



Commission fédérale des migrations CFM

Walter Leimgruber
Président

Bettina Looser
Directrice
+41 58 465 62 03
+41 76 390 48 21
bettina.looser@ekm.admin.ch

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

Berne, le 9 mars 2022

Prise de position de la Commission fédérale des migrations CFM concernant le recours au statut de protection S (Ukraine) (consultation)

La Commission fédérale des migrations CFM salue la décision du Conseil fédéral de gérer l'accueil des personnes à protéger en provenance d'Ukraine par l'octroi du statut de protection S, et de permettre ainsi un accueil rapide et généreux des réfugiés de guerre ukrainiens, cela en accord avec l'UE. Dans son communiqué de presse du 28.2.2022 ([La Suisse porte une responsabilité : statut de protection « S » pour les réfugiés ukrainiens \(admin.ch\)](#)), la CFM avait également proposé cette mesure et énoncé quelques points importants à observer pour sa mise en œuvre. Elle a aussi précisé les autres mesures dans lesquelles l'accueil des personnes à protéger en Suisse devrait s'inscrire : coordination avec l'UE et cofinancement, participation aux programmes de réinstallation, aide humanitaire sur place et dans les pays de premier asile.

De l'avis de la Commission fédérale des migrations CFM, dans la crise actuelle, le statut de protection S est très bien adapté pour accorder rapidement et de manière pragmatique une protection sans procédure d'asile à la population civile en fuite pour la durée de la menace aiguë. Dans ce contexte, il est important que les réglementations correspondantes soient appliquées de manière flexible, en utilisant la marge de manœuvre existante, tout en étant adaptées à la situation actuelle. La CFM constate avec satisfaction que les mises au point préalables et les propositions contenues dans le projet de consultation sont conçues en ce sens.

Par ailleurs, elle identifie d'autres questions importantes auxquelles il convient de répondre rapidement. Compte tenu des expériences recueillies dans le domaine de l'asile depuis la création du statut de protection S jusqu'à aujourd'hui, la CFM recommande de se projeter dans l'avenir et de définir dès à présent un statut de protection S de manière que

- la capacité de travailler,
- la capacité de retour au pays
- et la capacité d'intégration

des réfugiés ukrainiens soient préservées. La CFM estime que ces éléments sont indispensables

- pour la durée du séjour,
- pour un éventuel retour,
- ainsi que pour une intégration à long terme de tous ceux qui resteront.

Les réflexions à ce sujet ont été intégrées dans la prise de position de la Commission fédérale des migrations CFM sur différents points.

La Commission fédérale des migrations CFM est heureuse de pouvoir s'exprimer ci-après sur les différentes propositions du projet de consultation, ainsi que sur d'autres points importants, et remercie pour l'occasion qui lui est offerte de prendre position.

Prise de position à l'égard des adaptations du droit national proposées par le Conseil fédéral :

1. Catégories de personnes auxquelles le statut de protection S est applicable

La Commission fédérale des migrations CFM salue la proposition du Conseil fédéral de s'orienter par principe vers les mêmes catégories que celles prévues par l'UE. Elle plaide en faveur du **statut de protection S pour toutes les catégories proposées sous a) à d)** (selon la définition de l'UE).

De l'avis de la CFM, il convient d'observer ce qui suit :

- La CFM considère que **l'accès à la procédure d'asile** doit impérativement **rester ouvert, même après l'obtention du statut de protection S**, pour toutes les catégories de personnes mentionnées. Un examen individuel des motifs d'asile pour les personnes poursuivies personnellement, ou potentiellement prises pour cible, devrait être possible dès l'entrée sur le territoire, mais aussi en fonction de l'évolution ultérieure de la situation politique en Ukraine (comme cela est également prévu dans la directive de l'UE sur la protection temporaire).
- La Suisse devrait assumer sa responsabilité et **faciliter le retour des personnes n'appartenant pas aux catégories a) à d) dans leur pays d'origine**. Ces personnes qui fuient la guerre en Ukraine devraient également bénéficier d'un passage facilité de la frontière, d'une assistance humanitaire, de conseils et d'une aide au retour, ainsi que de l'accès à la procédure d'asile. En cas de besoin, elles devraient aussi être autorisées à séjourner en Suisse pour une durée limitée.

