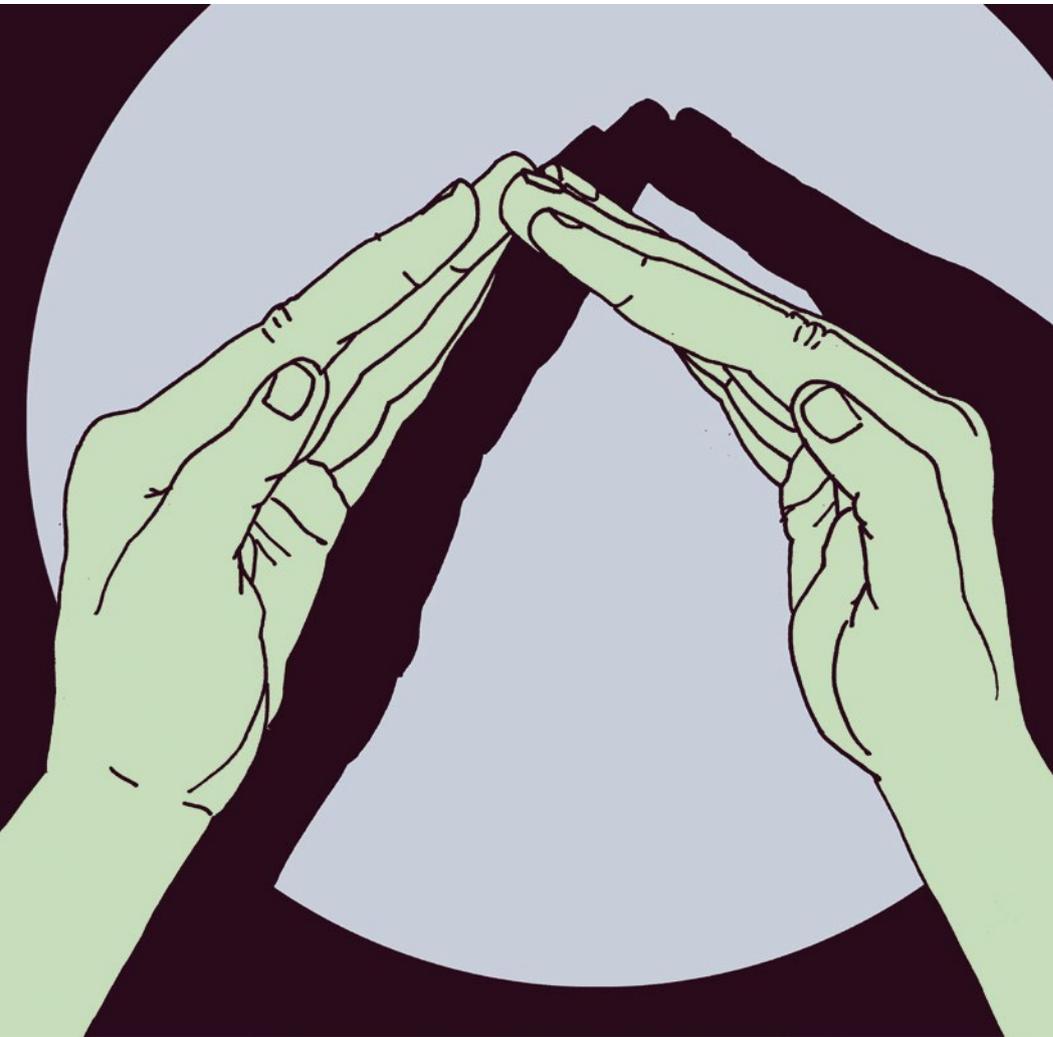


# Protection pour les personnes en fuite

Recommandations



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Commission fédérale des migrations CFM**

## Impressum

### Édition

Commission fédérale des migrations CFM  
Quellenweg 6, CH-3003 Berne-Wabern  
[www.ekm.admin.ch](http://www.ekm.admin.ch)

### Rédaction

Bettina Looser, Pascale Steiner

### Photo de couverture

© kooni.ch

### Impression et graphisme

Cavelti AG. Marken. Digital und gedruckt, Gossau

© CFM/mai 2023

## Sommaire

<b>Introduction</b>	<b>5</b>
<b>Recommandations</b>	<b>6</b>
1 Accès sûr à la procédure et à la protection	6
2 Protection en cas de déplacements de masse	7
3 Introduction d'un nouveau statut complémentaire de protection	8
4 Renforcer le rôle de la société civile	10
5 Aide sur place et dans les pays de transit	11
6 Collaboration internationale	12
7 Perspectives d'intégration	13
<b>Conclusion</b>	<b>15</b>



