises à titre provisoire ont un besoin de protection comparable à celui des réfugié-e-s reconnu-e-s et l'expérience montre qu'elles restent en général en Suisse à long terme. L'appellation « provisoire », tout comme la construction juridique selon laquelle il s'agit d'une « mesure de substitution de l'exécution du renvoi lorsque celui-ci n'est pas réalisable », **n'est guère compréhensible et induit en erreur, en particulier les potentiels employeurs**. Cela les dissuade d'embaucher des personnes admises à titre provisoire et entrave l'intégration sur le marché du travail.

Dans le débat controversé autour de l'adaptation de l'admission provisoire à partir de 2016, un changement de nom semblait pourtant être **le plus petit dénominateur commun**, qui correspondait aussi à la variante minimale présentée par le Conseil fédéral dans son rapport. Il y avait aussi un large consensus sur le caractère trompeur de l'appellation et sa discordance avec la réalité. Par conséquent, on ne comprend pas pourquoi une nouvelle appellation n'a pas été choisie dans le cadre des dernières adaptations de la LEI.

L'appellation et la construction juridique doivent mettre l'accent sur l'octroi de la protection et ne doivent pas contenir le terme « provisoire ». Au lieu d'utiliser le terme « admission provisoire », il faudrait désigner le nouveau statut par l'appellation « **protection humanitaire** ». Celle-ci doit être accordée en tant que décision positive (et non pas, comme c'est le cas aujourd'hui, en tant que « mesure de substitution de l'exécution du renvoi lorsque celui-ci n'est pas réalisable » après une décision de renvoi (négative)).

3.3 Regroupement familial

Pour l'OSAR, les bénéficiaires d'une protection selon l'admission provisoire actuelle devraient avoir **le même droit au regroupement familial que les réfugié-e-s reconnu-e-s ayant obtenu l'asile, sans délai d'attente ni conditions financières ou linguistiques**. Tout comme les réfugié-e-s, mais contrairement aux autres personnes relevant du domaine des étrangers, les personnes concernées ont souvent été séparées contre leur gré des membres de leur famille et **n'ont pas la possibilité, sur le long terme, de vivre leur vie de famille à un autre endroit**. Il est également prouvé que la présence de la famille est un facteur décisif pour une intégration réussie.

Les restrictions actuellement en vigueur pour le regroupement familial (délai d'attente de trois ans, conditions financières et linguistiques : indépendance de l'aide sociale, logement suffisamment grand, connaissances linguistiques de la personne qui va bénéficier du regroupement familial) ne peuvent pas être justifiées au regard du droit fondamental à la vie familiale (art. 14 Cst., art. 8 CEDH). Dans un jugement qui concerne le Danemark, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a qualifié de disproportionné un délai d'attente de trois ans pour le regroupement familial d'une personne admise à titre temporaire.² Plusieurs affaires concernant la Suisse sont actuellement pendantes devant la CEDH.

Afin de tenir compte **de la réalité des relations familiales vécues en dehors de la famille nucléaire classique**, le regroupement familial devrait en outre prendre en considération un cercle de personnes plus large, par analogie avec la réglementation de l'UE sur la protection temporaire, qui comprend, outre la famille nucléaire, également « d'autres parents proches qui vivaient au sein de l'unité familiale au moment des événements qui ont entraîné l'afflux massif et qui étaient alors entièrement ou principalement à la charge du regroupant ».³

3.4 Liberté de voyager

Alors que les personnes à protéger ayant le statut S peuvent actuellement voyager librement, les personnes admises à titre provisoire **sont pratiquement interdites de voyage**. D'autres durcissements ont été décidés en 2021 dans la dernière révision de la LEI sur l'admission provisoire. Les personnes admises à titre provisoire ne reçoivent une autorisation de voyage pour rendre visite à leurs proches dans d'autres pays européens que si ceux-ci sont soit gravement malades, soit déjà décédés. Ces restrictions **ne sont pas justifiées** au regard de la liberté personnelle et du droit au respect de la vie privée et familiale. Les personnes admises à titre provisoire vivent généralement en Suisse pour une longue durée. Elles ont un besoin légitime de voyager, par exemple pour rendre visite à des parents qui vivent dans un

² CEDH, Jugement M.A. v. Danemark, N° 6697/18, 9 juillet 2021. Sur la base de cette décision, le TAF a décidé que les demandes de regroupement familial devaient déjà être examinées de manière approfondie après un an et demi. TAF, arrêt de référence F-2739/2022 du 24 novembre 2022. Le SEM a intégré ce changement à sa directive : SEM, directive III sur la Loi sur l'asile, 6. Situation juridique, ch. 6.3.9.1.