- Un nombre considérable de personnes appartenant aux catégories citées ont déjà quitté l'Ukraine **avant le début de la guerre** par crainte du conflit. Il y a par ailleurs des personnes qui se trouvaient en Suisse au moment du déclenchement de la guerre du fait de leur travail ou pour des raisons personnelles, telles que des vacances, des visites à des proches, etc. et qui n'ont pas pu retourner dans leur pays. **L'accès au statut de protection S devrait également être ouvert** à ces personnes.
- Il convient en particulier de tenir compte de la **situation des apatrides**, en particulier des Roms vivant en Ukraine. Selon l'estimation du HCR, en 2020, il y avait environ 35 000 apatrides vivant en Ukraine (<https://www.unhcr.org/flagship-reports/globalreport/>). Dans ce cas, la Commission fédérale des migrations CFM propose d'**examiner les possibilités d'apporter la preuve d'un séjour prolongé en Ukraine** et d'appliquer ainsi le statut de protection S également aux réfugiés sans nationalité.
- La CFM salue la proposition du Conseil fédéral de permettre le regroupement du noyau familial ainsi que des membres de la famille proche. Selon la CFM, il convient de considérer ce qui suit : les regroupements familiaux doivent être possibles **immédiatement ainsi que pendant toute la durée de la mise en œuvre du statut de protection S**, ce qui signifie qu'un regroupement familial doit être possible lorsque le conflit armé en cours provoque une séparation des membres de la famille ou si un regroupement s'avère nécessaire. **Le regroupement familial devrait être étendu au-delà du noyau familial et des proches parents** et s'appliquer : aux partenaires (mariés ou non, à tous les parents du 1^{er} et du 2^e degré en ligne ascendante et descendante (cela comprend tous les membres du noyau familial et tous ceux au niveau des oncles et tantes, cousins, cousines, neveux, nièces). En outre, l'on fera **preuve de clémence dans les cas particuliers**, par exemple lorsque des familles en fuite ont emmené avec elles des enfants seuls, sans lien de parenté, qu'elles souhaitent accueillir chez elles. On constate d'ores et déjà que des mères en fuite emmènent avec elles leurs neveux et nièces, que des Ukrainiennes vivant en Suisse font venir leurs parents chez elles, que des mères partant seules avec leurs enfants cherchent protection auprès de leurs frères ou sœurs en Suisse ou que des personnes homosexuelles souhaitent faire venir leur partenaire chez elles. Dans ce contexte, il convient également de souligner expressément que la **cohabitation dans un même lieu ou dans le même canton de membres de la famille ou de la parenté élargie (selon le souhait des personnes) devrait être autorisée ou rendue possible avec le statut de protection S** (voir aussi point 8, attribution des cantons). On peut considérer que cette approche a une influence stabilisatrice importante sur la situation des réfugiés et qu'elle aide les personnes à protéger à s'adapter à la vie quotidienne en Suisse.
- Après la fin de la guerre, il conviendra d'apporter aux personnes à protéger un soutien pour le retour en sécurité dans leur pays. De l'avis de la CFM, les préparatifs pour ce soutien au retour doivent également commencer dès à présent. Il faudra en particulier tenir compte du **maintien de la capacité de travail** pendant la période de protection. Pour cela, il faut assurer l'accès à des cours de langue, y compris pour les adultes, afin de faciliter la gestion du quotidien pendant la durée du séjour en Suisse ; assurer un soutien à la stabilisation psychique après les traumatismes de guerre, et aider à la recherche d'un emploi (voir aussi point 5, mesures d'intégration).

- Par ailleurs, la CFM recommande de définir de manière précoce comment l'on pourra guider **rapidement vers un processus d'intégration régulier** et vers un autre statut de séjour ceux qui ne pourront pas regagner l'Ukraine après la fin de la guerre.