*En 2014, la Commission fédérale des migrations CFM a publié une série de recommandations sur le thème de la protection.<sup>1</sup> Quelque dix ans plus tard, les défis sont certes restés en grande partie les mêmes, mais la situation générale a changé. La guerre en Ukraine, ainsi que l'augmentation du nombre de demandes d'asile individuelles depuis 2022 ont incité la CFM à actualiser et à élargir ses recommandations.*

Les bases du droit d'asile sont ancrées dans la Convention de Genève de 1951. Malgré les nouveaux défis, il convient de préserver cet acquis. Au cours des dernières années, les situations de fuite et les besoins de protection se sont multipliés et différenciés. Au vu de cette évolution, les États, et avec eux la Suisse, doivent adapter et compléter leurs concepts de protection.

Lors de l'élaboration des présentes recommandations, la CFM s'est étayée sur plusieurs principes :

1. La protection des personnes en fuite repose sur les droits de l'homme. L'octroi de protection se distingue des autres formes d'octroi de droit de séjour ; il doit advenir indépendamment de la politique d'immigration.
2. La Suisse prend ses décisions de protection de manière autonome et en conformité avec le droit international humanitaire.
3. Dans le cadre de programmes de protection spéciaux, la Suisse accueille des groupes spécifiques.
4. Après leur entrée en Suisse, toutes les personnes auxquelles la Suisse accorde sa protection doivent bénéficier des mêmes droits (prestations de soutien financières, mesures d'intégration, hébergement, regroupement familial, possibilités de voyage dans d'autres États, etc.).
5. Les personnes auxquelles la Suisse accorde une protection temporaire doivent recevoir un droit de séjour stable après une période donnée.
6. L'intégration doit être encouragée dès l'arrivée. L'intégration ne constitue pas un obstacle au retour dans le pays d'origine, mais aide à maintenir l'aptitude à la formation, au travail et au retour.

---

<sup>1</sup> CFM (2014) : Octroi de protection – recommandations.

## 1 Accès sûr à la procédure et à la protection

Les routes de l'exil qui mènent aux procédures et à la protection dans le Nord sont dangereuses. En outre, la plupart du temps, les personnes particulièrement vulnérables ne disposent pas des ressources nécessaires pour chercher protection dans les pays du Nord ; elles restent sur place ou échouent dans des pays voisins. Les personnes en quête de protection doivent souvent prendre de grands risques. Tous les ans, d'innombrables personnes meurent lors de traversées du désert, comme passagers clandestins dans des cargos ou des camions, contre des clôtures frontalières ou lors de traversées de la Méditerranée ou de l'Atlantique dans des embarcations impropres à la navigation.

- Si l'on veut réduire les risques et sauver des vies humaines, il faut des voies d'accès sûres pour obtenir une protection (réinstallation, accès aux visas humanitaires, création de corridors humanitaires, etc.).
- Depuis 2013, la Suisse participe à des programmes de réinstallation du HCR. Du point de vue de la CFM, les programmes devraient continuer à être menés régulièrement et ne devraient pas dépendre du nombre d'arrivées spontanées. En outre, la Suisse devrait accueillir un plus grand nombre de personnes dans le cadre de ces programmes.
- L'outil qu'est le visa humanitaire doit évoluer, afin que les personnes qui sont gravement menacées dans leur pays d'origine ou sur les routes de transit soient mieux protégées contre les persécutions, et qu'elles puissent entrer en Suisse en toute sécurité.
- Il convient de créer des corridors humanitaires pour protéger la vie des personnes en fuite. Eux aussi offrent des possibilités légales pour entrer en Suisse de manière sûre et demander une protection.

## 2 Protection en cas de déplacements de masse

En 1998, la Suisse a introduit le statut de protection S dans la loi en réaction aux mouvements de fuite consécutifs aux guerres des Balkans. Cet instrument de protection a été activé pour la première fois lors de la guerre d'agression russe contre l'Ukraine. Le visa Schengen a permis à des centaines de milliers de personnes d'entrer dans l'UE en toute sécurité. Quelque 70 000 personnes ont obtenu temporairement une protection collective en Suisse, sans devoir déposer une demande d'asile.

Cette forme d'octroi de protection a fait ses preuves. Le statut S est approprié en vue d'accorder une protection rapide et pragmatique à la population civile en fuite pour la durée de la menace aiguë, sans que les autorités n'aient à mener une procédure d'asile ordinaire. Il est ainsi possible d'éviter une charge de travail excessive pour les autorités, et leur permet de continuer à s'occuper d'autres demandes.