³ Article 15 de la directive du Conseil 2001/55/CE, du 20 juillet 2001, relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil (directive « afflux massif » 2001/55/CE), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>.

autre pays européen. Le fait de devoir demander à chaque fois un visa de retour et des documents de voyage de remplacement pour chaque sortie représente une charge bureaucratique injustifiée. L'examen des possibilités d'exceptions (qui existent déjà aujourd'hui) entraîne également une charge administrative importante. À la suite des durcissements décidés en 2021, la configuration exacte des exceptions n'est pas encore connue.

L'OSAR propose d'accorder aux personnes bénéficiaires d'une protection, avec le nouveau statut de protection, **la liberté de voyager sans autorisation**, notamment dans l'espace Schengen et **de leur délivrer un document de voyage, comme pour les réfugié-e-s reconnu-e-s**. Cela serait justifié compte tenu du besoin de protection et de la durée de séjour comparables. Cela serait également conforme à la réglementation de l'UE relative à la protection subsidiaire.

3.5 Changement de canton

L'accueil des personnes ayant fui l'Ukraine a montré qu'une gestion plus généreuse du changement de canton, par exemple pour tenir compte des personnes de référence de personnes particulièrement vulnérables ou des liens existants au-delà de la famille nucléaire, peut non seulement être dans l'intérêt des personnes concernées, mais aussi des autorités.

Même si une personne trouve un emploi dans un autre canton, un changement de canton devrait être possible sans autres obstacles. Les personnes admises à titre provisoire constituent un groupe cible explicite de l'encouragement de l'intégration selon l'Agenda Intégration. Certains obstacles à l'intégration sur le marché du travail ont été progressivement levés ces dernières années : suppression de la taxe spéciale, remplacement de l'obligation d'obtenir une autorisation de travail par une obligation d'annonce ainsi que facilités décidées en 2021 pour le changement de canton des personnes admises à titre provisoire exerçant une activité lucrative (droit au changement de canton en cas de contrat de travail d'au moins un an et d'absence de perception de l'aide sociale – pas encore en vigueur). Même si ces facilités sont les bienvenues, elles ne vont pas assez loin. Du point de vue de l'OSAR, le **droit au changement de canton devrait s'appliquer comme pour les réfugié-e-s reconnu-e-s ayant obtenu l'asile**. Car :

- La **condition absolue d'une indépendance totale vis-à-vis de l'aide sociale est contre-productive** : l'objectif est d'intégrer sur le marché du travail les personnes admises à titre provisoire qui bénéficient de l'aide sociale. Les personnes admises à titre provisoire dépendent parfois de l'aide sociale même lorsqu'elles exercent une activité lucrative, ceci en raison de leurs faibles revenus. Si elles ont la chance de sortir de l'aide sociale ou de la réduire à l'avenir en exerçant une activité professionnelle dans un autre canton et en changeant de canton en conséquence, cela doit être possible en dépit d'une dépendance (partielle) de l'aide sociale. À cet effet, des accords concernant la prise en charge des coûts devraient être possibles entre les cantons concernés.
- La **condition d'un délai d'attente de douze mois est également trop stricte**. Un changement de canton devrait être possible plus tôt. En effet, l'interprétation de la notion vague d' « inexigibilité » d'un maintien dans le canton de résidence en raison

du trajet ou des horaires de travail (sur la base desquels un changement de canton peut être autorisé avant l'expiration d'une période de 12 mois) n'est pas claire. Du point de vue de l'OSAR, un trajet de 2 heures par trajet est inacceptable.

- Le changement de canton doit non seulement être possible pour travailler ou suivre une formation professionnelle initiale, mais aussi pour suivre des **études supérieures ou une formation professionnelle supérieure**. Dans le cas contraire, les personnes bénéficiant d'une protection sont désavantagées en fonction de l'offre proposée dans leur canton.

3.6 Perspectives pour la régularisation du droit de séjour

Le statut de protection S prévoit un droit à une autorisation de séjour (permis B) après cinq ans. Il a ainsi été reconnu qu'une perspective d'un droit de séjour plus stable était nécessaire lorsqu'un conflit se prolonge. Il en va autrement pour l'admission provisoire : la seule possibilité d'améliorer le statut de séjour est de déposer une **demande d'autorisation de séjour dite pour cas de rigueur**. Une telle demande peut être déposée au plus tôt après cinq ans et les obstacles sont importants : la personne doit être bien intégrée et financièrement indépendante. Chaque canton est libre d'apprécier si cette condition est remplie au cas par cas – la pratique varie et est généralement stricte. Lorsqu'un canton est disposé à délivrer une autorisation de séjour, il doit en outre obtenir l'accord du SEM.