2. Délai d'attente pour l'accès à une activité lucrative

La Commission fédérale des migrations CFM soutient expressément **l'option de ne définir aucun délai d'attente pour l'accès à une activité lucrative**. La littérature scientifique concernant l'intégration sur le marché du travail de réfugiés et de personnes protégées provisoirement montre qu'il s'agit d'un long processus. On ignore combien de personnes trouvent du travail dans les 3 premiers mois de leur séjour. Certaines personnes en quête de protection venues d'Ukraine continuent à travailler sans interruption dans des sociétés aux activités internationales ou trouvent facilement un nouveau poste de travail. Par ailleurs, l'économie suisse connaît une demande de spécialistes qualifiés et de personnel qui pourrait profiter à tout un groupe de personnes à protéger en provenance d'Ukraine. Quand bien même peu d'Ukrainiens seraient en mesure d'entrer rapidement sur le marché du travail (par ex. dans le secteur de l'hôtellerie-restauration), la CFM pense que l'accès immédiat à une activité lucrative émettra un signal très positif à la population suisse. Cela contribuera à éviter l'apparition de tendances de rejet qui pourraient émerger après les premières semaines de solidarité. Dans le même temps, la CFM est persuadée que le fait d'avoir un travail n'empêchera pas la plupart des Ukrainiens de rentrer dans leur pays le plus vite possible dès que la guerre sera terminée. Néanmoins, dans ce contexte et **au regard de la faculté d'entrer sur le marché du travail, il convient d'insister sur le fait qu'il est absolument nécessaire de permettre un accès gratuit, et aussi rapide que possible, aux cours de langue et d'offrir des conseils et un soutien pour l'intégration sur le marché du travail** (voir aussi points 1 et 5).

3. Accès à une activité lucrative indépendante

La CFM plaide en faveur d'une adaptation de l'art. 53 OASA, afin de permettre aux personnes bénéficiant du **statut de protection S d'exercer une activité lucrative indépendante**. La CFM est d'avis que seul un nombre limité de personnes fera usage du droit de devenir indépendant, car il faut souvent un certain temps avant que des réfugiés ne créent une entreprise. Il y a toutefois des personnes qui arriveront en Suisse alors qu'elles avaient déjà une entreprise indépendante en Ukraine qu'elles pourraient continuer à exploiter ici (par ex. consultants en informatique). Certaines personnes pourraient aussi recréer en Suisse l'activité indépendante qu'elles avaient en Ukraine. Étant donné que de nombreuses firmes suisses collaborent avec des entreprises informatiques ukrainiennes, une nouvelle collaboration pourrait être envisagée.

4. Liberté de voyage

La Commission fédérale des migrations CFM estime que dans le cas présent, il est pertinent que la Suisse s'aligne sur la directive de l'UE et **permette les déplacements au sein de l'espace Schengen**, notamment pour éviter de constituer un cas particulier.

La liberté de mouvement dans l'espace Schengen est également nécessaire en vue d'une future participation de la Suisse à un programme de réinstallation visant à décharger les pays de premier accueil. Il convient de noter à cet égard que ces dispositions s'appliquent à toutes les personnes en quête de protection qui ont fui l'Ukraine et qui relèvent du statut S (cercle de personnes ch. a)-d), donc également aux ressortissants d'États tiers selon ch. b)-d)).