- Selon la CFM, la gestion souple des dispositions légales ayant trait au statut de protection S est importante, car selon la situation, elle permet de déterminer

- les groupes à protéger (par ex. inclusion de ressortissants d'États tiers, d'apatrides ou de personnes sans papiers fuyant des conflits armés, etc.);
- les modalités de regroupement familial (enfants majeurs, parents, grands-parents, etc.);
- l'accès à une activité professionnelle indépendante ou non indépendante;
- les modalités de changement de canton (par ex. lorsqu'une place de travail, d'apprentissage ou d'études est en vue);
- les modalités de voyage dans d'autres pays.

- De l'avis de la CFM, l'accès à la procédure d'asile régulière dans le cas d'un besoin de protection individuel doit être possible indépendamment de l'octroi du statut de protection S.

- À l'issue d'une période clairement définie, le séjour doit être stabilisé. Dans le même temps, des droits égaux à ceux dont disposent les réfugiés reconnus doivent être octroyés.

- Dès l'arrivée en Suisse, l'intégration doit être encouragée (voir à ce sujet la recommandation « perspectives d'intégration »).

### 3 Introduction d'un nouveau statut complémentaire de protection

Quiconque est reconnu comme réfugié au sens de la Convention de Genève bénéficie d'une bonne protection en Suisse. Les personnes qui ne sont pas persécutées politiquement, mais qui cherchent protection en Suisse pour d'autres raisons, se trouvent dans une situation bien moins satisfaisante. Après le rejet de leur demande d'asile, ces personnes sont renvoyées. Toutefois, si leur renvoi est illicite, impossible ou ne peut être exigé, elles sont admises provisoirement au sens d'une mesure de remplacement. L'admission provisoire (statut F) ne constitue pas un statut de protection en soi, mais signifie simplement que le renvoi ne peut temporairement pas être exécuté.

Au cours des dernières décennies, les droits des personnes admises à titre provisoire se sont améliorés dans le domaine de l'encouragement de l'intégration. En effet, le forfait d'intégration a été augmenté, l'accès aux mesures d'intégration, à la formation et à l'activité professionnelle s'est amélioré. Dans d'autres domaines – par exemple la liberté de voyager, le regroupement familial ou l'aide sociale – les insuffisances sont toujours très marquées.

L'admission provisoire présente un autre point faible dans la mesure où elle contient de manière intrinsèque le rejet de la demande d'asile lorsqu'il est a priori clair que les personnes ne remplissent pas le critère permettant de définir leur qualité de réfugié. Par ailleurs, dans le cas d'une admission provisoire, la perspective d'une stabilisation du séjour fait défaut. Le « provisoire sans fin » s'accompagne de graves conséquences psychosociales. En outre, le regroupement familial est plus difficile et le statut négatif des parents se répercute sur les enfants.

- Pour remédier à ces insuffisances, il est indispensable que la Suisse introduise un statut de protection remplaçant le statut F, parallèlement au statut de réfugié. Ce statut de protection complémentaire se distinguera du statut S par une procédure de reconnaissance individuelle.
- Le nouveau statut de protection complémentaire devra protéger les personnes qui n'ont pas la qualité de réfugié, mais qui
  - subiraient de graves préjudices en cas de retour en raison de la guerre, de violence arbitraire, de torture ou de conflits armés ;
  - ne peuvent pas être renvoyées pour des motifs humanitaires ou en raison d'obligations relevant du droit international ;
  - ne peuvent retourner dans leur pays pour des raisons liées à l'exécution du renvoi.
- La CFM préconise le cadre suivant au regard du nouveau statut complémentaire de protection :
  - La demande d'octroi de statut de protection complémentaire peut être déposée directement à la place d'une demande d'asile.
  - Le statut de protection complémentaire peut être levé lorsque la menace n'existe plus. Ce qui a pour suite un retour assisté.
  - Après six ans au plus tard, une personne bénéficiant du statut de protection obtient une autorisation de séjour régulière, étant donné qu'un retour ne peut plus être raisonnablement exigé.
  - Les personnes bénéficiant du nouveau statut de protection complémentaire ont par principe les mêmes droits que les réfugiés reconnus. Les différences cantonales (par ex. en matière d'autorisation de travail ou de réglementation des cas de rigueur) ne sont pas admissibles.

## 4 Renforcer le rôle de la société civile

L'État a l'obligation de respecter, de protéger et de garantir les droits fondamentaux des personnes sur son territoire. La société civile peut soutenir l'État pour satisfaire à l'exigence de protection.