Ces **obstacles sont trop élevés**. L'OSAR demande que les personnes admises à titre provisoire aient également **droit à une autorisation de séjour après cinq ans**, sans autres conditions. En effet, un meilleur statut de séjour favorise l'intégration ; s'en priver pendant une période prolongée sous prétexte d'un manque d'intégration est paradoxal.

4 Les cantons et les communes sont particulièrement sollicités à cet égard

4.1 Aide sociale

L'aide sociale en matière d'asile que perçoivent aujourd'hui les personnes admises à titre provisoire est en moyenne 40 % inférieure à l'aide sociale ordinaire. De plus, il existe de très grandes différences entre les cantons (et même entre les communes dans certains cantons comme ZH): la fourchette du montant pour une personne seule va d'environ 300 francs (cantons d'AG et NW) à presque 800 francs (cantons de BS et SO). Ces différences massives ne sont pas justifiées.

C'est pourquoi l'OSAR demande **des taux d'aide sociale identiques et harmonisés au niveau national pour toutes les personnes bénéficiant d'un statut de protection ainsi que pour les réfugié-e-s reconnu-e-s ayant obtenu l'asile et les citoyen-ne-s suisses, selon les normes CSIAS**. Le minimum vital prévu par le droit de l'aide sociale pour la détermination des besoins fondamentaux est établi sur une base scientifique. Il est le même pour toutes les personnes, indépendamment de leur origine ou de leur statut de séjour. On ne voit pas pourquoi les réfugié-e-s admis-es provisoirement et les personnes qui bénéficient

d'un statut de protection S devraient recevoir moins d'aide sociale que les réfugié-e-s reconnu-e-s. Compte tenu du besoin de protection comparable et du séjour souvent plus long dans les faits, les taux plus bas ne se justifient pas. Au contraire, ils entravent l'intégration lorsqu'il manque par exemple l'argent nécessaire aux transports publics pour entretenir des contacts. La réglementation de l'UE prévoit également des taux d'aide sociale en principe identiques pour les personnes bénéficiant d'une protection subsidiaire et pour les propres ressortissant-e-s.

4.2 Hébergement et accompagnement

De nombreuses personnes ayant fui l'Ukraine ont été accueillies chez des particuliers. D'une part, cela permet de soulager les capacités d'hébergement des autorités. Mais ce qui est encore plus important à long terme : cette option rapproche les réfugié-e-s et la population locale. Le fait que les **réfugié-e-s vivent parmi nous** aide d'une part les personnes réfugiées à s'orienter plus rapidement en Suisse et à y prendre pied. D'autre part, cela nous aide aussi à mieux comprendre la situation des réfugié-e-s et leurs difficultés et nous permet par conséquent de tenir compte de manière plus ciblée des besoins individuels. Tout cela est plus difficile lorsque des personnes réfugiées vivent dans des hébergements collectifs situés dans des lieux isolés.

L'OSAR propose, sur la base des expériences actuelles et des bonnes pratiques, d'utiliser davantage l'**hébergement privé** comme une forme d'hébergement possible, de **l'institutionnaliser** et d'élaborer à cet effet des **standards uniformes pour les cantons**. La possibilité d'être hébergé en privé ne devrait pas seulement être offerte aux personnes bénéficiant d'un statut de protection S, mais aussi à toutes les personnes qui ont fui et dont le besoin de protection a été reconnu par les autorités suisses.

L'hébergement et l'accompagnement des réfugié-e-s doivent également prendre davantage en compte des **besoins** individuels et **particuliers**, tels que les besoins des enfants, des familles, des familles monoparentales, des LGBTIQ, des victimes (potentielles) de la traite des êtres humains et des personnes (potentiellement) traumatisées. Pour cela, il faut davantage de ressources : pour l'identification des besoins particuliers dans le cadre de la prise en charge, pour l'accès à un soutien psychologique, pour la protection contre les abus et pour l'accompagnement et la prise en charge adéquats des enfants et des familles. Dans la mesure où la clé de répartition cantonale le permet, les besoins individuels et les relations existantes doivent également être pris en compte lors de l'attribution aux cantons. Là encore, la situation actuelle des personnes réfugiées d'Ukraine a mis en évidence la nécessité d'agir. Mais elle a aussi montré tout ce qu'il est possible de faire lorsque tous les acteurs impliqués tirent à la même corde et échangent régulièrement.