Recommandations complémentaires de la Commission fédérale des migrations CFM :

5. Mesures d'intégration

Concernant le maintien de l'aptitude au retour et de la capacité de travail, la Commission fédérale des migrations CFM recommande de **prendre en compte suffisamment tôt la capacité d'intégration des personnes à protéger en provenance d'Ukraine** et d'adapter les réglementations de manière à faciliter **aussi bien le retour** qu'une **intégration à plus long terme** si cela s'avère nécessaire en raison d'un état de guerre prolongé. De l'avis de la Commission fédérale des migrations CFM, cela implique impérativement un accès rapide à des cours de langue gratuits et à l'emploi (voir points 2 et 3), mais aussi à des offres de conseil pour l'intégration sur le marché du travail, l'accès à des programmes d'occupation, et en particulier à la formation professionnelle, à l'école obligatoire et aux écoles secondaires ainsi qu'à l'enseignement supérieur. Cet objectif engendre un surcroît de tâches et de dépenses, par exemple pour l'accompagnement et la prise en charge des enfants dans le cadre de l'accueil extrafamilial, dans le domaine scolaire ou les mesures de soutien pour les situations de stress psychosocial (par ex. suite à des traumatismes, à un deuil ou à un stress toxique, etc.)

Cela nécessite une **contribution financière substantielle de la Confédération en faveur des cantons et des communes**. La CFM propose que la Confédération mette d'abord à disposition un forfait financier « statut de protection S » à court terme et, dès que des personnes manifesteront leur intention de rester, qu'elle leur accorde le forfait d'intégration habituel. Le forfait « statut de protection S » mis à disposition dès le début du séjour en Suisse pourrait être déduit de ce montant. Afin de déterminer quelles sont les perspectives de rester, la Confédération pourrait demander un bilan de la situation individuelle après un an.

La réglementation qui prévoit **qu'une personne qui se trouve dans l'impossibilité de rentrer dans un délai de 5 ans obtienne un permis B, qui peut être transformé en permis C après 10 ans, devrait également être reconsidérée assez tôt selon la CFM**, afin d'éviter de perdre un temps précieux pendant la période d'attente. En cas d'une situation de guerre prolongée en Ukraine, il est indispensable que, parallèlement aux efforts de soutien au retour, les conditions d'une intégration rapide de ceux qui resteront à plus long terme soient mises en place de manière précoce.

En ce qui concerne en particulier **les enfants et les jeunes**, la CFM estime qu'il est urgent d'agir pour protéger leur bien-être. **Un accès immédiat à l'école obligatoire devrait leur être accordé ; l'intégration immédiate étant préférable et le maintien éventuel dans des classes pour débutants et des classes de langue ne devant en aucun cas se prolonger plus d'un an**. L'intégration directe des enfants et des jeunes dès le début de leur séjour en Suisse doit être préférée à la scolarisation dans des classes séparées, notamment là où il n'y a pas de grands groupes de réfugiés ukrainiens. Du point de vue de la CFM, il est extrêmement important pour le bon développement psychique et cognitif des enfants et des adolescents de pouvoir participer, au plus tard après un an, à l'éducation inclusive à l'école obligatoire et à la vie quotidienne de la commune de résidence. Dans l'intérêt du bien-être des enfants, il est indispensable que, **indépendamment d'un éventuel retour ou d'une éventuelle poursuite du séjour en Suisse**, ils reçoivent **la même formation scolaire (volume, contenu, programme d'enseignement) et que, pendant leur séjour en Suisse, ils puissent quotidiennement faire l'expérience de l'appartenance à la communauté suisse**, au même titre que tous les autres enfants et adolescents résidant dans ce pays.

6. Taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales

La CFM considère qu'il est éminemment important de **renoncer à la taxe spéciale sur les valeurs patrimoniales** prévue dans le statut de protection S. La CFM souhaite éviter la création d'un cas particulier en Suisse divergent de la directive de l'UE. Dans ses propositions relatives au statut de protection S, la Confédération s'efforce de s'aligner sur une approche solidaire de celle de l'UE, afin de ne pas créer un effet d'attraction dans un sens ou dans l'autre, et d'accorder une protection sans formalités excessives aux réfugiés ukrainiens. La CFM salue une position cohérente sur ce point également.