Dans ce contexte, il a été question ces derniers temps de parrainage de la communauté (« community sponsorship programmes »). Ils visent à partager la responsabilité, par exemple pour l'hébergement de réfugiés ou de personnes à protéger. Ces programmes peuvent englober différents éléments, comme l'entrée légale et sûre dans le pays, le soutien financier et social partagé entre le gouvernement et la société civile, ainsi que le soutien au processus d'intégration.<sup>2</sup> L'État et la société civile peuvent se soutenir mutuellement dans l'octroi de protection.

Lors de la première mise en œuvre du statut de protection S, il s'est avéré que de nombreuses organisations de la société civile étaient prêtes à s'engager davantage dans le domaine de l'accueil et de l'intégration des personnes en fuite. Des particuliers ont également souhaité apporter leur contribution, par exemple en hébergeant eux-mêmes des réfugiés.

- À l'avenir, le potentiel de la société civile devrait être mis davantage à profit :

- Il conviendrait en particulier d'assurer que l'accueil privé pour toutes les personnes en quête de protection soit rendu possible, indépendamment du pays d'origine.
- En outre, la conception et la procédure devraient être développées plus avant ; il conviendrait de clarifier les questions en suspens dans le domaine de la coopération, de la compétence et de l'information mutuelle.
- Les acteurs de la société civile représentent une nouvelle partie prenante pour l'État. Ils ont besoin d'interlocuteurs appropriés et d'un accompagnement.
- Du point de vue de la CFM, le rôle de la société civile dans l'organisation du système d'asile devrait être mieux pris en compte à l'avenir.

<sup>2</sup> Voir à ce sujet la publication du SEM « Voies d'admission complémentaires en Suisse » (2022)

## 5 Aide sur place et dans les pays de transit

La plupart des déplacés et des personnes en fuite vivent dans leur propre pays ou dans les États limitrophes. Même lorsque ces États reçoivent le soutien d'organisations internationales et non étatiques, ils ne sont généralement pas à même d'apporter l'aide nécessaire à tous les déplacés et personnes en fuite. Les personnes déplacées elles-mêmes, ainsi que les États et organisations qui peuvent et veulent leur apporter un soutien dans ces situations difficiles sont tributaires de l'aide internationale.

- Selon la CFM, la Suisse devrait accroître son soutien à l'ONU, aux autres organisations internationales, aux ONG et aux pays d'origine et de transit pour leur octroi de protection – cela, sur le plan financier, matériel et logistique.
- La Suisse devrait par ailleurs vérifier régulièrement l'efficacité de son aide et s'assurer que les bénéficiaires finaux sont bien les personnes qui ont besoin d'aide.
- Les programmes suisses de protection dans les pays d'origine et de transit doivent se poursuivre et être renforcés.

## 6 Collaboration internationale

Compte tenu du fait que la Suisse est membre de l'ONU, mais aussi de l'implantation du Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés à Genève et de sa tradition humanitaire, la Suisse occupe une position privilégiée pour promouvoir la solidarité aussi au niveau mondial. Elle a ainsi joué un rôle important dans l'élaboration du Pacte des Nations unies sur les migrations et en vue de sa mise en œuvre. L'adoption du Pacte de l'ONU sur les réfugiés en 2018 et la création d'un Forum mondial sur les réfugiés, qui se tient régulièrement à Genève, constituent, elles aussi des avancées majeures à cet égard.

- De l'avis de la CFM, la Suisse doit s'engager encore davantage à l'échelle mondiale pour la protection des personnes en fuite, pour une répartition équitable des réfugiés entre les différents États et pour un partage juste des responsabilités. Pour ce faire, elle doit utiliser les coopérations existantes en matière d'asile.
- Pour améliorer leur protection le long des routes migratoires et dans les zones de transit, une meilleure coordination de la coopération internationale est nécessaire.<sup>3</sup>
- Selon la CFM, une collaboration renforcée avec l'Union européenne est souhaitable. La CFM pense que l'échange entre la Suisse et l'UE pour la protection des réfugiés après l'éclatement de la crise en Ukraine doit être considéré comme un succès. Cette collaboration devrait s'étendre à d'autres domaines, comme par exemple la création de voies d'accès sûres dédiées à la protection, aux visas humanitaires ou à la mise en place de corridors humanitaires.
- La CFM estime qu'il y a des possibilités d'approfondir la collaboration dans différents domaines à l'échelle européenne. Ainsi, la répartition des responsabilités devrait être organisée de manière plus équitable. Il faudrait en outre intensifier les efforts dans les domaines de la réinstallation, du relogement ou du transfert de ressources et de savoir-faire.
- Par ailleurs, du point de vue de la CFM, il est important que la Suisse participe au développement du nouveau pacte de l'UE sur la migration et l'asile, et qu'elle assume sa responsabilité en matière d'octroi de protection.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Voir à ce sujet Roger Zetter (2013) : Protection des migrants forcés : État des lieux des concepts, défis et nouvelles pistes. Étude mandatée par la Commission fédérale des migrations CFM