7. Franchissement de la frontière et contrôle des personnes

La Commission fédérale des migrations CFM souligne qu'elle salue le fait que **les personnes à protéger en provenance d'Ukraine se voient faciliter le franchissement des frontières**, mais qu'elle estime néanmoins qu'il est important d'**élargir le contrôle des personnes qui entrent dans l'UE aux frontières extérieures**. Cela afin de protéger les réfugiés de la traite des êtres humains et d'autres crimes, mais aussi de protéger la société suisse contre une entrée libre sur le territoire de criminels et d'autres personnes représentant un danger d'origine et de provenances diverses.

8. Répartition entre les cantons

La Commission fédérale des migrations CFM estime qu'il est important que les personnes réfugiées aient **la possibilité de choisir leur canton d'accueil**, afin qu'elles puissent vivre avec ou à proximité de leur famille (selon leur choix) ou de leurs connaissances. Cela est également indispensable lorsqu'elles doivent chercher et occuper un emploi dans certains cantons. À minima, les critères de détermination du canton devraient donc être flexibles. Les personnes qui ont des liens familiaux, des perspectives de formation (écoles secondaires ou universités avec des profils de matières spécifiques) ou d'emploi ou qui peuvent être hébergées par des membres de leur famille ou des amis dans des maisons ou des appartements privés, devraient être autorisées à choisir leur canton ou commune de résidence. En cas de besoin, par exemple lorsqu'un emploi ou une poursuite d'études dans un autre canton se présente, il devrait également être possible de changer de canton (voir point 1, cercle de personnes pour l'application du statut de protection S).

9. Logement privé et hébergement en centres de premier accueil

La Commission fédérale des migrations CFM considère que **l'autorisation d'être hébergé si possible chez des personnes privées est particulièrement importante et judicieuse**. Pour les enfants et les adolescents, mais aussi pour de nombreux adultes, l'environnement d'un foyer privé est souvent plus adapté que les conditions de vie souvent difficiles dans les grands centres d'hébergement. En outre, les membres d'une famille peuvent ainsi se soutenir mutuellement ; les personnes en quête de protection trouvent des contacts et de l'aide auprès de particuliers, la gestion du quotidien est facilitée et les cantons bénéficient d'un allègement bienvenu. Par ailleurs, la CFM considère que la prise en compte adéquate et la valorisation de la solidarité de la population suisse constituent des éléments importants pour le vivre ensemble en Suisse dans cette situation particulière - et au-delà.

Néanmoins, il est important pour la CFM d'attirer l'attention sur **les aspects sécuritaires qui doivent impérativement être pris en compte dans l'organisation**. Ici aussi, au vu des obligations de déclaration, des offres de conseil et d'autres mesures de sécurité, comme l'accompagnement de proximité, il s'agit de **prévenir l'exploitation des personnes en quête de protection ou des personnes offrant une protection, et la traite des êtres humains**. Qu'il s'agisse d'hébergement chez des particuliers ou dans des centres d'accueil, il faut tenir compte du fait qu'il y a parmi les réfugiés ukrainiens beaucoup de femmes, d'enfants et d'adolescents. Dans ce contexte, il faut accorder une attention toute particulière dès le départ à la **grande vulnérabilité des personnes concernées et à leur besoin urgent de protection contre les agressions sexuelles et les violences**, dans tous les aspects de l'hébergement.

En outre, dans l'optique du bien-être de l'enfant en particulier, il convient de penser **dès le départ aux besoins des enfants et des jeunes lors de l'aménagement et de l'ouverture de nouveaux centres d'accueil, et ce à tous les égards**. En font partie notamment des voies d'accès sécurisées et des zones d'hygiène sûres, des espaces pour se retirer pour les femmes et les enfants, des salles d'étude, des espaces de jeux intérieurs et extérieurs adaptés aux enfants, un personnel d'encadrement formé à la pédagogie sociale et une protection conséquente contre la violence vécue ou subie.

La Commission fédérale des migrations CFM vous remercie de bien vouloir prendre connaissance de cette prise de position et d'en tenir compte.

Nous nous tenons à votre entière disposition pour répondre à vos questions.

Avec nos meilleures salutations.

Commission fédérale des migrations CFM



Walter Leimgruber, président de la CFM



Bettina Looser, directrice