<sup>4</sup> Cf. la prise de position de la CFM : Un nouveau cadre pour une politique européenne de migration et d'asile – Grand investissement, grande responsabilité pour la Suisse

## 7 Perspectives d'intégration

Pendant longtemps, l'intégration a été considérée comme la dernière étape de la procédure d'asile et elle n'a été encouragée que lorsque les personnes en quête de protection étaient venues à bout de la procédure, parfois très longue, avant d'acquiescer un statut de séjour permanent. Ainsi, pendant des années, les personnes faisant l'objet d'une procédure d'asile en cours ou celles admises à titre provisoire étaient écartées d'une formation ou empêchées d'accéder au marché du travail.

Avec la révision de la loi sur l'asile, la Suisse a continué à développer l'encouragement de l'intégration depuis 2019. L'Agenda Intégration Suisse AIS a créé de nouveaux outils et le financement a été redéfini avec un forfait d'intégration porté à 18 000 francs, que la Confédération verse aux cantons, pour chaque réfugié reconnu ou personne admise à titre provisoire.

Il a été mis en évidence qu'il est avantageux de prendre des mesures d'intégration de manière précoce et de guider rapidement les personnes vers le processus d'intégration. Le meilleur effet s'obtient en consentant des efforts importants au début du processus d'intégration. Si les réfugiés retournent dans leur pays d'origine, les investissements précoces pour l'intégration doivent s'entendre comme des aides au retour anticipées.

- La CFM est persuadée que l'intégration doit être encouragée dès l'arrivée, car elle constitue un investissement en faveur de la stabilisation des personnes concernées, tout en garantissant le maintien de leur capacité de formation, de travail, de retour et d'intégration à long terme. L'encouragement de l'intégration est donc synonyme de perspectives. Cette large conception de l'impact de l'encouragement de l'intégration favorise aussi la cohésion sociale et l'intégration de l'ensemble de la société.

- La CFM estime qu'il convient donc d'intégrer les instruments existants d'encouragement de l'intégration dans un système de protection cohérent. Toutes les personnes bénéficiant d'une protection (temporaire) en Suisse doivent avoir accès aux mesures d'encouragement de l'intégration.

- Cela implique également de garantir la pérennité des investissements pour l'intégration. Ainsi les personnes qui bénéficient d'une protection en Suisse et qui entament une formation – indépendamment du fait que la protection soit temporaire ou durable – doivent avoir la garantie que leur séjour sera assuré au moins jusqu'à la fin de la formation.



*Dans le domaine de l'octroi de la protection, les recommandations de la CFM donnent des pistes pour mieux protéger les personnes en fuite et garantir le respect des droits humains et civiques. La Suisse doit se doter d'un cadre lui permettant de mener une politique migratoire cohérente associant à la fois les approches de politique intérieure et de politique extérieure.*

Bien que la migration, qu'elle soit volontaire ou forcée, se produit depuis toujours, les motifs, les formes, les directions et l'ampleur évoluent. C'est pourquoi les États doivent sans cesse trouver des solutions adaptées aux défis qui se posent.

De plus en plus de personnes doivent fuir. Des enfants, femmes et hommes sont contraints de quitter leurs maisons, leurs villes ou villages, voire le pays où ils vivent, pour échapper à des persécutions, à des conflits armés ou à des catastrophes naturelles.

La complexité croissante et l'imprévisibilité de la violence, des conflits et des persécutions, les conséquences de la catastrophe climatique ainsi que les schémas de mobilité multiples causés par de tels événements remettent en question l'efficacité des instruments et de la pratique de protection de la Suisse. De nombreuses personnes vulnérables qui se déplacent aujourd'hui ne relèvent pas des catégories, normes et instruments de protection établis. Les outils de protection actuels doivent être adaptés pour ces personnes, et il convient d'en développer de nouveaux.

Les efforts de politique extérieure de la Suisse en matière de protection des personnes en fuite doivent s'orienter sur le respect des droits humains. S'agissant des personnes auxquelles la Suisse accorde sa protection, l'accent doit être mis sur l'intégration et la stabilisation du séjour. L'objectif est de les reconnaître en tant que citoyennes et citoyens et de leur permettre d'accéder aux droits et devoirs sociaux, civils et politiques. Ce n'est qu'ainsi qu'il sera possible de parvenir à l'égalité juridique et promouvoir ainsi l'intégration de la société suisse de migration.

